

A ASSESSORIA DO SERVIÇO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

GISLAINE ALVES LIPORONI PERES

**A ASSESSORIA DO
SERVIÇO SOCIAL NA
GESTÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS**

Conselho Editorial Acadêmico
Responsável pela publicação desta obra

Profª Drª Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira (Coordenadora)

Profª Drª Helen Barbosa Raiz Engler (Vice-Coordenadora)

Profª Drª Eliana Bolorino Canteiro Martins

Profª Drª Analúcia Bueno dos Reis Giometti

GISLAINE ALVES LIPORONI PERES

**A ASSESSORIA DO
SERVIÇO SOCIAL
NA GESTÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS**

**CULTURA
ACADÊMICA**

Editora

© 2013 Editora UNESP

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.editoraunesp.com.br

feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na publicação

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P51a

Peres, Gislaïne Alves Liporoni

A assessoria do serviço social na gestão das políticas sociais [recurso eletrônico] / Gislaïne Alves Liporoni Peres. – 1.ed. – São Paulo, SP : Cultura Acadêmica, 2013.

recurso digital

Formato: ePDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-85-7983-425-7 (recurso eletrônico)

1. Serviço social. 2. Serviço social – Aspectos políticos. 3. Serviço social – Aspectos morais e éticos. 4. Serviço social – Prática. 5. Livros eletrônicos.
I. Título.

13-06381

CDD: 361.001

CDU: 364.01

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

SUMÁRIO

Apresentação 7

Introdução 9

1. A política de assistência social 13

2. Modelo democrático de gestão 107

3. O cenário da pesquisa 155

Conclusão 205

Referências bibliográficas 213

Apêndice 227

APRESENTAÇÃO

Um dos traços distintivos da mestra Gislane Alves Liporoni Peres encontra-se nesta obra que tenho o prazer de apresentar. Independente de ser sua orientadora, a opção por um Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* e pela linha de pesquisa Serviço Social: mundo do trabalho representa a convicção de toda a sua trajetória de vida profissional e pessoal.

A autora concluiu duas formaturas de nível superior ao mesmo tempo, Serviço Social e Pedagogia; cumpriu estágio em ambas, o que muito contribuiu para a prática interventiva do assistente social e compreensão crítica sobre as expressões da questão social. Interessante observar que, profissionalmente, exerceu atividades tanto em organizações governamentais, Secretaria Municipal de Franca (Saúde), Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Política de assistência social), como nas não governamentais, Instituições Espíritas Nosso Lar (idosos) e Estrada de Damasco (crianças). Em todas desenvolveu pesquisas que orientaram suas ações.

A diversidade e qualidade do pensar, agir e fazer permitiu a essa pesquisadora ampliar visão de mundo adequada às variadas interfaces da questão social pertinente ao século XXI no que diz respeito à inclusão, participação, efetivação da cidadania, acesso

das populações em situação de vulnerabilidade e risco social aos direitos. Por outro lado, fez com que se tornasse atenta à organização técnica e administrativa, elaboração, coordenação e execução de programas e projetos sociais, áreas em que é grande a importância do conhecimento e prática da gestão.

Sempre envolvida com o contexto do trabalho, buscou incessantemente o desenvolvimento profissional, ficando mais fortalecida e estimulada quando da possibilidade de consolidação da Política Nacional de Assistência Social com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social materializada através do Sistema Único de Assistência Social, que provocou redimensionamento das relações entre Estado e sociedade civil, configurando situação nova para a proteção social no Brasil.

A autora mergulhou nesse universo e a obra que agora apresenta evidencia-se necessária a estudos e reflexões para o Serviço Social pela relevância do seu objeto, pelo tratamento sério, responsável e comprometido do eixo teórico, pela pesquisa empírica e, principalmente, pelo caráter instigante das questões que propõe; o Serviço Social como espaço de conhecimento ganha consistência real e efetiva no trabalho, na prática profissional, no campo das realizações concretas.

Prof^ª Dr^ª Claudia Maria Daher Cosac

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste livro é o Serviço Social e o processo de assessoria na gestão da política de assistência social na esfera municipal, e procura contribuir para o debate sobre a gestão descentralizada e participativa, e provocar, no assistente social, inquietação, busca de novos conhecimentos para atuar naquela política, concebida a partir da Constituição Federal de 1988, promulgada na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993, reestruturada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e recentemente organizada enquanto Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O interesse em estudar o tema gestão de políticas sociais e o Serviço Social surgiu de indagações emergentes a partir da trajetória profissional da pesquisadora, que desde o início da formação acadêmica acompanha a implantação e gestão da Loas e do Suas nos municípios que compõem a região administrativa de Franca (SP), lócus da pesquisa.

A assistência social como política pública universal, redistributiva e de qualidade representa importante passo na consolidação da proteção social brasileira, organizada sob novos conceitos, práticas, reordenamento administrativo e gestão democrática.

Essa reestruturação visa romper com o velho modelo socioassistencial, baseado na cultura do favor e clientelismo, e avançar na direção da garantia de direitos sociais mediante absorção e inserção da assistência social no plano político, seja nos espaços de decisão, seja na prática.

A relevância da ação profissional do Serviço Social na política de assistência social está em sua contribuição, por vezes decisiva, no contexto da política, sobretudo na defesa intransigente dos direitos sociais. Nesse contexto insere-se uma reflexão sobre a possibilidade concreta do processo de assessoria no agir profissional do Serviço Social, enquanto espaço real e efetivo de trabalho.

O estudo teve como foco principal conhecer o processo de assessoria do Serviço Social na gestão da política de assistência social, e os objetivos específicos foram:

- estudar o processo de assessoria do Serviço Social na implantação do Suas;
- refletir sobre a atuação profissional do assistente social no processo de assessoria; e
- analisar as perspectivas e possibilidades do exercício profissional no campo da assessoria, especialmente na gestão pública da política de assistência social.

A construção do trabalho passou por alguns questionamentos essenciais à temática: como vem sendo operacionalizada a gestão da política de assistência social na esfera municipal? Por que é crescente a demanda por assessoria nesse universo? A formação acadêmica no Serviço Social tem correspondido às necessidades da gestão no âmbito do trabalho profissional para o assistente social? Quais as reais possibilidades do processo de assessoria do Serviço Social na gestão dessa política, especificamente na implantação do Sistema Único da Assistência Social?

Diante dos questionamentos apresentados, pressupõe-se que os municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, não estão, técnica e politicamente, capacitados para operacionalizar o

modelo de gestão pública introduzido, dificultando o cumprimento da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, e impedindo a materialização do Sistema Único de Assistência Social.

Esse conjunto de leis elege o município como principal responsável para conduzir a política de assistência social, o que exige formas de gerenciamento público capazes de dar respostas às demandas sociais locais, fortalecer o cofinanciamento da assistência social e proporcionar a participação da sociedade nas tomadas de decisões. Trata-se de gestão democrática e transparente, não autoritária, não hegemônica e não centralizadora.

O recorte temporal da pesquisa abrangeu o período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2010, quando da operacionalização dos dados empíricos, a partir da implantação do modelo de gestão descentralizada e participativa da política de assistência social proposto pela Loas e reafirmado no Suas.

Os resultados identificam o processo de assessoria para o Serviço Social na gestão da política de assistência social como campo de trabalho em expansão, exigindo do assistente social conhecimentos e habilidades pertinentes ao exercício da função. Tem também a pretensão de socializar os resultados com os sujeitos da investigação, tendo em vista reflexões aprofundadas sobre as formas de condução das ações, sobre as mudanças ocorridas nos espaços de atuação do assistente social, sobre a democratização da gestão, o real atendimento às necessidades dos municípios, das demandas decorrentes dos serviços sociais, adequação da proposta de gestão ao cotidiano de trabalho com a utilização de metodologias exequíveis.

O conteúdo da investigação foi organizado em três capítulos. O primeiro, “A política de assistência social”, aborda a trajetória histórica da política de assistência social no Brasil, considerando desde as práticas filantrópicas organizadas pela Igreja Católica no período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inseriu a Assistência Social no campo da Seguridade Social, regulamentada pela Loas em 1993, materializada na PNAS

(2004) através do Suas, exigindo nova organização do poder público para consecução da gestão descentralizada e participativa da política, particularmente a esfera municipal.

O “modelo democrático de gestão” constitui o tema do segundo capítulo, que enfatiza a participação da sociedade civil organizada no processo de decisão sobre a política de assistência social e a organização das redes socioassistenciais no contexto do Suas. Apresenta a questão da gestão da política de assistência social sob o modelo descentralizado e participativo adotado como mecanismo do Estado para efetivação de práticas democráticas.

O capítulo 3, “O cenário da pesquisa”, mostra a metodologia aplicada ao estudo e o cenário da pesquisa onde o Serviço Social tem contribuído para a implantação e o desenvolvimento dos princípios e diretrizes da política de assistência social, movido pela perspectiva de defesa dos direitos sociais da população usuária dos serviços socioassistenciais.

A Conclusão, construída a partir das constatações empíricas e reflexões teóricas realizadas no decorrer da investigação, procura contribuir para o debate sobre a gestão da política de assistência social e, igualmente, acrescentar elementos para o trabalho profissional do Serviço Social no campo da assessoria.

1

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A trajetória histórica da política de assistência social no Brasil

A trajetória histórica da consolidação da política de assistência social no Brasil é repleta de acontecimentos complexos, contraditórios, favoráveis e desfavoráveis à sociedade civil.

Vale observar que em qualquer parte do país sempre existiram pessoas vivendo à margem da sociedade, em situação de desigualdade, vulnerabilidade e exclusão social decorrentes das inúmeras contradições sociais impostas pelos modelos econômicos, políticos e sociais adotados pelo Estado brasileiro nos diferentes momentos históricos.

Inicialmente, a responsabilidade de assistir essas pessoas coube à sociedade civil, que, diante das necessidades do seu “próximo”, passou a criar formas de ajuda voluntária; só mais tarde, a partir do sistema de proteção social, essa responsabilidade foi incorporada às diretrizes políticas do Estado.

Pode-se considerar a Igreja como a primeira forma organizada de assistência social no Brasil. Desde o período colonial (séculos

XVI a XIX), ela preparava grupos de fiéis¹ para assistir doentes, carentes, órfãos, viúvas, pessoas sem renda e incapacitados para o trabalho, aos quais doavam alimentos, medicamentos, recursos materiais e apoio espiritual. Essas ações eram mantidas com recursos financeiros, humanos e materiais advindos dos próprios fiéis.

Nessa época, a economia encontrava-se organizada exclusivamente para atender aos interesses do mercado externo. O Brasil exportava para as metrópoles, Portugal e Espanha, matérias-primas como ouro, prata, cobre, salitre, cana-de-açúcar e madeira, e importava produtos manufaturados por preços expressivamente altos.

A sociedade, estratificada, representava as desigualdades, diferenças de posições e papéis sociais onde os senhores de engenho se encontravam em nível mais alto, concentravam poderes econômicos e políticos; os comerciantes, artesãos, profissionais liberais e funcionários públicos encontravam-se na camada média; e, na base da sociedade, os escravos. Nessa escala evidencia-se o início das contradições sociais brasileiras.

Sob a orientação da Igreja, as ações sociais da época eram realizadas pelos dois primeiros estratos da sociedade, as quais, na sua maioria, utilizavam o trabalho escravo para manutenção de seus interesses econômicos. Como descreve Faleiros:

A assistência social neste período consistiu na proteção parcial aos velhos, às crianças, aos doentes e aos pobres com base nas Leis das Índias (1500-1542) e na atribuição de favores em troca de lealdade das classes dominadas.

[...]

A assistência era praticada pelas classes dominantes, que, no Brasil, viviam em grande parte do trabalho escravo e organizavam-se em torno da exportação; eram compostas pelos comer-

1. Fiéis, no parágrafo, são pessoas que seguem os princípios de determinada religião. No caso histórico do Brasil, pertenciam à Igreja Católica, que teve participação fundamental na disseminação da caridade e filantropia voluntárias.

ciantes, latifundiários e altos funcionários do reino. (Faleiros, 1989, p.17)

Tratava-se de um período em que a assistência social era referenciada pelos princípios da filantropia e da benemerência, sentimentos impregnados na trajetória histórica da política de assistência social, na postura de quem praticava e recebia.

A *filantropia* (palavra originária do grego: *philos* significa amor e *antropos*, homem) relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. No sentido mais amplo, supõe o sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida condição digna de vida.

[...]

Enquanto a filantropia tem sua racionalidade que já chegou a conformar uma escola social positiva, a *benemerência* vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro. [...]

A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediam suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. (Mestriner, 2008, p.14-5; grifo do autor)

O favor é outra forma de relação que atravessava as ações assistenciais brasileiras, “[...] dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado” (idem, p.15). Denominada relação clientelista, em que os direitos eram desconhecidos, quem recebia o

benefício devia obrigações e lealdade, marcas que distanciaram a assistência social da lógica dos direitos sociais, o que retardou sua identidade política.

Com a independência do Brasil e a criação do Estado nacional (1822), foram sendo estabelecidas as circunstâncias para a instalação do modelo de produção capitalista no país, iniciando a transição do núcleo central da economia agrária para outros segmentos de produção, gerando nova nacionalidade societária.

Nessa conjuntura, o trabalho escravo passa a ser substituído pelo trabalho livre, tornando a força de trabalho mercadoria vendida em troca de salário, momento que fomenta o êxodo rural; o crescimento desordenado dos centros urbanos origina a formação da mão de obra de reserva, e a exclusão social, marcada pela escravidão e pela não qualificação para as mudanças estabelecidas nas relações de trabalho, provoca ascensão da pobreza e da miséria.

Os fenômenos de pobreza não derivam de causas naturais (como, por exemplo, certas catástrofes climatológicas), nem de desígnios divinos, nem da responsabilidade individual dos próprios carenciados. Têm uma origem social, ligada às características que dominam no funcionamento da sociedade, sendo, portanto, imprescindível desvelá-la se se pretende uma análise correta e rigorosa. (Alayón, 1992, p.112)

Além disso, com o advento da abolição da escravatura, em 1888, e o projeto de consolidação do modelo capitalista de produção, a mão de obra disponível tornou-se insuficiente, provocando a entrada de imigrantes europeus para suprir a demanda de trabalhadores nas lavouras de café, principal produto da economia brasileira.

Para muitos autores, a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre foi marcada pela ausência de compromisso das elites econômicas com os trabalhadores, sobretudo no tocante a garantia de direitos sociais, fato este que deu condições para ampliar as expressões da questão social e configurar a política social do Brasil.

[...] historicamente, a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial, pelo Estado. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização dos direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. (Iamamoto, 2001 apud Alves, 2009, p.29)

De acordo com Yamamoto & Carvalho:

A “questão social”, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira. (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.127)

Até 1887, nenhuma legislação social foi registrada no Brasil. A primeira, em 1888, diz respeito à criação de uma caixa de socorro destinada aos burocratas da administração pública, posteriormente ampliada aos trabalhadores das estradas de ferro estatais e funcionários dos Correios. Esse fato deu início ao sistema de proteção social, frágil e esparso, que se estende até o início da segunda metade do século XX.

Em termos constitucionais, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1891 foi deliberada a responsabilidade do Estado em prestar socorro nas situações de calamidade pública.

No contexto do Estado, a assistência social origina-se com tentativas de criação de um sistema previdenciário, mediante a promulgação sequencial de leis sociais que vão garantindo direitos isolados, como o caso de férias para funcionários da Imprensa

Nacional e do Ministério da Fazenda em 1889, a regulamentação do trabalho infantil em 1891 (legislação jamais posta em prática) e o direito à pensão aos funcionários da Marinha.

Nessa ordem, no período imperial, as ações da assistência social continuaram reproduzindo a filantropia, a benemerência e o favor, sob o controle da Igreja e da classe dominante, situação que perdurou até o final do século XIX.

A passagem para o século XX prossegue com a exploração das riquezas naturais brasileiras e a hegemonia do setor agroexportador, atendendo aos interesses da nova metrópole mundial, os Estados Unidos da América.

Apesar do predomínio da agricultura, a migração para os centros urbanos impulsiona o início da industrialização e produz mudanças expressivas nas relações de trabalho, com desdobramentos da questão social. A grande oferta de mão de obra, agravada pela chegada de trabalhadores estrangeiros e a inserção de mulheres e crianças no mercado, empurra o preço da força de trabalho para baixo, o que resulta em exaustivas jornadas de até catorze horas diárias, condições de insalubridade e aumento na incidência de acidentes de trabalho nas indústrias.

Esse setor passa a gerar insatisfações e lutas defensivas por parte dos trabalhadores que, no período, desencadearam manifestações por diminuição da jornada de trabalho, proibição do trabalho infantil, regulamentação do trabalho de mulheres, direito a férias, seguro contra doença e acidente, contrato coletivo de trabalho, entre outras reivindicações.

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho [...]. (Behring & Boschetti, 2008, p.78)

As primeiras décadas do século XX foram marcadas pela organização política da classe trabalhadora, formação de sindicatos nas áreas da agricultura e da indústria, acontecimentos estes influenciados por movimentos internacionais, como a Revolução Russa (1917): “Uma série de eventos políticos na Rússia, contrários ao sistema capitalista e às relações de trabalho assalariado, gerados pela Revolução Industrial, com vistas a criar uma sociedade mais igualitária e justa, promovendo a evolução das ideias socialistas” (Revolução, *on-line*); o Tratado de Versalhes (1919) que consagrou certos direitos trabalhistas, previdenciários, e procurou “[...] estatuir internacionalmente uma política social mais *compreensiva* relativamente à classe operária” (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.170).

Nessa época surgiram as associações de socorro mútuo e caixas beneficentes que desenvolviam atividades com fins assistenciais e corporativas, o caso das ligas operárias, que procuravam aglutinar trabalhadores de diversas categorias e lutavam pela defesa de interesses coletivos, com algumas conquistas efetivadas, como a redução da jornada de trabalho para onze horas diárias e expedição de decretos federais e estaduais visando regulamentar questões relativas às condições sanitárias e de periculosidade das indústrias.

Esse conjunto de medidas foi seguido pelas entidades filantrópicas e beneficentes, que passaram a adotar o modelo higienista² nas ações sociais, caracterizado pelo atendimento assistencial preventivo e de segregação, mas voltado às questões de saúde. Por essa ótica, os serviços sociais apresentavam-se organizados por modalidades de atendimento como asilos para idosos e inválidos, orfanatos para crianças abandonadas, hospícios para os alienados, sanatórios para doentes mentais e instituições de auxílio para imigrantes.

2. A adoção do modelo higienista nas práticas sociais das primeiras décadas do século XX espelhava-se na medicina higiênica, adotada principalmente nos grandes centros urbanos, para assistir a população que ocupava moradias precárias, sem nenhuma estrutura sanitária, em consequência do crescente êxodo rural que provocava aparecimento de doenças.

Na década de 1920, iniciou-se o processo de transição da base econômica do sistema agrário comercial para o sistema industrial, contrariando a política partidária prevaiente, denominada política do café com leite, defensora da agricultura como verdadeira produtora da riqueza nacional.

Essa mudança no foco da economia deixou espaço para uma divergência de interesses entre as lideranças, refletindo diretamente na precarização das condições de trabalho, estimulando as reivindicações dos trabalhadores, e levando o Estado a reconhecer a questão social; assim, ele passa a intervir como mediador e regulador na manutenção da ordem pública.

O Estado, para responder às demandas sociais emergentes, passou a apropriar-se do mecanismo assistencial, “que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado, e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito” (Sposati et al., 1987a, p.29). Modelo este até então utilizado pela sociedade através de ações paliativas e fragmentadas, para amortecer os impactos da questão social.

O Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, para, em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre as classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista. A política social formulada pelo novo regime – que tomará forma através de legislação sindical e trabalhista será sem dúvida um elemento central do processo. (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.154)

Cabe acrescentar que, para a maioria dos estudiosos da política de assistência social, o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloi Chaves, tornou-se o marco legal do início do sistema de proteção social brasileiro, “[...]”

formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças” (Lavinias, 2006, p.254). Trata-se da primeira legislação trabalhista que institui a obrigatoriedade da criação de caixas de aposentadoria e pensões (Caps), para trabalhadores ferroviários e marítimos.

Nos anos 1920, a nossa Previdência Social estava organizada na forma de organizações civil, privada, do ponto de vista da sua gestão. O controle por parte do poder público se fazendo apenas de maneira externa ao sistema, como aquele existente, de resto, e em geral, para qualquer outra instituição de caráter privado. (Oliveira & Teixeira, 1989, p.31)

Foi um sistema baseado no modelo bismarckiano,³ com caráter de seguro social contributivo, que abarcou uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos, privilegiando algumas categorias profissionais, sem participação direta do Estado na administração e no custeio.

Até 1930, a política social nacional pautava-se pelo *laissez-faire*, caracterizado pela ausência de planejamento, que “não permite, por parte do Estado, uma intervenção direta nos problemas, ou um comportamento de proteção social que amenizasse a situação, mas apenas mecanismo de censura” (Mestriner, 2008, p.69).

Sposati et al. (1987a, p.63) confirmam: “O Estado, pela própria historicidade das necessidades sociais, passa a assumir novos encargos frente à sociedade. Torna-se, cada vez mais, um agente produtor e organizador das desigualdades e do espaço do confronto”.

Efetivamente, a assistência social passou a compor o conjunto das políticas sociais do sistema previdenciário, embora as áreas de maior destaque fossem o trabalho e a previdência.

3. Modelo de proteção social desenvolvido pelo alemão Otto Von Bismarck (Boschetti, 2003, p.61).

Com o advento da crise de 1929-1932, a economia brasileira ficou abalada pela paralisação do comércio de café, provocando a migração em massa dos trabalhadores do campo para as cidades, sinalizando a necessidade de regulamentação do trabalho e enfrentamento da questão social, levando as elites econômicas a reconhecer a necessidade do Estado como mediador.

Por outro lado, a crise do capitalismo mundial colocou a oligarquia exportadora de café em situação de vulnerabilidade econômica e política, abrindo espaço para que a pecuária e outros ramos da agricultura, como a cana-de-açúcar e grãos, alterassem a liderança prevalente até então.

A mudança na correlação de forças no interior das classes dominantes, denominada Revolução de 1930, para Behring & Boschetti,

[...] na verdade, foi uma espécie de quartelada, com um afastamento não muito contundente da oligarquia cafeeira, a qual, por seu peso econômico, era o setor com capital acumulado para investir em outros produtos e impulsionar a diversificação da economia brasileira. (Behring & Boschetti, 2008, p.105)

Nesse cenário nacional, de acordo com Pereira,

[...] a ação do Estado perante as necessidades sociais básicas limitava-se, nesse período, a reparações tópicas e emergenciais de problemas prementes ou a respostas morosas e fragmentadas, a reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais empobrecidos dos grandes centros urbanos. (Pereira, 2008a, p.128)

Ao mesmo tempo, as expressões da questão social tornaram-se relevantes, gerando a necessidade de organizar de maneira metódica e sistemática as ações assistenciais, as quais receberam adesão das instituições sociais e filantrópicas. No período, a Igreja Católica, através do apostolado social, criou a Juventude Estudantil

Católica (JEC), a Juventude Operária Católica (JOC) e a Juventude Universitária Católica (JUC).

Fragilizado pelos sucessivos acontecimentos políticos, econômicos e sociais, o período da República Velha termina com a deposição do presidente Washington Luiz e a posse de Getúlio Vargas, que chega ao poder apoiado pela elite industrial, pelo segmento militar e pelas camadas populares. O governo Vargas, instalado em 1930, caracteriza-se pela “tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho” (Couto, 2008, p.95) e romper com a hegemonia do café em direção à modernização do Estado.

Nessa conjuntura, a Igreja encontrou novo espaço para intervenção na vida social e se aliou ao governo para reconquistar privilégios perdidos, tendo em vista que a temática foi repudiada pelas lideranças católicas. O governo, por sua vez, apostou na capacidade disciplinadora da Igreja para conter os movimentos reivindicatórios, e uniu-se a ela para resguardar a ordem social.

O Serviço Social surgiu nesse momento histórico, de intervenção do Estado na questão social, atrelada ao movimento de reificação e recristianização da sociedade. Esses acontecimentos provocaram a vinculação da profissão com o catolicismo, ligação esta que perdurou até os anos 1980, quando se iniciou o processo de renovação da profissão no Brasil. O Serviço Social legitimou-se na divisão social e técnica do trabalho, na produção de conhecimento e no reconhecido domínio no campo das políticas sociais.

Castro (2008, p.47) explica:

É nesta ótica que se deve visualizar a relação Igreja-Serviço Social, pois os vínculos daquela com o assistencialismo profissional foram mudando de caráter conforme as transformações sociais reclamaram uma definição não só do assistencialismo católico, mas também, da doutrina social da Igreja, das suas políticas e relações de poder no bojo do novo quadro emergente de forças.

O Serviço Social desponta no país, especialmente em São Paulo, onde as tensões da classe trabalhadora eram mais visíveis.

Em 1932, por iniciativa dos setores filantrópico e religioso, após identificar-se a necessidade de promover mudanças nas atividades tradicionais de caridade, foi criado o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (Ceas), que qualificava agentes para a prática social. Mestriner (2008, p.111) ressalta que “derivam daí as primeiras escolas de Serviço Social”, da demanda por serviço técnico especializado para solucionar, ou ao menos amenizar, a questão social. “De certa forma, a Constituição de 1934 expressa as tendências e contratendências desse período” (Behring & Boschetti, 2008, p.105). Na verdade, foi a primeira a apresentar a assistência social no seu texto.⁴

Artigo 138 – Incumbe à União, aos Estados e ao Município nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como, contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

Artigo 141 – É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para que a União, os Es-

4. A Constituição de 1934, antes mesmo de ser colocada em prática, foi alterada pelo texto da Constituição de 1937, que restringiu as disposições sobre essa matéria.

tados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias. (Brasil, 1934, *on-line*)

As principais providências desse governo foram tomadas com relação ao trabalho, pela concessão de direitos trabalhistas relacionados a aposentadorias, pensões, seguro-desemprego auxílios-doença, maternidade e família, além de medidas de prevenção e socorro em acidentes de trabalho.

A política de seguridade social vincula-se fortemente às necessidades da grande indústria e, mais precisamente, àquelas que utilizam capital intensivo. Essa vinculação pode ser identificada em três níveis: na organização do mercado de trabalho, na reprodução ampliada da força de trabalho e na construção de pactos entre o grande capital e os grandes sindicatos de trabalhadores, principalmente quanto à concessão de salários indiretos. (Mota, 1995, p.129)

Uma das primeiras medidas de proteção social, do período, aconteceu em 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, órgão que passou a fiscalizar e controlar as ações referentes aos trabalhadores desses setores. Em 1932, foi instituída a carteira de trabalho, que se tornou documento de cidadania no Brasil. Porém, os trabalhadores que não tinham registro em carteira, a exemplo dos trabalhadores rurais e autônomos, eram excluídos de todo tipo de direito social, originando a denominada cidadania regulada e discriminatória.

Ainda no campo do trabalho, em 1943 foi criada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), legislação que regulamentou o texto da Constituição Federal de 1937 e dispôs sobre a necessidade do reconhecimento das categorias dos trabalhadores pelo Estado. “Essa consolidação trabalhista criou a carteira de trabalho, instituiu jornada diária de oito horas, férias remuneradas, salário maternidade e criou a área de segurança e a medicina do trabalho” (Couto, 2008, p.103).

A CLT inspirava-se na *Carta del Lavoro* da era fascista de Mussolini, propugnando o reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e atrelando sua organização sindical ao Ministério do Trabalho. Estava, então, desenhada a arquitetura formal-legal da relação do Estado com a sociedade civil, e que marcou profundamente o período subsequente de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que segue até 1964. (Behring & Boschetti, 2008, p.108)

No sistema público de previdência, as ações começaram com a extinção das caixas de aposentadorias e pensões (Caps), previstas na Lei Eloi Chaves, substituídas pelos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs), criados por categorias profissionais, privilegiando algumas ocupações, sobretudo a dos funcionários públicos.

Dentre as principais medidas, adotadas no período, destaca-se a criação dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs). Os IAPs, criados a partir de 1933, diferentemente das caixas, não se vinculavam às empresas e sim às categorias profissionais mais expressivas no mercado de trabalho, para as quais sempre havia um sindicato (marítimos, bancários, industriários, servidores do Estado, trabalhadores vinculados ao setor de transporte de cargas e comerciários). (Mota, 1995, p.168)

Em 1930, também foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, dando início à Política Nacional de Saúde, com ênfase nas medidas preventivas através do combate às falhas em nutrição, saneamento básico, assistência médica e educação sanitária. Na educação propunha-se inserir todas as crianças na escola, defendia-se o ensino secundário público, instalaram-se campanhas de educação para adolescentes e adultos analfabetos, e investiu-se em cursos técnico-profissionalizantes e ensino superior, visando à qualificação da mão de obra para a indústria crescente.

Nesse contexto, cresceu a demanda por assistentes sociais diplomados,⁵ com a perspectiva de que os profissionais graduados atuassem “na mudança de comportamento das famílias e pessoas, para que melhorassem seus comportamentos e suas condições quanto à higiene, à moral e à sua inserção na ordem social” (Faleiros, 2007, p.13).

No discurso do governo, a questão social era reconhecida como questão política, dever do Estado. Utilizou-se como estratégia de ação o incentivo à ampliação de entidades privadas sem fins lucrativos, mediante transferência de recursos públicos voltados à manutenção dos serviços prestados por aquelas entidades à população carente.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), sob o comando da primeira-dama do país, com o objetivo de assistir famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Gradativamente, essa instituição foi se tornando a principal articuladora da assistência social no Brasil, sem perder a marca inicial do clientelismo e assistencialismo.

A gestão pública da LBA, centralizada, mantinha, até ser extinta, representação institucional em todos os estados da federação e no Distrito Federal, prestando os seguintes serviços: assistência jurídica; atendimento médico social e materno-infantil; distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes; assistência integral à criança, adolescentes e jovens em serviços de creche e abrigo; qualificação e iniciação profissional; geração de renda; assistência ao idoso e à pessoa com deficiência; desenvolvimento social, comunitário, assessoria técnica e financeira, através de convênios celebrados com entidades públicas e privadas prestadoras de serviços na área da assistência social.

5. Em 1936, foi fundada a primeira Escola de Serviço Social, na cidade de São Paulo, e, gradativamente, nos anos 1940, foram surgindo outras nas capitais dos estados brasileiros.

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) era outra estrutura ligada à assistência social e tinha como atribuições: realização de pesquisas para levantamento de dados sobre a questão social; participação na elaboração de critérios para partilha de recursos destinados às instituições assistenciais; proposição de políticas sociais a serem desenvolvidas; e organização do Plano Nacional de Serviço Social nos setores público e privado.

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas. (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.256)

Ainda na década de 1940, foi criado o Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (Senai), com a finalidade de organizar as escolas de aprendizagem para industriários, e o Serviço Nacional do Comércio (Senac), também voltado à educação profissionalizante das classes populares.

O Senai será assim um misto de dois processos históricos de qualificação da força de trabalho. Combinará – para a reprodução da força de trabalho, enquanto tal – a violência simbólica do sistema escolar com a coerção e o autoritarismo das unidades de produção. O empresariado confiará aos verdadeiros educadores a tarefa de aprimoramento dos tributos morais e cívicos da juventude operária. (Ibidem, p.264)

Essas medidas políticas de proteção e assistência ao trabalhador representaram novo padrão de respostas públicas às necessidades sociais emergentes, que caracteriza o chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, em que o Estado se torna o

principal agente de promoção social por meio da implantação de um conjunto de ações pontuais inscritas nas políticas sociais.

O Estado de Bem-Estar Social passa a falsa ideia de que o Estado reconhece o protagonismo dos trabalhadores sobre as condições de exploração das relações de trabalho. Para Schons (1999, p.119), “o Estado explicitamente é chamado para arbitrar o conflito entre o capital e o trabalho [...] fazendo até mesmo algumas concessões à classe trabalhadora [...] para manter a ‘tranquilidade e a paz’”.

Para Sposati et al.,

o *Welfare State* – o Estado de Bem-Estar Social – foi a alternativa histórica das sociedades capitalistas do pós-guerra para a resolução das desigualdades sociais. A partir daí ocorreu uma forma combinada entre a chamada política econômica *keynesiana* e o *Welfare State*. Enquanto aquela proporcionava um crescimento sem precedentes – regulado e estimulado – as políticas sociais amenizavam tensões e conflitos, potenciando a produção ou facilitando o consumo. (Sposati et al., 1987a, p.32)

Embora a assistência social estivesse aparentemente presente na proposta política do governo, a área social permaneceu legada ao setor privado mediante apoio financeiro do Estado.

Importante ressaltar que, com o incentivo do Estado, as organizações assistenciais religiosas e filantrópicas deixaram de ser prerrogativa da Igreja Católica, e passaram a surgir entidades dirigidas por outras confissões religiosas, como adventistas, batistas, evangélicas e espíritas.

Entretanto, Vargas não consegue amenizar os efeitos causados pelas turbulências econômicas, políticas e sociais, e é deposto em 1945, o que representou o fim da ditadura e o início da democratização do país.

Esse será um governo que terminará por produzir conciliações, negociações elitistas, novas composições de força e exclusão da

população, fazendo o velho regime ainda que reformado conviver com o quase novo [...]. (Mestriner, 2008, p.71)

Em 1946, no governo do general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) foi promulgada uma nova Constituição, considerada uma das mais democráticas do Brasil. Apesar disso, o governo Dutra não foi diferente; providenciou medidas pontuais na economia, e a assistência social ganhou aporte e reconhecimento de responsabilidade estatal através da criação do Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Social da Indústria (Sesi).

O complexo Senai, Sesi, Sesc e Senac (Sistema S) difundiu gradativamente a necessidade de contratação de assistentes sociais para atuarem na educação social e moral dos alunos das escolas técnicas de aprendizagem industrial.

Nessa estrutura, o Serviço Social passou a realizar encaminhamentos para entidades destinadas à providência de documentos pessoais da demanda atendida pelo Sistema S, atendimento à saúde, orientação familiar, atendimento em grupo, organização de atividades de lazer, alimentação suplementar, organização de associações de alunos; típica atuação voltada à adequação da mão de obra jovem, necessária às características da indústria na época. A proposta era introduzir nesses alunos “os requisitos psicossociais necessários à reprodução da ordem capitalista, isto é, produzir o operário ajustado a esse estágio de desenvolvimento da formação econômico-social brasileira” (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.264).

Em 1951, Getúlio Vargas retorna ao poder, mesmo com forte oposição da ala conservadora e da atuação sindical, propondo um tipo de gestão que procurou atuar mais sobre o sistema econômico brasileiro, eliminando todos os fatores que pudessem atrapalhar os caminhos da industrialização.

No segundo mandato pouco investiu nas políticas sociais. As ações foram reduzidas a um conjunto de deliberações pontuais nas áreas de saúde, educação, previdência, habitação e assistência social, sem qualquer preocupação no aprofundamento das transformações, necessárias à questão social.

Vargas cuidava de expandir a ação centralizadora do CNSS e da LBA, que passaram a certificar as entidades sociais sem fins lucrativos e deliberar sobre o repasse de recursos financeiros a elas.

A insatisfação da sociedade com o aumento do custo de vida e a oposição das lideranças econômicas e políticas da época põem fim ao segundo mandato de Vargas, culminando com o seu suicídio, em 1954.

Na sequência, Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) chega à presidência e apresenta projeto otimista de fazer o país crescer cinquenta anos em cinco. O Programa de Metas de Kubitschek priorizou o crescimento dos setores de energia, transporte, alimentação e indústria de base, dando pouca ênfase à assistência social.

As principais metas, além da construção de Brasília, podem ser classificadas em três grandes grupos. Primeiro, os investimentos públicos nas áreas de energia e transporte. Segundo, a ampliação ou instalação de novos e importantes segmentos de bens intermediários, com destaque para as áreas de siderurgia, cimento, minerais não metálicos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizante. E, finalmente, o conjunto de metas relacionadas à indústria de bens de capital, compreendendo a construção naval, a indústria mecânica e a de material elétrico pesado, além da indústria automobilística. (Dedecca & Proni, 2006b, p.79)

Contudo, o setor industrial encontrou limites às inovações tecnológicas exigidas pelo mercado à época, impedindo-lhe acompanhar o desenvolvimento dos países avançados, situação que intensifica a dependência do país com o exterior. O Plano de Metas passou a ser mantido com capital estrangeiro, o que gerou déficit público anunciando o fracasso na sustentação do crescimento.

A supervalorização da política econômica em prejuízo da política social provocou o crescimento das tensões urbanas e rurais, com destaque para os movimentos estudantis, que pleiteavam ensino superior público e apresentavam reivindicações em favor da política de reforma agrária.

Na previdência e assistência social, o governo se interessou pelos IAPs e manteve o abono familiar destinado às famílias numerosas, bem como os programas habitacionais iniciados nos governos anteriores.

Um conjunto de leis (Lei nº 2.756/56, Lei nº 3.470/58 e Lei nº 3.577/59) ampliou os incentivos às entidades sociais e filantrópicas inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), concedendo algumas isenções às instituições através do Certificado de Fins Filantrópicos que isenta as entidades da contribuição da cota patronal⁶ da Previdência Social.

Essas medidas levaram as instituições sociais e filantrópicas a se organizar juridicamente e regular os serviços assistenciais, aumentando o domínio de conhecimentos específicos e absorvendo, gradativamente, o profissional de Serviço Social nessas organizações.

Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), que modifica a proteção social por meio da expansão do sistema particular de serviços e benefícios desenvolvidos pelas indústrias de grande porte, pelas multinacionais, empresas estatais e setor bancário.

Na mesma ordem, foram desenvolvidas as políticas sociais do presidente Jânio Quadros e do vice-presidente João Goulart, que investiram em política anti-inflacionária baseada na industrialização e no incentivo à agricultura.

O governo João Goulart (1961-1964), particularmente, instituiu medidas de combate ao analfabetismo entre a população adulta, desenvolvendo cursos de educação popular com a utilização do método Paulo Freire.⁷ Igualmente na saúde, implantou serviços voltados a assistir a população empobrecida, atuando na proteção à maternidade e à infância.

6. Cota patronal é o recolhimento feito pelos empregadores à Previdência Social sobre a folha de pagamento de seus trabalhadores.

7. Paulo Freire, educador e filósofo brasileiro, construiu método de alfabetização voltado à educação popular.

Na assistência social, continuava a expansão das entidades privadas sem fins lucrativos, incentivadas pelos convênios celebrados com o governo.

Nesse momento histórico, o Serviço Social encontrava-se engajado nas políticas sociais desenvolvimentistas, atuando nas cooperativas habitacionais em vários projetos, como construção da casa própria em sistema de mutirão, produção de horta caseira e comunitária, confecção de roupas e enxovais para recém-nascidos, e grupos de melhorias nos bairros. Iamamoto & Carvalho (1986, p.346) esclarecem que, nesse período, “há, também, um significativo alargamento das funções exercidas por assistentes sociais, em direção a tarefas, por exemplo, de coordenação e planejamento, que evidenciam uma evolução no *status* técnico da profissão”.

Todas essas práticas voltadas para o desenvolvimento comunitário provocaram na categoria um conjunto de indagações acerca da identidade profissional, constatando a necessidade de se converterem as ações paliativas, até então realizadas, em ações de natureza transformadora, iniciando, assim, os primeiros passos para a reconceituação da profissão.

No entanto, a ausência de impacto positivo das políticas sociais diante de contradições e conflitos sociais, políticos e econômicos resultou no movimento militar que implantou no Brasil o governo totalitário pelo Golpe de 1964, instalado, de acordo com Paulo Netto (2008, p.33), para “reverter o processo de democratização que estava em curso antes de 1964 (e de neutralizar os seus principais protagonistas)”.

A estrutura governamental imposta concedeu ao Estado maior controle e poder, proibindo qualquer forma de manifestação social. A proposta governamental da época voltou-se ao crescimento econômico, gerando, por um lado, a estabilidade política, ordem e segurança, e, de outro, marginalização popular, desmobilização social, desarticulação das organizações sindicais. Novamente, a questão social passou a ser tratada de forma repressiva.

O novo modelo econômico e político que instaurou o Estado autoritário, centralizador, repressivo e cruel, levou a presidência do

país, entre 1964-1985, a ser ocupada por uma sequência de cinco militares: general Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), marechal Arthur da Costa e Silva (1967-1969), general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), general Ernesto Geisel (1974-1979) e general João Batista Figueiredo (1979-1985).

Esse grupo de militares governou mediante reformas institucionais que ampliaram o controle e o poder do Estado, lançando o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg/1964-1966), estrategicamente formulado para neutralizar o processo democrático, em curso antes de 1964, e enfrentar a inflação crescente.

Investiu também na criação de agências de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), com amplos poderes para definir gastos prioritários, e instituiu poupanças compulsórias como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

As ações assistenciais continuaram sendo utilizadas para amenizar as expressões das desigualdades sociais. As medidas sociais de Castelo Branco consistiram na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, que unificou e centralizou as ações da previdência, passou a cobrir acidentes de trabalho e ampliou a previdência aos trabalhadores rurais (pelo Funrural),⁸ às empregadas domésticas, aos jogadores de futebol e autônomos.

Igualmente, o governo Costa e Silva, pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), reforçou a ideia autocrática da ditadura e centralizou ainda mais o poder no Estado. “Assim, o Estado autoritário se une fortemente às forças dominantes, colocando fim à política de massas” (Mestriner, 2008, p.154).

8. Lei nº 4.214/63 – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), era um sistema previdenciário específico do trabalhador da área rural, mantido por tributo cobrado sobre o resultado da comercialização de produtos agropecuários. Foi extinto em 1975.

A política social voltou a atender os interesses econômicos, e os serviços passaram a ser ofertados por meio de critérios, especialmente o de renda, que excluía os mais empobrecidos.

De acordo com Pereira,

[...] a partir de 1967, a política social deixou de configurar um simples complemento ou extensão da economia e se afirmou como um meio importante de acumulação de riquezas. Os programas sociais que passaram a ser desenvolvidos desde então tinham como objetivo prioritário atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal. Ou seja, embora públicos na sua gestão, tais programas tiveram a sua execução privatizada. (Pereira, 2008a, p.136)

O governo Médici prossegue com a mesma política econômica, que, embora apresentasse bom desempenho, começava a despertar as primeiras preocupações com o aumento da dívida externa e interna. O governo Geisel, sentindo os primeiros sinais de fracasso do “milagre econômico”, denominação dada ao crescimento econômico da época, instalou o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O primeiro propunha mudar o padrão de desenvolvimento industrial e, ao mesmo tempo, manter o crescimento econômico, promovendo a economia nacional com a captação crescente de recursos externos em condições de alto risco.

O segundo plano buscava superar as dificuldades de continuidade do crescimento e objetivava estabelecer um padrão industrial semelhante ao dos países avançados.

Esse plano trouxe fortes indicadores do empobrecimento da classe trabalhadora, o que levou o Estado a apelar para as políticas sociais com expansão de alguns programas, sobretudo nos setores da saúde e da previdência, para abrandar as desigualdades sociais latentes. Nesse período foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e instalado o Conselho de Desenvolvimento Social, ambos para enfrentamento da pobreza.

Para Mota (1995, p.169),

[...] a expansão dos sistemas particulares de proteção social se dará, principalmente, nas grandes indústrias multinacionais, nas empresas estatais (produtoras de bens e serviços) e no setor bancário. Tais iniciativas integram o sistema de proteção social vigente pós-1964, o qual era composto pelos serviços próprios e/ou gerenciados pelas empresas, pelas entidades empresárias como Sesi, Sesc e Senai, pelo complexo filantrópico e pela previdência social pública. Uma nova divisão socioinstitucional de seguridade se instala com base na formação de clientela específicas para os serviços existentes, quais sejam: serviços para os trabalhadores das pequenas e médias empresas nacionais; uma seguridade social própria do trabalhador da grande empresa, podendo ser uma estatal, um banco ou a moderna indústria automobilística; e o INPS, para os demais trabalhadores.

Em 1974, passa a ser concedida a renda mensal vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo, momento em que o Ministério da Previdência e Assistência Social incorporou a LBA e a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), com o objetivo de imprimir diretriz pedagógica e assistencial às crianças e aos adolescentes, abandonados e infratores, sob a ótica do modelo punitivo do Código de Menores.

A assistência social restringiu-se às ações desenvolvidas pela LBA, apoiada na atribuição da responsabilidade social à iniciativa privada, através da ampliação dos benefícios concedidos às instituições sociais. Esse fato motivou a sociedade civil organizada a constituir, formalmente, novas entidades filantrópicas (creches, asilos, hospitais, abrigos e instituições dispensárias).

O Estado, por sua vez, passou a financiar programas e projetos sociais elaborados em gabinetes, de caráter compensatório, sem qualquer base na realidade, configurando o chamado Estado assistencial, descompromissado com o enfrentamento da questão social.

Nesse momento de ampliação das instituições e incorporação das práticas assistenciais pelas instâncias governamentais, o Serviço Social, de acordo com Mestriner,

[...] busca legitimar-se pelos resultados que produz, procurando ultrapassar a concessão de auxílios financeiros e materiais, com aplicação de técnicas psicossociais para redução da dependência do cliente, tal padrão de atenção passa a ficar restrito a profissionais da área, que nem toda instituição pode contratar. Esta teorização e a maior racionalidade do Serviço Social provocam uma dicotomia entre promoção e assistência, deixando esta última para voluntários e auxiliares sociais. (Mestriner, 2008, p.146)

Nesse contexto, o Serviço Social, que desde os anos 1960 vinha discutindo a metodologia e a ideologia da atuação profissional, promoveu, pelo Movimento de Reconceituação, vivido no final da década de 1970 e início dos anos 1980, a ruptura com as práticas paternalistas e propôs atuação identificada, comprometida com os interesses das classes populares. Um movimento que reclamou nova base teórico-metodológica e negou a reprodução do Serviço Social dos países da Europa e dos Estados Unidos.

A profissão passa a apoiar-se na perspectiva dialética,⁹ aproximando a prática da ideologia marxista, que determina repensar e expandir a dimensão política da atuação profissional.

No plano do exercício profissional, a esse movimento vivido no final dos anos 1970 e início da década de 1980, correspondeu um avanço significativo da prática social, especialmente no sentido de

9. A noção de dialética origina-se no pensamento clássico grego e é retomada e reformulada por Hegel. "O finito deve, portanto, ser apreendido a partir do seu oposto, o infinito, o universal, e é essa relação entre o particular e a totalidade que Hegel denomina *unidade dialética* [...] aplicada aos fenômenos historicamente produzidos, a ótica dialética cuida de apontar as contradições constitutivas da vida social que resultam na negação e *superação* de uma determinada ordem (Quintaneiro, Barbosa & Oliveira, 2002, p.28-9).

que passou a ter um novo ponto de ancoragem, construído com base nas alianças com a classe trabalhadora. (Martinelli, 2008, p.147)

O III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, em setembro de 1979, evidenciou a mudança projetada na prática profissional quando, em assembleia geral organizada pelo Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), decide-se que a mesa de honra seja composta por representantes dos trabalhadores, em vez de autoridades políticas. Paulo Netto (2008, p.149) afirma que “a partir daí, a interlocução entre o Serviço Social e a tradição marxista inscreveu-se como um dado da modernidade profissional”.

[...] no bojo do Movimento de Reconceituação, verifica-se a gestação de uma trajetória de ruptura com as marcas de origem conservadora da profissão. Ou seja, procura-se reorientar o potencial da prática profissional no horizonte dos interesses daqueles que participam da sociedade através do seu trabalho. (Iamamoto, 2007a, p.123)

O último presidente do período da ditadura, João Batista Figueiredo, assume o governo no bojo da crise do regime, adotando uma política econômica recessiva em virtude da dívida externa, fragilizando o Estado como protagonista do processo de desenvolvimento econômico.

Embora os planos econômicos adotados dessem ênfase à estrutura industrial complexa, o setor brasileiro mostrava-se pouco competitivo em virtude da insuficiência tecnológica, frustrando o projeto de industrialização.

O cenário volta a favorecer os movimentos sociais para a redemocratização com a reconstituição das organizações populares, a partir de discussões de problemas cotidianos e pontuais, como insuficiência de infraestrutura, falta de creche para filhos dos trabalhadores, precariedades dos transportes, aumento da violência e discriminação contra a mulher. Ações que foram ganhando força,

volume e passaram a reivindicar melhoria salarial, aumento de emprego, garantia e expansão de direitos sociais.

A dívida externa contraída no período leva à adoção de mudanças na política econômica nacional a partir dos anos 1980. Na negociação da dívida externa, foi assinado acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em que se adotou política de ajuste financeiro, na lógica do crescimento da economia brasileira.

Dentre os instrumentos de controle da dívida estavam o corte dos gastos públicos, a emissão de moeda e a venda de títulos do Tesouro Nacional, medidas que alimentaram o processo inflacionário, desencadeando efeitos sociais incontroláveis: desemprego, precarização das condições de trabalho, elevação dos índices de pobreza e vulnerabilidade social, aumento do número de famílias chefiadas por mulheres e crescimento da criminalidade. Demandas que emergem na contramão da política de cortes com gastos públicos.

As políticas sociais do período tornaram-se mais seletivas, voltadas a atender os mais carentes dos carentes, reforçando a prática assistencialista e clientelista. A insuficiência do Estado na oferta de programas sociais levou à expansão da participação da sociedade civil nas ações assistenciais, provocando o desmonte da proteção social, até então mantida pelo poder público.

O corte nos gastos sociais foi se refletindo na desresponsabilização do Estado com a questão social. A seguridade social no Brasil passou pelo processo de privatização das políticas de saúde e assistência social, seguindo o ideário neoliberal.

A solução encontrada pelo Estado no trato da questão social foi a transferência da execução da política de assistência social para as organizações não governamentais, através de celebração de convênios e parcerias técnicas e financeiras, que favoreciam a prática da filantropia e do voluntariado, historicamente presentes nas práticas sociais.

Os anos 1980 representam um período de crise para a economia brasileira; o país, fortemente marcado pela pobreza e exclusão social, tornou-se cenário de transição do regime autoritário

para a retomada da democracia, quando surgiram os movimentos de defesa dos direitos sociais e a campanha nacional pelas “Diretas Já”. Mediante processo de eleição via Colégio Eleitoral, abriu-se espaço para a participação de candidatos civis. Tancredo Neves foi eleito, mas não chegou a governar, em decorrência de seu falecimento, assumindo o vice-presidente José Sarney, que governou no período 1985-1990, conhecido como a Nova República.

Esse governo atingiu a popularidade por meio do Plano Cruzado, que consistiu no congelamento de preços e salários, dando a perversa noção de estabilidade econômica que, na verdade, acirrou a precariedade de vida da população.

Mestriner assinala:

[...] o governo Sarney, empossado em 1985, põe em execução um quadro de reformas institucionais, visando ao desenvolvimento econômico e o enfrentamento da “questão social”, num clima bastante conflituoso. Tal empreendimento vai ser ainda dificultado pelo próprio estilo de governar de Sarney, sem agressividade e sem forças para superar antigos compromissos e ganhar legitimidade. (Mestriner, 2008, p.186)

Dentre as estratégias para enfrentar a pobreza, o governo reorganizou a Secretaria da Assistência Social dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social, dando ênfase à assistência social entre as políticas públicas, ação que acabou não sendo viabilizada pela falta de definição das fontes financiadoras.

Em 1985, através de decreto, cria a Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), subordinada ao gabinete da presidência, com a finalidade de elaborar e executar projetos sociais de baixo custo no âmbito da ação comunitária; por exemplo, lança o Plano Nacional do Leite de Crianças Carentes, conhecido como o “leite do Sarney”, distribuído gratuitamente para a população, tendo como público-alvo crianças de zero a sete anos de idade, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos.

O governo do *slogan* “tudo pelo social” acaba reincidindo nas práticas assistencialistas e emergenciais.

Assim, neste período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política brasileira, subsumida a crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social. As propostas de reestruturação das políticas sociais, formuladas no âmbito dos grupos de trabalho criados pelo governo José Sarney destinados a “repensar” as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, não foram implementadas [...]. (Behring & Boschetti, 2008, p.144)

Nos anos 1980, o Serviço Social avançou na proposta da atuação profissional voltada para os interesses da classe trabalhadora, “tendo como objetivo não mudar o comportamento ou meio, mas contribuir para organização e mobilização social nas lutas específicas [...] para derrotar o capitalismo” (Faleiros, 2007, p.19).

Período que contou com a ampliação das escolas de Serviço Social, bem como cursos de pós-graduação brasileiros. Esse fato contribuiu para o debate das diversas vertentes ideológicas que permeiam a profissão, como também para o crescimento de pesquisas na área, interlocução com as demais ciências sociais e, sobretudo, para significativa produção teórica.

Na gestão militar de Figueiredo, instalou-se o processo impulsionado pela expressiva participação da sociedade para mudanças estruturais em todas as áreas das políticas sociais, com vistas a redefinir o sistema de proteção social brasileiro. Simultaneamente à reforma constitucional do país, aconteceu o momento de transformação da economia mundial emergindo o processo de globalização financeira e produtiva com ampla adesão por parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, concepção que defendeu a transferência da execução das políticas sociais para a sociedade civil organizada e desresponsabilizou o Estado pelo trato da questão social.

Em meio a essa realidade, foi designada para o Congresso Nacional a redação da nova Constituição, que conviveu com pressões advindas dos segmentos com interesses afetados. Mas as articulações da sociedade nacional e de personalidades comprometidas com o ideal democrático levam à promulgação da nova Constituição Federal, a 5 de outubro de 1988.

A Carta Magna instituiu o conceito de cidadania, reconhecendo cada brasileiro como sujeito de direitos civis, políticos, sociais, e anunciou um novo formato para a gestão e o financiamento das políticas sociais, a partir de modelo descentralizado e participativo.

O sistema descentralizado e participativo é definido por Uga (1991, p.97) como:

[...] um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder ou dos objetos de decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos.

De acordo com Behring & Boschetti (2008, p.141):

[...] a Constituinte foi um processo duro de mobilização e contra-mobilização de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a segurança social, os direitos humanos e políticos, pelo que merece a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães [...].

Impõe uma governabilidade social democrática, participativa e controlada, capaz de aproximar os serviços e as ações públicas das necessidades da população, considerando as particularidades de cada território.

Para Sposati & Falcão (1990, p.18),

A descentralização constitui igualmente uma excelente fórmula de organização da ação do Estado. O desenvolvimento das funções do Estado é de tal monta, que os organismos centrais de decisão se encontram paralisados ou limitados em sua ação. No caso brasileiro, é certo que os interesses e as especificidades locais foram e são pouco reconhecidas pelas ações do Estado federal.

A Constituição de 1988 dedica um capítulo à seguridade social, que passa a ser composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social (artigo 194).

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.

Parágrafo Único – Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A assistência social ganha seção específica (artigos 203 e 204), estabelecendo diretrizes a serem adotadas pela Política de Proteção Social, de direito do cidadão e dever do Estado. Conquista efeti-

vada graças ao processo de luta e participação dos sujeitos dessa política.

Nesse momento histórico, de reconhecimento da assistência social como política pública de fato e de direito, o Serviço Social encontra-se diante do desafio de casar o projeto ético-político da profissão com a Política Pública de Assistência Social sob a ótica do direito, da universalidade e do dever do Estado, condição legal pleiteada desde o movimento de reconceituação da profissão. Importante ressaltar ainda que a nova configuração da assistência social passa a demandar expressivo número de profissionais, não mais na condição de executor, mas, de planejador e gestor da política de assistência social.

As conquistas da política de assistência social

A partir da Constituição Federal de 1988, a política de assistência social ganha corpo de política pública e passa a integrar o Sistema de Seguridade Social, adquirindo caráter de universalidade, uniformidade e equidade sob a responsabilidade do Estado e a participação social nas tomadas de decisões acerca dessa política.

Política pública não é sinônimo de política estatal. A palavra “*pública*”, que acompanha a palavra “*política*”, não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim com que em latim se expressa com *res pública*, isto é, *coisa de todos*, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, *ação pública*, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. É o que preferimos chamar de *controle democrático* exercido pelo cidadão comum, porque é um controle coletivo, que emana da base da so-

cidade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania. (Peireira, 2007, p.222; grifo do autor)

No capítulo da seguridade social, a Constituição (1988) prescreve no artigo 203 os destinatários da assistência social, e, no artigo 204, as fontes de financiamento e, sobretudo, as diretrizes a serem adotadas.

Artigo 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Artigo 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Historicamente, até 1988, a assistência social não compunha o conjunto de diretrizes do Estado, e as ações previstas eram legadas às entidades sociais sem fins lucrativos, parcialmente financiadas pelo Poder Executivo.

De fato, a Constituição de 1988 anuncia a assistência social como “instituição constitucional integrada à seguridade social, como dever do Estado, por meio de políticas públicas” (Simões, 2009, p.27), redefinindo o processo histórico da assistência social no Brasil, sinalizando para a ruptura com as práticas assistencialistas e a visão fatalista da pobreza. São mudanças ocorridas em tempos de acirramento da dívida externa do país, provocando a emergência da pobreza que, na década de 1980, atingiu mais da metade da população nacional. Essa realidade contracena com o contexto mundial de afirmação da globalização da economia, que tem como modelo de nação o Estado mínimo, chocando-se com os princípios da democracia inscrita na Constituição Federal.

Martins conceitua:

Simplificadamente, a globalização pode ser entendida como o resultado da multiplicação e da intensificação das relações que se estabelecem entre os agentes econômicos situados nos mais diferentes pontos do espaço mundial. Em outras palavras, trata-se de um processo que, para avançar, requer a abertura dos mercados nacionais e, tanto quanto possível, a supressão das fronteiras que separam os países uns dos outros. (Martins, 2000, p.16)

O fenômeno da globalização supõe a liberdade nas relações entre os agentes econômicos mundiais, o que no plano ideológico ajusta-se ao pensamento liberal, que nesse momento passa a ser chamado de neoliberalismo, o novo liberalismo, defendendo a proposta do Estado reduzido e a precarização das políticas sociais.

O pensamento liberal é produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa aparecida com a Revolução Industrial na Inglaterra [...].

[...]

[...] o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não intervencionismo estatal na esfera econômica e social. (Vieira, 2007, p.186)

A primeira fase das políticas sociais brasileiras orientadas pelos princípios democráticos e de direitos se iniciam com enfrentamento das contradições impostas pela nova ordem da economia mundial.

Ao mesmo tempo, acontece a primeira eleição direta do país para Presidência da República, em 1989, com a vitória de Fernando Afonso Collor de Mello, um político que discursava na contramão das proposições da Constituição em vigor. Inspirado no ideário neoliberal, que tem como princípio fundamental a liberdade econômica, o novo governo, em meio à crise política e econômica dos anos 1990, adota um plano de estabilização econômica, o qual decreta troca da moeda de cruzeiro novo para cruzeiro, confisca contas correntes, cadernetas de poupança, inicia o processo de desmontagem do setor estatal e passa o comando financeiro para o capital privado.

As primeiras medidas do Plano Collor reduziram o papel do Estado e instauraram as privatizações, especialmente dos setores de telecomunicação, energia elétrica, siderurgia e transporte, eliminando as barreiras para o livre comércio que permite entrada e saída de capital estrangeiro no país. Modelo econômico defendido no Consenso de Washington realizado em 1989 e ao qual o Brasil aderiu em 1990. Foi um evento que contou com a participação dos presidentes eleitos da América Latina, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). No evento, foram apresentadas as reformas econômicas em curso, baseadas nos princípios da liberdade econômica; da maximização de lucros pela iniciativa privada em decorrência da redução de emprego, salário e direitos sociais; aumento do preço dos produtos básicos e fragilização dos movimentos so-

ciais. Consequências que afetam diretamente o trabalhador, reproduzindo a pobreza e a desigualdade social.

No entanto, o Plano Collor não deu sustentação a sua proposta de governo, e o Brasil voltou a conviver com a inflação, a crise política, gerando a efervescência dos movimentos sindicais e populares, “num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira” (Behring & Boschetti, 2008, p.143).

No campo social, apesar do discurso a favor dos “descamisados” e “pés descalços”, Collor desencadeia o desmonte do sistema de proteção social constituído nos governos anteriores, afetando mais diretamente a seguridade social, na tentativa de desvincular os benefícios sociais do valor do salário mínimo. Também veta o projeto de regulamentação da assistência social, em 1990, cujo teor originaria a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

As ações nas áreas da assistência social centram-se em programas seletivos e focalizados de enfrentamento da pobreza, tarefa atribuída, especialmente, à sociedade civil organizada. Um dado curioso é que, no período de 1989 a 1991, foram registrados cortes significativos nos recursos destinados à LBA e, conseqüentemente, às entidades sociais.

Nesse momento, o Serviço Social se posiciona em terreno contraditório: de um lado, a Constituição impondo reforma democrática do país e a garantia de um conjunto de direitos sociais, e, do outro, as transformações societárias sob a ótica neoliberal, apontando para a fragilização do trabalho e a refilantropização.

Contradição que traz para o profissional de Serviço Social novos desafios, amadurecimento e consolidação da profissão, por meio da discussão e proposição de um projeto ético-político que explicita os compromissos da categoria com autonomia e emancipação social dos indivíduos. Importante esclarecer que a proposta do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro vem sendo construída desde o Movimento de Reconceituação (final dos anos

1970), comprometendo a profissão com os interesses da classe trabalhadora, incluindo o processo de democratização do país.

Nitidamente, os discursos de Collor sinalizam para o Estado mínimo e professam o ideário neoliberal. Mestriner afirma:

Sob a influência das tendências globalizantes da economia, que marginaliza o Estado no processo de desenvolvimento, colocando no mercado todo o poder de regulação, Collor endossa a agenda pública de priorização do ajuste externo e da estabilização da economia, subordinando questões como a redução da pobreza, a garantia de direitos sociais, a consolidação das instituições democráticas e a preservação do meio ambiente, prioridades para o país até então e que colocavam o Estado no centro das proposições e encaminhamentos. (Mestriner, 2008, p.199)

Do ponto de vista legal, o período proporciona a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 –, e instaura a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente, em substituição à repressão do Código de Menores; porém, a operacionalização política da lei demandou discussões e desafios nos anos subsequentes. Assim como a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), que regulamenta os eixos da universalização de acesso a todos e dever do Estado na sua condução.

Dois anos após a eleição, sucessivas denúncias de corrupção do alto escalão do governo e escândalos envolvendo a LBA, que supostamente estabeleceu convênios com instituições fantasmas, põem fim ao governo Collor, através do processo de *impeachment* e a posse do vice-presidente Itamar Augusto Cantiero Franco, que governa de 1992 a 1994, disposto a conter a inflação através da elaboração do Plano Real, coordenado pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

A proposta tem como princípio manter o valor externo da moeda e reconquistar a confiança do capital estrangeiro, baseada em um programa de ajuste fiscal associado a um rol de medidas de

atração de capital externo, mediante abertura para as privatizações, viabilidade das fusões, incorporações de empresas e oferta de prazos sedutores aos investidores internacionais.

O plano provoca queda acentuada das taxas de inflação, ao mesmo tempo em que altera o projeto de desenvolvimento do país e impulsiona a integração da nação ao mundo globalizado, chocando-se com os princípios da universalidade, da responsabilidade pública, da gestão democrática e dos direitos sociais assegurados na Constituição de 1988.

No caso da assistência social, a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988 desencadeia vários movimentos envolvendo trabalhadores da área, sindicatos, organizações não governamentais, profissionais liberais, partidos políticos, intelectuais, parcelas da Igreja e universidades, organizados em grupos de estudo, fóruns de discussão, comissões temáticas, trabalhando para a construção do projeto de lei para regulamentação da política.

O primeiro projeto de lei foi formatado em 1989, sob a autoria do deputado Raimundo Bezerra, que, após aprovado pela Comissão Temática e pela Comissão de Finanças, seguiu para o Senado e foi integralmente vetado pelo presidente Fernando Collor de Mello, em 1990.

Em abril de 1991, a matéria volta a ser colocada em pauta no Legislativo, passa por algumas alterações e ganha apoio de outros deputados federais. Nesse mesmo ano, em Brasília, impulsionado por grande esforço empreendido pelos segmentos envolvidos na construção da lei, foi realizado o primeiro Seminário Nacional de Assistência Social. Desse evento surgiu a Comissão Nacional pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que construiu um documento denominado “Ponto de vista que defendemos”.

Em 1992, surge um novo projeto de lei, fruto do trabalho dessa comissão, agora relatado pela deputada Fátima Pelaes, que, ao ser apresentado, sofre ameaça de ação de inconstitucionalidade por parte do procurador-geral da República, dr. Aristides Junqueira, inviabilizando a regulamentação da lei.

De forma muito expressiva, os profissionais de Serviço Social participaram do processo de construção da lei de regulamentação da política de assistência social. O tema foi amplamente debatido no Congresso Nacional de Serviço Social realizado de 24 a 28 de maio de 1992. Nessa época, o Ministério do Bem-Estar Social, dirigido por Jutahy Magalhães Júnior, em parceria com a LBA, Sesc e Sesi, promove encontros em todo o país, articulando participação das organizações da sociedade civil, da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, culminando na Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993.

O evento contou com a participação da vereadora de São Paulo e assistente social Aldaíza Sposati na plenária, a qual apoiou o projeto de lei, discutindo-o artigo por artigo; aprovado, ele foi enviado ao Conselho Nacional de Seguridade Social. Após revisão do conteúdo, a proposta foi encaminhada para o Ministério do Bem-Estar Social para aprovação do presidente Itamar Franco. Este, por sua vez, o remeteu ao Congresso Nacional, que o apreciou e aprovou em setembro de 1993, e, em novembro do mesmo ano, o Senado fez o mesmo.

Assim, na gestão do presidente Itamar Franco e do ministro Jutahy Magalhães Júnior, foi aprovada e publicada a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) – Lei nº 8.742, em 8 de dezembro de 1993.

A Loas inaugura uma nova era para a política de assistência social brasileira e cria o desafio da implantação de seus princípios e diretrizes, sobretudo na construção de novos conceitos, culturas, concepções e práticas.

A política de assistência social passa a se afirmar sobre os paradigmas da garantia de direitos, da proteção social, do caráter não contributivo, da responsabilidade estatal, da integração com as demais políticas públicas e universalização do acesso aos bens e serviços.

No primeiro artigo, a Loas assegura que a assistência social provê mínimos sociais, reconhecendo a necessidade de garantir a

provisão de benefícios eventuais dada a realidade de pobreza e miserabilidade instalada no país. Sobre a questão dos mínimos sociais, Sposati explica:

[...] considero que há uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra que considero ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência, e a segunda em um padrão básico de inclusão [...]

[...]

[...] propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade*. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo. (Sposati, 1997 apud Silva, Yasbek & Giovanni, 2006, p.126)

No capítulo III, a Loas dispõe sobre a organização e gestão da política de assistência social, definindo as ações necessárias para efetivação da descentralização e participação da sociedade exigindo que cada instância de governo tenha uma estrutura operacional composta por Conselho de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social, Órgão Gestor para comando único da política de assistência social e do Plano de Assistência Social.

No capítulo IV, classifica os benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, diferenciando-os enquanto práticas, mas articulados ao sistema de proteção social.

Essa nova cultura em torno da assistência social é concebida na gestão descentralizada, que atribui às esferas federal, estadual e municipal a corresponsabilidade no financiamento e execução da política, elegendo o município como instância dotada de capacidade técnica e operacional para gerir o sistema municipal de assistência social, dentro dos preceitos da municipalização.

Na organização da gestão, a Loas apresenta como competências dos governos federal e estadual as funções normativas e a participação no financiamento da assistência social, e, do município e

Distrito Federal, a execução das ações finalísticas da política. O que Ferreira explica:

Aos municípios e ao Distrito Federal coube a carga mais pesada: garantir o custeio e a implementação dos benefícios eventuais (auxílio natalidade e morte), implementar os projetos de enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei. (Ferreira, 2000, p.144)

A descentralização não é apenas forma de divisão de responsabilidade e de custeio da política, mas um modelo de governança pautada no protagonismo da participação popular e do poder local.

Nesse sentido, a participação popular é regulamentada com a criação de instâncias deliberativas como os conselhos de assistência social e as conferências de assistência social. A primeira é órgão deliberativo e permanente, de caráter paritário entre o poder público e a sociedade civil, com competência para deliberar sobre a política de assistência social. A segunda, realizada a cada dois anos pelas três esferas de governo, mediante efetiva participação social, tem como atribuição avaliar execução, financiamento e gestão da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política.

Para Raichelis, a participação popular

Significa acesso ao processo que informa as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (Raichelis, 1998a, p.40)

Embora esteja constitucionalmente reestruturada, a assistência social ainda preserva, nos anos 1990, a identidade com clientelismo e compadrio, e, no que tange à responsabilização do Estado, a

subordinação aos interesses econômicos e políticos. Continua sendo praticada pela sociedade civil organizada e pelo Estado como política não prioritária, sem definições claras de seus objetivos e sem planejamento das ações e articulações com outras políticas setoriais.

Para Sposati, Falcão & Teixeira (1989, p.27),

Superar a assistência social enquanto ajuda significa conferir-lhe o estatuto de uma política social, isto é, articulá-la como proposta universal. Embora não se tenha perspectiva de cristalizá-la como forma discriminada de atenção, é necessário que esta ganhe nova visibilidade, saia do limbo. Deve-se lembrar que, embora conte com um aparato organizacional e orçamentário, a assistência social pública não se explica como uma política social à medida que esta é conflito, oposição e contradição de interesses.

No nível federal, até 1994, as conquistas da assistência social conferem ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), substituto do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em parceria com a LBA, o poder de oferecer, aos estados e municípios, programas de capacitação aos técnicos da política, para viabilizar prática efetiva do sistema descentralizado e participativo.

Os estados e municípios iniciam a criação da estrutura técnica e operacional definida na Loas, mas os municípios, de modo muito particular, limitam-se a transformar as antigas estruturas, principalmente os fundos sociais de solidariedade, coordenados pelas primeiras-damas, em órgãos gestores, sem proceder à mudança proposta pela política, favorecendo a permanência das práticas clientelistas.

Entretanto, a assistência social avança enquanto política de Estado e passa a ser espaço de defesa dos segmentos mais atingidos pela pobreza e desigualdade social. Essa conquista confronta-se com a investida do país na retomada do crescimento econômico baseado nas ideias neoliberais, que defendem as propostas de redução do Estado no controle de alguns setores da economia e

no desmonte das garantias constitucionais de universalização do acesso às políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência social.

O governo Itamar Franco, apesar de viabilizar a promulgação das leis orgânicas das políticas sociais, não consegue ser criativo na área social, reproduzindo todo o legado dos governos anteriores, não apresentando evolução na garantia dos direitos sociais inscritos nas normas vigentes.

Em 1995, o país passa a ser presidido por Fernando Henrique Cardoso, que instituiu o Plano Real, propondo alteração do projeto de desenvolvimento e integração da nação no contexto internacional da globalização, tendo como eixo central a privatização de parte importante do patrimônio público; esse projeto gerou impactos negativos no campo do trabalho, no meio ambiente, na educação e, acumulativamente, problemas sociais.

Novamente o Brasil encontra-se em um processo fortemente concentrador de renda, em que a economia prioriza a exportação, produzindo cada vez mais bens de consumo para países ricos. Esse tipo de processo não gerou emprego e renda para a classe trabalhadora e ainda manteve altas taxas de juros.

No caso das políticas sociais, o governo administra através de medidas provisórias, como o caso da MP nº 813, de 1º de janeiro de 1995, que extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, a LBA e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA). A assistência social passa a fazer parte da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social, gerida pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No mesmo ano, cria-se o Programa Comunidade Solidária, com ações de combate à miséria no país, priorizando atendimento nas áreas da alimentação e nutrição, desenvolvimento urbano através de saneamento básico, habitação e desenvolvimento rural. O programa ficou locado na Casa Civil e foi presidido pela primeira-dama, Ruth Cardoso.

“A estratégia desse programa é de *ação coletiva*, com apelo à solidariedade e parceria da sociedade civil e do Estado” (Silva,

2007, p.62; grifo do autor). O Comunidade Solidária envolveu parcerias entre o Estado e iniciativas particulares da sociedade civil, como organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias, empresas e fundações, proposta divergente da diretriz da Loas que versa sobre a primazia do Estado na condução da política. O Comunidade Solidária favoreceu o crescimento das organizações privadas, de interesse público, que passaram a assumir a responsabilidade pela melhoria da qualidade de vida da população. Esse programa tornou-se articulador de parcerias e promotor de um novo relacionamento entre Estado e sociedade, sob o apelo do voluntariado e incentivo ao exercício da corresponsabilidade, incluindo a iniciativa privada no combate à pobreza e à exclusão social.

Buscando legitimar a descentralização e a participação popular prescrita na Loas, o Conselho Nacional de Assistência Social convocou, em novembro de 1995, a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, com a presença de 1.069 participantes; o objetivo era avaliar os avanços da política nos dois primeiros anos de implantação da Loas e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da assistência social.

Essa primeira conferência obteve pouca participação dos conselhos de assistência social, dada a herança histórica, política e cultural do país no que se refere a espaços efetivos para a participação social.

Em 1997, foi aprovada a Medida Provisória nº 1.473-30, que propunha alterar o período para a realização das conferências de assistência social de dois para quatro anos, mas, como já estava prevista a II Conferência, foi desencadeado amplo movimento dos conselhos municipais, implantados em 65,4% dos municípios brasileiros, para sua concretização. Assim, realizou-se a Reunião Ampliada do CNAS, em abril de 1997, com a convocação da II Conferência Nacional de Assistência Social, tendo por tema “O sistema descentralizado e participativo da assistência social – construindo a inclusão – universalizando direitos”.

No mesmo ano foi aprovada a primeira norma operacional básica de assistência social (NOB/97), que estabeleceu condições para garantia de eficácia e eficiência da gestão descentralizada da assistência social. Na sequência, em 1998, foi aprovada nova NOB, e esta ampliou as atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social, propondo a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de caráter consultivo, composta por gestores representantes dos três níveis de governo, com competência para pactuar sobre a gestão da política de assistência social da União, dos estados e dos municípios.

A ampliação do número de conselhos municipais de assistência social implantados após a primeira Conferência Nacional justifica-se por ser condição imposta pela Instrução Normativa CNAS nº 1/1997 para repasse de recursos aos municípios, implantação e funcionamento de conselhos, planos e fundos de assistência social.

Entretanto, a ausência de definições claras acerca da política de assistência social não leva em consideração a Loas e fomenta a permanência das práticas solidárias nessa política, que, conforme Spasati, Falcão & Teixeira (1989, p.17), “constitui um conjunto de programas, atividades desconexas em que as ações ganham valor em si mesmas, e não pelas alterações que ocasionam nas condições de reprodução social”.

O Brasil chegou ao final do milênio convivendo com os desafios de participar do processo de globalização enquanto economia competitiva, erradicar as desigualdades sociais instaladas ao longo de sua trajetória, e promover a democracia garantida na Carta Magna de 1988.

Dando continuidade ao processo histórico da política de assistência social, em 2001 o CNAS organizou a III Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema central “A política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios”. A conferência abordou três eixos temáticos: controle social, financiamento e gestão social. Nesse espaço democrático, os participantes repu-

diaram a forma adotada pelos governos federal e estaduais na implantação da política de assistência social, que contraria o princípio de descentralização estabelecido na Loas.

O repúdio esteve diretamente relacionado aos investimentos priorizados pelos governos federal e estaduais, cujos repasses de recursos desrespeitaram os planos municipais de assistência social. Os recursos transferidos aos fundos municipais ocorreram com valores pré-definidos, projetos e metas estabelecidos. Dentre as proposituras dessa conferência, encontram-se a eliminação de pacotes de programas prontos, o fim da liberação de verbas carimbadas e ações sobrepostas.

O relatório final da III Conferência Nacional propôs, ainda, a definição do conceito de mínimos sociais, assegurado no artigo 2º, parágrafo único da Loas, temática que se arrastou até a aprovação dos pisos propostos na Política Nacional e Norma Operacional Básica de 2005.

Em 2001, o governo criou o Programa Bolsa Escola, programa nacional de garantia de renda, vinculada à educação e voltada ao enfrentamento da pobreza. Consistia na transferência de recursos às famílias pobres e em situação de exclusão, condicionada ao retorno e à permanência de crianças na escola.

Na visão dos críticos, o Bolsa Escola tinha caráter compensatório e residual; para seus idealizadores, tratava-se de programa de redistribuição de renda. Com ele, criou-se o Cadastro Único, documento informatizado de identificação do público-alvo a ser atendido nos programas Bolsa Escola, Renda Mínima, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), todos programas de transferência de renda direta aos grupos familiares em situação de vulnerabilidade social.

Podem-se registrar como avanços na política de assistência social, no período, a luta da sociedade pela garantia dos direitos socioassistenciais previstos na Loas; a expansão do Benefício de Prestação Continuada aos idosos e pessoas com deficiência; o processo de descentralização da política mediante a organização téc-

nica operacional dos estados e municípios; a atuação parcial dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo e o cofinanciamento da política de assistência social pela União, pelo Distrito Federal, pelos estados e municípios, embora sem percentual definido em lei.

Nos dez anos subsequentes à Loas, não se pode negar a mudança de paradigma da filantropia e benevolência para a concepção de direitos. Porém, constata-se que as práticas conservadoras persistem no interior da política de assistência social, inviabilizando a consolidação de direitos. Do mesmo modo, as ações sociais permaneceram segmentadas, seletivas e fragmentadas, focadas nos mais pobres entre os pobres, sem contar a fragilidade da atuação das instâncias de controle social da política, especificamente na esfera municipal.

Nesse cenário, o Serviço Social, de modo particular, vem ocupando papel de destaque por ser a categoria que melhor se insere nesse campo de respostas para as diferentes expressões da questão social contemporânea. Nesse espaço abrem-se as possibilidades do exercício profissional comprometido com a autonomia e emancipação da população subalternizada, princípio predominante no Código de Ética da profissão.

A Loas, ao trazer para o centro do debate os direitos, disponibiliza ao profissional de Serviço Social instrumento legal para viabilizar o acesso à cidadania. Sem ignorar as determinações sócio-históricas e ideopolíticas, contraditórias aos princípios da política de assistência social, a atuação competente, ética, com base em metodologias adequadas, torna-se o caminho correto para o assistente social viabilizar acesso aos direitos e garantir o protagonismo dos usuários da política.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva passou a presidir o país. Essa mudança político-governamental construiu o Plano Plurianual (PPA) – 2004-2007, instrumento de planejamento estratégico que expressa diretrizes políticas e econômicas, permite visualizar ações e metas de governo para os quatro anos de mandato. O PPA foi estruturado mediante participação popular: “pela primeira vez,

o governo federal abriu-se para um debate democrático com a sociedade e seus diversos segmentos” (Freire, 2008, p.140).

No entanto, Lúcia Freire (2008, p.155) conclui que:

[...] apesar de ter sido um processo interessante, é evidente que o PPA não incorporou as sugestões ali formuladas de inversão de prioridades. Tanto que aqueles que participaram dos debates nas consultas e plenárias lançaram uma nota de protesto pela não incorporação da maioria das propostas discutidas, configurando um processo pouco substantivo.

Na área social, o governo adotou, como estratégia de enfrentamento à pobreza, o Programa Fome Zero, proposta que tem como principal objetivo implantar uma política de segurança alimentar e nutricional voltada a atender brasileiros em situação de carência alimentar ou vulnerável a ela. O Fome Zero parte do princípio do direito à alimentação como dever do Estado e conjuga com o artigo primeiro da Loas, que assegura atendimento às necessidades básicas.

O problema da fome no Brasil, afeto à assistência social, apresenta um percentual intolerável e exige medidas radicais e emergenciais, porém trata-se de questão estrutural diretamente relacionada à pobreza, que não pode ser resolvida com programas focados somente nas demandas sociais. O Programa Fome Zero, “coloca na agenda pública e em evidência na sociedade a desigualdade e concentração de renda no Brasil” (Silva, Yasbek & Giovanni, 2006, p.127).

Os programas de transferência de renda são outra estratégia adotada na assistência social. A equipe governamental, ao avaliar os programas sociais em curso, optou por sua unificação e, em 2003, transformou o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão-Alimentação no Programa Bolsa Família.

Esse programa mantém as disposições dos programas anteriores, ou seja, de permanência e retorno escolar de crianças e adolescentes, acompanhamento sistemático da saúde de crianças e

gestantes, acrescidas da participação do grupo familiar em ações socioeducativas de assistência social.

O Bolsa Família elevou o valor monetário do benefício, expandiu a idade de cobertura para filhos, até quinze anos de idade, e introduziu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), recurso repassado aos municípios, regularmente, para manutenção das atualizações do programa e desenvolvimento de trabalho socioeducativo com os beneficiários.

No momento de desenhar a proposta, a ala defensora das políticas sociais do país teve como maior desafio garantir a todos os brasileiros os direitos assegurados na Constituição Federal e regulamentados pela Loas. Processo que desencadeou inúmeras discussões no âmbito nacional, visando à reestruturação da política de assistência social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, organizada pelo CNAS em sintonia com o Ministério do Desenvolvimento Social, foi realizada em Brasília em 2003, apontando como principal deliberação a construção do Sistema Único da Assistência Social (Suas), o que originou o novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 15 de outubro de 2004, através da Resolução nº 145 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Suas vem sedimentar as intenções da Loas e marcar nova etapa da proteção social, apresentando com maior clareza os procedimentos para implementação da política de assistência social.

Esse sistema regula e organiza a assistência social pela universalização dos direitos, da igualdade de acesso aos serviços, sem qualquer discriminação, respeita a diversidade das regiões e fortalece as relações entre Estado e sociedade civil.

No texto da Política Nacional de Assistência Social, o Suas

materializa o conteúdo da Loas, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem assegurar direitos de cidadania e inclusão social [...]. Define e organiza os elementos essenciais e

imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme descrito [...]. (Brasil, 2004, p.33)

Para a operacionalidade da política, prevê o uso de tecnologia de informação como forma de elaboração, avaliação e monitoramento das práticas assistenciais e seus resultados.

O novo desenho da política de assistência social padroniza nomenclaturas e pisos de proteção, regulamenta programas, projetos, serviços e ações socioassistenciais em todo o território nacional, evitando paralelismos e dispersão de recursos.

No Suas, os usuários da política de assistência social são famílias, indivíduos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal, decorrentes de rompimento ou fragilidade de vínculos familiares e comunitários.

Esse sistema define e organiza a assistência social em todo o território nacional estabelecendo que a proteção social garanta:

- sobrevivência: através de acesso a renda monetária que possibilite a sobrevivência;
- acolhida: mediante garantia de provisão das necessidades humanas básicas, dignidade;
- convívio familiar: baseado no preceito de que a unidade familiar é a base para o desenvolvimento de potencialidades, subjetividades coletivas, construção cultural e política.

A proteção social tem como base organizacional a matricidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção proativa, integração à seguridade social e das políticas sociais e econômicas; e preconiza que os programas, projetos, serviços, ações e benefícios previstos nos artigos 22, 23, 24 e 25 da Loas tenham como foco prioritário a

família, seus membros e indivíduos, respeitando-se as características territoriais onde se encontram.

Por essa ótica, cabe à proteção social garantir que o núcleo familiar seja capaz de promover a acolhida de seus membros, a convivência, a autonomia, a sustentabilidade e o protagonismo desses indivíduos.

A territorialização significa “o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social” (Brasil, 2005c, p.132).

O princípio da proteção proativa consiste no conjunto de ações socioassistenciais capazes de reduzir as situações de risco social efetivadas, especialmente na proteção social básica.

A integração das políticas sociais e econômicas caracteriza-se pelas ações conjuntas entre elas enquanto dinâmica da gestão da assistência social.

O instrumento regulador do Suas é a Norma Operacional Básica – NOB/Suas, que foi instituída pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, e estabelece as condições para garantir sua eficácia, apresenta conceitos, define estratégias, princípios e diretrizes para a sua operacionalização.

A Política Nacional de Assistência Social define como usuário:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade: ciclo de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (Brasil, 2004, p.86)

Passam a ser funções da assistência social a proteção social nas categorias básica e especial, a vigilância social e a defesa social e institucional.

A proteção social básica tem por objetivo prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O equipamento executor dessa proteção é o Centro de Referência da Assistência Social (Cras), unidade estatal que organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica.

A proteção social especial é subdividida em média e alta complexidade. À primeira cabem os serviços ofertados às famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos laços familiares e comunitários não foram rompidos. A alta complexidade garante proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e comunitário. Esses serviços são oferecidos no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) enquanto unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados.

A defesa social e institucional aponta para integração e articulação da assistência social com a saúde e previdência, sob a tutela da seguridade social, como forma de assegurar a efetivação dos direitos socioassistenciais e sua defesa, através dos mecanismos de ouvidoria, conselhos, centros de referência e outros espaços de execução da assistência social.

Já a vigilância social visa ao conhecimento das situações de vulnerabilidade social que incidem sobre a população de determinado território, criando formas de sistematização de informações, construção de indicadores que evidenciem demandas prioritárias a serem trabalhadas pela assistência social.

O Suas propõe a gestão descentralizada e participativa, com novo desenho, deixando claras as atribuições e competências do Estado nos três níveis de governo, que serão tão mais efetivas

quanto maior a ampliação dos espaços de participação e controle da sociedade.

Trata-se, portanto, de uma nova versão para a relação entre o público e o privado, que se estabelece através de ações integradas e articuladas entre a sociedade civil e o Estado. Outro ingrediente fundamental na relação público-privado e na reorientação da política é a consecução da assistência social em sistema de rede socio-assistencial, ou seja, o conjunto integrado de ações da iniciativa pública e privada para ofertar programas, projetos e serviços na provisão da proteção social.

A Loas, no artigo 24, define como programas “ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”.

No artigo 25, considera projetos os investimentos que buscam subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria da qualidade de vida dos grupos populares. Já os serviços (artigo 22) compreendem as atividades continuadas, voltadas para as necessidades básicas, que visem à melhoria da qualidade de vida da população.

No sentido de potencializar a capacidade gestora dos entes federativos, o Suas exige requisitos para a gestão da União, dos estados e do Distrito Federal. Atribui três níveis para os municípios: inicial, básico e pleno. Cada nível apresenta requisitos e responsabilidades para o repasse do cofinanciamento (federal e estadual) e garante a autonomia deles, capacidade que os municípios comprovam por meio do aprimoramento da gestão da assistência social.

As comissões intergestores bipartites (CIB) são regulamentadas como instâncias formais de negociação e pactuação dos níveis de gestão dos municípios, organizadas dentro dos estados, compostas por representantes indicados pelo órgão gestor estadual de assistência social e gestores municipais indicados pelo Colegiado

Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) ou congêneres.

Na PNAS, os municípios brasileiros são classificados por porte, de acordo com o número de habitantes:

- Município de pequeno porte I, com população de até 20.000 habitantes.
- Pequeno porte II, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes.
- Médio porte, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes.
- Grande porte, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes.
- Metrópole, com população superior a 900.000 habitantes.

Os princípios organizativos do Suas reforçam a democratização do Estado, a promoção de maior justiça social, políticas mais eficientes e distribuição mais equitativa dos serviços públicos para toda a população.

Silveira (2007, p.62) descreve:

Afirmar que a assistência social deve ser socialmente assumida no bojo de um projeto político emancipatório não significa que ela isoladamente enfrenta e supera a exclusão, a pobreza e outras expressões da desigualdade. É preciso reconhecer os limites das políticas sociais na alteração das estruturas de poder e nos determinantes geradores das demandas por direitos. Não obstante, essa política tem um potencial estratégico na ampliação do sistema de proteção social e da consciência crítica.

O Suas consolida o modelo de gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica, estabelecendo divisão de responsabilidades entre os vários níveis de governo, respeitando a diversidade das regiões decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas.

Na assistência social, o compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tornou-se proposta preliminar da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas¹⁰ (NOB/RH) que, após longo debate, teve seu texto final aprovado em dezembro de 2006.

A NOB/RH/Suas consolida os princípios e diretrizes nacionais para gestão de recursos humanos na política de assistência social, no âmbito do Suas, normatiza preceitos éticos para os trabalhadores da assistência social e define equipes de referência para atuarem na política. Dentre as ações asseguradas, propõe capacitação continuada de recursos humanos, estabelece a criação de planos de carreira, cargos e salários, extensivos aos trabalhadores das entidades e organizações de assistência social não governamentais. O financiamento da gestão de recursos humanos é responsabilidade e atribuição dos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, encarregados da organização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do Suas (CadSuas), bem como do controle social da gestão de recursos humanos e formalização das regras de transição em cada uma das instâncias de governo.

No período compreendido entre 2006 e 2009, o Suas ganhou efetividade nas funções de vigilância e defesa social, através do Suasweb,¹¹ um sistema de tecnologia da informação (TI) de acesso universal onde são lançadas e acessadas informações relativas a gestão, planejamento, execução, avaliação, prestação de contas físicas e financeiras da política de assistência social nacional, possibilitando consultas, pesquisas e dados sobre a Rede Suas. Essa medida originou a Política de Tecnologia e Informação do MDS, construída coletivamente pelos membros do Comitê Gestor de Tecnologia e Informação, constituído a partir de 2005 com a missão de aprimorar ferramenta capaz de coletar, transferir, processar,

10. Sobre essa temática, consultar MDS/CNAS, Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

11. Aspectos regulatórios desse processo estão publicados na Portaria nº 459/2005 e traduzidos no Manual de Orientação Técnica do Suasweb (Brasil, *on-line*).

produzir informações e comunicar à sociedade o papel, as funções e os resultados do trabalho do MDS na construção do Suas.

Com o objetivo de fortalecer o controle social da política de assistência social exercido pelos conselhos, tornando-os espaços de disputa de ideias, pactuação, deliberação e participação efetiva na agenda do Estado, foi editada a Resolução CNAS nº 237 de dezembro de 2006, que dispõe as diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social. Essa resolução fortalece as atribuições dos conselhos e reitera o compromisso assumido pelos conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil, para deliberar e interferir na agenda governamental e direcionar a assistência social para a universalidade de acesso.

No ano de 2007, a VI Conferência Nacional de Assistência Social desenvolveu o tema “Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Suas”, debateu e deliberou sobre os subtemas: plano decenal; direitos socioassistenciais, controle social e protagonismo dos usuários; financiamento; gestão do trabalho e intersectorialidade entre as políticas sociais. A temática implicou, essencialmente, a avaliação do Suas nas esferas municipal, estadual, federal, enfatizando dificuldades, desafios e avanços na implantação do sistema.

O relatório final ressalta que essa conferência representou o primeiro momento de avaliação do Suas, e ela entrou para a história da Política Nacional de Assistência Social, em que, coletivamente, foram confirmados pactos para a edificação da assistência social sob os princípios, diretrizes e eixos norteadores do Sistema Único de Assistência Social.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu em 2009 e teve, como tema central, “Participação e controle social no Suas”; promoveu debate e deliberação sobre os eixos: processo histórico da participação popular no país; trajetória e significado do controle social na política de assistência social; protagonismo do usuário, o seu lugar político no Suas; conselhos de assistência social

e o Suas; bases para garantia do financiamento da assistência social; democratização da gestão do Suas; entidades de assistência social e o vínculo Suas; e trabalhador do Suas.

Embora o relatório final dessa conferência não tenha sido disponibilizado a tempo para a realização do presente estudo, as propostas encaminhadas pelas Conferências Municipais paulistas à Conferência Estadual apontam para a necessidade de monitoramento e avaliação mais efetivos, a consolidação das deliberações dos conselhos pelo poder executivo, a capacitação continuada dos trabalhadores do Suas, a criação de novos espaços de participação e protagonismo dos usuários nas decisões da política, entre outros.

Outra conquista do Suas refere-se à Resolução nº 109, de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais¹² que passam a ser organizados por níveis de complexidade, com definição precisa sobre os serviços da proteção social básica e especial. O documento (que culmina com a redação do Projeto de Lei do Senado nº 20,¹³ de outubro de 2009, aprovado em maio de 2010) define os parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social dos municípios e do Distrito Federal. Regulamenta também o artigo terceiro da Loas, que, pela sua amplitude, não deixava clara a definição de entidades e organizações de assistência social.

Com vistas ao avanço na implementação do Suas, torna-se importante realizar análise reflexiva sobre a vontade política dos governantes na direção da democracia, da participação popular e desconcentração do poder.

A plena consolidação desse sistema requer gestão participativa mediante aprimoramento da capacidade gerencial e fiscal dos entes

12. Sobre esse aspecto, consultar MDS/CNAS, Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

13. Consultar MDS/CNAS, Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010.

federativos, conhecimento aprofundado da realidade dos territórios e construção de metodologias de trabalho social, estimuladoras da autonomia e cidadania dos seus usuários.

Sem dúvida, o Suas abre novo espaço de intervenção para o assistente social, colocando-lhe como desafio profissional transpor as tradicionais linhas de atuação teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-instrumentais, e decifrar, na concretude da prática profissional, as possibilidades de a política de assistência social tornar-se instrumento material e efetivo de transformação social.

A organização dos estados para consecução da política de assistência social

A Constituição Federal de 1988, ao legitimar o regime democrático no Brasil pelos princípios de descentralização e participação social, instituiu novo desenho para as políticas sociais e apontou para a necessidade do reordenamento institucional dos estados para implementação dessas políticas.

No caso particular da política de assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas/1993) normatiza o artigo 204 da Constituição Federal e enuncia a descentralização, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo e as diretrizes para a organização da política em todo o território nacional. A Política Nacional de Assistência Social institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas), reafirma as diretrizes contempladas na Loas e apresenta a releitura das competências e responsabilidades nos três níveis de governo.

Nessa ordem, para a compreensão do processo de participação popular e descentralização das políticas sociais nos estados, faz-se importante observar que desde a Proclamação da República, em 1889, regimentada na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, o Estado brasileiro adotou como forma de governo a república federativa.

No contexto da época, a concepção de república referia-se estritamente à forma de governo, “sinônimo de independência da metrópole e não forma de vivência e de convivência segundo um ideal modelador de uma proposta política” (Rocha, 1996, p.18).

Ainda segundo Rocha,

A fórmula da república encontra a sua constitucionalidade na fonte legítima do poder no povo, traduzida nos sistemas jurídicos dos Estados modernos pela frase normada de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição brasileira de 1988). (Rocha, 1996, p.29)

Na prática, os valores contidos no princípio da República, da coisa pública, do bem comum, aquela que atende aos interesses gerais de todo cidadão, decide em nome do povo e pelo povo por meio de governabilidade responsável, não se efetivaram nos diferentes momentos da história da república brasileira.

O sistema republicano indica como deve estar organizado o poder público no território nacional; no caso brasileiro, em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, a república brasileira adota como forma de Estado a federação, que compartilha o poder público entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios.

Assim, o federalismo se contrapõe à centralização do poder na União, prima pela divisão desse poder e pela transferência de competências, atribuindo relativa autonomia aos estados-membros, Distrito Federal e municípios. “A ideia predominante no princípio federativo é a unidade na pluralidade” (Rocha, 1996, p.172). O exercício do poder é propagado do centro para as extremidades, sem que se perca o equilíbrio entre as partes e o núcleo central.

O princípio federativo assegura a pluralidade de ordens jurídicas autônomas e afinadas numa unidade que se assenta na totalidade da ordem constitucional nacional soberana. Isso explica por que o

federalismo representa uma forma descentralizada de organização do poder no Estado, sem embargo de se manter um centro assegurador da unidade do sistema jurídico. Esse centro é que garante a diversidade das ordens jurídicas parciais, porque não se rebelam contra a matriz constitucional polarizada naquele núcleo unificador da ordem nacional. A combinação de elementos constitucionais, a garantir o pluralismo político e a pluralidade jurídica, harmoniza-se pela existência daquele centro do poder que descentraliza sem se anular. (Rocha, 1996, p.172)

A história do Estado brasileiro mostra a tendência à descentralização política em vários momentos. Carlos Simões (2009, p.34) lembra que: “O federalismo foi proclamado, antes mesmo da Constituição republicana, por decreto do governo provisório, na noite de 15 de novembro, provisoriamente como forma de governo da nação brasileira (Decreto nº 1, 1889)”.

No entanto, nos primeiros cem anos da república federativa, particularmente nos anos 1960, durante o governo militar, o modelo de Estado consolidou um formato centralizado de gestão, com características de Estado unitário, no qual as decisões político-administrativas, financeiras e legislativas concentravam-se nas mãos do governo federal.

Os governadores dos estados e prefeitos municipais exerciam o poder político submissos ao governo central, que desempenhava a autoridade política sobre todo o território nacional. “[...] a centralização do governo federal praticamente anulou a ideia de federação, fazendo com que os estados e municípios perdessem sua autonomia” (Sposati & Falcão, 1990, p.14).

O perfil das políticas sociais do período era impregnado de traços autoritários, centralização, paternalismo e assistencialismo. As ações de assistência social, formuladas e financiadas pelo governo federal, consistiam em programas e projetos uniformes para todo o território nacional, voltados ao enfrentamento das desigualdades instaladas no país. Ações eram implementadas pelas diversas instituições públicas e organizações privadas, a exemplo da Legião

Brasileira de Assistência (LBA), que operava nos diversos estados e mantinha convênios com entidades filantrópicas de acordo com o modelo vigente.

Durante os anos do militarismo prevaleceu a centralização decisória e financeira na esfera federal, comprometendo a eficiência das políticas sociais.

Estavam concentradas na União as principais fontes de financiamento das políticas sociais e as atribuições de formulação e reformulação dos programas sociais – o que incluía a definição de seus modos de execução, de seus critérios de elegibilidade e de seus mecanismos operacionais. Aos estados e municípios cabiam as tarefas de execução e implementação das políticas sociais. (Oliveira & Biasoto Júnior, 1999, p.5)

Estados e municípios eram meros executores dos programas e projetos, centralmente formulados, e gestores dos recursos financeiros transferidos pelo governo da União. Inexistia planejamento no âmbito local, portanto, as demandas sociais eram ignoradas e os resultados desconhecidos.

No entanto, esse modelo de Estado centralizador foi se tornando frágil diante das manifestações da sociedade civil, que retomou os movimentos sociais, e criaram-se novas organizações sindicais e partidos políticos no final dos anos 1970, levando o Estado a estabelecer relações mais próximas com a sociedade, assumindo, inclusive, funções antes inerentes a ela. Características da chamada concepção ampliada, “que pensa o Estado como espaço contraditório e expressa o jogo de forças da sociedade civil, ampliando funções e ampliando domínios” (Carvalho, 1991, p.100).

Na visão de Alba Maria Pinho de Carvalho (1991, p.104), no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, “vivenciamos no Brasil o fenômeno da ampliação do Estado. Nós temos no Brasil um Estado ampliado”.

Afirmar o Estado brasileiro como Estado ampliado é considerar que:

[...] a partir da consolidação da sociedade civil, o Estado alargou suas fronteiras, entrou no âmbito da sociedade civil, incorporou determinadas forças e assumiu determinadas funções que eram prerrogativas da sociedade civil. Além de suas funções tradicionais de violência e de força, (e nós conhecemos a face violenta do Estado), o Estado assume também funções econômicas – ele tem um papel importante na economia – ele assume funções políticas, funções culturais, funções ideológicas que estão expressas em medidas, em políticas e mecanismos que o Estado hoje expressa na sociedade. (Carvalho, 1991, p.104)

O período representa a ruptura com a cultura meramente formal da república federativa e a recuperação das bases do Estado federativo no Brasil. Premissas que foram sustentadas na Constituição Federal de 1988, nos artigos primeiro e dezoito, os quais mantêm e enfatizam a manutenção do modelo de Estado federativo.

Artigo 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

[...]

Artigo 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O Estado brasileiro, de acordo com a Constituição, é composto por três entes federados (União, estados e municípios), dotados de autonomia, considerando que o Distrito Federal é tido como estado-membro anômalo (artigos 18 a 32). “Com efeito, nos termos constitucionais, desfruta de competências próprias dos estados-membros e dos municípios, cumulativamente [...]” (Simões, 2009, p.30).

Importante trazer para o texto as concepções de Estado e Estado de Direito. Estado é de difícil conceituação e os estudiosos do tema apresentam divergências.

João Ubaldo Ribeiro (1981, p.75) afirma: “O Estado, é claro, não existe sem as pessoas que o compõem, ou seja, sem a sociedade onde ele está implantado”. Refletindo sobre a concepção desse autor, conclui-se que o surgimento do Estado está diretamente relacionado às questões da sociedade, que, nas relações cotidianas, vivencia conflitos de interesse e poder. Nessa frequência social, um grupo passa a ter domínio sobre o outro e dá origem a governantes e governados, gerando a necessidade de institucionalizar e organizar as relações através da formação do Estado.

Potyara Pereira (2009, p.292) considera:

[...] o Estado, apesar de possuir autonomia relativa em relação à sociedade e à classe social com a qual mantém maior compromisso e identificação (a burguesia, por exemplo), tem que se relacionar com todas as classes sociais que compõem a sociedade, para se legitimar e construir a sua base material de sustentação. Além disso, o Estado é criatura da sociedade, pois é esta que o engendra e o mantém (e não ao contrário).

Por essa ótica, Evaldo Vieira (2007, p.153) arremata:

Em qualquer sociedade historicamente moderna sempre ficou consignado o antagonismo entre o homem e o Estado: o homem em busca da conservação de sua vontade e o Estado pretendendo a uniformidade das vontades humanas e a confirmação incontestável da sua força institucional.

O Estado brasileiro configura-se no Estado de Direito, que transforma os direitos naturais e os torna juridicamente protegidos, evitando o exercício ilegítimo e arbitrário do poder pelo Executivo. A Constituição Federal de 1988 prescreve o Estado de Direito

Democrático que impõe, ainda, o poder popular, através de participação efetiva da sociedade no controle das decisões. “Apesar de ter se originado no liberalismo, o Estado de direito democrático impõe algo mais: o princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo” (Vieira, 1998, p.11).

Sobre o Estado de Direito, Evaldo Vieira considera ainda que:

O Estado de Direito impõe a condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral. Impõe mais: que a lei comum se relacione e se subordine a uma Constituição.

[...]

Apenas uma vontade individual não cria a lei reclamada pelo Estado de Direito. Esta lei precisa ser gerada por uma assembleia de representação popular livremente eleita, composta de todos os setores significativos da sociedade, e não somente alguns. [...] Um Estado de Direito também pressupõe a separação de poderes que é, antes de tudo, a distribuição de funções e de competências. (Vieira, 2007, p.131)

Diante da conceituação de Estado de Direito, no qual a sociedade democrática é fundamental para a sua estabilidade, torna-se necessário discorrer sobre a relação da sociedade democrática com o Estado como aquela que participa efetivamente, controla e influencia as decisões do Estado.

Assim como o Estado, a sociedade também é um conceito sobre o qual existem divergências de opinião. No entanto, este estudo foca a sociedade na concepção apresentada na Constituição vigente, ou seja, de sociedade civil, que “passou a designar formas de ampliar a representação da sociedade nos processos de gestão do Estado” (Amaral, 2008, p.60). Na mesma obra, a autora considera:

[...] a nosso ver, vem se formando, paulatinamente, dentre outras formas, a partir das propostas participativas que incluem a sociedade em alguns processos, numa clara tentativa de subordiná-la para dar legitimidade à reforma neoliberal do Estado. Trata-se de dar visibilidade ao movimento de afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais de trazer para o debate questões relevantes à garantia de direitos fundamentais, e, portanto, ampliar os processos de emancipação política na sociedade. (Amaral, 2008, p.61)

Retornando ao texto da Constituição de 1988, ela outorga competências aos entes federados, inviabilizando a subordinação de um ente a outro e adota medidas efetivas rumo à descentralização do poder público, configurando o novo pacto federativo.

Os entes federados compartilham o poder e as receitas financeiras distribuindo-os formalmente, mas, o que se observa na prática, é que esse fato tem sido pouco respeitado pela União.

Os dispositivos constitucionais, na década de 1990, impulsionaram a reforma do Estado por meio do processo de eleições diretas, descentralização fiscal e transferência de competências entre os entes federativos.

Os estados-membros e os municípios não são soberanos porque estão subordinados à União, mas detêm autonomia administrativa, legislativa e tributária. Os estados possuem competência executiva, legislativa e judiciária. Os municípios reúnem competências executiva e legislativa.

O fato é que, no caso brasileiro, embora a Constituição Federal promulgue a descentralização político-administrativa das políticas sociais, não estabelece a repartição de atribuições entre as esferas de governo, desencadeando diversos espaços de debate sobre a descentralização das políticas sociais.

Contudo, de acordo com Rocha (1996, p.165-7):

Nem há centralização absoluta nem descentralização total do poder público do Estado. A organização política de cada Estado

ênfatisa uma tendência para uma maior ou menor centralização, ou seu inverso, e dela resulta a constitucionalização da forma de organização política do poder.

[...]

O que conduz à conclusão sobre o acolhimento de um modelo centralizador ou descentralizador é, portanto, a extensão das competências políticas decisórias distribuídas entre entidades que compõem um Estado com capacidade autônoma para criar o Direito.

O processo de descentralização proposto atribui ao município o papel central na implementação e oferta dos serviços sociais públicos básicos de direito do cidadão. Aspecto que, a princípio, foi amplamente discutido por especialistas da área que compreendiam a fragilidade dos municípios para execução autônoma das políticas sociais.

No Brasil, o município é uma pessoa jurídica de direito público interno, constitucionalmente definida como pessoa da federação, dotada de autonomia política e administrativa. Do princípio constitucional da autonomia política municipal decorre a condição de deter essa entidade federada estrutura sociopolítica própria e condições financeiras suficientes à realização de objetivos locais consoantes com os princípios constitucionais positivados no sistema jurídico. (Rocha, 1996, p.262)

O município assume o encargo de gestão das políticas sociais, sob o princípio da municipalização dos serviços públicos, concebido como unidade da federação dotada de estrutura política, financeira e administrativa suficiente para planejar, executar e avaliar as políticas sociais em consonância com as demandas locais.

Sposati & Falcão (1990, p.21), sobre o princípio de municipalização, ressaltam:

A Constituição brasileira de 1988, ao enunciar o princípio de municipalização, expressou, na realidade, um movimento internacional de modernização da administração pública (modernização do Estado) onde a descentralização de poder e descentralização executiva são diretrizes consensuais.

As ideias consistem em reaproximar o Estado da sociedade civil através do município, proporcionando o exercício do poder local.

No entanto, a realidade dos municípios que compõem o Estado brasileiro é desigual; a maioria dos 5.561 é de pequeno porte, com população de até 20 mil habitantes e, historicamente, apresentam elevado grau de dependência técnico-operacional dos governos estadual e federal, sem contar as diversidades quanto a densidade demográfica, dinâmica econômica, indicadores sociais, capacidade de arrecadação tributária e capacidade técnica e operacional de suas administrações.

Marta Arretche (2000, p.28, grifo do autor) considera determinantes do processo de descentralização das políticas sociais:

[...] i) *fatores de tipo estrutural*, sejam eles de natureza econômica ou de natureza político-administrativa; ii) *fatores de tipo institucional*; ou ainda iii) *fatores ligados à ação política*, quer estes envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade.

Com relação aos fatores de tipo estrutural, a autora refere-se à possibilidade de os estados e municípios assumirem a gestão, com capacidade fiscal e político-administrativa. Quanto aos fatores do tipo institucional, considera que as ações políticas são estruturadas pelas instituições públicas estatais, que têm cristalizadas heranças centralizadoras, de interesses políticos passando, também, pela capacidade operacional dos equipamentos e recursos humanos com conhecimento especializado. Os fatores ligados à ação política

compreendem, entre outras explicações, a disputa entre os entes federativos e destes com a sociedade sobre o papel de controle no exercício da função de governar. Destaca, ainda, a cultura do clientelismo, assistencialismo e concentração das decisões no meio executivo.

Pensando assim, a heterogeneidade da estrutura dos municípios, acrescida às determinantes do processo de descentralização, influencia diretamente a reforma democrática do Estado e impõe, para os governos federal e estadual, a adoção de medidas estratégicas, compensando os obstáculos impostos à descentralização político-administrativa orientada pela Constituição.

Dessa forma, a descentralização do Estado, nas décadas de 1980 e 1990, aparece como forma de superar a crise fiscal na gestão do Estado, incluindo o avanço democrático instaurado à época, decorrente da articulação da sociedade civil, reafirmando as bases institucionais do Estado federativo.

No tocante à política de assistência social, a Constituição Federal a organiza através de diretrizes políticas administrativas descentralizadas, da participação popular e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da assistência social em cada esfera de governo.

Sob a lógica da descentralização, a Loas define atribuições para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, cabendo à União, em primeira instância, as competências de formular, coordenar e implementar a política de assistência social no território nacional. Aos estados, organizar, coordenar e monitorar a operacionalização da política nos municípios; ao Distrito Federal e municípios, a execução através da prestação de serviços que visam à melhoria na qualidade de vida da população local, seja por meio de realização direta ou mediante parcerias com entidades assistenciais.

A participação popular delineada na Constituição, solidificada na Loas e na Política Nacional de Assistência Social, confere à sociedade civil o papel de exercer o controle social sobre elaboração, execução, financiamento, acompanhamento e avaliação da política de assistência social.

As instâncias legitimadas de participação e controle social são os conselhos e conferências de assistência social, organizações representativas que expressam a democratização do processo de definição, elaboração e execução dessa política.

A participação popular prevê permanente controle e decisões compartilhadas entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de controle abrangente não apenas nos aspectos de legitimidade e regularidade, mas de eficácia, eficiência e efetividade. O que Pedro Demo (2001, p.20) considera: “Participação, por conseguinte, não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder”. Ainda acrescenta Demo (2001, p.18): “dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo”.

Nesses termos, a participação social está diretamente relacionada à capacidade da sociedade civil de se organizar, expressar suas necessidades e reunir forças para fazer valer suas deliberações.

No tocante à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, fica evidente que se trata de política de Estado, concebida sob gestão estatal no sentido de fazer valer os direitos sociais, mediante prévio consentimento das instâncias de controle social.

Pressupõe a presença do Estado como referência global para consolidação da assistência social enquanto política pública, rompendo com as marcas da filantropia e benevolência para a garantia de direitos. Interferindo, inclusive, no modo de fazer a política pelos demais agentes da assistência social, para que caminhe com o objetivo de garantir a participação dos usuários e seus direitos, de forma integral.

O processo de difusão e construção da política de assistência social passa, obrigatoriamente, pela definição das competências dos níveis de governo, bem como pela prática compartilhada da política entre os entes federados.

Esse conjunto de diretrizes da política de assistência social conclama o reordenamento dos estados e institui princípios organi-

zativos para sua consecução nos três níveis de gestão governamental.

No que concerne à preparação dos estados para implementação e avanço da assistência social, cabe a cada uma das esferas do governo, União, estados, Distrito Federal e municípios, providenciar os mecanismos legais que compõem a estrutura básica para organização e gestão da política; o artigo 30 da Loas apresenta como requisitos de gestão, nas três esferas de governo:

- Órgão Gestor da Política de assistência social, unidade pública estatal correspondente ao comando único da política, responsável pelas funções de coordenar, articular, negociar, planejar, acompanhar e avaliar a política de assistência social em cada nível de governo, mediante controle social dos conselhos de assistência social. As funções enumeradas são atribuídas a um gestor público, desempenhado pelo respectivo chefe do Poder Executivo e secretário, ou equivalente, por este indicado.
- Fundo de Assistência Social, unidade orçamentária em que são alocados os recursos financeiros destinados à execução da assistência social. Responsável pelo planejamento das receitas e despesas dentro do plano de assistência social, pela limitação de gastos do órgão gestor sob a fiscalização do Conselho de Assistência Social. Utiliza-se dos instrumentos de planejamento orçamentário da administração pública, ou seja, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).
- Plano de Assistência Social, instrumento de planejamento que define diretrizes, prioridades, ações, objetivos, metas e resultados almejados. Define a política de assistência social em conformidade com a realidade do território de abrangência, identifica necessidades demandadas e introduz formas de enfrentamento das problemáticas sociais. É elaborado pelo órgão gestor com base na previsão

orçamentária realizada pelo Fundo de Assistência Social e submetido à aprovação do Conselho de Assistência Social. Anualmente, os planos precisam ser reelaborados, complementados e aperfeiçoados, para conquistar consistência e legitimidade.

- Conselho de Assistência Social, instância eleita para exercer o controle social sobre a política de assistência social em cada esfera de governo, de caráter permanente e deliberativo, composição paritária entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil, unidade vinculada ao órgão gestor da assistência social, responsável pelo apoio administrativo e financeiro necessário ao funcionamento do conselho. Exerce papel de mediação da relação entre sociedade e poder público. Responsável legal pela organização das conferências de assistência social.

O artigo 30 da Loas impõe como condição para repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social aos municípios, estados e ao Distrito Federal, a efetiva instituição de Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social, bem como institui a normatização do comando único em cada esfera de governo para organização e gestão da política, definido como Órgão Gestor da Política de assistência social.

A organização da União para institucionalização da política de assistência social apresenta no comando único da política e como órgão gestor o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), atual órgão da administração pública federal, com competência para coordenar, formular e operacionalizar a PNAS via Suas no território nacional, a partir do paradigma da universalização de direitos e proteção social.

A participação e o controle social sobre as ações públicas, ou seja, os planos e orçamentos são exercidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Loas. O CNAS tem

poder de decisão sobre assuntos de interesse coletivo, e as deliberações originadas desse colegiado afetam diretamente a vida da população usuária e interferem na agenda política do governante. É composto por dezoito conselheiros titulares e suplentes, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado também pela Loas, proporciona recursos e meios para cofinanciar programas, projetos, serviços e ações socioassistenciais desenvolvidas pelos estados, Distrito Federal e municípios, repassados fundo a fundo, ou seja, diretamente do FNAS para os fundos estaduais e municipais, além do financiamento integral do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e capacitação de recursos humanos relativos à assistência social.

A gestão do FNAS é feita pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social.

Compõem a receita do FNAS dotações orçamentárias da União, doações, contribuições em dinheiro, bens móveis e imóveis provenientes de entidades nacionais, internacionais e pessoas físicas, sorteios, loterias, contribuição social de empregadores, receitas de aplicação financeira e transferência de outros fundos. O FNAS fica responsável pelo recebimento e análise de prestação de contas dos estados e municípios, submetendo-as à apreciação do CNAS.

Em nível federal, o instrumento de planejamento utilizado é a própria PNAS, de onde derivam programas, projetos, serviços, ações e benefícios sociais, com definição de metas e resultados a serem alcançados a curto, médio e longo prazo na consolidação dos princípios e diretrizes da política, referendados pelo CNAS.

Na consecução da política de assistência social, os estados-membros dispõem da mesma estrutura da União, e há para eles um órgão da administração pública estadual designado para gestor estadual, geralmente uma secretaria de Estado, responsável pela formulação, implantação, coordenação, avaliação da política esta-

dual, bem como pela normatização, articulação das ações governamentais e não governamentais na área e, fundamentalmente, pelo apoio dos municípios na execução da assistência social.

Os conselhos estaduais de assistência social, na mesma ordem do Conselho Nacional, estão organizados com base no artigo 16 da Loas. São espaços paritários de representação do poder público e da sociedade civil, onde são discutidas, elaboradas e fiscalizadas as políticas sociais do estado, instância de atuação permanente no âmbito da gestão democrática e do exercício do controle social da política.

Os fundos estaduais de assistência social efetuam a gestão dos recursos financeiros dos estados, destinados à execução da política de assistência social e respaldados nas especificações legais.

As vantagens de gestão financeira através dos fundos instituídos a partir da promulgação da Loas consistem na melhor distribuição e gestão dos recursos da política de assistência social, melhor controle e avaliação de desempenho, e maior transparência na gestão dos recursos e confronto das despesas e receitas geradas.

Os planos estaduais de assistência social consistem em estratégia privilegiada no direcionamento da política de assistência social nos estados, viabilizam o ordenamento de atos decisórios, seleção de ações, escolha de métodos estratégicos para atingir o foco da intencionalidade, permitem articulação antecipada de resultados, e garantem a racionalidade das práticas sociais.

Já a organização dos municípios para a consecução da política de assistência social, objeto de estudo da presente investigação, é a principal pilastra para a maior ou menor eficiência enquanto política pública.

Na organização da política de assistência social brasileira, o município desempenha papel-chave, e é nesse território que se dá a operacionalização para oferta efetiva de serviços sociais, direito dos cidadãos.

No município, o Órgão Gestor Municipal é a unidade pública estatal encarregada de formular, coordenar, cofinanciar, elaborar

plano municipal, organizar e gerir a rede municipal de proteção social, executar benefícios eventuais, definir padrões de qualidade, supervisão, monitoramento e avaliação da política de assistência social.

O Conselho Municipal de Assistência Social possui importante atuação na aprovação, fiscalização e avaliação de resultados da política. Assume, entre outras responsabilidades, a inscrição de entidades e organizações de assistência social. As leis municipais que criam os conselhos definem tanto a composição da representação quanto o número de membros do conselho.

Os conselhos municipais constituem-se em verdadeiros impulsionadores dos avanços na política de assistência social, deliberam com conhecimento as reais necessidades das demandas instaladas no território do município e motivam-nas a se assumirem como atores principais da política.

Embora dados estatísticos apontem que 98,4% dos municípios brasileiros possuem conselho de assistência social, eles ainda enfrentam problemas na sua constituição e manutenção, ou seja, na participação popular, de forma concreta. Outra dificuldade ocorre quando se deparam com gestões municipais desfavoráveis à participação.

Os fundos municipais de assistência social são os instrumentos de gestão de todos os recursos destinados à assistência, sendo classificados como unidades orçamentárias que possibilitam a movimentação de dotações de maneira descentralizada. Anualmente, devem ficar estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as ações que serão desenvolvidas e os recursos a elas destinados, ou seja, sendo uma unidade orçamentária, deverá contemplar recursos para todas as ações da assistência social (benefícios, serviços, programas, projetos e ações) por fonte de financiamento.

O Fundo Municipal inclui recursos dos cofinanciamentos da União, do estado e a contrapartida do município. A contrapartida é obrigatória e corresponde à parcela do recurso financeiro próprio do município a ser creditado regularmente na conta do Fundo Municipal de Assistência Social.

Essa unidade é administrada por um ordenador de despesas, denominado gestor do fundo, nomeado pelo Poder Executivo local ou por grupos e comissões de gestores.

O Plano Municipal de Assistência Social, enquanto instrumento de planejamento governamental, constitui-se em estratégia para mudança mais profunda nas relações e práticas, sua concretização exige delimitação de tempo para realização das ações, elege opções, prioridades, articula áreas e setores, considera cenário, contexto, território e correlação de forças, assumindo as dimensões teórico-políticas e técnico-operacionais.

Os componentes básicos do plano municipal,

[...] os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução. (Brasil, 2004, p.155)

A organização institucional do Distrito Federal para consecução da política de assistência social segue a mesma padronização dos municípios, com a diferença de sediar a capital da República Federativa do Brasil e ser considerado um estado-membro anômalo (artigos 18 a 32 da Constituição Federal).

Com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social normatizada pela Norma Operacional Básica que instituiu o Sistema Único de Assistência Social, além dos requisitos previstos no artigo 30 da Loas sobre a organização dos estados para implementação da política de assistência social, foram introduzidos novos requisitos para a gestão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A União passa a ter como responsabilidades, além das contidas no artigo 12 da Loas, novas atribuições na gestão da política de as-

sistência social, entre elas: instituir sistema de informação, monitoramento e avaliação, apoiando o Distrito Federal e os municípios na sua implementação; elaboração e execução de política de recursos humanos com plano de carreira, cargos e salários para os trabalhadores da assistência social; desenvolver estudos e pesquisas para levantamento quantitativo das demandas e qualitativo com relação às reais necessidades por elas expressadas; articular e coordenar ações de fortalecimento das instâncias de participação e controle social, cofinanciar a proteção social especial, entre outros.

Da mesma forma, ampliam-se as atribuições dos estados, que passam a cumprir as competências previstas no artigo 13 da Loas acrescidas das responsabilidades impostas pelo Suas, ou seja, coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do município; estruturar secretaria executiva para a Comissão Intergestores Bipartite e para o Conselho Estadual de Assistência Social; cofinanciar a proteção social básica; cofinanciar o pagamento de benefícios eventuais no âmbito estadual; instalar, coordenar e cofinanciar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações de assistência social; elaborar política estadual de recursos humanos; preencher plano de ação no Suas/WEB; alimentar esse sistema; apresentar relatório de gestão e demais responsabilidades previstas na política.

O Distrito Federal, na sua organização institucional da política de assistência social, além dos requisitos previstos no artigo 14 da Loas, também se responsabiliza por instalar Centro de Referência de Assistência Social (Cras), manter estrutura para gerenciamento do BPC, organizar secretaria executiva, realizar diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco, e implantar serviços de proteção social básica e especial.

Para os municípios, as exigências tornam-se ainda maiores; esse ente federativo precisa se habilitar em um dos níveis de gestão do Suas, sendo eles gestão inicial, básica e plena. Cada um dos níveis propõe novos instrumentos de gestão e implica o cofinanciamento das ações pelos governos federal e estadual.

A gestão inicial é destinada aos municípios com organização mínima para implementação da política de assistência social, com-

preendendo a operacionalização da base de dados do sistema Suas/WEB, preenchimento de plano de ação, relatório de gestão *on-line* e manutenção do Cadastro Único do Programa Bolsa Família.

Na gestão básica, o município assume a responsabilidade de organizar a proteção social básica no seu território, prevenindo situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Os requisitos da gestão básica consistem no cumprimento dos itens previstos no artigo 30 da Loas mais a estruturação de Centro de Referência de Assistência Social (Cras); e, de acordo com o porte do município, ampliam-se para manutenção da estrutura física e de recursos; elaboração de plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC; realização de diagnóstico das áreas de risco e vulnerabilidade social, e definição de secretaria executiva para apoiar o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.

A gestão plena corresponde a todas as exigências da básica e insere a responsabilidade de organizar a proteção social especial no município que demanda criação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações de assistência social por nível de proteção básica e especial e demais estruturas previstas na política.

Portanto, a forma como os estados se organizam para implementação da política de assistência social pode se tornar vetor para os avanços do Suas no território nacional, e indicador para a qualificação dos serviços de assistência social rumo aos resultados de impacto, a garantia de direitos sociais e universalidade da política.

A participação do Serviço Social no processo

A política de assistência social, historicamente, fica afeta ao trabalho profissional do Serviço Social. Com o advento da Loas, que atribui à assistência social *status* de política pública, e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que introduz o

Sistema Único de Assistência Social, mais do que nunca, a temática está presente no cotidiano da profissão.

Conforme pontuam Behring & Boschetti (2008, p.19):

O tema da política social, portanto, seja de um ponto de vista histórico-conceitual, seja a partir de análises mais específicas, no Brasil e no mundo, tem sido central para a área de Serviço Social, no debate profissional, na pesquisa científica e na formação profissional nos anos 1990. No que se refere ao debate profissional, as demandas postas pelo mercado de trabalho, que cresceu fortemente, certamente exigem esse investimento.

Pensar a participação do Serviço Social no interior das políticas sociais compreende vislumbrá-las como campo de trabalho em que é possível atualizar os compromissos éticos e políticos da profissão com os interesses da população usuária. Porém, sem a visão ingênua de que essas políticas são capazes de acabar com as desigualdades sociais constituídas ao longo da história política, econômica e social do país.

Para apresentar a conexão entre as políticas sociais e o Serviço Social no Brasil, torna-se prudente retomar o processo de institucionalização do Serviço Social brasileiro, que se inicia na década de 1930, no contexto da crise mundial de 1929, fato que provocou mudanças profundas na economia e na política nacionais. O momento proporcionou a implantação do movimento de industrialização em detrimento da economia agroexportadora, deslocando o poder político desse setor econômico para a classe empresarial.

O período representou o aprofundamento do modelo de produção capitalista e gerou modificação intensa na vida social, principalmente da classe trabalhadora, que deixou o campo e migrou para os grandes centros urbanos em busca de novas oportunidades de emprego e melhores condições de vida.

Na verdade, a migração em massa da classe trabalhadora ocasionou uma série de consequências danosas à vida dessa população,

que passou a ocupar as periferias das grandes cidades e a viver em condições precárias decorrentes de falta de moradia, baixa renda e insuficiência de serviços de saúde, saneamento básico e educação provenientes do inchaço desordenado da área urbana.

Nesse cenário de transformações eclodiu a questão social, em decorrência da insatisfação da classe trabalhadora, manifestada pelos movimentos sociais reivindicatórios por melhores condições de trabalho e sobrevivência.

A Igreja Católica enxergou terreno propício para reconquistar o espaço perdido nas décadas anteriores e retomar seu papel disciplinador na sociedade. Assim, buscou revigorar suas ações sociais com o objetivo de conter as reivindicações da classe trabalhadora e, com isso, caiu no gosto do Estado, que precisava de aliados para amenizar os efeitos da questão social.

No entanto, a Igreja pensou novos métodos organizativos e disciplinadores para recatolizar a nação, adotando como estratégia a mobilização do laicato através da articulação dos intelectuais adeptos dos princípios do catolicismo. Dessa forma, elaborou planos especialmente voltados para a intervenção e o controle dos movimentos reivindicatórios.

Na ânsia pelo aprimoramento da intervenção social, a Igreja, aliada ao Estado, se especializou na ação social. Na década de 1930, expandiu seus aparatos sociais criando a Ação Universitária Católica, o Instituto de Estudos Superiores, a Associação de Bibliotecas Católicas, entre outras. Instituições estas que levaram à implantação do Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (Ceas), em 1932, responsável pelo curso de Formação Social para Moças, buscando garantir atuação mais eficiente baseada no estudo da doutrina social da Igreja.

Em 1933, intensificaram-se as ações do Ceas com a formação da Juventude Feminina Católica, entre outras iniciativas, que levaram à criação da primeira Escola de Serviço Social do Brasil, na cidade de São Paulo, no ano de 1936, “segundo o modelo europeu, organizada em torno do binômio trabalho e saúde da mão de obra”

(Faleiros, 1989, p.20). Posteriormente, essas escolas foram criadas nos demais estados brasileiros.

O Serviço Social brasileiro nasce no momento em que “Igreja e Estado, unidos pela preocupação comum de resguardar e consolidar a ordem e a disciplina social” (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.159) mobilizaram-se para controlar a autonomia dos movimentos reivindicatórios manifestados.

O fato de o Serviço Social se originar no período da chamada Reação Católica, no qual o capitalismo ganhava força, fez com que a profissão carregasse as marcas da formação religiosa, da caridade e do assistencialismo por quatro décadas consecutivas.

A formação dos primeiros assistentes sociais estava voltada para a prática da ação social destinada a recristianizar e recuperar o Homem. Os componentes curriculares das primeiras escolas de Serviço Social compunham-se de curso de Filosofia, Moral, Legislação do Trabalho, Doutrina Social, Enfermagem, conhecimentos necessários para intervenção junto à classe trabalhadora e suas mazelas.

Essa formação direcionada para lidar com a questão social elegeu o assistente social como profissional habilitado para trabalhar não só nas obras sociais da Igreja, mas também nos programas sociais do Estado e nas iniciativas empresariais.

O perfil profissional do assistente social e a sua formação provocaram, nos anos 1930 e 1940, demanda superior à oferta de profissionais, levando à intensificação do processo de formação e adequação no currículo para atender o mercado de trabalho.

Nesse período, o Estado passou a organizar serviços para atender as solicitações da população, abrindo espaço de trabalho para os assistentes sociais formados, tornando-se o principal empregador da categoria.

Na perspectiva de enfrentar a questão social, o Estado passou a intervir, também, nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, organizando e gerindo serviços assistenciais e previdenciários, ampliando os espaços de atuação do Serviço Social no setor público. Dessa forma, a profissão passou a integrar os meca-

nismos de execução das políticas sociais, exercendo sua prática com o método de caso, sobretudo na tarefa de aconselhamento dos indivíduos.

Embora regulamentado como profissão liberal, o profissional do Serviço Social se inscreveu na divisão social do trabalho como prestador de serviço assalariado, demandado pelo empregador e não por aquele que é alvo dos seus serviços, ou seja, os trabalhadores. Contradição permanentemente presente no exercício da profissão, que se encontra ora na situação de auxiliar no controle social da classe trabalhadora, em acordo com os interesses do empregador, ora como articuladora de direitos sociais dos trabalhadores, o que contraria as pretensões do empregador.

Essa ambiguidade levou os profissionais de Serviço Social a instaurar amplo processo de reflexão crítica nas décadas de 1970 e 1980, em “busca de nova identidade e de novas bases de legitimação para o Serviço Social junto às classes subalternas” (Silva, 2007, p.26). Iniciaram-se, na época, as indagações sobre o compromisso do Serviço Social com a população usuária dos serviços.

Nesse contexto, a profissão foi se institucionalizando vinculada às entidades sociais, às organizações privadas de caráter empresarial e como parte integrante da ação social do setor público.

No caso específico do estado de São Paulo, no ano de 1935, os assistentes sociais formados passaram a atuar no Departamento de Serviço Social do Estado, ao qual competia, de acordo com Iamoto & Carvalho (1986, p.178):

[...] a) superintender todo o serviço de assistência e proteção social; b) celebrar, para realizar seu programa, acordos com as instituições particulares de caridade, assistência e ensino profissional; c) harmonizar a ação social do Estado, articulando-a com a dos particulares; d) distribuir subvenções e matricular as instituições particulares realizando seu cadastramento. A esse Departamento – subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios Interiores – caberia, além dos itens relacionados acima, a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, Desvalidos, Trabalhadores e Egressos

de reformatórios, penitenciárias e hospitais e da Consultoria Jurídica do Serviço Social.

Diante das demandas do Estado, a Escola de Serviço Social de São Paulo foi adequando o currículo do curso às necessidades do Departamento de Serviço Social, preparando profissionais para trabalhar na organização dos centros familiares em bairros populares. O público atendido consistia em famílias excluídas dos bens e serviços, junto às quais os assistentes sociais trabalhavam para manutenção e fortalecimento do grupo familiar sob a lógica da moralidade, do bom relacionamento, do bom marido, da esposa submissa e responsável pelos cuidados com a saúde, higiene e educação dos filhos.

Exemplos dessa articulação, na prática, podem ser vistos através das atividades das assistentes sociais subindo os morros das favelas para levar as pessoas a regularizarem suas relações de casal por uma certidão de nascimento dos filhos e a evitar relações consideradas promíscuas ou perigosas: era a ordem moral e social para harmonizar classes sociais e edificar “a boa família”, o “bom operário”, o “homem ou a mulher sadia” [...]. (Faleiros, 2007, p.13)

Esse tipo de atuação permaneceu no interior do Serviço Social por várias décadas, sem apresentar resultados efetivos na organização familiar, que chegou ao século XXI convivendo com as mesmas dificuldades e os mesmos problemas estruturais.

Com a aprovação do Código de Menores, em 1927, o Serviço Social passou a atuar junto aos juizados de menores, trabalhando com crianças e adolescentes em situação de abandono, e delinquentes através de estudo de caso, triagem e abrigo.

Assim, sucessivamente, foram criados novos organismos estatais, como o Conselho Nacional de Serviço Social (1938), com a função de “órgão consultivo do governo, das entidades privadas, e estudar os problemas do Serviço Social” (Iamamoto & Carvalho, 1986, p.256); a Legião Brasileira de Assistência (LBA, em 1942); o

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional do Comércio (Senac), instituídos na década de 1940, constituindo novos campos de trabalho para o assistente social.

Na década de 1940, logo após a instauração do Estado Novo, outros espaços de trabalho foram abertos para o assistente social, que passou a atuar em institutos e caixas de aposentadorias e pensões, prefeituras municipais, obras particulares e empresas.

Nessas estruturas, a atuação se dava no campo educacional e no de formação social da população atendida, promovendo atividades de lazer, ocupacionais e de preparação para o trabalho; orientação familiar e de economia doméstica; serviços de saúde e alimentação; concessão de benefícios, entre outras, a partir das práticas de plantão, seleção, triagem e encaminhamento.

Assim, o Serviço Social passou a desenvolver, além da metodologia de trabalho de caso, o trabalho de grupo, sob influência dos Estados Unidos.

O método de caso atendia as necessidades emergenciais do indivíduo, como fome, doença, abandono, desemprego. O método com grupos pretendia promover a integração social e a harmonização de interesses. Mais tarde, na década de 1950, o método de desenvolvimento de comunidade surge, com o objetivo de trabalhar interesses comuns, união de esforços da população como estratégia para alcançar reivindicações.

Práticas criticadas por Vicente de Paula Faleiros (1989, p.24):

Os “métodos” do Serviço Social são divisões artificiais que negam os próprios fundamentos da sociedade de classes, e atuam tecnicamente, com instrumentos técnicos que foram modernizando-se até chegar ao computador.

O Serviço Social, na década de 1950, continuou cada vez mais absorvido pelo Estado e pelas políticas sociais, atuando nas disfunções e ajustamento dos indivíduos à sociedade através da concepção dos três métodos: caso, grupo e comunidade.

Na década de 1960, os profissionais passaram a apresentar em congressos e eventos da categoria a defesa de novos posicionamentos diante do aumento e agravamento das demandas sociais, sob a visão crítica da inoperância da metodologia reproduzida dos Estados Unidos.

Marilda Yamamoto e Raul Carvalho (1986, p.341), sobre o Congresso Pan-Americano de Serviço Social, realizado no Rio de Janeiro, em 1949, descrevem: “Um segundo confronto de opiniões ocorre nas discussões sobre a formação para o Serviço Social”, ressaltando a necessidade de definição do nível de escolaridade exigida para o ingresso no curso de Serviço Social, bem como a exigência de “que a formação para o Serviço Social se faça unicamente em nível universitário”. Esse momento marcou o ingresso do Serviço Social no espaço universitário.

Esses espaços tornaram-se importantes veículos de reflexão sobre a prática e a identidade profissional, aquecendo os debates sobre os resultados do trabalho empreendido pelo Serviço Social dentro dos diversos campos de atuação, públicos e privados, que conduziram a novos referenciais teóricos, métodos e técnicas no cotidiano profissional, ainda na visão cientificista e tecnicista.

Maria Lúcia Martinelli (2008, p.143) descreve o momento profissional:

O cotidiano profissional estava povoado de exemplos que deixavam claro que a “não-identidade” tomara conta do Serviço Social. Atendendo mecânica e inquestionadamente aos interesses dos mandantes da prática, dos compradores de sua força de trabalho, os agentes já não discerniam mais o espaço ocupacional da profissão, as funções que lhes correspondiam e que peculiarizavam a sua prática. Assim, não obstante fosse crescentemente ratificada e absorvida pelo aparato burocrático-institucional, a profissão não ganhava legitimidade entre os usuários nem valorização, seja na consciência popular, seja, paradoxalmente, na consciência de muitos de seu agentes.

Conforme exposto, subentende-se que, no período, instaurou-se crise na profissão despertando a necessidade de repensar a prática profissional e os resultados almejados.

No entanto, as características do período da ditadura militar (1964-1985), de profunda repressão dos movimentos populares e organizações civis, afetaram diretamente o Serviço Social, que vivia, nessa época, processo de ampla discussão e indignação com as condições de vida das demandas beneficiárias dos serviços, expressas na dependência, exploração e dominação decorrentes do modelo de produção vigente.

O padrão intervencionista do Estado provocou o enfrentamento dos assistentes sociais com a necessidade de mudanças estruturais e metodológicas para a profissão, rumo à academia, o que gerou os Encontros de Araxá (1967) e Teresópolis (1972), que “marcam o esforço da categoria profissional em torno da sistematização teórico-prática do Serviço Social” (Silva, 2007, p.35).

Nesse processo de construção de nova perspectiva profissional, nos anos de 1970, a profissão recebeu forte influência teórico-marxista, assimilada de forma fragmentada e reduzida à prática da militância política sem proposta concisa de atuação transformadora, principal propositura daquela corrente.

Essa linha de pensamento passou a integrar o contexto da formação do Serviço Social, propondo a ruptura com a prática tradicional. Continua nos dias atuais, compondo os debates sobre a formação e atuação profissional.

O movimento instituído no interior da profissão, nos anos 1970 e 1980, proporcionou mudança na prática profissional do assistente social, que passou a ser pautada pela defesa dos interesses dos usuários do Serviço Social. Porém, no tocante à proposta de ruptura com o Serviço Social tradicional, José Paulo Netto (2008, p.127) bem define:

[...] o Serviço Social com que se depara o observador contemporâneo configura-se como um caleidoscópio de propostas teórico-metodológicas, com marcadas fraturas ideológicas, projetos

profissionais em confronto, concepções interventivas diversas, práticas múltiplas, proposições de formação alternativas – sobre o patamar de uma categoria profissional com formas de organização antes conhecidas [...].

O autor retrata que, embora o Serviço Social buscasse referência teórico-metodológica única, passou a contar com uma diversidade de referências: o pluralismo teórico, político e ideológico. Realidade que pode ser apreciada por dois prismas contraditórios: o da falta de unidade no interior da profissão e o não reconhecimento da diversidade mencionada.

Na segunda metade dos anos 1980, foi instaurada a Nova República, o que gerou a redução intervencionista do Estado, conhecido como Estado mínimo, e desencadeou o enxugamento das políticas sociais, que exigiam reestruturação e modernização do Serviço Social para a garantia de novos espaços e oportunidades de trabalho.

Apesar do cenário contraditório à atuação profissional, o movimento pela Constituinte, desencadeado à época, possibilitou a retomada da participação social, e o Serviço Social encontrou terreno fértil para o exercício político profissional em defesa da bandeira da democracia e dos direitos sociais.

Nesse momento histórico, a pesquisadora acabava de ingressar no curso de Serviço Social e pôde vivenciar a intensa participação e envolvimento dos profissionais, docentes e alunos nos debates, no levantamento de proposições e na defesa da universalidade das políticas sociais. Renasceram, nessa conjuntura, as lutas sociais e o envolvimento da profissão no cenário político e nas decisões sobre os rumos das políticas sociais.

Promulgada a Constituição de 1988, foi possível sonhar com a estruturação do sistema de proteção social brasileiro, porém as políticas sociais continuaram a apenas amenizar a gravidade da pobreza e da precária qualidade de vida da população menos favorecida, econômica e socialmente.

No entanto, os assistentes sociais, juntamente com outros trabalhadores sociais, apostando no texto democrático da Constituição, iniciaram árduo trabalho rumo à legitimação da política. Formaram grupos de trabalho, os denominados Grupos de Trabalho da Loas (GT-Loas) – a pesquisadora teve o privilégio de participar de um desses, quando era estagiária da Secretaria Estadual de Trabalho e Promoção Social, na Equipe de Ação Social de Franca (SP). Eram grupos formados em todo o Brasil, e, de suas propostas e o apoio de alguns parlamentares, nasceu a Lei Orgânica de Assistência Social.

Sem dúvida, a Loas foi marco histórico na trajetória da política de assistência social e tornou-se importante instrumento de trabalho dos assistentes sociais engajados na prática da referida política.

Essa lei representou um novo momento, tanto para a política de assistência social quanto para o Serviço Social ao apresentar, como princípios, a universalidade, a igualdade e o respeito à dignidade do cidadão. Bases que se articulam ao compromisso da profissão na defesa dos interesses dos usuários.

Apesar de muito criticada, pelo momento politicamente contraditório em que surgiu, a Loas permite vislumbrar avanços na conquista de direitos sociais, antes nunca assegurados legalmente. Implantou garantias favoráveis ao alcance de resultados de impacto nas ações sociais, mas a concretude dos seus princípios depende, em grande escala, do posicionamento dos profissionais que desenvolvem sua prática nessa política.

Essa lei orgânica ampliou o campo de trabalho do assistente social, que passou a ser solicitado para estruturar a operacionalização da política de assistência social, sobretudo em âmbito municipal, o que conduz à assertiva de que o profissional está capacitado para sua gestão, elaborando metodologias exequíveis à realidade a ser abordada.

No entanto, a política de assistência social é amplamente censurada pelo Serviço Social, como incapaz de romper com as relações econômicas e sociais instaladas pelo capitalismo. Porém, reconhecer

os limites dessa política significa superar a “visão heroica do Serviço Social que reforça unilateralmente a subjetividade dos sujeitos, a sua vontade política sem confrontá-la com as possibilidades e limites da realidade social” (Iamamoto, 2007a, p.22).

Por essa visão, cabe ao assistente social, comprometido com os princípios fundamentais do Serviço Social, “construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos” (idem, p.20), tornando-se, assim, o canal de ligação entre os direitos sociais assegurados na política e o protagonismo dos usuários.

Como profissional da prática, a pesquisadora, nos quase vinte anos de atuação na política de assistência social, experimentou as frustrações da intervenção impotente diante do agravamento das desigualdades sociais e reconhece as contradições entre a redação da Loas e o desejo político dos governantes em efetivá-la. No entanto, o profissional propositivo, criativo e apaixonado pela prática consegue elevar o usuário à condição de sujeito da sua própria história.

A pesquisadora compreende que a mudança desejada – o resgate da autonomia e da autoestima dos usuários – depende do compromisso profissional, do trabalho sistemático, persistente e exaustivo que transpõe barreiras diárias, como afirmam Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2008, p.198):

Isso significa que, mesmo que não se consiga mudar o todo no imediato, as mudanças cotidianas e imediatas têm e terão implicações na totalidade, porque as conexões que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias.

Durante os dez primeiros anos da Loas, a conjuntura política e econômica foi desfavorável à consolidação da assistência social como política pública, de direito do cidadão e dever do Estado.

Contudo, é inegável que a Loas trouxe avanços na organização e na gestão da assistência social, reconhecimento que desencadeou entre seus idealizadores, incluindo os assistentes sociais, a luta pela

aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O processo de construção do Suas contou com a participação efetiva dos assistentes sociais, que se mobilizaram para discutir e propor mudanças no texto preliminar da PNAS, redigida pelos estudiosos da assistência social em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social.

A pesquisadora, novamente, teve a oportunidade de participar desse processo de construção e recorda o impacto que o texto preliminar da PNAS causou nos profissionais, assistentes sociais, membros dos grupos de discussão em todo o país, principalmente a proposta de modernização tecnológica, cujo acesso seria *on-line*, para informações, monitoramento e avaliação. Aspecto novo para os trabalhadores da política, acostumados com a execução de tarefas burocráticas, rotineiras e preestabelecidas.

Silveira (2007, p.62) apresenta como reflexão que:

A implementação do Suas pode revelar tendências que reforçam a simples análise da legislação regulamentadora, com adaptação apressada às realidades locais/regionais, sem mudanças significativas, podendo expressar práticas tecnicistas e burocráticas, que desconsideram o significado sócio-histórico dessa política, no que se refere ao processo de ampliação dos direitos, enquanto mediação fundamental que viabiliza explorar as contradições da sociedade desigual, reduzir processos de exclusão do acesso aos bens e serviços e impulsionar ações protagônicas no fortalecimento de uma base ideopolítica transformadora.

Sob esse conjunto de fatores, somente o arcabouço jurídico não supre a necessidade para processar as mudanças adequadas às propostas do Suas. O caminho a ser percorrido prevê o rompimento com as práticas assistencialistas e filantrópicas presentes nas ações sociais.

Sobre o Serviço Social, Norberto Alayón (1992, p.25) afirma:

[...] a gravidade da atual crise e a urgência de enfrentar seus efeitos seguramente vão implicar, na nossa profissão, a necessidade de adequar alternativas, de repensar os objetivos profissionais e, com certeza, também a necessidade de ensaiar propostas metodológicas conformes às novas exigências.

No caso específico do Serviço Social, passou a ser exigida maior capacidade teórico-crítica para realizar leitura da realidade, adequação metodológica e desenvolvimento de habilidades gestoras, sugerindo a inserção profissional no processo de formação continuada.

Para atuar no contexto da assistência social, os profissionais, além de adquirir o domínio dos conceitos inerentes a ela, precisam trabalhar diretamente com a vontade política dos governantes, ser estratégicos, propositivos e potencializadores de esforços administrativos, acrescidos da capacidade técnica e operacional nos campos da informação, do planejamento, monitoramento e da avaliação.

Cabe ainda ressaltar a importância do conhecimento sobre gestão através das abordagens da Administração, e da apropriação desses conceitos, que contribuem, efetivamente, para a operacionalização e instrumentalização necessárias para se concretizar a intervenção nos fenômenos sociais, econômicos e políticos.

Mas há pouco interesse do Serviço Social pelo conhecimento e a consequente prática sobre gestão, o que representa vetor efetivo à leitura e execução correta da política, às demandas sociais, às necessidades sentidas e à realidade vivida.

Importante ressaltar que, a partir da Loas e da implementação do Suas, o assistente social vem ocupando o papel de gestor da política de assistência social, especialmente na esfera municipal, dinâmica esta relacionada ao fato de a trajetória histórica da profissão estar vinculada à formulação e execução das políticas sociais.

O assistente social é a categoria profissional, legitimada na PNAS, com maior representatividade no quadro das equipes mul-

tidisciplinares necessárias à regulação da estrutura proposta para a gestão e execução da assistência social. Compõe, majoritariamente, as equipes dos centros de referência de assistência social (Cras), centros de referência especializados de assistência social (Creas), dos órgãos gestores, secretarias executivas dos conselhos de assistência social, e responde, como técnico, na gestão do Benefício de Prestação Continuada.

Observa-se que, no processo de descentralização, o município assumiu o papel central no desenvolvimento da política de assistência social. No entanto, de acordo com os relatórios das conferências de assistência social realizadas, os municípios, em sua maioria, encontram-se despreparados para operacionalizar o Suas.

Dentre os limites identificados na gestão municipal, encontram-se a legitimação da assistência social como política pública de direito, a criação de mecanismos de participação, o funcionamento das estruturas do órgão gestor, dos fundos e conselhos de assistência social.

Devido a essas dificuldades, prefeitos e gestores municipais passaram a solicitar ajuda técnica para a implantação do Suas, demandando consultorias e assessorias. A assessoria é um processo mais elaborado que envolve, além dos serviços da consultoria, a operação de parte dos serviços, mediante acompanhamento e participação no desenvolvimento, execução e avaliação dos programas, projetos, serviços e ações.

Refletindo sobre essas questões, depreende-se que se trata de campo de trabalho em expansão no qual o Serviço Social, pela sua permanente ligação com a política de assistência social, está apto a atuar.

A assessoria solicitada para a gestão do Suas exige capacitação teórico-metodológica para o estudo das demandas sociais, análise crítica e propositiva dos indicadores sociais, compreensão da realidade trabalhada, planejamento, execução e avaliação dos programas e projetos socioassistenciais.

A assessoria, para o Serviço Social, é recente e polêmica, partindo da concepção de que essa prática pode afastar o profissional

dos interesses da população usuária, tendo em vista o caráter temporário dela, levando a crer na descontinuidade e no rompimento de vínculo com o usuário. Essas considerações dependem da qualidade do serviço prestado, e da habilidade do profissional em conseguir planejar sua atuação dentro do tempo e espaço necessários ao alcance dos objetivos e metas almejados.

Pode-se considerar, ainda, que não é a prática da assessoria que determina o maior ou menor comprometimento com os princípios da profissão. O fato de o assistente social atuar nos espaços reconhecidos como legítimos pela profissão não o livra de contradições.

Nessa lógica, no campo da assessoria, o assistente social encontra terreno fértil para efetivar o compromisso profissional e promover mudanças nas condições de vida da população usuária. Caso contrário, esse espaço de atuação tende a ser ocupado por profissionais de áreas afins, e os direitos inseridos na política, ainda que insuficientes perante as vulnerabilidades sociais, não serão concretizados.

Com relação à demanda por assessoria no que diz respeito ao Serviço Social, Bravo & Matos (2006, p.30) observam:

[...] a entrada em cena do tema assessoria/consultoria no debate profissional, expressa a maturidade do atual projeto de profissão do Serviço Social brasileiro, conhecido como projeto ético-político do Serviço Social. Pois é somente com o reconhecimento da relevância de uma leitura crítica da realidade [...] e do reconhecimento das dimensões da ética e da política, que o Serviço Social passa a considerar a importância de um trabalho profissional projetado e não empiricista e também é identificado como um profissional detentor de conhecimentos relevantes a serem discutidos com outros sujeitos sociais e profissionais.

A consideração anterior aponta para a imprecisão com que o termo assessoria tem sido utilizado pelos assistentes sociais, enquanto profissão que produz conhecimento e detém respeitável domínio das políticas sociais. A assessoria torna-se campo de tra-

balho no qual os princípios da profissão são defendidos e desenvolvidos. Importante observar que o Serviço Social sempre se fez presente no processo de construção das políticas sociais, particularmente da assistência social; embora nem sempre tenha participado diretamente na sua elaboração, mantém-se presente na execução dessas políticas.

2

MODELO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO

A participação da sociedade civil organizada

A Constituição Federal de 1988 consagrou a gestão descentralizada e participativa como modelo da política de assistência social, fundamentado no processo de redemocratização instaurado no país a partir dos anos 1980.

A Lei Orgânica de Assistência Social declarou como diretrizes dessa política (artigo 5º, incisos I, II e II):

- I – descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis; e
- III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

A participação popular, ao lado da descentralização político-administrativa e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, efetivam-se por meio de

organizações representativas, a partir da sociedade civil, com a perspectiva consciente e política do alcance de objetivos e interesses comuns.

O Estado democrático de direito, adotado pela federação brasileira, “se sustenta em certos princípios válidos em qualquer país onde liberdade prevalece sobre autoridade” (Vieira, 2007, p.130), o que significa manter os direitos fundamentais às liberdades das pessoas. A descentralização do poder e a participação da sociedade na concepção e gestão das políticas sociais são fundamentos essenciais à democracia.

É necessário o reordenamento político-institucional do Estado, por meio da criação de espaços de participação social, como conselhos, conferências, para viabilizar as políticas sociais voltadas aos interesses da sociedade civil.

A Constituição Federal, concebida para delegar responsabilidades, aposta na capacidade da sociedade civil em se organizar e expressar suas necessidades a fim de reduzir as desigualdades sociais no exercício da cidadania ativa.

O Estado brasileiro, formado pelos estados-membros, Distrito Federal e municípios, é responsável pela condução da política de assistência social, e tem à sua frente um governante que, embora pertencente a uma sociedade que o elegeu, nem sempre busca, funcionalmente, os interesses dela. Nesse caso, cabe à sociedade civil assegurar e fiscalizar a garantia dos próprios interesses.

A democracia só atinge sua forma plena quando a participação se faz presente no cotidiano da vida pública, evocando a cidadania.

O modelo de gestão preconizado implica nova forma de articulação entre o Estado e a sociedade civil, que passaram a ocupar o mesmo espaço para decidir sobre a gestão das políticas sociais, mas nem sempre com interesses convergentes.

De acordo com Battini (1998, p.38), a nova relação público e privado “é fundamental – pois ela existe – para deliberar os caminhos e as normativas em defesa da universalidade de direitos”, o que requer divisão de poder, negociações e consensos adequados à realidade, palco das ações das necessidades da população usuária.

Para compreender os avanços e desafios da participação da sociedade civil no contexto das políticas sociais, particularmente da assistência social, torna-se importante um breve relato histórico da cultura que organizou a sociedade brasileira.

No período colonial, a sociedade, composta por latifundiários e escravos, mantinha relações sociais pela submissão, exploração e pelo favor. O fim da escravidão representou a primeira forma de luta pela conquista de direitos e espaço na sociedade brasileira. Posteriormente, com a consolidação do modelo capitalista de produção, as lutas se manifestaram através de greves – movimentos operários por melhores condições de trabalho e qualidade de vida, caracterizados como primeiros mecanismos de participação social, embora facultada a participação de coletividade específica a determinados segmentos sociais. Constituíam-se em manifestações contra as desigualdades econômicas, sociais e políticas que, de alguma forma, sempre se deparavam com a repressão do Estado. Com isso, apenas os reflexos conscientes e a solidariedade entre a classe trabalhadora na luta por interesses comuns não bastavam para conduzir à clara compreensão dos mecanismos de dominação vigentes.

O período da ditadura militar, de caráter controlador e repressivo, cortou o processo de participação social em curso, com fechamento de sindicatos, cassações, tortura de lideranças sociais e destruição de espaços de cidadania. Mas, por outro lado, aguçou a indignação de grupos que reconheciam a manifestação popular como mecanismo de conquista.

Nesse sentido, a participação praticada nesse período foi entendida como luta social, correlação de forças entre o poder público e a sociedade civil. Para Faleiros (2001, p.77), “participação é definida como luta, combate, mobilização, pressão, poder, ou seja, como articulação de forças e de estratégias em torno de interesses de classes para a conquista de poderes, recursos e reconhecimento”.

Esse entendimento difere da participação proposta a partir da Constituição de 1988, embasada no respeito às divergências, no diálogo, na construção e decisão coletivas.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, ocorreu a retomada dos movimentos sociais e da luta pela redemocratização do país, o que enfraqueceu o regime militar, originando a transição para o regime democrático.

Os movimentos sociais, que, na década de 1980, lutaram pelo fim do regime autoritário e pela democratização da sociedade, foram atores sociais importantes na discussão e definição das novas formas de organização e gestão das políticas públicas, especialmente as políticas sociais. (Cunha & Cunha, 2002, p.15)

O movimento pela Constituinte representou uma das mais importantes conquistas via participação popular. Decorreu desta o voto direto, a garantia dos direitos sociais, a participação da sociedade civil através de conferências e conselhos gestores das políticas sociais.

A diretriz da sociedade civil na gestão da política de assistência social difere de outros mecanismos de participação, como movimentos sociais, sindicatos, organizações de categorias profissionais, entre outros, pela sua forma e concepção.

A participação da sociedade no contexto da política de assistência social está diretamente relacionada com a gestão da política, regulada por legislação específica que legitima os conselhos e conferências como instâncias de participação, e consiste num processo em constante movimento e ascensão. Para Pedro Demo (2001, p.18), “não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir”.

Behring & Boschetti (2008, p.178) observam:

[...] que se os conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para realização dos sentidos da participação e pleno desenvolvimento na direção apontada.

Nesse sentido, compreende-se por participação o exercício cotidiano traduzido em responsabilidades, valores, ética, atitudes, mudanças de comportamento, esforço individual e profundo conhecimento da realidade sobre a qual incidem as ações.

No caso específico da assistência social, a nova organização jurídica, política e administrativa, que inclui a participação da sociedade civil na formulação da política, tem o dever, constitucionalmente posto, de estabelecer elementos para não só formular a política, como, e essencialmente, reavaliá-la continuamente na direção do enfrentamento das expressões da questão social. Isso significa que não basta conter a participação no bojo da lei; há que se construir, também, instrumentos adequados com metodologias exequíveis, para que as instâncias de controle, os conselhos de direitos, efetivem mecanismos de participação tanto no que se refere às três esferas de governo como nas conferências de assistência social.

Os conselhos são criados em lei específica, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Legislativo, e classificam-se em instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, por meio de organizações representativas compostas pela sociedade civil organizada.

Cada esfera de governo institui seu conselho por lei que estabelece sua composição, o conjunto das atribuições e a forma pela qual suas competências são exercidas.

A natureza deliberativa e de controle atribui ao conselho poder de decisão sobre a formulação e execução da política, bem como de fiscalização sobre o cumprimento de suas determinações e autoridade para analisar e intervir na política de assistência social. No ato de deliberar, o grande desafio “é transformar suas deliberações em ações do poder público, ou seja, interferir na definição das ações, prioridades e metas dos governos e funcionamento de seus sistemas administrativos” (Cunha & Cunha, 2002, p.16).

Nesse sentido, evidencia-se que o conselho encontra resistência, principalmente no Poder Executivo, nas tentativas de neu-

tralizar o poder do conselho, que, por sua vez, utiliza instrumentos jurídicos para fazer valer suas determinações.

O caráter permanente dos conselhos define que, uma vez criado, passa a integrar definitivamente a estrutura da política nos estados.

A paridade na composição do conselho exige que as representações sejam equivalentes entre os conselheiros do poder público e da sociedade civil. A representação do poder público é indicada pelo Executivo e a da sociedade civil, que garante a representatividade da população, é ocupada por entidades, organizações sociais consideradas interlocutoras críticas do segmento que representam.

A representação do poder público deve configurar-se não só na explanação do posicionamento político do governante sobre as temáticas em pauta, mas, sobretudo, no conhecimento teórico, nas informações necessárias à construção de deliberações exequíveis e na defesa dos interesses gerais da sociedade, sob a lógica do controle social sobre a política de assistência social.

Para que as entidades não governamentais possam representar a sociedade civil faz-se necessária mudança na cultura que as organiza, constituída, até então, sob a lógica e estrutura do trabalho assistencialista. Embora eleitas para fins sociais específicos, de interesse público, carregam na sua formação histórica o modelo de gestão centralizadora e, em geral, hereditária, tendo em vista que um pequeno grupo de sócios fundadores e diretores decidem sobre o que é melhor para a população usuária dos serviços ofertados.

Odária Battini (1998, p.37) explica:

A diversidade não é linear, ou seja, não indica diferenças apenas entre o grupo do governo e o grupo da sociedade, mas, sim, contradições internas aos próprios grupos. É nessa relação que se age e por ela encontram-se resistências e avanços. Isso manifesta a presença do poder que contamina relações e as mediações que se operam no cotidiano.

A Loas (artigo 17, § 1º, inciso II) assegura que a representação da sociedade civil pode se efetivar, também, pela participação direta do usuário ou organização de usuários da política de assistência social, o que significa sair da condição de representado para decidir sobre os rumos dessa política. Na última Conferência de Assistência Social, realizada em 2009, essa temática foi amplamente discutida, chegando-se à conclusão do vazio dessa representação nas três esferas de governo e a necessidade de se criarem mecanismos que garantam o protagonismo do usuário no interior do conselho.

A Resolução CNAS nº 24/2006 (artigo 1º, § 1º e 2º) define:

Os usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional de Assistência Social – PNAS [...]. Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes entre outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. [...] Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio de sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Vários fatores postergam a participação direta do usuário nesse colegiado; merecem destaque o desconhecimento do usuário sobre o conteúdo da política de assistência social e a ausência de informação quanto ao direito à participação na composição dos conselhos.

Essa representatividade merece melhor apreciação, pois trata-se de espaço efetivo de participação popular e exercício de cida-

dania. Faleiros (2001, p.79) ressalta: “Quando a sociedade está fechada para a negociação na base do autoritarismo, da exclusão ou da inclusão limitada das classes subalternas, não há lugar para participação”. Sposati et al. (1987a, p.37) também salienta que “a realização da cidadania tem que se fazer sob uma forma de solidariedade social, que avance enquanto organização das classes subalternas”.

Pedro Demo (2001, p.71) conclui:

Cidadania não significa necessariamente visão funcionalista da sociedade, como se fosse possível inaugurar o consenso definitivo. Ao contrário, na unidade de contrários, o cidadão consciente sabe que vive dentro do conflito de interesses, marcado pela provisori-idade do devir. Do lado dominante, investe-se tudo na inculca-ção da ideia de que a ordem vigente é legítima e não deve ser tocada [...]. Do lado dos desiguais, a paisagem é outra. Cidadania fundamental viceja neste lado, aquela que sabe tomar consciência das injustiças, descobre os direitos, vislumbra estratégias de reação e tenta mudar o rumo da história. Participação quer profundamente isto. Por isso, podemos dizer, sumariamente, que ci-dadão é o homem participante [...].

A cidadania compreende soberania popular e conquista do direito de participar como metodologia de aprendizagem e conhe-cimento.

As conferências de assistência social, realizadas em âmbito municipal, estadual e federal, integram o processo de democrati-zação da gestão pública e constituem espaços importantes de par-ticipação social, onde são deliberadas grandes ações para o avanço da Política Nacional de Assistência Social.

Maria Inês Souza Bravo (2009, p.396) define:

As conferências são eventos que devem ser realizados periodi-camente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser en-

tendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos.

Assim, as conferências são espaços de caráter propositivo e deliberativo, organizados a cada dois anos pelos conselhos das respectivas esferas de governo, para debater, decidir e deliberar as prioridades da política de assistência social para os anos seguintes.

Nesses eventos reúnem-se governo, sociedade civil organizada e cidadãos, com troca de experiências e aproximação entre os que tomam as decisões e os usuários da política, ambos atores do processo.

A participação da sociedade na gestão e fiscalização da política de assistência social, através dos conselhos e conferências, se traduz no controle social que permite à sociedade organizada intervir na definição de prioridades e elaboração de planos de ação, interagindo com o Estado.

Para Raquel Raichelis (1998a, p.77), controle social “envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações”.

O controle social visa direcionar as políticas para melhorar o nível de oferta e qualidade dos serviços, definir prioridades e reclamar direitos.

Nessa perspectiva, o controle social permeia as dimensões política, técnica e ética. A dimensão política relaciona-se à deliberação sobre a agenda governamental mediante definição de prioridades e aprovação dos planos de assistência social. A técnica diz respeito à fiscalização da gestão e do alcance dos objetivos, metas e resultados propostos nos planos. A dimensão ética prima pela construção de novos valores a partir dos princípios da equidade, universalidade e justiça social.

Conforme preconizado na Loas, os conselhos de assistência social têm atribuições específicas no âmbito de cada uma das esferas

de governo. O Conselho Nacional é responsável pelo estabelecimento das normas, diretrizes gerais e articulação da Política Nacional. Os conselhos estaduais são responsáveis pela formulação, coordenação e fiscalização da política no seu âmbito territorial. Já os conselhos municipais são responsáveis pela formulação, coordenação e controle da política no nível local.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) e a Norma Operacional Básica (NOB/Suas-2005) reforçam a importância dos conselhos como espaços de participação e controle social, conferem relevância e ampliam as ações pertinentes a essa instância de poder.

A partir da NOB/Suas, os conselhos dos três níveis de governo passaram a ter novas atribuições e a zelar pela efetivação do Suas. O Conselho Nacional passou a atuar e deliberar, também, como instância de recurso dos conselhos das demais esferas, incluindo a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Os conselhos estaduais tiveram ampliadas suas ações no sentido de aprovar planos integrados de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, atuar como instância de recurso da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e instância de recurso dos conselhos dos municípios. Igualmente, os conselhos do Distrito Federal e dos municípios passaram a validar e solicitar a habilitação nos níveis de gestão inicial, básica e plena.

Ressalte-se que no percurso da descentralização, da participação social e da responsabilização dos Estados na condução da Assistência Social, os municípios assumiram papel central com base na lógica da municipalização, desencadeada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

O conjunto dos fatos até então relatados pela autora do presente estudo deixaram marcas na sua trajetória de vida profissional, tendo em vista os catorze anos de trabalho em secretaria do Estado – lotada em uma de suas regionais, a cidade de Franca (SP) –, que possibilitaram aproximações significativas com o tema ora desenvolvido, o que conduz à impertinência de tecer algumas reflexões a respeito do funcionamento dos conselhos e conferências municipais.

Na prática, esses mecanismos de controle social ainda delegam ao poder público as tomadas de decisão sobre os rumos da política de assistência social, ou seja, a gestão democrática, constitucionalmente posta. No entanto, fatores variados têm inviabilizado a consolidação do modelo proposto.

Observações sistemáticas da pesquisadora, advindas de atuação profissional ativa nas duas instâncias de poder antes mencionadas, levam a crer que a participação da sociedade civil se encontra truncada, sem a devida compreensão da amplitude e do alcance da contribuição direta para decisões políticas, o que representa entender o termo “participação” no sentido estrito. Interesses individuais se sobrepõem aos coletivos, há pouca iniciativa e comprometimento, o que pode ser explicado a partir do desconhecimento sobre a política de assistência social; por atitudes e posicionamentos, veem-se os integrantes dessa sociedade na condição de simples espectadores, sem exercer o protagonismo.

Os representantes diretos dos conselhos, por sua vez, têm pouco conhecimento sobre gestão da política, e faltam-lhes habilidades essenciais para elaboração de planejamentos adequados à estrutura do município, ao cumprimento de objetivos e metas que fundamentam as ações previstas, ao controle e aplicação dos orçamentos; temem tomar decisões e opinar, porque podem desagradar os governantes; apresentam imaturidade de consciência sobre cidadania e, por isso, se distanciam das informações fundamentais à implementação da política e desinformam os participantes. Por outro lado, evidenciam acirrado posicionamento político-partidário, impedindo a inserção da sociedade como um todo, deixam à vista fragilidades explícitas para fazer acontecer as deliberações das outras instâncias de conselhos e das conferências.

Da mesma forma, a participação do poder público nos espaços democráticos encontra-se permeada pela resistência do funcionalismo público em deixar a rotina de trabalho, a ausência de atos voluntários, o cuidado para não haver choques com as diretrizes do governante, a não apropriação correta dos conceitos, a indisponibilidade para a divulgação de informações sobre orçamentos,

facilitar as vias de acesso ao poder público, e vários outros problemas.

A inserção de massas nos mecanismos da vida política, a participação e o controle social, consistem em processo novo, recente, e ainda em construção no país, por isso exigem permanente debate, mobilização e sensibilização dos trabalhadores da política, dos governantes e da sociedade civil. Exigem até mesmo mecanismos de provocação, entendidos aqui como estratégias de motivação política positiva à participação, à inserção no processo.

As observações da pesquisadora também levam à conclusão de que não se trata apenas de ausência de vontade política ou da cultura popular desfavorável à participação, e, ainda, da falta de compromisso dos trabalhadores e intelectuais, o que remete a um complexo e contraditório conjunto de fatos que ainda carecem de estudos, reflexões e pesquisas.

Sensibilizado com a fragilidade dos conselhos no exercício de suas atribuições, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) deliberou na Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos nas três esferas de governo. O artigo 3º dispõe dezesseis atribuições comuns, confirmando as asseguradas na Loas e sistematizando outras previstas no Suas.

A mesma resolução (artigo 21) considera que, para o bom desempenho da função de conselheiros, estes sigam esses princípios:

- sejam assíduos às reuniões;
- participem ativamente das atividades do conselho;
- colaborem no aprofundamento das discussões para auxiliar nas decisões do colegiado;
- divulguem as discussões e as decisões do conselho nas instituições que representam e em outros espaços;
- contribuam com experiências de seus respectivos segmentos, com vistas ao fortalecimento da assistência social;
- mantenham-se atualizados em assuntos referentes à área de assistência social: indicadores socioeconômicos do país,

políticas públicas, orçamento, financiamento, demandas da sociedade, considerando as especificidades de cada região do território;

- colaborem com o conselho no exercício do controle social;
- atuem, articuladamente, com o seu suplente e em sintonia com a sua entidade;
- desenvolvam habilidades de negociação e prática de gestão intergovernamental;
- estudem e conheçam a legislação da política de assistência social;
- aprofundem o conhecimento e o acesso a informações referentes à conjuntura nacional e internacional relativa à política social;
- mantenham-se atualizados a respeito do custo real dos serviços e programas de assistência social e dos indicadores socioeconômicos da população que demanda esses serviços, para então argumentar, adequadamente, sobre as questões de orçamento e cofinanciamento;
- busquem aprimorar o conhecimento *in loco* da rede pública e privada prestadora de serviços socioassistenciais;
- mantenham-se atualizados sobre o fenômeno da exclusão social, sua origem e abrangência nacional, para poderem contribuir com a construção da cidadania e no combate à pobreza e à desigualdade entre classes;
- acompanhem, permanentemente, as atividades desenvolvidas pelas entidades e organizações de assistência social, para assegurar a qualidade dos serviços oferecidos aos beneficiários das ações de assistência social.

Com a intenção de desvelar a contribuição do Serviço Social no debate acerca da participação social e a gestão democrática, é importante refletir sobre as colocações de Maria Inês Bravo (2009, p.401):

Os profissionais de Serviço Social desde os anos 1980 – período marcante de releitura da profissão – incorporam a temática dos movimentos sociais na formação profissional, nas pesquisas e na produção acadêmica. Entretanto, a articulação do debate com análises empíricas, e sua relação com o trabalho do Serviço Social, foi pequena [...].

[...]

Nos anos 1990, o debate do Serviço Social se desloca para os espaços de controle democrático, perante o esvaziamento dos movimentos sociais e implementação dos conselhos. Considera-se, entretanto, que os estudos e intervenções com relação a esses mecanismos precisam estar articulados ao debate relativo aos movimentos sociais.

Os espaços democráticos de participação são instâncias de atuação do Serviço Social que, historicamente, têm sua prática comprometida com os interesses da população e a defesa dos direitos sociais.

O assistente social, profissional conhecedor dos espaços de conquistas sociais e intelectualmente preparado para decodificar as relações que se estabelecem no terreno público, pode tornar-se um diferencial para a consolidação da gestão democrática.

Marilda Yamamoto (apud Bravo, 2009, p.402) ressalta

[...] que é importante a ação dos assistentes sociais nos conselhos e nos movimentos sociais. Trata-se de reassumir o trabalho de base, de educação, de mobilização e de organização popular, que parece ter sido submerso no debate teórico-profissional frente ao refluxo dos movimentos sociais. É necessária uma releitura crítica da tradição profissional do Serviço Social, reapropriando-se das conquistas e habilitações perdidas no tempo e, ao mesmo tempo, superando-as de modo a adequar a condução do trabalho profissional aos novos desafios do presente.

A leitura anterior permite compreender que a cristalização do Serviço Social em uma única vertente ideológica faz com que o assistente social se distancie da realidade, diversa e contraditória, das oportunidades de trabalho e das efetivas mudanças no bojo das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 legitimou os conselhos e conferências como espaços democráticos a serem apropriados pela sociedade civil. Nesse processo, o Serviço Social, que sempre primou pela formação crítica, reúne conhecimento para planejar intervenções que efetivem as políticas sociais.

A organização das redes socioassistenciais

A Loas assegurou a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, política a ser realizada através de um conjunto de ações da iniciativa pública e da sociedade civil organizada.

Considera sociedade civil organizada as entidades e organizações de assistência social, definidas como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos usuários da política de assistência social, atuando na defesa e garantia dos direitos sociais.

Legalmente, as entidades e organizações são pessoas jurídicas de direito privado, mas, de acordo com Simões (2009, p.390), elas se distinguem quanto ao conceito: “entidade tem referência legal originária nas entidades de fins filantrópicos, e o de organização origina-se da formação das organizações não governamentais, incluindo, posteriormente as organizações da sociedade civil de interesse público”.

As entidades constituem-se juridicamente em associações, “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” (Novo Código Civil, artigo 53) (Brasil, 2002), o que equivale a dizer que não há impedimento legal para que a associação desenvolva atividade de geração de renda, desde que os resultados sejam aplicados integralmente na consecução dos objetivos da entidade.

A partir do momento em que as entidades adquirem a qualidade de utilidade pública, passam a ser reconhecidas como organizações sociais. Assim, Oliveira & Romão (2006, p.17) afirmam que “somente as associações civis e as fundações podem qualificar-se como organizações sociais; as sociedades não, e justamente por perseguirem finalidades lucrativas”.

O título de organização social permite a celebração de contratos e convênios com o Estado mediante repasse de recursos orçamentários, bens públicos e servidores, viabilizando que a organização cumpra seus objetivos.

As entidades e organizações de assistência social brasileiras apresentam uma variedade de nomes – centro, associação, fundação, instituto, casa, lar, dispensário, entre outros. No sentido de consolidar uma identidade ao conjunto delas, em meados dos anos 1980, as entidades e organizações receberam a titulação Sociedade Civil Organizada e Organizações Não Governamentais (ONGs), terminologias que evidenciam a não identidade com o governo.

Sob a denominação de ONGs, as entidades e organizações de assistência social passaram a conviver com novos modelos estruturais, saindo da lógica assistencialista, adotando padrão de atuação voltado a serviços qualificados e mensuração de resultados. “Isto vai se refletir não apenas na modificação dos quadros de pessoal envolvido, como na metamorfose dos objetivos e missões das organizações e nas formas de gestão de seus programas sociais” (Landim, 2002, p.35).

Há cerca de duas décadas, as ONGs passaram a ocupar lugar de destaque nas políticas sociais pela abrangência e diversidade das ações desenvolvidas, despertando para a necessidade de atribuir a essas organizações conceito que abrigasse todas as organizações privadas, sem fins lucrativos, que atendem interesses do público em geral, fato que originou a denominação terceiro setor (TS).

A Constituição de 1988, ao abrir a participação da iniciativa privada nos campos antes ocupados pelo Estado, possibilitou a conceituação do terceiro setor enquanto conjunto de instituições

de caráter “não lucrativo e não governamental” (Fernandes, 1994, p.11).

Hudson (2004, p.11 apud Oliveira & Romão, 2006, p.25) define:

Terceiro setor consiste em organizações cujos objetivos principais são sociais, em vez de econômicos. A essência do setor engloba instituições de caridade, organizações religiosas, entidades voltadas para as artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais e outras organizações voluntárias.

Sob as diversas terminologias apresentadas, tornou-se difícil caracterizar entidades e organizações de assistência social na perspectiva da Loas, pois nem toda instituição sem fins lucrativos é passível de ser identificada como entidade de assistência social.

Apesar de comporem o terceiro setor, as organizações de assistência social apresentam características que as diferenciam das demais, são voltadas para o interesse público, as demandas sociais. Embora não integrem a administração pública, mantêm gestão de recursos para o público com o objetivo de realizar o bem comum, são registradas em cartório mediante estatuto social com finalidade de atender a população usuária da assistência social. São também passíveis de requerer títulos de utilidade pública, entidade de fins filantrópicos e entidade beneficente de assistência social, certificações expedidas pelos órgãos que compõem a estrutura da política de assistência social.

De acordo com a Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS, as entidades e organizações de assistência social se caracterizam por:

- ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação devidamente constituída, conforme disposto no artigo 53 do Código Civil Brasileiro e no artigo 2º da Loas;
- ter expressos, no relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público beneficiário, conforme de-

lineado pela Loas, pela PNAS e suas normas operacionais;

- realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua;
- garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;
- possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios e balanço social das atividades ao Conselho de Assistência Social competente;
- aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Essa regulamentação proporciona às entidades e organizações de assistência social condições de integrar a rede socioassistencial do Suas, adequando seus serviços aos princípios organizativos do sistema.

A definição das entidades e organizações de assistência social ocupou, nos últimos dez anos, os espaços de discussão da política de assistência social, desencadeando as publicações da Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos conselhos de assistência social; o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, regulamenta o processo de certificação das entidades beneficentes da assistência social para isenção das contribuições de seguridade social.

Na verdade, as entidades e organizações assistenciais sempre se fizeram presentes no contexto da assistência social, assumindo, em diversos momentos, papel de executoras dos serviços sociais de enfrentamento à questão social.

Refletindo sobre a trajetória dessa política, observa-se que, até o final do século XIX, o que havia sido consolidado no que se referia à assistência social eram as organizações de natureza religiosa de iniciativa da sociedade civil. Somente nos anos 1930, o Estado passou a assumir parte das ações sociais, apoiado nas práticas sociais das entidades presentes no arsenal da assistência social.

O que mudou com o passar do tempo foram as formas de relação entre o Estado e a sociedade civil organizada. No final do século XX e início do século XXI, o Brasil passou a integrar o novo padrão de economia mundial, a globalização.

Esse fenômeno se baseia nas relações menos rígidas estabelecidas entre capital e trabalho, na privatização do patrimônio público, terceirização de serviços, abertura do mercado nacional mediante supressão de fronteiras entre os países, provocando transformações tecnológicas e de informação.

Essas características foram acompanhadas de graves implicações tanto no campo social, como desemprego, trabalho informal, achatamento salarial e empobrecimento da população trabalhadora, quanto no campo político, como processo de esvaziamento da responsabilidade social do Estado, justamente no momento de intensificação das demandas sociais desassistidas.

Na época, a sociedade civil, através das entidades e organizações de assistência social, ampliou os serviços sociais ofertados, porém revestidos da lógica das práticas assistencialistas e compensatórias, voltadas para a ajuda e bem-estar à população em situação de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, a articulação entre o Estado e a sociedade civil organizada caracterizava-se pela informalidade, sem nenhuma relação de compromisso explícito. Efetivava-se na celebração de convênios para repasse de recursos financeiros e concessão de isenções fiscais, independentemente dos resultados alcançados pelos serviços desenvolvidos.

O Estado, que pareceu fragilizado no período, a partir da Constituição de 1988 retomou a posição de principal responsável na condução da política de assistência social, dividindo com a so-

cidade civil a função da proteção social aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A Loas legitimou nova forma de articulação entre o Estado e a sociedade civil; passaram a se basear na capacidade técnico-operacional das entidades e organizações de assistência social na prestação dos serviços e inserção das demandas no processo, implicando conhecimento para a elaboração de planejamento com objetivos e metas claros, metodologias exequíveis e avaliações continuadas. Tornaram-se práticas imprescindíveis à celebração de parcerias entre público e privado.

Os princípios da eficácia, eficiência e efetividade passaram a compor o cotidiano das organizações socioassistenciais, preocupadas em aperfeiçoar recursos, controlar, avaliar e socializar resultados mediante planejamento das ações.

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que introduziu o Sistema Único de Assistência Social, a relação entre o Estado e a sociedade civil assegurou a formação de redes socioassistenciais, partindo da compreensão de que a construção integrada da assistência social possibilita compartilhamento de conhecimento, ações e responsabilidades que potencializam essa política pública de direito.

De acordo com a PNAS (Brasil, 2004, p.100), o imperativo de formar redes se deu pela seguinte razão:

[...] porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros.

As diversas áreas de atendimento social, cada vez mais, estão organizadas em torno de redes. De acordo com Castells (1999, p.565),

Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a ope-

ração e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. [...] A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social.

A estrutura de rede passou a ser utilizada há cerca de um século e seu conceito está relacionado à ideia de ligação, entrelaçamento, conexão, complementaridade. No contexto, a rede é formada pela articulação entre pessoas e organizações que partilham valores e interesses comuns.

A temática das redes ganhou evidência a partir das mudanças econômicas, políticas e sociais desencadeadas no final do século XX, quando o mundo globalizado passou a se organizar em torno da tecnologia da informação.

Segundo Castells (1999, p.67), tecnologia significa:

[...] o uso de conhecimentos científicos para especificar as vias de se fazerem as coisas de uma maneira reproduzível. Entre as tecnologias da informação, incluo, como todos, o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (*software e hardware*), telecomunicações/rádiodifusão, e optoeletrônica. Além disso, diferentemente de alguns analistas, também incluo nos domínios da tecnologia da informação a engenharia genética e seu crescente conjunto de desenvolvimentos e aplicações [...].

Decorre desses argumentos a tendência ao uso do sistema de redes nas diversas áreas, particularmente na política de assistência social, que passou a utilizá-lo como forma de organização e relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, procurando romper com a reprodução histórica das práticas isoladas, pontuais e sobrepostas.

O trabalho em rede proposto sugere o fim da relação dualista, de um lado o Estado e seus programas e do outro as entidades e

os serviços sociais, pois a experiência mostrou que as ações individualizadas não são eficazes. Igualmente, a referência de rede supõe que o Estado, na condição de responsável pela assistência social enquanto direito de todo cidadão, seja capaz de promover as entidades e organizações de assistência social do campo da filantropia e do assistencialismo para o campo da cidadania e dos direitos sociais.

A perspectiva de rede no Suas prevê a articulação entre Estado e sociedade civil organizada, bem como entre as diversas políticas públicas, reconhecendo a necessária complementaridade entre os serviços desenvolvidos por elas.

O Estado assume o papel de coordenador do processo de mobilização das redes, articulando e integrando as organizações da sociedade civil e as governamentais na busca por integrar o atendimento às demandas sociais.

A adesão ao modelo de gestão em rede pela assistência social, de acordo com Kauchakje, Delazari & Penna (2007, p.136), decorre da característica da “maleabilidade, combinando-se tanto com o modelo gerencial quanto com o participativo. [...] Pode-se admitir que a gestão de políticas públicas em rede é uma estratégia de enfrentamento da questão social”.

As relações em rede pressupõem a ausência de hierarquia e norteiam-se pelos princípios da horizontalidade e da democracia; assim, não há subordinação entre os integrantes da rede. A horizontalidade fundamenta-se em propósitos comuns e valores assumidos coletivamente; a democracia implica autonomia, respeito e organização, pela articulação da informação, criação de canais permanentes de comunicação, revitalização de compromissos, construções coletivas, negociações, compatibilização de interesses, entre outros fatores.

Nenhuma organização atende todas as necessidades sociais, mas, conhecendo o trabalho de todos os equipamentos da rede, caminhando integrados, pode-se esperar atendimento integral dos usuários. A rede busca respostas articuladas e se completa na prestação dos serviços.

A gestão em rede estabelecida pelo Suas se alicerça nas relações entre as políticas setoriais e as organizações de assistência social, que se reordenam e propõem ações voltadas ao atendimento das demandas sociais.

A articulação entre as políticas parte do princípio de que compartilhar conhecimento, informação, recursos e criatividade torna possível a abordagem ampliada das expressões da questão social, e viabiliza a qualidade e efetividade das ações realizadas.

A articulação intersetorial pode ser considerada um dos maiores desafios na consolidação dos princípios e diretrizes do Suas. As políticas públicas se apresentam de forma setorializada e fragmentada, cada qual oferecendo serviços específicos na sua área. Quando chamadas a trabalhar de modo compartilhado, há possibilidade de se concretizarem as ações conjuntas e o desejo de serviços de maior abrangência e inclusão social.

A complexidade das necessidades dos usuários da política de assistência social apresenta interface com as demais áreas; assim, as respostas às questões identificadas colocam-se na dependência não só dos serviços socioassistenciais, mas de um conjunto de serviços desenvolvidos pelas políticas específicas.

Nesse sentido, a interdependência entre elas supõe assumir compromisso de partilhar decisões, estabelecer ações complementares, protocolos de intenção, parcerias, intercâmbio de práticas e recursos.

De acordo com Colin & Silveira (2007, p.158):

O ponto de convergência entre as políticas sociais, que guardam as suas particularidades e instâncias próprias, pode ser reconhecido justamente na prestação de serviços em conjunto e nas medidas que acionam programas e projetos gerenciados por outras políticas, como as de trabalho, saúde, educação, segurança alimentar, esporte, cultura, lazer, entre outras.

Note-se que a composição da rede intersetorial não se restringe ao diálogo entre gestores das políticas sociais e os serviços organi-

zados, mas se estende também aos conselhos setoriais enquanto instâncias de controle social e de garantia dos direitos sociais.

A articulação da rede socioassistencial inclui as organizações da sociedade civil como parte responsável pela consecução da política de assistência social. A construção da rede depende da adesão das entidades e organizações de assistência social aos princípios e diretrizes do Suas, o que significa compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores.

Colin & Silveira (2007, p.157) definem rede socioassistencial como:

[...] o conjunto de ações unificadas e direcionadas para a construção e concretização dos direitos. Portanto, mesmo as iniciativas realizadas por organizações não governamentais são públicas e determinadas pelos parâmetros e definições do Suas.

As organizações que se inscrevem na política de assistência social devem abandonar as práticas isoladas e reaprender a trabalhar através da rede, tomando decisões sobre as ações sociais embasadas no conhecimento das demandas do território de atuação e da natureza de cada parceiro envolvido, aceitando as visões e os interesses voltados para o bem comum.

Para tanto, se faz necessária a adequação da gestão no interior das organizações, aderindo ao modelo descentralizado e participativo, no qual os usuários efetivamente se inserem nas decisões sobre os serviços.

Da mesma forma, deve-se garantir a universalidade de acesso, extinguindo os critérios de elegibilidade para inserção nos serviços, sob a lógica da igualdade e dignidade dos usuários, primando pela centralidade da família, na garantia da convivência comunitária.

Odária Battini afirma:

As entidades devem tramitar do campo privado para o público permitindo a garantia dos direitos e da representação política dos usuários, devendo ser compreendidas como espaço de defesa de

direitos e acesso aos serviços e não como a solução dos problemas onde geralmente se praticam a cooptação e o sujeitamento dos usuários e, muitas vezes, do corpo de funcionários, aos interesses dos mandantes. (Battini, 1998, p.39)

Outra característica evidenciada na questão das redes, proposta pelo Suas, diz respeito à continuidade e ao tempo indeterminado dos serviços, considerando que as ações de assistência social não podem ser interrompidas. Historicamente, os programas, projetos e serviços na área tendem à descontinuidade decorrente da falta de recursos, vigência de convênios e parcerias, esvaziamento dos serviços ou, simplesmente, por decisão dos gestores.

O caráter da continuidade ficou assegurado no Suas pelo novo modelo de cofinanciamento compulsório, regular e automático, que agiliza os fluxos de transferência e regularidade nos repasses fundo a fundo, mediante depósito mensal dos recursos financeiros baseados nos pisos de proteção social, viabilizando o planejamento das ações.

A organização da assistência social em rede exige romper com as práticas fragmentadas e pulverizadas, passando a ações contínuas, permanentes, sincronizadas e complementares.

Assim, tanto no âmbito da rede socioassistencial quanto na intersetorial, sugere-se adoção de metodologia de trabalho em rede prevendo fluxos de referência e contrarreferência na identificação dos serviços que correspondem a cada demanda, padronização de procedimentos, encaminhamentos, estratégias técnicas e políticas, definição de instrumental próprio de cada uma das tipificações dos serviços.

Perpassa a questão das redes socioassistenciais a construção de um sistema de informação com vistas à transparência da política, à divulgação dos programas, projetos e serviços e à implantação do sistema de acompanhamento dos resultados alcançados.

A PNAS (Brasil, 2004, p.109) define:

Tecnologia da informação é, basicamente, a aplicação de diferentes ramos da tecnologia no processamento de informações. Na

década de 1990, é significativa a ampliação de conceitos e empregos na área da informação, alargada enormemente com o uso de tecnologias, permitindo o desenvolvimento de aplicações que vão além do uso pessoal ou do uso singular por uma organização.

A NOB/Suas (Brasil, 2005c, p.136) define que a rede socioassistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

- oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- caráter público de corresponsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade diante da demanda;
- porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e risco social;
- caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- referência unitária em todo o território nacional, de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indi-

cadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.

A mesma Norma Operacional esclarece que, nos municípios, a articulação das redes seja coordenada pelos órgãos gestores e fomentada pelas unidades públicas, Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), de acordo com os níveis de proteção social básica e especial.

Para tanto, é preciso mapear as unidades das políticas interseoriais e as organizações de assistência social no território local, identificando a capacidade operativa da rede, as demandas atendidas, as reprimidas, e os segmentos sem atenção para, posteriormente, definir em conjunto as ações a serem mantidas, ampliadas, reformuladas, ou mesmo encerradas.

A articulação compreende, ainda, orientação sobre a qualidade dos serviços socioassistenciais, investimento em capacitação dos trabalhadores e definição de objetivos e metas de interesse coletivo. Para tanto, tornam-se necessários procedimentos como unidade de cadastro da rede, criação de indicadores de qualidade dos programas, projetos e serviços, definição do perfil das instituições e padronização da nomenclatura dos serviços ofertados.

No tocante à padronização dos serviços, a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizados nos níveis de proteção social básica e especial, construindo parâmetros sobre a homogeneidade das nomenclaturas para os serviços, definindo:

Serviços de proteção social básica:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;

- Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

Serviços de proteção social especial de média complexidade:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi);
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Serviços de proteção social especial de alta complexidade:

- Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - casa-lar;
 - casa de passagem;
 - residência inclusiva.
- Serviço de Acolhimento em República;
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Para cada modalidade, a Resolução no 109 estabelece nome do serviço, descrição das atividades, usuários, objetivos, provisões, aquisições pelos usuários, condições e formas de acesso, período de funcionamento, abrangência, impacto social esperado, representando avanço na unificação dos serviços da rede socioassistencial e aprimoramento do Suas.

No entanto, organizar a gestão em rede socioassistencial requer a construção de metodologia própria, de forma a definir rotinas, estratégias de articulação, responsabilidades e compromissos de cada um dos atores.

A rede socioassistencial não é uma cadeia de serviços, mas uma articulação das organizações da assistência social, políticas sociais e conselhos em torno de interesses comuns, interdependentes e complementares.

As necessidades dos usuários da política de assistência social se fazem presentes nas redes socioassistenciais, e a organização delas consiste no espaço de ação do Serviço Social, não pelo fato de ser uma profissão eminentemente interventiva, mas pela capacidade crítica de questionar, modificar as relações de poder, incluir e responder às demandas sociais.

Como afirma Martinelli (2004 apud Baptista & Battini, 2009, v.1, p.159):

Na verdade, o assistente social é um profissional que trabalha permanentemente na relação entre estrutura, conjuntura e cotidiano, e é no cotidiano que as determinações conjunturais se expressam e aí é que se coloca o desafio de garantir o sentido e a direção da ação profissional.

A questão da gestão da política de assistência social

A Constituição Federal de 1988 elegeu a descentralização e participação social como padrão de gestão a ser implantado pelas políticas sociais brasileiras.

Para integrar o novo modelo de gerenciamento, a Loas estabeleceu parâmetros de gestão para a assistência social, exigindo reordenamento institucional dos estados para adoção da política, que,

na sua trajetória histórica, careceu de procedimentos sistemáticos de planejamento, organização, controle e direção.

Os princípios e diretrizes que fundamentam a gestão descentralizada e participativa implicam a repartição de competências, responsabilidades, obrigações entre as esferas de governo e na participação ativa da sociedade civil nas definições da assistência social, caracterizando-se como gestão social pelo fato de gerenciar ações sociais públicas voltadas ao atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos, com vistas a minimizar vulnerabilidades e riscos sociais.

De acordo com Singer (1999, p.55),

A gestão social abrange uma grande variedade de atividades que intervêm em áreas da vida social em que a ação individual auto-interessada não basta para garantir a satisfação das necessidades essenciais da população. Estas áreas são bastante diferenciadas, indo desde o abandono de crianças e de idosos por parte dos familiares, a falta de abrigo para indigentes e enfermos físicos ou mentais, até a exclusão temporária ou definitiva da produção social de pessoas aptas ao trabalho e necessitadas de renda.

Vários estudiosos compreendem que a gestão descentralizada e participativa foi a forma de gerenciamento encontrada pelo Estado para enfrentar os problemas sociais agravados pelo processo de globalização da economia, instalado no país nos anos 1980.

Diante das transformações sociais, econômicas e tecnológicas provocadas por esse processo, o Estado, sob o risco de redução da sua influência sobre a sociedade, despertou para a necessidade de ofertar políticas sociais coerentes à necessidade e ao interesse dos usuários.

A ênfase na priorização do usuário alterou a lógica do processo de organização e funcionamento das políticas sociais, levando a administração pública a rever as práticas calcadas nos princípios da centralização e fragmentação institucional.

A temática da gestão tornou-se um desafio para a assistência social, que, por várias décadas, apresentou-se dispersa em uma in-

finalidade de programas e projetos nem sempre significativos em termos de recursos, abrangência e com alcance desconhecido pelos gestores públicos.

A Loas apresenta os subsídios para gestão da política de assistência social, atribuindo a cada esfera de governo responsabilidades e competências para formular, executar, financiar, avaliar e criar mecanismos de participação e controle social, incorporando o planejamento nessa política.

O modelo de gestão proposto a partir da reestruturação orgânica da política de assistência social depende de esforços políticos e administrativos, acrescidos da capacidade técnico-operacional nos campos de informação, planejamento, monitoramento e avaliação para sua efetividade.

Essas exigências levam à necessidade de recorrer à Administração enquanto área do conhecimento que fornece subsídios à prática da gestão.

Administração significa maneira de governar organizações ou parte delas. É o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz. (Chiavenatto, 2000, p.18)

A grande contribuição da Administração para a gestão da política de assistência social, que se dá em conjuntura complexa, são os conceitos, modelos de estrutura organizacional, funções e habilidades inerentes ao gestor.

No entanto, não basta apropriar-se das teorias e práticas administrativas, é necessário conhecer e considerar as especificidades da política de assistência social.

Em seu capítulo III, a Loas define a organização e os aspectos da gestão da assistência social, reservando à União as atribuições de formular a política nacional, cofinanciar as ações e apoiar técnica e financeiramente os estados, municípios e Distrito Federal.

Os estados ficam com as atribuições de elaborar a política em sua esfera de atuação, compor o cofinanciamento e apoiar, técnica e

financeiramente, os municípios na consecução da política de assistência social. O Distrito Federal e os municípios assumem o papel de executores e se responsabilizam por parte do cofinanciamento da política.

Saliente-se que a Loas deixa claro que as instâncias de governo permaneçam articuladas e se apoiando mutuamente durante todo o processo de implantação daquela política. Para tanto, torna-se necessário novo desenho institucional dos estados, que passam a organizar estruturas próprias para a gestão, compostas de órgão gestor, conselho paritário e fundo financeiro, adotando o plano de assistência social como principal instrumento de gestão.

O órgão gestor da política de assistência social, responsável pelo comando único em cada esfera de governo, é uma unidade pública estatal com a missão de normatizar, regulamentar, elaborar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar o desenvolvimento da política em seu âmbito, promover e incentivar investimentos para qualificar a capacidade de gestão e cofinanciar as ações socioassistenciais, alocando recursos diretamente no Fundo de Assistência Social.

A unidade pública, nas esferas federal e estadual, consiste em secretarias de governo ou congêneres, que nos municípios estão organizadas de diferentes formas, em secretarias, departamentos e setores muitas vezes acoplados a estruturas de outras políticas sociais, dependendo do porte dos municípios.

O órgão gestor da política conta com recursos humanos, físicos, materiais e financeiros para desempenho de suas atribuições e funcionamento, tendo à frente um gestor público com a função de gerenciar a política no seu território. Dentre as tarefas desse gestor, está o compromisso de elaborar o plano de assistência social, compor e garantir o funcionamento do conselho, participar da gestão do fundo, criar mecanismos permanentes de participação social, promover intersetorialidade entre as políticas sociais, articular as redes socioassistenciais e consolidar a gestão do trabalho.

No desempenho da gestão, o conhecimento profissional é essencial para a efetividade da política. O gestor público e a equipe de

profissionais precisam dominar as legislações, os conceitos e metodologias apresentados na política de assistência social, e conhecer os instrumentos de gestão, mecanismos gerenciais e financiamento.

O primeiro passo para inovar a gestão da política supõe deixar de olhar unicamente para dentro das estruturas do setor público e ir direto à sociedade, identificando as necessidades latentes, analisando e quantificando a realidade sob novas posturas:¹ visão social inovadora, incluindo os casos individuais como parte de uma situação social coletiva; visão social de proteção que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais e os recursos de que dispõe para enfrentá-los; visão social capaz de captar as diferenças sociais, confrontando a leitura microssocial com a leitura macrossocial; visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades e capacidades que podem e devem ser desenvolvidas; e visão social capaz de identificar forças, e não fragilidades.

Sob esses paradigmas, conhecer a realidade requer apropriação de dados, informações e índices, analisando fatores econômicos, políticos, culturais, sociais, possibilidades de mudança, desenvolvimento e transformação. Compreende aproximar e analisar as estruturas locais, identificando, além das condições objetivas, também as condições subjetivas do território, o jogo de vontades políticas, potencialidades, interesses e necessidades existentes, interdependentes e integrados às características da realidade nacional.

Os índices, “medidas relativas que configuram a incidência de uma determinada ocorrência ante um universo dado” (Baptista, 2007, p.49), constituem componentes importantes para o conhecimento e compreensão da realidade. Podem ser acessados nas diversas fontes de informações, desde documentos oficiais (estatísticas, relatórios, planos, mapas), até pesquisas de campo, depoimentos, pesquisas de dados secundários, reuniões e contatos com a população interessada e envolvida.

1. A Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004, p.69) apresenta novas visões sociais sobre a realidade como condição para garantir proteção social.

O conhecimento e reflexão sobre a realidade consistem em etapa preliminar ao planejamento. Esse processo permite constatar fatos e tendências que subsidiam a intervenção direcionada e propositiva com relação aos resultados.

Myrian Veras Baptista (2007, p.13) esclarece:

O termo “planejamento”, na perspectiva lógico-racional, refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social. Enquanto processo permanente, supõe ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado momento histórico. Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos.

No processo de planejamento, durante e após o conhecimento da realidade a ser trabalhada, inicia-se a sistematização das atividades e dos procedimentos necessários à implementação dos objetivos, dando origem ao plano de ação. De acordo com Baptista (2007, p.99),

O plano delinea as decisões de caráter geral do sistema, suas linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades. Deve ser formulado de forma clara e simples, a fim de nortear os demais níveis da proposta. É tomado como um marco de referência para estudos setoriais e/ou regionais, com vistas à elaboração de programas e projetos específicos, dentro de uma perspectiva de coerência interna da organização e externa em relação ao contexto no qual se insere. No plano são sistematizados e compatibilizados objetivos e metas, procurando otimizar o uso dos recursos da organização planejadora.

A PNAS considera o plano de assistência social instrumento estratégico de gestão que regula e norteia a execução da política em

cada esfera de governo. Esse instrumento permite dimensionar a demanda para cada atendimento, definir a forma de operacionalizá-los e criar mecanismos de articulação entre eles. É a base de uma atuação planejada e alocação eficiente de recursos na área social.

A elaboração do plano de assistência social é tarefa do órgão gestor da cada âmbito governamental. A estrutura desse instrumento de gestão comporta objetivos, diretrizes, prioridades, estratégias para operacionalização de ações, metas, resultados e impactos esperados, recursos disponíveis e necessários, cobertura da rede de serviços, indicadores de monitoramento, avaliação e espaço temporal para execução.

Os objetivos e metas são definições fundamentais para o êxito do plano e precisam apresentar clareza, legitimidade e exequibilidade. Quanto à abrangência, os objetivos e metas explicitam o que se quer para realizá-los.

Para o aperfeiçoamento da política, o plano de assistência social deve contemplar entre seus objetivos e metas, ações de maior amplitude, portanto demandam tempo mais longo para serem concretizadas, bem como ações imediatas e em médio prazo.

As definições dos passos para se atingirem os objetivos e metas levam à construção da metodologia que explicita a rotina, estratégias, responsabilidades e compromissos assumidos para consolidação da proposta. Nessa etapa são selecionados, por critérios, os indicadores de monitoramento e avaliação que permitem perceber, quantitativa e qualitativamente, as disfunções geradas por fatores imprevistos e a consequente capacidade de reação e adequação às novas situações impostas pela dinâmica da realidade.

Monitoramento e avaliação são componentes da gestão que permitem acompanhar e mensurar o alcance dos objetivos e metas estabelecidos no plano. No entanto, exigem implantação de sistema operativo e gerencial de dados, bem como dos fluxos de informação sobre a assistência social, preferencialmente armazenados de forma informatizada, agregando precisão e modernidade à gestão da política.

A PNAS aposta na tecnologia da informação para aperfeiçoamento da assistência social, não só como recurso para produção de dados, índices e informações importantes para tomada de decisão, mas como mecanismo necessário à padronização preconizada no Suas e à divulgação dos programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social, garantindo a universalidade de acesso aos usuários.

Quanto à avaliação, a gestão da política sinaliza para o modelo participativo, que tem como eixo metodológico “o envolvimento e a participação dos formuladores, gestores, implementadores e beneficiários no próprio processo avaliativo” (Ávila, 2001, p.86).

As práticas de monitoramento e avaliação permitem examinar mais precisamente a capacidade de resposta da política de assistência social às demandas sociais, garantir resultados mensuráveis e apoiar-se nos modernos modelos de gestão que utilizam os critérios da eficiência, eficácia e efetividades para medir e qualificar o desempenho.

A eficiência e a eficácia são indicadores de desempenho medidos durante a execução do plano de assistência social. A efetividade é um indicador de avaliação posterior, mensurado após a execução das ações propostas no plano para quantificar e qualificar os impactos promovidos sobre a realidade.

O orçamento a ser trabalhado no plano depende de prévia negociação com os governantes, considerando que a política de assistência social não possui percentual,² legalmente assegurado, nos orçamentos das três esferas de governo. Conhecer o montante a ser destinado à assistência social evita a inoperância do plano por insuficiência de recursos financeiros.

As ações e orçamento do plano de assistência social articulam-se com os demais instrumentos de gestão dos estados, ou seja, o

2. A Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2007 sugere que o percentual a ser destinado à assistência social não seja inferior a 5% do total do orçamento, nos três níveis de governo.

Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000); esse conjunto de regulamentações norteia a administração pública, respeitando as competências e atribuições de cada ente federado, ao qual o plano de assistência social se integra garantindo a exequibilidade dos objetivos idealizados.

As leis, PPA, LDO e LOA são de iniciativa do Poder Executivo e constituem instrumentos de apoio ao processo de planejamento. O PPA é a lei que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública e contempla os três últimos exercícios de mandato e o primeiro do mandato seguinte para favorecer a continuidade programática entre as administrações. A LDO é a lei que tem por finalidade orientar na elaboração do orçamento anual, compreende parte das metas e prioridades constantes do PPA, e a LOA estima a receita e autoriza a despesa.

Esses instrumentos de gestão contêm:

- medidas de caráter executivo, normativo e indicativo a serem adotadas;
- metas e prioridades de curto e médio prazo da administração;
- disposições sobre legislação tributária;
- disposições sobre equilíbrio entre receita e despesa;
- normas a respeito de empenhos;
- medidas para controle de gastos e avaliação de resultados;
- recursos e despesas previstos para cada exercício.

Os primeiros planos de assistência social foram elaborados com objetivos e metas para quatro anos, em consonância com a vigência do PPA, porém o Suas estabelece que eles sejam revistos anualmente, a partir da releitura da realidade.

O relatório anual é outro instrumento de gestão assegurado pela PNAS e permite identificar o cumprimento dos objetivos, metas e resultados esperados no plano de assistência social.

A PNAS (Brasil, 2004, p.156) considera:

O Relatório de Gestão destina-se a sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre probidade dos gestores do Suas às instâncias formais do Suas, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Sua elaboração compete ao respectivo gestor do Suas, mas deve ser obrigatoriamente referendado pelos respectivos conselhos.

Na assistência social, o plano é fundamental para a construção da política planejada e para que ela seja efetiva e de impacto sobre as situações de vulnerabilidade e riscos sociais identificados nos territórios; viabiliza a democratização do processo decisório e insere a assistência social no sistema de planejamento global da União, dos estados e municípios.

Os conselhos de assistência social participam do processo de construção do plano mediante propostas e sugestões. Essa instância contribui para a elaboração e tem como encargo aprovar o instrumento de gestão nas três esferas de governo. Observar que os conselhos, compostos paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, tenham conhecimento suficiente e adequado sobre a política de assistência social para deliberar e propor ações para sua efetividade. Esta é uma importante observação, tendo em vista que a experiência profissional da autora do presente estudo tem comprovado o contrário.

Na tarefa de aprovação do plano, os conselhos possuem autonomia para modificar esse instrumento, especialmente no tocante à proposta de aplicação dos recursos financeiros, que devem estar em harmonia com os critérios de partilha pactuados pelo conselho.

O conselho, em conjunto com o órgão gestor, define critérios de partilha entre as ações da política de assistência social, viabilizando a transferência de recursos financeiros alocados nos fundos para os programas, projetos, serviços e benefícios. Esses critérios baseiam-se no conhecimento da realidade e identificação das prioridades a serem trabalhadas. A tarefa requer competências técnicas

e conhecimento da realidade. Assim, todas as vezes que houver deliberações sobre as ações da assistência social há que se levar em consideração os critérios de partilha.

A implantação e o bom funcionamento dos conselhos são condições essenciais para a consolidação da gestão descentralizada e participativa. Cabe ao órgão gestor da assistência social, nos respectivos âmbitos de governo, garantir suporte técnico e administrativo para o desempenho dos conselhos. A PNAS determina que o Poder Executivo, através do órgão gestor da assistência social, disponibilize recursos materiais, financeiros, físicos e humanos necessários ao funcionamento dos conselhos, mediante criação de secretaria executiva, objetivando avançar no desenvolvimento das ações sociais previstas.

Secretarias executivas são criadas por ato do Poder Executivo, vinculadas ao órgão gestor e constituem apoio ao conselho, com a finalidade de:

- oferecer suporte técnico-operacional;
- subsidiar a realização de reuniões ordinárias e extraordinárias;
- apoiar comissões temáticas e grupos de trabalho formados no interior dos conselhos;
- sistematizar informações que possam subsidiar as deliberações do colegiado;
- promover medidas necessárias ao cumprimento das deliberações pactuadas;
- tornar públicas as decisões do conselho;
- assessorar no preparo de pautas e articular os conselheiros para as reuniões;
- secretariar reuniões e outras atividades que surgirem no decorrer do trabalho.

O fato de os conselhos passarem por processo de indicação e eleição de seus membros a cada dois anos, sendo permitida uma reeleição, gera permanente rotatividade de seus membros, dinâ-

mica que exige qualificação continuada dos conselheiros para o exercício da função.

A PNAS reconhece a necessidade de investir na educação permanente e na construção de identidade dos atores da assistência social, dentre eles os conselheiros, que desempenham o papel fundamental de acompanhar e avaliar a gestão da política.

O Fundo de Assistência Social compõe a estrutura de gestão da política da área e consiste em unidade orçamentária criada em lei e destinada à gerência financeira da política. Nele são alocados os recursos advindos do cofinanciamento das esferas de governo, compostos por um conjunto de contas bancárias sob responsabilidade, coordenação e gerenciamento do órgão gestor da política da assistência social, além de controle e fiscalização dos conselhos.

Essa estrutura “não possui personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativa e financeira” (Brasil, 2005c, p.162), vincula-se à administração pública e constitui mecanismo de captação e apoio financeiro à assistência social.

Para desempenho das atividades do fundo, o Poder Executivo de cada esfera de governo indica um ou mais ordenadores de despesas, denominado(s) gestor(es) do fundo, com atribuição de gerenciar, repassar e contabilizar os recursos, de acordo com o plano de assistência social elaborado pela instância pública coordenadora da política e aprovado pelo conselho.

Os gestores do fundo trabalham em sintonia com os gestores da política de assistência social, sob sua orientação, e devem conhecer legislações orçamentárias, técnicas contábeis, normas de tribunais de contas e operacionalização de unidade orçamentária, requisitos que viabilizam o repasse de recursos para programas, projetos, serviços e benefícios de forma ágil, com reduzida fiscalização burocrática, padronização de instrumentais de controle físico-financeiro e permanente fluxo de informações.

Essa unidade orçamentária tem ainda como atribuição orientar, receber e analisar, sistematicamente, a prestação de contas da rede cofinanciada pelo fundo, comparando a aplicação dos recursos com os objetivos e metas contidos no plano de assistência social.

Compete ao gestor do fundo prestar contas às instâncias co-financiadoras da política, respeitando normas preestabelecidas e utilizando instrumentais pertinentes à prestação de contas padronizados pelas instituições de controle financeiro dos governos. Instrumentais simplificados e de fácil entendimento para registrar gastos e repasses de recursos, possibilitando compreensão, apreciação e aprovação sistemática do conselho sobre as questões orçamentárias.

A instituição dos fundos se traduz em gestão transparente e possibilita visualizar a aplicação de todos os recursos destinados à política. O gestor do fundo se compromete a disponibilizar todas as informações sobre o recebimento e destinação dos recursos para o conselho, órgão gestor e os cidadãos interessados.

O Fundo de Assistência Social é instrumento de gestão que garante distribuição equitativa e justa dos recursos, possibilita retroalimentação do planejamento e viabiliza a gestão democrática dos recursos mediante participação efetiva dos conselhos.

A gestão descentralizada e participativa da assistência social compreende, além da institucionalização das estruturas do órgão gestor, fundo, conselho e elaboração do plano, também a gestão do trabalho, a articulação permanente entre as políticas sociais e entre as redes socioassistenciais.

Com referência à gestão do trabalho, o Suas aponta para a necessidade da estruturação e requalificação do setor público e elege a política de recursos humanos como eixo decisivo para a qualidade dos serviços. A manutenção de quadro de pessoal qualificado na quantidade necessária torna-se responsabilidade dos entes públicos.

Sob essa lógica, a NOB-RH/Suas assegura que o preenchimento dos cargos públicos para execução da assistência social aconteça pela criação desses cargos em lei e nomeação por concurso público. Prevê a aprovação de plano de carreira, cargos, salários e política de qualificação profissional para trabalhadores da assistência social como incentivo a produtividade, empenho e capacidade técnica nas ações sociais.

De acordo com a NOB-RH/Suas (Brasil, 2005c), as diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem:

- conhecer os profissionais que atuam na assistência social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para construção do Suas;
- propor estímulo e valorização desses trabalhadores;
- identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política dos agentes.

Os parâmetros da gestão do trabalho estendem-se a todos os trabalhadores do Suas, inclusive àqueles que prestam serviço nas organizações e entidades de assistência social.

A efetividade dos pressupostos dessa norma operacional depende da adesão e do compromisso dos gestores da assistência social com a qualidade dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial.

Esta norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores da assistência social e se houver adesão às suas diretrizes. Estas devem auxiliar os conselhos de assistência social em relação às suas tarefas de controle social da gestão do trabalho no Suas, e deve ser também uma referência para os trabalhadores. (Brasil, 2005c, p.10)

No tocante à articulação entre as políticas sociais e as redes socioassistenciais, essa face da gestão aposta no compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades, como forma ampliada de abordar as expressões da questão social e concretizar a proteção social.

No entanto, as políticas sociais são setoriais e se apresentam, tradicionalmente, desarticuladas, com redes de serviços específicas, mas atendendo os mesmos usuários. A gestão intersetorial assegurada na PNAS propõe acabar com a fragmentação das necessidades sociais, o paralelismo de ações e a divergência de objetivos, o que exige mudança na prática e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais.

A intersetorialidade requer dos gestores dessas políticas novas atitudes, criação de espaços permanentes para troca, tomada de decisões e avaliação de resultados, implicando envolvimento dos vários profissionais que atuam nos serviços e a participação e o protagonismo dos usuários.

A articulação entre as políticas necessita de comunicação permanente entre as estruturas e planejamento conjunto. A PNAS assegura como principais políticas a serem articuladas, as que compõem a seguridade social: saúde, previdência e assistência social.

A gestão intersetorializada exige compromisso dos gestores das políticas com a população usuária e otimização de recursos humanos, financeiros e materiais, com o objetivo de qualificar as intervenções, reduzir o tempo de execução e ampliar os resultados de impacto pretendidos.

A gestão descentralizada e participativa passa pela articulação das redes socioassistenciais através de mapeamento das entidades e organizações de assistência social do território, assim como de levantamento dos serviços oferecidos, público atendido, área de abrangência, recursos disponíveis, características da direção e perfil dos dirigentes.

Compor as redes socioassistenciais apresenta o desafio de direcionar os diferentes objetivos das organizações que integram a malha de serviços da assistência social para o planejamento e desenvolvimento de ações interdependentes, voltadas para os princípios e diretrizes assegurados no Suas. Implica habilidade administrativa para desenvolver sinergia, tomar decisões que contemplem interesses e metas comuns, negociando e estabelecendo condições continuadas para que os atores tenham o mesmo grau de importância,

ganhos e compromissos. O equilíbrio da rede depende de padronização de serviços, regras, delegação de atribuições, procedimentos e estratégias de ação coletivas.

Importante considerar que, no processo de articulação das redes, as organizações são limitadas no cumprimento de metas e determinadas atividades, o que torna necessária qualificação continuada dos atores para assegurar a unidade de interesses e objetivos.

Compete ao órgão gestor da política de assistência social prever no planejamento estratégias para a gestão intersetorializada e em sistema de redes socioassistenciais considerando-se essas articulações mecanismos fundamentais para atendimento das necessidades dos cidadãos e a melhoria na gerência da política.

No contexto da descentralização, os municípios são responsáveis pela materialização da política de assistência social. A dinâmica do processo de transferência de competências para os governos locais, ocorrida nos últimos dezessete anos, leva à necessidade do aprimoramento da gestão pública por parte dos municípios, sobre os quais recai a competência de ofertar serviços de qualidade, usar de forma responsável os recursos e garantir os direitos dos cidadãos.

Embora o pacto federativo delibere autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa aos municípios, estes ainda necessitam desenvolver real capacidade para realização das competências constitucionais.

A gestão eficaz das políticas públicas pelos municípios depende de capacidade técnica para encontrar soluções próprias, ampliar a arrecadação, romper com a dependência de transferências governamentais e aumentar a captação de recursos.

O Suas atribui aos municípios, além dos aspectos da gestão da política de assistência social observados no decorrer deste texto, escalas com níveis de gestão, concedidas de acordo com a capacidade técnica e operativa apresentada por eles. Trata-se de inscrevê-los nas gestões inicial, básica e plena, levando em consideração que cada nível apresenta exigências específicas e condiciona o repasse

de recursos dos fundos estaduais e federal para os fundos municipais.

Para habilitar o município na gestão inicial, a NOB/Suas (Brasil, 2005c, p.152) exige: comprovação de criação e funcionamento do conselho; criação e funcionamento do fundo; elaboração do plano, alocação de recursos financeiros próprios no fundo e apresentação dos instrumentos legais de comprovação dessas estruturas.

A habilitação da gestão básica requer organização do município para operacionalizar a proteção social básica através das comprovações necessárias à gestão inicial, acrescidas de: instituição do Cras; manutenção de estrutura para recepção, identificação, acompanhamento e orientação dos beneficiários do BPC, com no mínimo um profissional de Serviço Social para oferecer esse serviço; plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC e estrutura da secretaria executiva do conselho.

Na gestão plena, o município deve cumprir todos os requisitos da gestão básica, bem como: criação e funcionamento do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e conselho tutelar; demonstrar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade; realizar diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social; cumprir pacto de resultados com base em indicadores sociais pactuados pela CIB e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social; instalar e coordenar sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção social básica e especial; alugar as atividades e o gestor do fundo no órgão gestor da política, e elaborar e executar política de recursos humanos, com implantação de plano de carreira para os servidores públicos que atuam na assistência social.

Considera-se complexa a gestão da assistência social preconizada pela Loas, PNAS e NOB/Suas porque implica novas estruturas, instrumentos, recursos humanos, físicos, financeiros, práticas planejadas, organizadas, controladas, articuladas e dirigidas. Exigências que levam à necessidade de gestores públicos

inteligentes, comprometidos com a gestão inovadora, portadores de habilidades para relações interpessoais, além de entusiasmados com as possibilidades de a política de assistência social propiciar serviços de qualidade, dignidade e autonomia aos cidadãos que dela necessitarem.

O gestor público da assistência social é o facilitador e mediador da gestão compartilhada, subentendendo-se que o êxito dos princípios e diretrizes da política depende, em grande parte, das habilidades que ele possuir e desenvolver.

Na gestão descentralizada e participativa, o perfil do gestor torna-se vetor para consolidação de avanços na democracia e cidadania. Ávila (2001, p.109) enumera habilidades inerentes ao gestor:

- ser capaz de comunicar-se com eficácia, interna e externamente, dando e recebendo as informações necessárias à ação organizacional e social;
- ter capacidade de liderança, buscando interação e aglutinando esforços; para tanto, é preciso estar aberto a críticas e permitir a participação;
- ser capaz de analisar permanentemente os contextos interno e externo, de adaptar-se às novas situações e de pensar estrategicamente o futuro; para isso concorrem, além da busca constante de informações, o uso da criatividade, a flexibilidade e uma postura propositiva;
- promover um processo constante de capacitação do seu pessoal, estimulando a formação e manutenção de um grupo com espírito analítico-crítico capaz de compreender o contexto em que se processam as mudanças (organizacionais e do ambiente externo), o que os levará a serem, também, agentes de transformação;
- ter capacidade de negociação e conhecimento; essas habilidades contribuirão para uma melhor administração de conflitos, para a ampliação do universo de atuação da organização (buscando a formação de parcerias, por exemplo) e

- para a “venda” da importância e legitimidade dos projetos, o que favorecerá a captação de recursos;
- ter sensibilidade para definir prioridades, para decidir; ser intuitivo e assumir riscos;
 - dar transparência à gestão;
 - ser capaz de organizar-se “administrativamente”.

Pode-se afirmar que a gestão proposta pelo Suas exige compreender conceitos e teorias da prática administrativa acrescidos do auxílio das ciências da informática e domínio das ciências sociais e humanas enquanto elementos que explicam o pensamento e a ação.

Na esfera municipal encontram-se vários assistentes sociais exercendo a função de gestor da política de sua área. “Não podemos esquecer que as políticas sociais vêm se constituindo historicamente em mediações fundamentais para o exercício do trabalho do assistente social” (Baptista & Battini, 2009, p.108).

Entende-se que esse profissional que ocupa os espaços da gestão da assistência social consegue, pelas características da sua formação, ultrapassar os procedimentos formais da democracia, buscando caminhos para negociar interesses, direitos da população e promover a justiça e a equidade social.

A gestão pública, enquanto campo de estudo e intervenção do Serviço Social, ainda tem desafios a superar. O ensino superior e as pesquisas constituem elementos para a qualificação e o aprimoramento da prática profissional no desempenho da gestão.

3

○ CENÁRIO DA PESQUISA

Desenvolvimento da pesquisa

A presente investigação baseou-se no método indutivo, que, a partir de premissas menores, permite chegar às generalidades, articulando teoria, o conhecimento sobre a realidade, com a realidade empírica. De acordo com Cosac (1998, p.48), esse tipo de estudo é “entendido como um processo dinâmico, objetivo e natural, estabelecido entre a realidade investigada e a lógica do pensamento manifestado nos depoimentos dos sujeitos”.

Segundo Marconi & Lakatos (2000, p.86), “indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”. O método indutivo conduz ao raciocínio de que o conteúdo é mais amplo que as premissas nas quais se baseia.

Para Cervo & Bervian (1996, p.25),

Pode-se afirmar que as premissas de um argumento indutivo correto sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira.

O estudo utilizou a abordagem qualitativa, considerando o estabelecimento de contato direto e aproximações sobre a trajetória profissional dos sujeitos, aprofundando reflexões sobre o que pensam a respeito do objeto da pesquisa. “Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Martinelli, 1994, p.14).

Martinelli (1994, p.16) afirma:

No que se refere às pesquisas qualitativas é indispensável ter presente que, muito mais do que descrever um objeto, buscam conhecer trajetórias de vida, experiências sociais dos sujeitos, o que exige grande disponibilidade do pesquisador e um real interesse em vivenciar a experiência da pesquisa.

A análise qualitativa ocorreu a partir dos depoimentos dos sujeitos da investigação, o que deu vida ao objeto de estudo e ampliou a possibilidade de se conhecerem a prática, a experiência e o pensamento desses sujeitos através do diálogo e das narrativas verbalizadas.

Na construção e ampliação do conhecimento sobre o objeto em foco foi aplicado o estudo de pesquisa exploratório e descritivo, mediante cuidadoso levantamento do eixo teórico, embasado em autores considerados relevantes na abordagem do tema estudado. Dada a complexidade do objeto de pesquisa e sua característica interdisciplinar, o estudo exploratório consistiu na consulta bibliográfica e investigação teórica sobre políticas sociais, gestão, Serviço Social, Administração e Direito.

Para Gil (1994, p.45), as pesquisas exploratórias visam:

[...] proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito [...]. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

Os estudos de natureza descritiva buscam desvendar as características de um fenômeno, podendo considerar como objeto de pesquisa uma determinada situação, um indivíduo ou até mesmo um grupo (Richardson, 1999).

No processo de compreensão do objeto de estudo foram realizadas consultas na Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), particularmente na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – *campus* de Franca, no Centro Universitário de Franca (Unifacf), na Internet, além da aquisição de várias obras pertinentes à temática. Também foram feitas pesquisas das legislações pertinentes à Política Nacional de Assistência Social e às demais que dela decorrem com a finalidade de situar a proposta da intersectorialidade e a questão das redes socioassistenciais constantes no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O processo de investigação teórico-metodológica consistiu em leitura e fichamento das obras relacionadas ao tema, possibilitando reconhecer a pluralidade apresentada nos debates teóricos e a construção do trabalho amparado na cientificidade, que

[...] caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seus caminhos, abandona certas vias e encaminha-se para certas direções privilegiadas. (Minayo, 2007, p.11-2)

As várias correntes teóricas estudadas instigaram permanente reflexão acerca do objeto de estudo – o Serviço Social e o processo de assessoria na gestão da política de assistência social na esfera municipal, enfocando a trajetória histórica dessa política no Brasil, as conquistas trazidas pela Loas, pelo Suas e a gestão descentralizada e participativa proposta.

O estado de São Paulo, para implementação da política de assistência social, se organiza através de uma Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads), responsável pela

formulação, coordenação, implantação, avaliação e gestão da Política Estadual de Assistência Social, descentralizada em 26 diretorias regionais de assistência e desenvolvimento social (Drads),¹ localizadas nas regiões administrativas, conforme apresentado no Mapa 1.

Mapa 1 – Regiões administrativas do estado de São Paulo – Diretorias regionais de assistência e desenvolvimento social do estado de São Paulo.



Fonte: Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads). (São Paulo, on-line).

1. As Drads em ordem alfabética: Alta Noroeste, em Araçatuba; Alta Paulista, em Dracena; Alta Sorocabana, em Presidente Prudente; Araraquara; Avaré; Baixada Santista, em Santos; Barretos; Bauru; Botucatu; Campinas; Capital São Paulo; Fernandópolis; Franca; Grande São Paulo-ABC, em Santo André; Grande São Paulo-Leste, em Mogi das Cruzes; Grande São Paulo-Norte, em Guarulhos; Grande São Paulo-Oeste em Osasco; Itapeva; Marília; Mogiana, em São João da Boa Vista; Piracicaba; Ribeirão Preto; São José do Rio Preto; Sorocaba; Vale do Paraíba, em São José dos Campos; e Vale do Ribeira, em Registro.

O universo da investigação ficou delimitado à região administrativa de Franca,² por ser sede administrativa de governo definida pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads), Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Franca (Drads-Franca). Compreende 23 municípios da região Nordeste do estado de São Paulo e tem a cidade de Franca como sede regional. O Mapa 2 apresenta os municípios que compõem a região:

Mapa 2 – Região Administrativa de Franca – Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – Drads-Franca.



Fonte: Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads). (São Paulo, on-line).

2. A região administrativa de Franca é composta pelos municípios de Aramina, Batatais, Buritzal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Juruquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Ribeirão Corrente, Restinga, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista.

No Mapa 2, o município de São Joaquim da Barra encontra-se destacado porque, até o ano de 2004, a região administrativa de Franca, para fins de assistência social, era formada por três sub-regiões administrativas que dispunham de escritórios regionais de assistência social (Eras) ligados à Drads-Franca, sendo um em Ituverava, um em Franca e outro em São Joaquim da Barra. Com o reordenamento institucional da Seads (2004), que organizou a assistência social por meio do Programa Estadual de Proteção Social Básica e Especial, visando à agilidade administrativa, redução de custos e aprofundamento do processo de descentralização e municipalização, os Eras foram extintos, passando a integrar a região administrativa de Franca.

Essa região do estado de São Paulo abrange municípios de vários portes, sendo um de grande porte, um de médio porte, sete de pequeno porte II e catorze de pequeno porte I, ocupando os níveis de gestão atribuídos pela Política Nacional de Assistência Social: inicial, básica e plena.

A região apresenta diversidade quanto ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), indicador que combina duas dimensões: socioeconômica e demográfica, classificando os municípios paulistas em seis grupos de acordo com a vulnerabilidade social: grupo 1 – nenhuma vulnerabilidade; grupo 2 – vulnerabilidade muito baixa; grupo 3 – vulnerabilidade baixa; grupo 4 – vulnerabilidade média; grupo 5 – vulnerabilidade alta; e grupo 6 – vulnerabilidade muito alta.

A Tabela 1 demonstra as características quanto a população, porte e vulnerabilidade social dos municípios da região de Franca (SP).

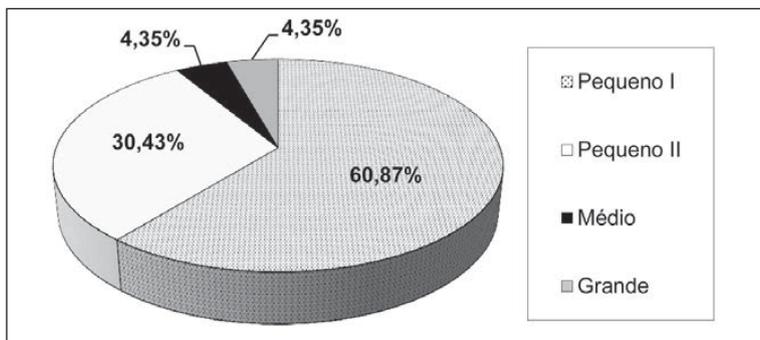
Tabela 1 – População, porte dos municípios e grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) dos municípios da região administrativa de Franca (SP)

<i>Município</i>	<i>População</i>	<i>Porte</i>	<i>Grupo IPVS</i>
Aramina	5.375	Pequeno I	5
Batatais	56.787	Médio	3
Buritizal	3.949	Pequeno I	4
Cristais Paulista	7.485	Pequeno I	5
Franca	342.312	Grande	3
Guará	21.251	Pequeno II	5
Igarapava	29.274	Pequeno II	4
Ipuã	15.633	Pequeno I	4
Itirapuã	5.841	Pequeno I	5
Ituverava	39.833	Pequeno II	4
Jeriquara	3.438	Pequeno I	5
Miguelópolis	20.955	Pequeno II	4
Morro Agudo	28.923	Pequeno II	2
Nuporanga	6.748	Pequeno I	5
Orlândia	38.960	Pequeno II	1
Patrocínio Paulista	13.123	Pequeno I	3
Pedregulho	16.143	Pequeno I	4
Restinga	6.710	Pequeno I	4
Ribeirão Corrente	4.623	Pequeno I	5
Rifaina	3.775	Pequeno I	5
Sales Oliveira	8.319	Pequeno I	3
São Joaquim da Barra	46.452	Pequeno II	3
São José da Bela Vista	8.798	Pequeno I	4

Fonte: Elaborada pela pesquisadora com base em dados disponibilizados pela Fundação Seade, projeção para 2010.

O Gráfico 1 demonstra, em porcentagem, os municípios da região ocupando os portes populacionais definidos na PNAS.

Gráfico 1 – Porte populacional dos municípios que compõem a região de Franca (SP).



Fonte: Diagnóstico da região administrativa de Franca, elaborado pela Drads-Franca, 2010.

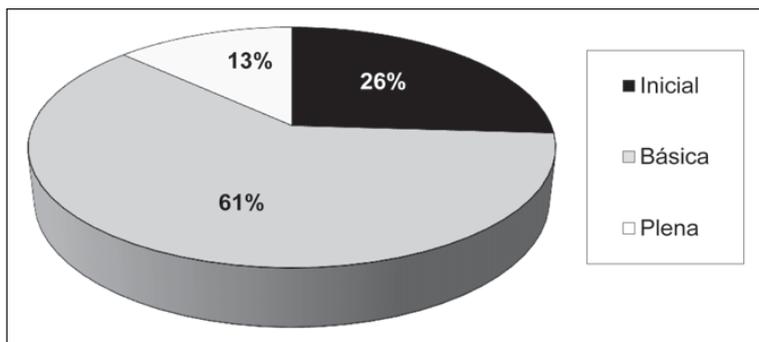
No que se refere à gestão³ dos 23 municípios para execução da Política de assistência social, a região conta com seis municípios em gestão inicial, catorze em gestão básica e três em gestão plena. O Gráfico 2 apresenta a informação em percentuais.

As informações do gráfico apontam que a maioria dos municípios encontra-se na gestão básica da política de assistência social, o que implica importante avanço técnico-operacional, destacando-se a necessidade de existência de Cras, realização de diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e manutenção de secretaria executiva no Conselho Municipal de Assistência Social, ou seja, exige-se suporte técnico básico para o gerenciamento da política.

Em segundo lugar estão os municípios em gestão inicial, aqueles que reúnem condições mínimas para participar do processo descentralizado e participativo; e, por último, os municípios em gestão plena, que atribui condição total de gerenciamento da política ao município.

3. Norma Operacional Básica do Suas (Resolução CNAS nº 130, de 15/7/2005) – Tipos e níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Gráfico 2 – Níveis de gestão dos municípios da região administrativa de Franca (SP).



Fonte: Diagnóstico da região administrativa de Franca – Drads-Franca, 2010.

Com relação aos aspectos econômicos e sociais, segundo dados colhidos com a Fundação Seade, ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) e ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), a região administrativa de Franca apresenta como principais atividades econômicas: a agroindústria, concentrada, majoritariamente, no refino de álcool e açúcar, processamento de grãos, produção de carne bovina e leite tipo C; o cultivo de cana-de-açúcar, café, soja, milho, sorgo e outros grãos em menor escala; a agropecuária, com predomínio da criação de gado de corte e produção leiteira; a indústria de calçado masculino e *lingerie*, fortemente concentrada na cidade de Franca; e o setor terciário (comércio e serviços), em expansão.

A região representa importante polo de diamante, especializado na lapidação e comercialização de gemas, tradicional no mercado exterior.

O município de Franca é de grande porte e referência regional na prestação de serviços de saúde (Hospital do Câncer, Hospital do Coração, Santa Casa de Misericórdia) e educação (faculdades e universidades).

Os 23 municípios que compõem a região, assim como a maioria dos municípios brasileiros, apresentam consideráveis índices de

vulnerabilidade social decorrentes de fenômenos diversos como: ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, renda corrente, formas de inserção no mercado de trabalho, condições de saúde e acesso às políticas sociais, sinalizando para a importância da gestão proposta pela política de assistência social, calcada na implantação de programas, projetos e serviços voltados para o atendimento das demandas peculiares à realidade de cada território, centrada na família e no indivíduo, compromissada com a autonomia, subsistência e qualidade de vida da população.

No recorte do universo foi utilizada a amostra não probabilística intencional, correspondente a 100% da área de abrangência referente à 14ª região administrativa do estado de São Paulo, Franca. Segundo Barros & Lehfeld (1986, p.107), a composição da amostra não probabilística intencional ocorre do seguinte modo:

De acordo com uma estratégia adequada, os elementos da amostra são escolhidos. Estes se relacionam intencionalmente com as características estabelecidas. [...] O pesquisador, portanto, se dirige intencionalmente a grupos de elementos dos quais deseja a opinião.

Na amostra não probabilística intencional, Marconi & Lakatos (2008, p.38) ressaltam: “o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção, etc.) de determinados elementos da população”.

Em decorrência do universo, a amostra incidiu sobre as cidades cujos sujeitos, assistentes sociais, atuam na área de assessoria, particularmente na gestão da política de assistência social, selecionados de acordo com os seguintes critérios de prestação de serviço:

- profissionais autônomos, prestadores de serviços em assessoria;
- profissionais membros de empresas de assessoria;
- profissionais que atuam no campo de assessoria há mais de um ano.

Na identificação dos sujeitos, foi realizado um levantamento preliminar no terceiro bimestre de 2009, mediante contato telefônico e encaminhamento de ofício, via correio e *e-mail*, para os órgãos gestores da política de assistência social das 23 prefeituras, o que possibilitou reconhecer o número de assistentes sociais atuando na implantação da política na região administrativa de Franca.

A Tabela 2 apresenta o número de assistentes sociais atuando diretamente na política de assistência social nos municípios que compõem a região.

Os 23 gestores municipais da política de assistência social da região administrativa de Franca responderam prontamente ao ofício, 22 por *e-mail* e um por telefone, identificando-se, assim, a existência de sete assistentes sociais trabalhando em assessoria, sendo quatro na política de assistência social e três em mais de uma política social, o que revela o reduzido número de profissionais dessa área atuando na região.

Dos sete profissionais, independentemente de trabalharem como assessores na região, a maioria, seis, são moradores da cidade de Franca e apenas um da cidade de Guará. O Mapa 3 apresenta a localização desses profissionais.

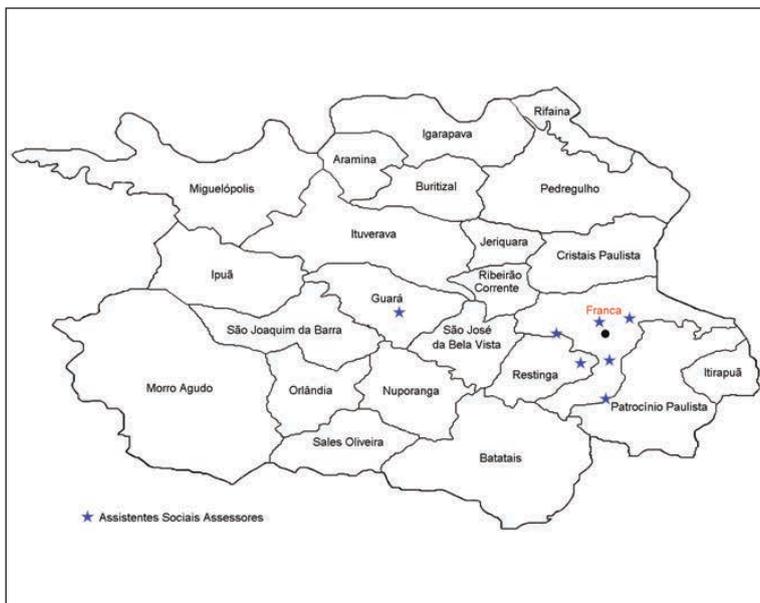
O indicador de 85,7% dos assistentes sociais assessores estarem concentrados em Franca relaciona-se ao fato de ser esta a maior cidade da região, onde está localizado o curso de Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP, *campus* de Franca, que oferece formação na graduação e pós-graduação (*stricto sensu*), configurando-se como referência regional em qualificação profissional.

Tabela 2 – Número de assistentes sociais por cidade atuando na implantação da Política Nacional de Assistência Social na região administrativa de Franca (SP)

Cidade	Número de assistentes sociais					
	Município				Assessores	
	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Autônomo	Empresa
Aramina	2					
Batatais	11					
Buritizal	3	1				
Cristais Paulista	3					
Franca	33		3		4	2
Guará	4	1			1	
Igarapava	4	1				
Ipuã	2					
Itirapuã	1					
Ituverava	3	1				
Jeriquara	2					
Miguelópolis	3					
Morro Agudo	4					
Nuporanga	4					
Orlândia	3	5				
Patrocínio Paulista	1					
Pedregulho	2					
Restinga	1					
Ribeirão Corrente	1					
Rifaina	1					
Sales Oliveira	4					
São Joaquim da Barra	7					
São José da Bela Vista	3					
Total	101	9	3		5	2

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Mapa 3 – Quantidade e localização dos assistentes sociais assessores



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A Tabela 3 mostra a distribuição dos assistentes sociais assessores.

A seleção dos sujeitos compreendeu 100% dos assistentes sociais trabalhando no campo da assessoria, na amostra do universo da pesquisa, compreendendo os sete profissionais identificados, tanto autônomos quanto membros de empresa de assessoria, com os quais foram realizados contatos formais e informais.

Iniciou-se pelos contatos informais, mediante levantamento de telefones e endereços dos sujeitos da investigação.

O primeiro contato formal com os sujeitos foi estabelecido por telefone, para apresentação do objeto de estudo e convite para participar da pesquisa. Logo no primeiro contato foram agendadas duas entrevistas, os demais sujeitos solicitaram novo contato para agendamento.

Tabela 3 – Número de assistentes sociais que prestam assessoria na política de assistência social na região administrativa de Franca (SP)

<i>Cidade</i>	<i>Autônomo</i>	<i>Empresa de assessoria</i>
Aramina		
Batatais		
Buritizal		
Cristais Paulista		
Franca	4	2
Guará	1	
Igarapava		
Ipuã		
Itirapuã		
Ituverava		
Jeriquara		
Miguelópolis		
Morro Agudo		
Nuporanga		
Orlândia		
Patrocínio Paulista		
Pedregulho		
Restinga		
Ribeirão Corrente		
Rifaina		
Sales Oliveira		
São Joaquim da Barra		
São José da Bela Vista		
Total	5	2

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Um dos sujeitos, membro de empresa de consultoria, embora tenha demonstrado grande interesse pela pesquisa, não participou, pois havia sido convidado para trabalhar em Brasília (DF) como

integrante do quadro de profissionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; a distância inviabilizou a realização da entrevista. Outro sujeito com o qual foram estabelecidos vários contatos chegou a agendar a entrevista, mas não compareceu no dia e horário combinados; em um segundo contato, mostrou-se indisponível para participar.

Os cinco sujeitos entrevistados, desde o primeiro contato apresentaram grande disponibilidade para participar da pesquisa, contribuindo efetivamente para a realização do trabalho de campo.

Uma das entrevistas foi remarcada por motivo de compromisso do sujeito, porém ocorreu dentro do prazo previsto. Todas as entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2010.

No ato das entrevistas foi disponibilizado aos sujeitos o formulário semiestruturado⁴ utilizado na pesquisa, contendo dados sobre o perfil profissional dos entrevistados e quatro perguntas abertas. Os sujeitos preencheram, no próprio instrumental, as informações sobre o perfil profissional e tomaram conhecimento das questões que nortearam os questionamentos.

A aplicação de formulário semiestruturado viabilizou o estabelecimento de diálogo com os sujeitos tendo em vista conhecer a experiência de trabalho para compreender a contribuição profissional no campo da assessoria.

As perguntas abertas possibilitaram aos entrevistados falar livremente de acordo com a compreensão e o significado que atribuem a cada questão, favorecendo a coleta de grande número de informações sobre o objeto de estudo.

No processo de entrevista foi utilizada a técnica da observação direta e sistemática, que agrega valor à análise dos dados a partir da fala dos sujeitos. Para Marconi & Lakatos (2008, p.78):

Na observação sistemática o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação; deve ser

4. Apêndice B.

objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê ou recolhe.

As entrevistas foram registradas em gravador, com prévia autorização dos sujeitos da pesquisa, o que permitiu captar fielmente as falas, posteriormente transcritas, organizadas e analisadas enquanto parte integrante do conteúdo temático da presente investigação.

As entrevistas tiveram duração média de uma hora e meia e possibilitaram conhecer como e por que aconteceu o engajamento do profissional na prática da assessoria, o seu perfil e o trabalho de assessoria na gestão da política de assistência social.

A pesquisa viabilizou reflexões sobre como os sujeitos vêm contribuindo para a efetivação do Suas nos municípios em que atuam e quais as possibilidades da assessoria para o Serviço Social.

Na interpretação dos dados, foi utilizada a análise do discurso, objetivando compreender, criticamente, o sentido das comunicações estabelecidas com os sujeitos.

O objetivo básico da análise do discurso é realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação de textos produzidos nos mais diferentes campos: religioso, filosófico, jurídico e sociopolítico. Ela visa a compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social do sentido. (Minayo, 2004, p.211)

Após transcrição, leitura e reflexão sobre os discursos resultantes das entrevistas, eles foram organizados e analisados em forma de texto, com recorte das formulações que enfatizaram o objeto de estudo, o significado, as expressões e proposições contidas nas falas dos sujeitos, relacionando-as com o conhecimento teórico adquirido para elaborar a síntese interpretativa.

No decorrer da análise das falas dos entrevistados, em acordo com as orientações do Comitê de Ética em Pesquisa da UNESP, *campus* de Franca, foram utilizados nomes fictícios, como forma de manter o sigilo de sua identidade. A opção pelo uso de nomes pró-

prios atribuiu vida às falas. Os sujeitos receberam os seguintes nomes: João, Helena, Paula, Rafaela e Tânia.

O perfil dos sujeitos

Os contatos com os sujeitos, assistentes sociais que atuam na área e na assessoria, consistiram em momentos gratificantes e de maior encantamento com a pesquisa, uma experiência que realimentou a crença da pesquisadora quanto à capacidade do Serviço Social de operacionalizar políticas sociais que realmente promovam mudanças positivas na vida da população usuária, pautadas na universalidade de acesso e de direito de todos a serviços socioassistenciais de qualidade.

No relato dos profissionais percebeu-se a satisfação em apresentar suas práticas e o compromisso com a efetividade da política de assistência social, mesmo quando vivenciam experiências desanimadoras com a não consolidação de princípios e diretrizes da política.

Durante as entrevistas, falaram do próprio trabalho e expressaram suas opiniões acerca do objeto de estudo com muito conhecimento, propriedade e postura ético-política.

Desde os primeiros contatos para agendamento das entrevistas identificou-se disponibilidade e prontidão em contribuir para que se realizasse a presente investigação. Os sujeitos, quando informados sobre o objeto de estudo, mostraram interesse em participar na construção do conhecimento sobre a assessoria do Serviço Social, considerando-se o desafio de falar sobre o assunto no interior da profissão e a escassa literatura disponível.

As falas dos sujeitos revelaram que a opção de atuar no campo da assessoria está relacionada, além da necessidade básica de trabalhar, ao prazer e à convicção de que o Serviço Social está apto para atuar nessa esfera; consideram-no um campo de trabalho em expansão, vislumbram perspectivas de melhores salários e a ocupação dos atuais espaços abertos aos assistentes sociais.

Cem por cento dos sujeitos da pesquisa são assistentes sociais formados pelo Curso de Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, *campus* de Franca, atualmente denominada Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Outro aspecto a ser ressaltado é que os cinco sujeitos possuem formação complementar, sendo dois doutores e dois mestres formados pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP/Franca, e um, além da graduação em Serviço Social, é bacharel em Direito e Especialista em Gestão Pública. Características que demonstram o compromisso dos sujeitos com o exercício profissional, a pesquisa e a formação continuada; segundo eles mesmos, condições imprescindíveis para atuação no campo de assessoria.

Os cinco sujeitos prestam assessoria na gestão da política de assistência social, principalmente na esfera municipal, e um deles atua também na política de saúde. Quatro trabalham como autônomos e apenas um vinculado a empresa de assessoria.

O tempo de atuação dos sujeitos na área de assessoria compreende de dois a seis anos, correspondendo ao período de aprovação da PNAS e o Suas.

As principais ações de assessoria desenvolvidas para os municípios consistem em práticas relacionadas ao reordenamento dos órgãos gestores da política de assistência social e fortalecimento das instâncias de controle social (conselhos), mediante realização de atividades como: planejamento, coordenação, monitoramento, avaliação, informação e informatização da política; coordenação e capacitação de equipes técnicas; implantação de Cras, Creas, programas, projetos e serviços; acompanhamento dos conselhos municipais de assistência social; articulação da rede socioassistencial e das políticas intersetoriais.

A área de atuação dos sujeitos entrevistados compreende, majoritariamente, a região administrativa de Franca, estendendo-se também a outras regiões administrativas do estado de São

Paulo, como Barretos, Araraquara e Ribeirão Preto. Um dos sujeitos atua em municípios do sul do estado de Minas Gerais.

Entre os cinco sujeitos, um é do sexo masculino e quatro do sexo feminino, confirmando a questão de gênero, historicamente presente na profissão. A faixa etária dos assessores é de 38 a 50 anos, e concluíram a graduação entre os anos de 1980 e 1993, tendo em média de 17 a 28 anos de exercício profissional. Quatro residem na cidade de Franca e um na cidade de Guará.

O estado civil dos sujeitos é outra característica a ser evidenciada; dos cinco, um é casado e tem três filhos, um é divorciado, com um filho, um viúvo e dois solteiros, sem filhos.

Todos os sujeitos atuam em assessoria e exercem outra função. Três são docentes no curso de Serviço Social de faculdades particulares e dois assistentes sociais em órgãos gestores municipais, com carga horária de 20 a 30 horas semanais.

Considerando o tempo de trabalho dos entrevistados, três deles estão próximos de se aposentar nos empregos fixos e declararam que continuarão exercendo a assessoria por ser uma função gratificante e de resultados visíveis. Reconhecem que a atuação do Serviço Social no campo da assessoria ainda carece de maior regulamentação e apoio dos órgãos representantes da profissão.

É interessante destacar a citação de Minayo (2004, p.109) sobre a fala dos sujeitos:

[...] é reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos, e ao mesmo tempo, tem a magia de transmitir, através de seu porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas.

Os depoimentos dos sujeitos

Eu, particularmente, penso que a Loas é um marco nesse processo da assistência social enquanto política. Eu falo muito que a assistência social enquanto política pública tem certidão de nascimento na Constituição Federal de 1988, mas ela só vai ser regulamentada de fato pela Loas, então a Loas é um marco e, talvez, o marco mais importante que nós temos na área de assistência muito embora a Loas tenha demorado um pouco para ganhar vida [...]. [João]

A Loas? Foi um marco porque me formei em 1989. Antes de 1993, de 1983 a 1993, nesse percurso a gente ficava buscando parâmetros para poder trabalhar, depois teve todo um movimento para a aprovação, embora nesse período eu não estivesse tão envolvida. Depois que a Loas foi aprovada você percebe a dificuldade que é fazer valer os direitos que nela estão contidos, e na verdade eu acho que se a gente não tem esse parâmetro legal fica muito mais difícil conseguir trabalhar na área da assistência social. [Helena]

Conforme colocado, a Loas é uma lei aprovada em 1993 que transformou a assistência social numa política pública, então houve um processo de transição de uma prática da assistência social antes vista sob o aspecto da filantropia, da caridade e do favor para um novo entendimento, o do direito e universalidade de acesso. [Tânia]

A Loas veio contribuir de maneira significativa para a população, uma vez que transformou a assistência social num direito, antes não era. A assistência social era considerada como caridade que as pessoas faziam e que hoje ela se transformou em direito que as pessoas têm quando precisam dela, então, ela foi significativa no sentido de trazer dignidade à população que dela necessita. [Paula]

Eu acredito que a Loas foi um grande avanço, trouxe nova conceitualização para a assistência social, quando eu digo isso, eu quero dizer que o fato de ela ter se tornado política pública, embora ainda não seja totalmente vista assim, já apresenta melhora significativa nas práticas caritativas e politiquieras [...] ela inovou a prática do assistente social que atua nessa área e o nosso trabalho fez com que o usuário entendesse que a assistência é um direito. Embora ele ainda confunda muito. Como posso dizer? Ele busca a assistência, sabendo que é direito, mas ainda não confia, sempre que dá pede ajuda do político para conseguir um benefício. [Rafaela]

Sobre o significado da Loas, na visão dos sujeitos, ela representa um marco para a assistência social pelo fato de adquirir, na Constituição Federal, *status* de política pública e introduzir novos conceitos, práticas e entendimentos sobre a área, garantindo direitos e estabelecendo parâmetros para a atuação dos profissionais que trabalham na área.

As falas expressam que, de modo particular, o assistente social adquiriu amparo legal e subsídios técnico-operacionais favoráveis ao rompimento com as práticas tuteladoras na assistência social, encontrando legítimo espaço para consolidar direitos sociais.

Observa-se nos depoimentos a certeza de que a população conhece os direitos contidos na Loas, embora ainda não tenha segurança sobre a efetividade deles. A persistência na crença de ações de cunho paternalista e clientelista representa entrave e atraso na implantação da política de assistência social, aspecto ainda presente no pensamento e no comportamento dos atores sociais: gestores públicos, líderes políticos, profissionais e usuários.

No entanto, os assistentes sociais entrevistados expressam algumas conquistas da Loas.

De 1993 a 2003, além de tudo que foi feito, e não foi pouca coisa, nós tivemos o processo de implantação dos conselhos, a descentralização, a construção dos planos de assistência social nos municípios, coisa que não existia antes. [João]

Conforme a Loas, a partir de então, começa a ser implantada nos municípios, e há toda uma reestruturação desta política nos três âmbitos de governo, município, estado e União. Os municípios começam a se organizar enquanto implantação dessa política criando plano no âmbito municipal e os fundos municipais de assistência social, que é onde têm que ser captados todos os recursos que vão financiar a política a ser executada pelo município. [Tânia]

Falta muito para a assistência social se efetivar, mas já podemos observar, aliás, depois de 1996, os municípios começaram a criar seus conselhos, ter um gestor, os fundos, muito embora a gente saiba que essas medidas foram tomadas mais no sentido de não perder as verbas sociais, mas não deixou de promover conquistas que acabaram se refletindo na qualidade dos serviços da assistência. [Rafaela]

Consideram avanços promovidos, nas três esferas de governo, a construção dos planos, a implantação de conselhos e a criação de fundos de assistência social, requisitos previstos na Loas como condição para se efetivar a descentralização e garantia de repasse de recursos para financiamento da assistência social. A organização dessas estruturas acabou promovendo a qualidade na prestação de serviços socioassistenciais, impulsionando o desenvolvimento dos estados na perspectiva da garantia dos direitos sociais.

Em outro depoimento, o sujeito fala sobre a incorporação da política pela sociedade, sob o ponto de vista legal.

As questões legais, as referências maiores, dentro dos marcos, sim, já houve a incorporação, mas a compreensão mesmo, a gente ainda tem que trabalhar muito, a compreensão legalmente posta, que está lá na política nacional, nas NOBs, hoje em dia ainda não estão adequadas. [Helena]

Os conceitos da Loas foram assimilados pelos profissionais, usuários e administradores públicos, mas a aplicação desses con-

ceitos depende de mudanças de concepção, de posturas, de interesse e capacidade técnico-operacional na política.

Ao mesmo tempo, Helena considera a importância da Loas, apesar das limitações para sua efetivação:

Sem a Lei Orgânica, a gente não teria crescido como cresceu nestes últimos tempos em relação à assistência social. Ela foi um grande marco e é o caminho a percorrer, embora ainda esteja muito devagar, mas, sem ela, a gente continuaria naquela dificuldade de implantar realmente a assistência social como direito. Mesmo com a Loas, a gente encontra dificuldade, imagine sem ela. Ela é muito importante para que a gente consiga ter esse norte dos direitos, porque senão ficaria muito ainda naquela prática do assistencialismo. A grande importância dela é isso, romper mesmo com o assistencialismo, sendo colocada como uma política de direitos. [Helena]

Percebe-se na opinião dos sujeitos que a Loas representa a fronteira entre a prática assistencialista e a emancipatória, na qual o sujeito se assume como protagonista nas decisões sobre a política de assistência social.

Com relação à organização dos estados para pôr em execução a política de assistência social, os sujeitos compreendem que

O município é o principal executor da política de assistência social. Com o processo de descentralização e municipalização da política de assistência social, então, o grande responsável pela execução é o município, enquanto o estado, assim como a União, é coordenador dessa política [...], a partir da Loas há uma definição dos papéis de cada esfera de governo, então o nacional fica com o planejamento, a proposição da política, a aprovação da política de assistência social, os estados ficam com uma pequena parcela da execução, mas também tendo o grande papel de coordenar, monitorar, acompanhar os municípios no processo de implantação, execução dessa política. [Tânia]

Do ponto de vista legal, desse reordenamento que a Loas trouxe, a questão do comando único que está nela, a gente não consegue ainda, continua o estado fazendo uma coisa, a União tentando dar outras diretrizes e os municípios ficam nesse meio. [Helena]

O texto da Loas define as atribuições dos níveis de governo e recomenda que a política seja realizada de forma articulada entre União, estados e municípios, porém os sujeitos reconhecem que o município é o principal responsável pela execução da assistência social e que os estados e a União vêm determinando diretrizes sobrepostas e desarticuladas, dificultando o exercício do papel do município no processo de descentralização e, conseqüentemente, o avanço democrático.

Na visão dos sujeitos, o cofinanciamento da assistência social pelas três esferas de governo, assegurada na Loas e reafirmada na PNAS, é outro aspecto da organização dos estados que ainda não se efetivou.

A própria Loas traz a responsabilização dos entes federados, no financiamento da política. Se a gente for ver, a União e o município investem mais, o município em primeiro lugar, a União em segundo lugar, e o estado é o pior. No caso do estado de São Paulo, financia muito pouco, precisa regularizar a questão dos percentuais. Deve estar o quê? Uns 60% a 70% para o município, 20% da União e nem 10% do estado. É bem discrepante. Então, não tem a responsabilidade que está colocada na Loas na questão do financiamento da assistência social? Então eu acho meio complicado algumas coisas ainda não fluírem. [Helena]

Na política de assistência social nós não temos garantia de porcentagem no orçamento público direcionado para a assistência, como tem a saúde, a educação, nós não temos um valor destinado à assistência, fica por conta do administrador público. [Paula]

A indefinição sobre os percentuais dos orçamentos públicos destinados à assistência social representa outro elemento que dificulta a efetivação da política e reduz a proteção social universal.

A descentralização político-administrativa baseada na divisão de poderes e deslocamento das decisões para a esfera local, sem redução da importância de cada um dos entes federados, foi abordada pelos entrevistados de forma crítica, quando questionados sobre o que mudou nos municípios a partir da Loas.

Não sei se dá para falar o que mudou nos municípios, a partir da Loas. Com a Loas deflagramos nos municípios um processo que está em mudança até hoje, ainda não mudou efetivamente. A questão da prática profissional, a questão da efetivação da assistência social como direito do cidadão, são mudanças que ainda têm deixado a desejar, elas estão acontecendo, não são mudanças que já tenham sido efetivadas. [João]

Acredito que os municípios não estavam prontos para assumir a responsabilidade da gestão da assistência. Também não se pode deixar de lembrar que a municipalização aconteceu a toque de caixa, os municípios tentavam montar uma estrutura sem conhecer e sem poder, então, começou errado e é difícil consertar. Talvez seja por isso que eles não conseguem caminhar como deveriam. [Rafaela]

Esses dois sujeitos consideram que a descentralização das ações para os municípios não acontece conforme preconiza a Loas. Os municípios encontram-se em processo de construção da assistência social e com dificuldade para assegurar os direitos sociais, as práticas profissionais adequadas e as estruturas física, humana e financeira necessárias.

Em outros depoimentos abordaram-se as mudanças de concepção sobre a assistência social.

O que muda nos municípios a partir da Loas? [...] muda primeiro, ou busca-se mudar a transição de uma prática tutelar, uma prática caritativa baseada na barganha para a construção de uma concepção e de uma prática da assistência social enquanto política pública. Então, a grande mudança é esta. Só que essa é uma concepção que tem que ser construída a partir de uma visão de mundo, na qual a gente tem trabalhado muito para mudar, o que eu quero dizer com isso é que a assistência social como política pública ainda não se materializou na sua totalidade, na sua concretude, porque isso depende de mudança de visão, de concepção mesmo. [Tânia]

Os municípios começaram a tratar a assistência social de uma maneira diferente, inclusive interferindo até na gestão pública, porque, antes, a assistência social servia como forma de trazer as pessoas principalmente para os partidos políticos, servia como se fosse uma plataforma de alguns partidos políticos, inclusive a gestão pública era baseada nessa questão, da caridade, de amizade, e o que mudou a partir da Loas? As pessoas e os gestores públicos começaram a perceber que havia necessidade de realmente efetivar a assistência social como direito e começaram a se organizar, administrar, colocar uma pessoa para dirigir a assistência, para gerenciar os programas de maneira diferente ao que havia anteriormente à Loas. [Paula]

Para os sujeitos, existe esforço por parte dos municípios com a finalidade de alcançar os objetivos da assistência social, buscando romper com as práticas tradicionais. Por outro lado, percebe-se que as práticas caritativas ainda estão muito presentes, particularmente nos municípios de pequeno porte.

Nos municípios pequenos, ainda permanece a questão muito forte. Nos municípios maiores acho que isso se dilui, nos menores ainda permanece muito forte a questão da caridade, mesmo com a Loas. Não tem mudado na medida da nossa expectativa, na

medida em que as pessoas reconhecem a assistência social como direito, ainda veem como caridade, obrigação, como se o Estado estivesse auxiliando as pessoas carentes, como se tivesse a obrigação de contribuir com essas pessoas. [Paula]

Tanto do ponto de vista do poder público quanto do ponto de vista das organizações da sociedade civil, posso até estar falando bobagem, mas eu acho que ainda tem muito para mudar. [João]

Na visão de Helena, os municípios caminham condicionados às exigências legais.

Nos municípios? Do ponto de vista legal, é, avançou muito porque, querendo ou não, mesmo que o município não consiga trabalhar dentro dessa perspectiva, por força da Loas ele teve que fazer algum desenvolvimento interno para poder sobreviver. Porque, se não fizesse esse movimento, ele não conseguiria verbas, ele não consegue estar dentro do processo todo, claro que muitas vezes sem a perspectiva do direito, só na perspectiva legal. Ele é obrigado a criar uma estrutura, ele é obrigado a contratar pessoal habilitado para trabalhar. Tudo começou a partir da criação da Lei Orgânica, ela foi superimportante e os municípios estão correndo atrás. [Helena]

Um outro enfoque refere-se à capacidade operacional dos municípios para trabalhar a assistência social.

Os municípios deixaram de ser tão paternalistas, passaram a ser mais técnicos. Vamos dizer assim, antes era mero executor dos programas vindos dos governos do estado e da União; quando a Loas surgiu, trouxe mais autonomia para o município, mas ele ainda não consegue assumir esta responsabilidade, está imaturo, despreparado, ele até conhece seus problemas, mas, não aprendeu a trabalhar com eles no sentido de melhorar seus indicadores sociais negativos, precisa avançar muito! [Rafaela]

Observa-se que a mudança de concepção na perspectiva dos direitos sociais esbarra, também, em aspectos culturais interiorizados pela sociedade civil que, embora tenha os direitos legitimados, precisa de um tempo para se desfazer das práticas e da visão paternalista.

Isso é cultural, tem um aspecto cultural muito forte que permeia o processo da assistência social enquanto assistencialismo e não enquanto direito. É muito forte. Eu diria que é cultural e ainda está muito forte no cotidiano das pessoas e no município. A gestão é feita por pessoas e nessas pessoas eu percebo que ainda o favor, a caridade, a politicagem, estão introjetados, cristalizados nelas. Por isso a importância do assistente social, não só o assistente social como outros profissionais, tentando mudar a realidade e também mostrar como pode ser feito diferente, aí o diferencial. [Paula]

Para romper com as práticas tradicionais exige-se mudança na postura dos trabalhadores da política de assistência social e dos governantes.

De acordo com os sujeitos, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas, 2005) inicia-se a reorganização dos estados para operacionalização da assistência social em todo território nacional.

Em 2003, a Conferência Nacional que aprovou o Suas que também é uma proposta que saiu das conferências municipais e estaduais, daí a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, começa a ser praticada a partir de 2005 [...] com a criação e implantação dos Cras e dos Creas, é um novo ordenamento que ocorre dentro da política de assistência social. A gente se encontra hoje neste processo ainda de implantação dos Cras e dos Creas, uma política que tenta trabalhar a matricidade familiar, a territorialização, sempre voltado para o protagonismo do cidadão que,

de fato, consiste em buscar a materialização da assistência social como política pública. [Tânia]

Com a proposta de implantação do Suas a partir de 2003, de lá para cá se avançou mais do que de 1993 a 2003, mas, sem sombra de dúvida, a Loas é o marco definitivo e permitiu condições para que a gente trabalhasse na implantação do Suas. [João]

Mesmo com a aprovação do Suas, a gente está numa situação que se for fazer uma avaliação não está perfeito, mas hoje, de norte a sul existe Cras, Creas, a gente fala a mesma língua, a linguagem já é padrão, agora precisa avançar na concretização mesmo do que está colocado, na questão principalmente da NOB/Suas, da responsabilização pelo cofinanciamento. [Helena]

As declarações dos sujeitos apontam que, com a aprovação da PNAS e do Suas, a assistência social avançou mais nos seus objetivos do que nos dez primeiros anos de promulgação da Loas. As mudanças destacadas consideram a unificação da política em todo o território nacional, a padronização dos serviços, a matricidade sociofamiliar e o redesenho da gestão, considerando que as mudanças encontram-se ainda em processo de construção.

A PNAS e o Suas introduziram novas exigências para consecução da assistência social, principalmente na esfera municipal, no tocante às estruturas física, humana e financeira.

Acredito que, com a Loas, muitos municípios não estavam preparados, aí vem a PNAS e eles ficam mais impotentes, precisam criar Cras e Creas sem nem mesmo ter estruturado os espaços requisitados pela Loas. Na pressa de criar essas estruturas, o processo vai ficando cada vez mais fragmentado. [Rafaela]

Com a PNAS, o município é obrigado a contratar pessoal habilitado para trabalhar, então, por força da Loas, ele faz isso. E, às

vezes, não avança muito na perspectiva dos direitos. Eu acho que não há nenhum município pequeno que não tenha pessoal, porque, para habilitar a gestão, um profissional pelo menos tem que ter, pelo menos um, e é claro, não garante que só porque contratou o profissional vai garantir política de direitos. Hoje em dia, eu vejo que a gente ainda não está adequada à NOB-RH, é uma dificuldade muito grande. Os próprios Cras ainda não têm a equipe mínima do quadro, em alguns é terceirizada, esbarra numa série de dificuldades dentro da administração pública, mas os administradores não estão tendo como fugir, existem algumas questões que eles têm que cumprir. [Helena]

Há muitas dificuldades em termos da própria estrutura exigida pelo Suas: RH, estrutura física e principalmente porque a assistência social nunca foi prioridade no município, porque as administrações não priorizam estrutura física dos Cras e Creas, recursos humanos, orçamento para desenvolvimento e também para implementar a política. A gente sente que os avanços são lentos, em função da não priorização da política por parte das administrações e a gente sabe que este é um comportamento histórico. [Tânia]

Nos discursos desses sujeitos, observa-se a preocupação com o despreparo dos municípios para assumir o reordenamento proposto na PNAS, no sentido de cumprir as exigências para habilitação nos níveis de gestão propostos na política, tais como a criação de estruturas físicas para funcionamento dos Cras e Creas, composição do quadro de pessoal técnico para oferta da proteção social básica e especial, entre outras. Os municípios procuram se adaptar às exigências legais para garantir o cofinanciamento das esferas de governo. Para tanto, reaproveitam os espaços já existentes, redistribuem o quadro de pessoal técnico para compor as equipes mínimas para funcionamento dos equipamentos públicos, contratam profissionais terceirizados e adotam outras medidas emergenciais incoerentes com o proposto pelo Suas.

Outro aspecto apontado na fala dos sujeitos consiste no fato de a assistência social ocupar lugar secundário dentre as demais políticas sociais, não estar entre as prioridades na agenda dos governantes.

Durante o estudo pôde-se observar que os municípios enfrentam entraves legais que disciplinam a administração pública, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe gasto superior a 60% do orçamento com pagamento de pessoal, o que, mais uma vez destaca a importância da formação profissional dos gestores públicos, que devem estar aptos a evitar conflitos no que diz respeito à contratação de profissionais para exequibilidade da política pública de assistência social.

Sobre a participação e o controle sociais, os sujeitos consideram:

A participação ainda é pequena [...] a gente precisa estimular um processo de participação diária. O grande desafio da política está na questão da participação, porque nós, os assistentes sociais, não temos a cultura de fiscalizar, acompanhar, controlar a concretização de metas. [Helena]

Os conselhos têm todo um envolvimento com a política porque são eles que aprovam os planos municipais, então a postura, a concepção, tem que estar adequada a uma visão de mundo que reconheça a importância da participação de todos os atores envolvidos na política incluindo a rede socioassistencial que são as entidades parceiras do município. [Tânia]

Os conselhos existem e são uma realidade, embora eu costume dizer que tem conselhos e conselhos, porque tem conselho que só assina ata, então, nesses municípios a mudança é menor. Coisas como controle social, participação popular, em muitos municípios ainda não aconteceu. [João]

Na visão dos sujeitos, a participação social ainda não acontece como deveria, sobretudo na esfera municipal, situação decorrente

de vários fatores como tradição de não participação, desconhecimento do verdadeiro papel das instâncias de controle e participação sociais, ausência de poder para cobrar as deliberações e pouca abertura política para a participação social no ato de elaboração dos orçamentos.

Um dos sujeitos menciona a questão das redes socioassistenciais, considerando as entidades filantrópicas com finalidade pública como parte importante para a realização da assistência social, porém evidencia a necessidade de se trabalhar no processo de articulação das redes.

O relato de Helena trouxe para o contexto as conferências de assistência social como espaços privilegiados de participação do usuário. Elas ocorrem a cada dois anos e exigem empenho dos trabalhadores sociais para garantir a participação da sociedade civil organizada e dos usuários.

Para conseguir este ano na conferência uma participação grande é porque teve mobilização acentuada, houve trabalho articulado para que o usuário pudesse estar presente, estar participando, mas eu acredito que isso não se efetiva de forma constante. [Helena]

Ainda fazendo referência à conferência municipal, complementa:

É daí? A gente tem a população usuária que aprovou uma série de propostas que o pessoal apontou, mas, e agora? Como encaminhar isso sem apoio? É como se matasse a participação no ninho. [Helena]

Helena conta a experiência de assessoria na realização da conferência municipal de assistência social, elucidando o processo de mobilização e articulação que antecedeu o evento, o envolvimento dos usuários, eleição de delegados para participar das conferências estaduais e nacionais e, no momento de consolidarem a partici-

pação, não encontram apoio da própria administração pública municipal, algo muito desestimulante, visto ser a participação fruto de longo e permanente trabalho de profissionais que atuam com e na política.

Outras questões perpassam a participação social.

Quando a gente fala da participação, eu fico triste, porque quando sou chamada para trabalhar em conferências ou com conselhos, tenho a sensação de que a maioria das pessoas que estão ali não sabe por que vieram, os conselheiros então, em grande parte, preferem deixar como está, não querem mudanças, é mais confortável deixar os governantes continuarem tomando as decisões, se alguém errar, não fui eu, mais ou menos assim. [Rafaela]

Os conselhos têm a cultura da não participação introjetada e têm conceitos autoritários. Quando participam, aparecem os interesses políticos, a questão do assistencialismo, assim: a minha entidade precisa mais do que a outra porque eu faço isso e aquilo. Uma disputa de egos, de vaidade. [Helena]

As ideias revelam que, em alguns casos, o interesse particular do conselheiro se sobrepõe à representação de um segmento da população-alvo dos serviços socioassistenciais, esvaziando a participação consciente, apropriação do lócus de discussão e deliberação acerca dos direitos contidos na política pública de assistência social.

Em referência à participação do Serviço Social na implantação da política de assistência social, na opinião dos sujeitos, a profissão esteve presente nos processos de discussão e implantação, mas tecem ressalvas quanto ao envolvimento do profissional.

O Serviço Social, enquanto curso, enquanto conjunto articulado Cefess, Cress, contribuiu muito. Não posso dizer o mesmo dos assistentes sociais. Eu acho que os assistentes sociais, uma boa parte

deles, ainda vem a reboque desse processo. Não tem jeito de separar o Serviço Social e o assistente social, mas, se a gente pensar o Serviço Social enquanto formação profissional, está mais avançado do que o próprio profissional. [João]

O Serviço Social foi o tradutor da linguagem da Loas e o grande responsável pela implantação da política [...], o assistente social foi o profissional que traduziu na prática o que existia no ordenamento legal. [Rafaela]

O Serviço Social participa muito, a Loas é fruto do trabalho do Serviço Social. De forma significativa, participou da criação da Loas, desde a articulação até a aprovação do Suas. [Paula]

Olha, se não fossem os profissionais da área, a Loas não teria nem sido aprovada, houve todo um movimento político articulado pelos profissionais para ter uma lei, lutar pela política pública, para ter recurso na área hoje. É inegável isto e a gente tem que reconhecer, mas não foi toda a categoria que participou do movimento. [Helena]

Os sujeitos apresentam dois momentos distintos de participação do Serviço Social no processo de construção da política de assistência social; um, quando aconteceu a discussão e aprovação da Loas, enquanto conhecimento especializado e parte integrante da operacionalização das políticas sociais, envolvendo os órgãos representativos da categoria, Cefess, Cress, Abepss e Universidade, expressando o envolvimento da categoria profissional; e outro, na implantação da política nas esferas de governo, lócus de atuação do assistente social. Sobre esse segundo momento há divergência de opiniões; os sujeitos João e Helena afirmam que parcela dos assistentes sociais não está comprometida com a efetividade da política, em particular aqueles profissionais que não estão diretamente inseridos no contexto.

Na opinião de Rafaela, o assistente social foi o tradutor da Loas, especialmente no município; foi o profissional tecnicamente capaz de interpretar a política e viabilizar a sua implantação.

Sobre essa questão, observa-se na fala a seguir que os princípios da formação profissional criam barreiras para a contribuição do assistente social na implantação da política pública.

Então, eu tenho a impressão de que o assistente social poderia contribuir mais, muito mais, se não tivesse tão arraigada dentro dele a questão de que política não é papel dele, alguma coisa do tipo, ele não pode estar influenciando a formulação dessas políticas, de não poder sentar e se tornar um interlocutor do poder público. [Paula]

Os sujeitos tecem críticas aos assistentes sociais que atuam na política de assistência social, considerando a importância da postura profissional para a consolidação dos princípios e diretrizes contidos nela.

É, a gente tem visto muito profissional, ainda, trabalhando a assistência social não enquanto direito do cidadão, mas enquanto política clientelista, fragmentada, entendeu? E isso é muito sofrido. Não sei se estou conseguindo me fazer entender. Muitas vezes, a prática não acompanha um discurso legal, de reconhecimento enquanto direito. O discurso é legal, mas a prática continua querendo resolver o problema sob a ótica tradicional. Não sei se estou sendo muito cruel com os meus colegas! [João]

O assistente social busca pouco na política, ela é perfeita, pensa em tudo, mas o profissional não estuda para colocá-la em prática, falta estudo! [Rafaela]

Temos profissionais de Serviço Social que reproduzem a política tradicional, que trabalham na perspectiva assistencialista, não tra-

balham no sentido de fazer alavancar a política de assistência.
[Helena]

Sem perder de vista as contradições que permeiam o processo de implantação da política de assistência social nos estados, os sujeitos entrevistados consideram que a perseverança nas práticas tradicionais fere os princípios do Serviço Social, que traz no seu código de ética o compromisso de trabalhar pela garantia incondicional dos direitos sociais.

Nessa mesma linha, os depoimentos a seguir complementam:

Em muitos casos, a entrada para o serviço público contribui para a acomodação do assistente social, porque ele não busca educação continuada, permanente, muitos profissionais perdem o vínculo com a universidade, deixando de estudar porque é realmente uma carga de trabalho muito pesada [...] entram na rotina contribuindo para que ele não saia do estado de acomodação em busca de conquistar novos horizontes [...] eu percebo que o profissional precisa de uma revolução pessoal. [Paula]

[...] o Serviço Social vai perdendo espaço, aí, não é por conta da política, é a postura profissional que, muitas vezes, se envolve na rotina do dia a dia, talvez numa prática mais singela, deixando a desejar o trabalho mais elaborado. [Rafaela]

Percebe-se nos depoimentos que o trabalho do assistente social fica reduzido às tarefas rotineiras, ao cumprimento de atividades predeterminadas, distanciadas de conhecimento renovado, de teoria atualizada. Observa-se também a crítica significativa do trabalho profissional em organismos públicos estatais, o maior empregador do assistente social, quando um dos sujeitos menciona a “acomodação porque não busca educação continuada”, o que incorre em questionar a formação veiculada nos cursos de Serviço Social: há esclarecimentos objetivos a respeito da apreensão do mo-

vimento da realidade que identifique tendências e possibilidades passíveis de serem impulsionadas pelo profissional?

De acordo com os sujeitos, a PNAS reserva espaços de trabalho e atribuições específicas ao assistente social.

O assistente social tem o papel de atender, trabalhar a população vulnerabilizada, então, sob essa concepção, através da política hoje, ele tem que trabalhar buscando a centralidade na família, dentro do processo da matricidade sociofamiliar, trabalhar o fortalecimento de laços familiares, vínculos comunitários [...], eu acho que poucos profissionais conseguem trabalhar nessa perspectiva. [Tânia]

Outra questão importante é o envolvimento do assistente social no próprio processo de mobilização, estar buscando a participação da população, a participação dos próprios conselheiros. [Helena]

Trata-se de alguns exemplos de atuação do Serviço Social na política de assistência social. O profissional tem espaço de trabalho garantido nos órgãos gestores, nos Cras, Creas, secretarias executivas dos conselhos e conferências.

Na visão dos sujeitos, a prática profissional na assistência social compreende preencher os espaços dando respostas técnico-profissionais e ético-políticas necessárias à concretização dos princípios e diretrizes estabelecidos no conjunto de normas que regulam a política.

O profissional de Serviço Social tem outros desafios no exercício diário da política pública de assistência social.

É o técnico que tem a visão de chegar numa comunidade e fazer a leitura da realidade, definir a intervenção social, utilizar metodologia de trabalho para o alcance dos objetivos e, principalmente, onde o assistente social falha, no monitoramento, porque ainda não sabe medir o resultado das suas ações. [Rafaela]

O Serviço Social pode contribuir com os instrumentos de planejamento, diagnóstico, objetivos, avaliação, porque esses instrumentos são de conhecimento do assistente social, que tem que assimilá-los, apreendê-los, tem que trabalhar com eles, o diagnóstico é fundamental, o profissional do Serviço Social tem que conhecer os instrumentos e saber a importância deles para o seu cotidiano de trabalho. [Tânia]

Nessas perspectivas, os sujeitos compreendem o assistente social como profissional capaz de realizar a leitura da realidade, planejar, construir propostas metodológicas, operacionalizar as ações da política, acompanhar e avaliar resultados, afirmando a amplitude da prática profissional do Serviço Social no contexto da política de assistência social, o que representa conhecimento dos instrumentos da Administração, adequados e exequíveis ao Serviço Social. Significa também reconhecer a importância da gestão, tanto no que se refere às ações em entidades estatais como em organismos privados com finalidade pública, o que exige a compreensão de como trabalhar com as redes socioassistenciais.

Na mesma ordem, os sujeitos abordam a questão da interdisciplinaridade assegurada na PNAS.

Hoje, tem psicólogo trabalhando com a gente, tem outras áreas atuando juntas na política, o que fortalece o nosso trabalho, mas eu vejo que no dia a dia, quando o assistente social começa a trabalhar com o psicólogo, a tendência é se perder, então precisa se fortalecer, no sentido de se qualificar, para poder participar. [Helena]

Na execução da política tem que ter participação de equipe multidisciplinar, tem que ter a equipe, conforme preconiza a política. [Rafaela]

Os sujeitos reconhecem a importância do trabalho interdisciplinar proposto na política, mas observa-se que existe preocupação

com a definição dos espaços de cada profissional e as possíveis perdas do Serviço Social caso não assuma suas atribuições.

Sobre a ocupação dos espaços pelo Serviço Social, João pondera:

Eu diria que a política da assistência social caminha apesar do assistente social. [João]

A fala dos sujeitos sobre a ocupação dos espaços de trabalho pelo Serviço Social, não só na política de assistência social, mas em todas as áreas de atuação da profissão, envolve, além do compromisso e responsabilidade individual do assistente social, a formação acadêmica. Na opinião dos sujeitos, as escolas têm buscado, pela construção de projeto pedagógico, preparar o assistente social para ocupar o mercado de trabalho na atualidade, pertinente ao século XXI.

Tenho acompanhado a reformulação curricular na universidade e a gente percebe que a preocupação com a formação do assistente social para atuar na política de assistência social e com todas as políticas sociais, é muito grande. Preparar o aluno para atuar na seguridade social, a formação acadêmica tem caminhado, e muito, para concretizar a assistência social, dar subsídios para que realmente o profissional saia de lá com visão adequada, não só como executor, mas contribuindo para a formulação de políticas. [Paula]

No centro universitário onde eu trabalho como docente, vejo a importância que tem sido dada à formação do aluno para atuar nas políticas sociais. [Tânia]

Esses sujeitos, também docentes em cursos de Serviço Social, afirmam a preocupação das faculdades e universidades com a formação profissional crítica e competente do assistente social para atuar nas frentes de trabalho, bem como para buscar outras possibilidades profissionais.

Por outro lado, apontam falhas na formação profissional.

O fato de ser assistente social não garante que ele vai desenvolver bem a gestão da política de assistência social [...] talvez seja uma deficiência de formação, ele ainda não é preparado na graduação para ocupar cargos de gestão, em nível de decisão, ele até estuda, mas naquela concepção de prática de execução, de tomada de decisão ele não tem. [João]

A formação acadêmica do Serviço Social ainda tem muito forte a marca de que o profissional precisa ter uma postura contrária a tudo que é fruto do capitalismo, como no caso da política de assistência, e isso interfere muito na atuação do aluno quando se forma e vai para o mercado de trabalho. [Rafaela]

O curso dá uma base legal, fundamenta teoricamente para você fazer uma análise, uma leitura da realidade, mas, quando você vai operacionalizar isso e trabalhar tudo que tem na política de assistência social, o aluno tem que aprender fazendo. O curso não tem conseguido formar o profissional para elaborar um plano, um projeto, para monitorar e avaliar, eu vejo que tem deficiência nesta área. [Helena]

O espaço ocupado pelo Serviço Social vem se ampliando e criando possibilidades nas quais se impõem exigências de expansão qualitativa e cumulativa de conhecimento no campo teórico e prático, requisitando novas posturas e respostas profissionais.

A gestão é um desses espaços e, segundo João, a temática é abordada na formação acadêmica, mas sob concepções abstratas para a execução das políticas sociais, principalmente levando em consideração as complexidades e contraditoriedades da política de assistência social.

Gestão é um conceito novo no contexto da assistência social, introduzido a partir da Loas, com a intenção de organizar a política de forma a concretizar os direitos sociais nela assegurados.

O termo gestão é do mundo moderno, atualíssimo, e vem sendo utilizado dos anos 1990 para cá. O termo gestão foi importado da área privada para a área pública e precisamos nos apropriar dele. [Tânia]

O novo desenho político-administrativo concebido a partir da Constituição Federal de 1988 define que os estados precisam se organizar para a execução da política de assistência social, adotando a gestão descentralizada e participativa como modelo de gerenciamento.

Helena assim se manifesta:

É no município que a coisa acontece, é nele que as pessoas batem à porta, é nele que a coisa flui. [Helena]

Nessa perspectiva, o município é a escala mais adequada para a execução da política de assistência social, promovendo melhorias nas condições de vida local.

A descentralização e a participação consistem na partilha de poder entre os estados e as coletividades locais, através do remanejamento de competências executivas e decisórias, ensejado na municipalização, considerando o município a entidade político-administrativa que oferece melhores condições de participação popular e garantia dos direitos sociais.

No entanto, a gestão da política na esfera municipal ainda é um desafio.

A gestão tem sido feita do jeito que dá e, dependendo do que precisa fazer, a maioria dos municípios trabalha ainda e somente na ótica do plantão social. Há confusão entre as competências do Fundo Social e o gestor da política de assistência social. Tem lugares, principalmente nos municípios de pequeno porte, que o primeiro-damismo não só não acabou como está mais forte do que nunca. A maioria dos municípios do Brasil é pequena e neles isso continua muito forte. [João]

A fala do sujeito trouxe novamente a questão do paternalismo e clientelismo no cotidiano da política de assistência social, especialmente nos municípios de pequeno porte, ao fazer críticas à atuação das primeiras-damas. Outra questão a ser analisada na fala de João refere-se à confusão entre as competências da política de assistência social e a funcionalidade do Fundo Social de Solidariedade, o que remete à necessidade de leitura correta das bases e diretrizes de um e do outro, acentuando as responsabilidades, o âmbito de ação, as demandas beneficiárias dos serviços, agregando valor à questão da cidadania ativa na conquista dos direitos já assegurados. As reflexões conduzem à assertiva de que os gestores têm que ter formação profissional para a condução das ações previstas no conjunto de leis que fundamentam a Loas.

Os sujeitos entendem, também, que a gestão vem sendo operacionalizada de acordo com as condições impostas pelas esferas estadual e federal para o cofinanciamento da política municipal.

Avalio que estamos em um processo de construção bastante distante de ser concreto e efetivado. A gestão, por exemplo, dentro do que preconiza o Suas, os municípios têm até se esforçado, têm utilizado estratégias, que eu diria, compulsórias, tendo em vista as pressões do governo federal, do governo estadual, quando propõem expansões sem conceder aos municípios estrutura para tanto. [Tânia]

Acho que a gestão tem sido executada de maneira satisfatória. [Paula]

A impressão que fica é que os municípios fazem a gestão da política baseando-se só na ótica de buscar recursos. [João]

As considerações sobre a gestão demonstram que a municipalização da assistência social ocorreu de forma compulsória e desordenada.

Não houve preparo dos municípios para a implantação da assistência social como política pública. Com o Suas foi a mesma coisa e agora, ainda, continua esse processo de implantação do Suas com a criação de Cras e Creas porque não houve preparação gradativa nos municípios, digo isso no sentido de contratação de pessoal, de prever orçamento para construção dos equipamentos, estruturar novos serviços. [Tânia]

A primeira barreira que se coloca para a gestão é a da contratação de pessoal, os administradores esbarram na Lei de Responsabilidade Fiscal e com isso ficam buscando estratégias, terceirizam serviços, [...] essa é uma grande dificuldade para melhorar a gestão. Outra dificuldade, também de gestão, é a própria relação do conselho com o órgão gestor. Para efetivação das deliberações, o conselho tem que estar o tempo todo negociando. [Helena]

Eu entendo que, em nível de planejamento e resultado, a gestão é imprescindível. [João]

Na gestão da política tem a grande contribuição dos conselhos, são de fundamental importância para o controle social e também para o levantamento das reais necessidades da população. [Paula]

Há consenso dos sujeitos quanto às dificuldades do município na consolidação da gestão descentralizada e participativa; o processo iniciou-se sem programação das esferas de governo, no impulso de assegurar a garantia de alguns recursos financeiros, mas não avaliaram a própria capacidade operacional, principalmente no âmbito municipal.

Outro aspecto abordado pelos sujeitos, que compromete a gestão, é a ausência de planejamento, monitoramento e avaliação. As ações são executadas para cumprir tarefas e prazos legais, sem o cuidado de efetivar os princípios e diretrizes preconizados na política.

A gestão acontece na medida do que eu preciso fazer, se tem prazo para elaborar um plano, corre e faz, se tem que entregar um relatório, a mesma coisa, sem medir se aquela ação condiz com a realidade e se está dando resultado. [João]

O protagonismo dos usuários e as decisões compartilhadas se tornam fatores inoperantes nos municípios.

A política fala da gestão participativa, democratizada e a gente não vê isto, não só nos municípios pequenos não, mas em muitos outros. Eu me lembro de um gestor de assistência social, alguns anos atrás, que falava que aceitava opinião dos outros, mas o “motorista do ônibus” era ele, a direção quem dava era ele. Então, eu te pergunto: onde existe gestão democrática neste processo? [João]

Observam que o perfil dos gestores é considerado elemento fundamental para a gestão competente e afinada com os princípios da política de assistência social.

O ideal é que o gestor tivesse perfil para isso, que tivesse conhecimento da política de assistência social, que fosse militante na área e que dominasse os instrumentos de gestão, com postura democrática, pessoa inteirada com as questões, que seja dinâmico. E na verdade isso não acontece, o gestor acaba sendo aquela pessoa da confiança do prefeito. [Tânia]

A questão de recursos para a assistência social depende também do gestor, esclarecido, uma pessoa participativa, aberta. [Paula]

Tem muitas primeiras-damas à frente do órgão gestor, o que impede o avanço da assistência social como política pública, porque, na maioria das vezes, são pessoas que não têm formação, não são preparadas, nem sempre têm a concepção da assistência social como política pública. [João]

Os sujeitos definem como habilidades inerentes ao gestor: conhecimento da política, experiência na área social, conhecimento dos instrumentos de gestão, dinamismo, capacidade para captar recursos, que assuma liderança propositiva, que tenha competência para negociar, que seja capaz de desenvolver a gestão participativa e possua perfil democrático. De novo abordam a questão da primeira-dama como obstáculo aos avanços no processo de gestão da política.

Todos os entraves citados pelos sujeitos, referentes à capacidade de gestão dos municípios e ao perfil dos gestores públicos têm levado os municípios a buscar assessoria na gestão da política de assistência social.

Os municípios buscam assessoria na gestão da política de assistência social por vários aspectos que precisam ser analisados. Por exemplo, eu trabalhei em um município durante um ano e meio prestando assessoria sobre Cras. Às vezes buscam porque têm que dar alguma resposta à exigência dos programas que devem ser executados, mas não sabem como fazer; outras buscam assessoria para treinar funcionários. [João]

É justamente isso, o município não consegue realizar o que está colocado na política, mesmo que seja um município que esteja sendo forçado, pressionado, nem que seja para buscar verba. É igual entidade quando procura a gente, de alguma forma quer se capacitar [...] às vezes não é nem para garantir direitos postos na Loas, mas para conseguir sobreviver dentro da gestão. [Helena]

O município busca assessoria quando a demanda é emergente, quando percebe, por exemplo, a necessidade de capacitação de conselhos gestores, conselhos tutelares. Aí, quando há grandes dificuldades, o município acaba buscando a assessoria. [Tânia]

Os municípios buscam assessoria para uma ação pontual, quando percebem que a equipe já tentou algumas medidas e não estão con-

seguindo superar, aí eles ficam desesperados e buscam para uma atividade pontual, para resolver uma dificuldade, mas, quando percebem que a assessoria é importante no processo, eles a estendem. A assessoria vai identificando outras ramificações porque o município tem uma visão endógena, o assessor tem outro olhar por estar de fora, ele vê com outros olhos, aí ele acaba permanecendo mais tempo no município. [Paula]

A assessoria no processo de gestão da política de assistência social no município, de acordo com as falas dos sujeitos, habitualmente é pontual, para resolver dificuldades momentâneas de várias ordens: financeira, técnico-operacional, capacitação de recursos humanos, entre outros. À medida que a assessoria apresenta resultados positivos na gestão da política, passa a ser uma ação contínua, frequente no município.

Questionados sobre as possibilidades de o Serviço Social atuar como assessor no processo de gestão da política de assistência social na esfera municipal, os sujeitos afirmam que o profissional, pela formação ampla e especializada, reúne condições pertinentes a essa prática.

Eu não tenho dúvida nenhuma; o Serviço Social está capacitado para a assessoria, tanto é que eu estou pensando em trabalhar mais nisto, só não faço mais hoje em razão de ter emprego fixo e dificuldade de disponibilidade de horário. [João]

Acredito muito no Serviço Social trabalhando na assessoria [...] o profissional tem toda a condição de fazer assessoria, tem conhecimento de administração, conhece Sociologia, Psicologia, tem formação ampla, mas tem que buscar ferramentas para fazer a gestão de políticas sociais. [Helena]

No entanto, as falas dos sujeitos revelam que a prática de assessoria exige do profissional assistente social qualificação e formação continuada.

Não adianta se formar e achar que está apto, tem que se movimentar. A prática de assessoria exige que o assistente social reúna teoria e também experiência. Um profissional qualificado não significa só conhecimento teórico, a prática também instrumentaliza. [Rafaela]

Na prática da assessoria, o assistente social precisa se atualizar constantemente, precisa acompanhar o processo, senão está fadado a morrer profissionalmente. [Helena]

O assistente social, para fazer assessoria, precisa se formar, qualificar, trabalhar para depois fazer. Eu acredito e penso assim [...]. Ele sai da universidade, consegue fazer leitura da realidade, mas vai lhe faltar vivência. [Paula]

Sem dúvida, o profissional contratado para fazer assessoria precisa de formação mais diferenciada, não é pouco não, ele precisa acumular conhecimento para poder fazer assessoria. [João]

O assistente social tem que se preparar de forma contínua para prestar assessoria de qualidade, com responsabilidade e segurança. [Tânia]

A questão da vivência profissional atrelada à formação teórica continuada surge como requisito necessário ao assistente social assessor. Os sujeitos entendem que só com a formação acadêmica, sem a prática, não há preparo suficiente para o exercício da assessoria.

Os depoimentos esclarecem, ainda, que o campo da assessoria representa um espaço promissor para a categoria.

Eu diria que, nas próximas duas décadas, o profissional de Serviço Social que trabalha com assessoria vai ser muito requisitado, principalmente pelo poder público, para acompanhar as mudanças que têm sido propostas na política de assistência social. [João]

É um campo que está surgindo e ampliando perspectivas novas, interessantes. Quem se dispuser a investir nisso, é um campo vasto. [Tânia]

O depoimento a seguir aponta uma característica da formação profissional do assistente social contrária à prática da assessoria, mesmo sendo esta atribuição assegurada no Código de Ética da profissão.

O assistente social está preparado, mas a formação profissional tem um ranço. É um ranço, como diria Pedro Demo, que o assistente social assessor vai ocupar o lugar de um profissional na instituição e que estaria fechando as portas para contratação de outro profissional. Muito pelo contrário. Até gestores mais resistentes ao trabalho do assistente social, quando estabelecem relação profissional com eles, reconhecem que têm condições de mostrar a importância do Serviço Social para a instituição ampliando a perspectiva de contratação desses profissionais. [Paula]

O que precisam são assessorias continuadas dos assistentes sociais e parece que agora os municípios começaram a perceber isto. A assessoria, assim como a formação, deve ser um processo contínuo. [Tânia]

De acordo com o sujeito, entende-se que a assessoria do Serviço Social, feita com seriedade e compromisso com os princípios da profissão, amplia os espaços de trabalho do assistente social.

A prática de assessoria, especialmente na gestão da política de assistência social no município, requer do profissional, além do conhecimento teórico-prático,

A criatividade, inovação, perfil negociador. [Tânia]

Um grande desafio, a assessoria é um grande desafio. [Helena]

A assessoria representa para o Serviço Social uma arena de avanços e conflitos, há posturas favoráveis e desfavoráveis; o que se pode afirmar é que esse espaço de trabalho está posto e é crescente, devendo ser ocupado com compromisso de mudanças estruturais importantes aos municípios, efetivar e assegurar direitos, fazendo valer a cidadania ativa e a participação democrática contidas na política de assistência social.

CONCLUSÃO

Ao estudar o processo de assessoria do Serviço Social na gestão da política de assistência social na esfera municipal, considerou-se a Constituição Federal de 1988 como o marco histórico que introduziu nova ordem social no Brasil e legitimou o regime democrático sustentado na descentralização político-administrativa, na participação popular e na primazia do Estado na condução das políticas sociais.

No campo da assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), de 1993, regulamentou os princípios e diretrizes contidos na Constituição Federal, representando, mais que aparato legal, a inserção de novos conceitos e organização da política de assistência social, propondo a ruptura com o modelo socioassistencial que reforça a subalternidade e a dependência dos usuários dos serviços sociais em relação às ações estatais e de iniciativa privada.

Em 2004, diante do desafio de consolidar essa nova dimensão, a assistência social foi reorganizada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), inovando nos procedimentos técnico-operacionais, incluindo a gestão da política, incorporando também funções de vigilância social e defesa dos direitos com a redefinição do conjunto de

regulações necessárias para fazer a assistência social funcionar como sistema nacional.

A análise empreendida neste estudo possibilitou reconhecer algumas realidades que permeiam a implantação da assistência social tendo em vista a gestão municipal.

Uma delas refere-se à herança histórica da assistência social, tradicionalmente conduzida pela ideologia da Igreja Católica e das organizações sociais sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de caráter filantrópico, caritativo e clientelista, características ainda reproduzidas pelo Estado mesmo depois de a assistência social ser consagrada como política pública.

Esse argumento fica mais claro quando se considera que as organizações sem fins lucrativos de iniciativa da sociedade civil, portanto não governamentais, sempre estiveram presentes no contexto da assistência social. O fato de esta ter se tornado política pública e dever do Estado não enfraqueceu as ações daquelas; ao contrário, o Estado reconheceu sua insuficiência para oferecer todos os serviços sociais demandados pela população usuária e reafirmou o apelo à sociedade, assegurando, no texto da política, que a assistência social se faz mediante o conjunto de ações integradas entre as organizações públicas de origem estatal e as privadas que se voltam ao atendimento do público em geral, através do sistema de redes socioassistenciais.

A articulação das redes configura-se como um dos desafios para avançar na garantia dos direitos sociais e exige esforços permanentes para promover mudanças nas antigas práticas e desenvolver correta visão sobre a assistência social enquanto direito e espaço de prestação de serviços de qualidade.

Outra realidade refere-se à postura dos estados, que atribuem pouca visibilidade à assistência social, utilizam os serviços como barganha e favor, não contemplam percentual mínimo dos orçamentos para o cofinanciamento da política, resistem à efetivação da norma operacional de recursos humanos e mantêm à frente da assistência social gestores públicos indicados por afinidade, parentesco e compromisso político-partidário.

Essa questão remete ainda à forte presença das primeiras-damas dos municípios à frente da assistência social e do Fundo Social de Solidariedade, deixando a população confusa quanto ao papel e funcionalidade de um e outro organismo. Diante dessas circunstâncias, os usuários, mesmo conhecendo seus direitos sociais, recorrem aos ocupantes de cargos políticos, acreditando que só assim conseguirão acesso aos serviços socioassistenciais.

Para a consolidação dos direitos assegurados na política de assistência social, fazem-se necessários bons gestores públicos, conhecedores dos instrumentos de gestão: planejamento, execução, avaliação, coordenação e monitoramento dos serviços prestados. O perfil do gestor da assistência social determina, em larga escala, os rumos e o êxito da política. O gestor, mais do que conhecimento técnico e administrativo, deve possuir habilidade para lidar com as relações estabelecidas, ter liderança, equilíbrio, inspirar motivação na equipe, ser bem informado, criativo, propositivo, saber negociar e, acima de tudo, ganhar sensibilidade para compreender as múltiplas situações que levam a população aos serviços socioassistenciais. A visão sensível, integrada e interdependente com o conhecimento racional produz estratégias que, em menor tempo, reduzem a condição de vulnerabilidade e risco social na vida das pessoas.

A investigação mostra que a política de assistência social precisa ser pensada e valorizada enquanto instrumento de sustentabilidade social, condutor da igualdade. Concomitantemente, os serviços oferecidos precisam voltar-se às reais necessidades das demandas sociais, estabelecendo objetivos e metas de resultados.

Sobre a descentralização, o estudo revela que foi decretada ao município maior carga de responsabilidade na efetivação da assistência social e que a municipalização da política encontra-se em processo de implantação, carecendo de substanciais ajustes, empenho técnico e político. Como fato recorrente à trajetória histórica, a descentralização se iniciou na década de 1990 de forma compulsória, sem preparação gradual e continuada dos municípios, que, na sua maioria, estruturaram a gestão da assistência social de forma improvisada, sem planejamento.

Essa condição afetou principalmente os municípios de pequeno porte, que não têm capacidade técnico-operacional para a gestão descentralizada e participativa proposta, levando-os a buscar assessoria especializada para atender as exigências da política.

Contudo, pode-se afirmar que a política de assistência social representa importante conquista do ponto de vista legal e conceitual, e vem compondo a agenda do poder público, que demonstra relativo empenho com organização, participação, controle social e gestão voltada à melhoria dos serviços socioassistenciais. Essas ações estão favorecendo o reconhecimento dos direitos sociais pelos representantes públicos e, principalmente, pela população usuária, que, gradativamente, passa a ocupar os espaços de discussão e decisão sobre a assistência social.

A participação e o controle social são fundamentais para consolidação da gestão democrática, mas é preciso considerar que vários determinantes históricos, como autoritarismo, clientelismo, paternalismo, nepotismo e favoritismo, entre outros, provocaram a cultura da não participação na sociedade brasileira, evidenciando ineficiência causada por falta de conhecimento formal e técnico, ausência de motivação, escassez de recursos e, conseqüentemente, má gestão do bem público destinado aos usuários da política de assistência social.

Durante o estudo ficou a percepção, nos municípios que compõem o universo da presente investigação, de conquistas favoráveis à consolidação da política de assistência social. Parte se refere à organização das estruturas necessárias à execução dos serviços socioassistenciais, instalação de órgão gestor municipal, criação do Conselho, Fundo, Plano Municipal de Assistência Social, instalação de Cras e Creas, instrumentos de gestão legitimados no Suas. Mas a fala dos sujeitos demonstra que esses instrumentos, na maioria dos casos, foram implantados mais em função das exigências das instâncias de governo estadual e federal para repasse dos cofinanciamentos do que para a adoção dos princípios e diretrizes da política.

No contexto dos municípios, foram visíveis algumas condições de descontinuidade no processo de implantação da assistência social, como a insuficiência do quadro de pessoal técnico qualificado para atuar nas unidades públicas; dificuldade para manter os espaços legítimos de participação e controle social; postura resistente dos profissionais em adequar os serviços às reais necessidades, garantindo o destaque da população usuária; o desenvolvimento de práticas desfavoráveis à ampliação e prevalência dos direitos sociais conquistados.

Nesse contexto se inserem os profissionais de Serviço Social, essenciais ao processo de construção e implementação da política de assistência social, espaço que cada vez mais requisita o assistente social para ocupar posições relevantes no contexto das políticas sociais. Esse profissional, pela sua formação intelectual generalista, crítica, ético-política e técnico-operativa, reúne capacidade criativa e propositiva no conjunto das relações sociais.

A formação acadêmica, através da construção do projeto pedagógico do curso de Serviço Social, tem tido a preocupação em preparar o assistente social para atuar sobre a realidade do século XXI, sobretudo nas políticas sociais. Porém, a formação para a prática da gestão ainda é falha, pois a ideologia marxista, fortemente presente na educação profissional, difunde a visão da gestão como prerrogativa do sistema capitalista de produção e de reprodução das desigualdades sociais.

Essa postura desconsidera que a profissão está inserida no contexto do mundo moderno, tendo que se adequar às exigências do mercado de trabalho. Nesse cenário se encontram as possibilidades da intervenção profissional impulsionadora e concretizadora dos direitos sociais, aquela que renova o compromisso profissional com a classe trabalhadora, que garante a universalidade de acesso aos bens e serviços sociais de qualidade, que favorece a oportunidade de desenvolvimento de potencialidades, de vida digna e capaz de assumir a própria história.

A pesquisadora observa que a rigidez ideológica não é suficiente para o exercício do trabalho profissional na atual conjuntura.

Os espaços de trabalho reais exigem que o assistente social adquira, no processo de formação profissional, domínio sobre a diversidade do referencial tanto teórico como técnico-operativo. O caso particular das políticas sociais exige profissionais capazes de perceber, compreender e se adaptar às mudanças, transcendendo a leitura crítica da realidade, superar condições que em nada favorecem a aquisição de habilidade e o domínio dos instrumentos de gestão, do conhecimento da teoria da Administração, subsidiária do planejamento, coordenação, direção, controle e avaliação, fundamentais ao alcance dos objetivos e resultados efetivos.

Os assistentes sociais de maneira geral e, particularmente, aqueles voltados à política de assistência social, têm procurado cursos de especialização na área da Administração em busca de qualificação em gestão, em gestão de políticas públicas, em projetos sociais, captação e otimização de recursos financeiros, na tentativa de suprir a deficiência na formação profissional.

A pesquisa revelou a crescente demanda dos municípios por assessoria no processo de gestão da política de assistência social e as reais possibilidades de o profissional de Serviço Social atuar em uma área em pleno processo de expansão.

Observa-se que a demanda por assessoria faz parte do processo de trabalho da profissão e configura efetivo espaço de intervenção do Serviço Social. Esse trabalho consiste numa forma indireta de prestação de serviços a órgãos governamentais, não governamentais e da iniciativa privada, mediante conhecimento da realidade, planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das necessidades das demandas sociais. Trata-se de prática que, normalmente, não estabelece vínculo empregatício, e exige formação adequada para o profissional trabalhar de forma autônoma, com informações corretas e garantir os direitos trabalhistas.

Contrariando a crença, no interior da profissão, de que a assessoria representa o fechamento de postos de trabalho e mesmo a substituição de um assistente social de carreira, a pesquisa demonstrou que a assessoria, quando realizada com qualidade e compromisso profissional, resulta não só na abertura de espaços de trabalho

para o Serviço Social como passa a ser vista como categoria capacitada para compreender as estruturas das políticas sociais e nelas intervir.

Importante ressaltar que não é por ocupar os espaços de assessoria ou se integrar a emprego com carteira de trabalho assinada que o assistente social está imune às contradições impostas pela realidade da vida social. A prática profissional pode estar na contramão da garantia dos direitos, da equidade e da justiça social. O grande diferencial está no compromisso de cada profissional em ampliar e consolidar a cidadania ativa dos usuários, apreendendo as possibilidades e os limites, estruturais e conjunturais, em todos os espaços profissionais.

Nas assessorias técnicas prestadas pelos assistentes sociais sujeitos da presente investigação, foram evidenciadas experiências de trabalho nos órgãos gestores da política de assistência social desde o processo de diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento, até a avaliação, capacitação de conselhos, realização de conferências, motivação e treinamento de recursos humanos. Esse conjunto de fatores demonstra que os profissionais engajados na prática da assessoria, especialmente na gestão da política de assistência social na esfera municipal, se encontram em processo de formação continuada, em permanente relação com a academia e possuem conhecimento acumulado pela trajetória profissional, independentemente das ideologias, dos políticos e jogos de interesses.

Enfim, longe de dar por concluída esta investigação, o tema e objeto de estudo ainda carecem de maiores estudos e pesquisas que possam alimentar dados sobre a gestão das políticas públicas para o Serviço Social, mas é possível afirmar que o campo da assessoria está posto para o assistente social, basta ocupá-lo com conhecimento, compromisso, dignidade e responsabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* São Paulo: Cortez, 1992.
- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Assistência social: história, análise crítica e avaliação.* Curitiba: Juruá, 2009.
- AMARAL, Ângela Santana do. A categoria civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.* 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- AMATO, Pedro Munõz. *Introdução à administração pública.* 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.* Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- _____, RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil.* São Paulo: Fundap, Fapesp, Brasília: Ipea, 1999.
- ÁVILA, Célia M. de. *Gestão de projetos sociais.* 3.ed. São Paulo: AAPCS, 2001.
- BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação.* 2.ed. São Paulo: Veras, 2007.
- _____, BATTINI, Odária. *A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento.* v.1. São Paulo: Veras, 2009.

- BARBOSA, Carmem F. e Melo, GONZAGA, Luiz de. A assessoria e o Serviço Social: as possibilidades e os limites de uma atividade considerada liberal. IX CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. Goiânia, 1998. *Caderno de Comunicações*. v.2. Goiânia: CBAS, 1998. p.135-7.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2.ed. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BARROS, Aidil Jesus Paes, LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Fundamentos de metodologia: um guia para iniciação científica*. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.
- BATTINI, Odária. Das referências teórico-metodológicas. In: _____ (Org.). *Assistência social: constitucionalização, representação, práticas*. 2.ed. São Paulo: Veras, 1998.
- _____. (Org.). *Suas: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti, ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS, Uerj, 2008.
- _____, BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERNARDES, Cyro. *Teoria geral das organizações: os fundamentos da administração integrada*. São Paulo: Atlas, 1988.
- BIERRENBACH, Maria Inês Rocha de Souza. *Política e planejamento social*. São Paulo: Cortez, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- _____. et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Brasília, 1934. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao34>>. Acesso em maio 2009.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- _____. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, 1995.

- BRASIL. *Novo Código Civil*, Lei nº 10.406, de 10/1/2002. São Paulo, 2002.
- _____. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2.ed. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- _____. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- _____. *Centro de Referência de Assistência Social (Cras): guia de orientação*. n.1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005a. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/suas/publicações>>. Acesso em abr. 2007.
- _____. *Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas): guia de orientação*. n.1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005b. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/suas/publicações>>. Acesso em abr. 2007.
- _____. *Norma Operacional Básica NOB/Suas: construindo bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005c. Disponível em <http://www.mds.gov.br/NOB_versao_final.pdf>. Acesso em maio 2009.
- _____. Presidência da República. *Guia básico para gestão nos municípios*. Brasília: Ministério Público, 2008. Disponível em <<http://www.Portalfederativo.gov.br>>. Acesso em mar. 2009.
- _____. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB-RH/Suas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009.
- _____. *Assistência social: Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em 2010.
- BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CFESS & ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, Abepss, 2009.
- _____, MATOS, Maurílio Castro. *Assessoria, consultoria e serviço social*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006.

- BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política social e democracia*. 3.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2007.
- CARDOSO, Ruth (Org.). *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. O Estado e a assistência social. I SEMINÁRIO ESTADUAL: assistência social hoje – verso e reverso. Fortaleza, 1991. *Anais...* Fortaleza: Cras – 3ª Região, Sasec, 1991. p.110-44.
- CARVALHO, Alysson (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Proex, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venâncio Mayer. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Manuel Manrique. *História do Serviço Social na América Latina*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. *Metodologia científica: para estudantes universitários*. São Paulo: McGraw Hill, 1978.
- _____, BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica*. 4.ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CFESS. *Código de ética profissional do assistente social*. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 1993.
- _____. Serviço Social a caminho do século XXI: o protagonismo ético-político do conjunto CFESS-CRESS. *Serviço Social & Sociedade (São Paulo)*, ano 17, n.50, p.170-92, abr. 1996.
- CHIAVENATTO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 6.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- COLIN, Denise Arruda, SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do Suas. In: BATTINI, Odária (Org.). *Suas: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras, 2007.
- COSAC, Claudia Maria Daher. *As práticas profissionais dos assistentes sociais: dimensão interventiva na agroindústria canavieira – região de Ribeirão Preto*, 1988. Franca, 1998. 257f. Tese (doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

- COSAC, Claudia Maria Daher, MAIA, Maria Ambrosina Cardoso. *Trabalho de iniciação científica: normas, estrutura, estética*. Franca: Editora UNESP/FHDSS, 2007.
- COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social brasileira: uma questão possível?* 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- CUNHA, Edite da Penha, CUNHA, Eleonora S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Proex, 2002.
- DALARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1984. (Primeiros Passos, 104)
- DEDECCA, Claudio Salvadori, PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas: Editora da Unicamp; Brasília: Unitrabalho, 2006a.
- _____. *Economia e sociedade nos anos de ouro*. In: _____ (Org.). *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas: Editora da Unicamp; Brasília: Unitrabalho, 2006b.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DOURADO, Elziane Olina. Serviço Social e gestão do trabalho: uma experiência de assessoria e consultoria. IX CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. Goiânia, 1998. *Caderno de Comunicações*. v.2. Goiânia: CBAS, 1998. p.82-4.
- DRUCKER, Peter F. *Administração: tarefas, responsabilidades, práticas*. Trad. Carlos Afonso Malferrari et al. São Paulo: Pioneira, 1975.
- ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. Políticas públicas e Serviço Social na Constituição de 1988. *Demandas (Taubaté)*, v.1, n.1, p.47-55, 1998.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *Metodologia do diagnóstico social*. Brasília: Coordenada, 1971.
- _____. *Metodologia e ideologia do trabalho social*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. *Saber profissional e poder institucional*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *Estratégias em Serviço Social*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. As políticas de seguridade social. In: *Capacitação em Serviço Social em política social: programa de capacitação continuada para assistentes sociais*. Módulo 3. Brasília: Cead, Cfess, Abepss, 2000.
- FREIRE, Lúcia Maria de Barros, FREIRE, Silene de Moraes, CASTRO, Alba Tereza Barroso de. *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2008.
- GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. *Representações e práticas: identidade e processo de trabalho no Serviço Social*. São Paulo: Veras, 1998.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- _____. *Metodologia do ensino superior*. São Paulo: Atlas, 1997.
- _____. *Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais*. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. *Entidades assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de assistência social*. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.
- GUIMARÃES, Simone de Jesus (Org.). *Políticas públicas em tempos de diversidades*. Teresina: Edufpi, 2006.
- HADDAD, Sérgio (Org.). *ONGs e universidades: desafios para cooperação na América latina*. São Paulo: Abong, 2002.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade: atribuições privativas do(a) assistente social em questão*. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2002.
- _____. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2007a.
- _____. *Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2007b.
- _____, CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1986.

- JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Serviço Social & Sociedade (São Paulo)*, ano 19, n.56, p.34-49, mar. 1998.
- KAUCHAKJE, Samira, DELAZARI, Luciene Stamato, PENNA, Manoel Camilo. Sistema de informação da política de assistência social, redes sociais e rede socioassistencial: inclusão e controle social. In: BATTINI, Odária (Org.). *Suas: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras, 2007.
- KARSCH, Ursula M. Simon. *O Serviço Social na era dos serviços*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, Sergio (Org.). *ONGs e universidades: desafios para cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong, 2002.
- LAVINAS, Lena. A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. In: DEDECA, Claudio Salvadori, PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas: Editora da Unicamp; Brasília: Unitrabalho, 2006.
- LAVOURA, Thábata Lemos. *A questão das redes sociais: gestão*. Franca, 2008. 230f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.
- LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *O jovem e a ciência: iniciação científica*. Franca: Editora da UNESP, FHDSS, 1997.
- LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli Eliza D. A. *Pesquisa em educação: abordagem qualitativa*. São Paulo: EPU, 1986.
- MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1985.
- _____. *Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

- MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1994.
- _____. *Serviço Social: identidade e alienação*. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- MARTINS, Carlos Estevam. Assistência social: parâmetros e problemas. In: SILVA, Luiz Palma e, MARTINS, Carlos Estevam, SATANISCI, Silvia Andrade (Org.). *Intersetorialidade: um desafio para a política de assistência social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, SAS; São Paulo: Fundap, 2000. (Discutindo a assistência social no Brasil)
- MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Introdução à Administração*. 5.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de, GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC, 2003.
- MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araujo. *As organizações sociais entre o público e o privado: uma análise de direito administrativo*. Fortaleza: Ed. Universidade de Fortaleza, 2008.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- MICHAELIS. *Dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2000.
- MINAYO, Maria Cecília Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- _____. *Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social*. In: _____ (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas: banco de dados*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em set. 2010.

- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 1980 e 1090*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. (Org.). *A nova fábrica de consensos*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- MOTTA, Paulo Roberto, CARAVANTES, Geraldo R. *Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais*. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
- NALINI, Marcio Henrique Silva. *A contribuição do Serviço Social na construção da política pública: o papel da prática profissional*. Franca, 2005. 110f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.
- NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA SOBRE IDENTIDADE. *O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio*. São Paulo: PUC-SP, 1994.
- OLIVEIRA, Aristeu de, ROMÃO, Valdo. *Manual do terceiro setor e instituições religiosas: trabalhista, previdenciária, contábil e fiscal*. São Paulo: Atlas, 2006.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta, RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ed. Ipea, 1999.
- OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. *(Im)previdência social*. São Paulo: Abrasco, 1985.
- _____, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- OLIVEIRA, Maria Aparecida Morais. *Participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: o estudo de uma realidade desafiadora*. Franca, 2008. 144f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

- PAULO NETTO, José. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política social e democracia*. 3.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2007.
- _____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008a.
- _____. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008b.
- _____. Estado, sociedade e esfera pública. In: CFESS & ABEPSS. *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: Cfess, Abepss, 2009.
- PERES, Gislaine Alves Liporoni, COSAC, Claudia Maria Daher, ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. *Serviço Social & Realidade (Franca)*, v.18, n.1, p.75-97, 2009.
- QUINTANEIRO, Tânia, BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira, OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim, Weber*. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- RAICHELIS, Raquel D. *Esfera pública e conselhos de assistência: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998a.
- _____. A assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Serviço Social & Sociedade (São Paulo: Cortez)*, ano 19, n.56, p.77-96, mar. 1998b.
- _____. (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ, IEE, 1999.
- _____. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- RAMOS, Jandira de Almeida. *A construção do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: um exercício de cidadania e democracia*. Franca, 2005. 235f. Tese (doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.
- REVOLUÇÃO Russa de 1917. In: WIKIPÉDIA A ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_Russa_de_1917>. Acesso em 2010.

- RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, porque manda, como manda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.
- RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: Veras, 2001.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SÃO PAULO (Estado). Fundação Seade. *Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)*. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/iprs/apresentacaoal.php>>. Acesso em 2010.
- _____. Fundação Seade. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)*. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/apresentacaoal.php>>. Acesso em 2010.
- _____. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. *Inovação em gestão social: uma visão geral*. Disponível em <<http://www.desenvolvimentsocial.sp.gov.br>>. Acesso em jan. 2009.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Região Administrativa de Franca*. São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br/AssEco/textos/Franca.pdf>>. Acesso em jul. 2010.
- SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a desordem*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SETUBAL, Aglair Alencar. *Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SILVA, Jacqueline Oliveira (Org.). *Práticas do Serviço Social: espaços tradicionais e emergentes*. Porto Alegre: Da Casa, 1998.
- SILVA, Luiz Palma e, MARTINS, Carlos Estevam, SATANISCI, Sílvia Andrade (Org.). *Intersetorialidade: um desafio para a política de assistência social*. Brasília: MPAS, SAS; São Paulo: Fundap, 2000. (Discutindo a assistência social no Brasil)
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: Veras, 2001.
- _____. *O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo Di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). *Suas: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras, 2007.
- SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do Serviço Social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SINGER, Paul. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RAICHELIS, Raquel D., RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ, IEE, 1999.
- SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1987a.
- _____. (Org.). *Políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1987b.
- _____. (Coord.). *A assistência social no Brasil 1983-1990*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004a.
- _____. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004b.
- _____, FALCÃO, Maria do Carmo. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: Educ, 1990.
- _____, TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Orientações para conselheiros da área de assistência social*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2007.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 2001.

UGA, Maria Alicia. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas (Brasília)*, n.5, p.87-104, 1991.

VASCONCELLOS, Ana Maria. Relação teoria/prática: o processo de assessoria/consultoria e o Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade (São Paulo)*, ano 19, n.56, p.114-33, 1998.

_____. *A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a Loas. *Serviço Social & Sociedade (São Paulo)*, ano 19, n.56, p.9-22, mar. 1998.

_____. *Os direitos e a política social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Formulário semiestruturado

Ilmo(a) Sr.(a)
Gestor Municipal de Assistência Social

PERFIL

Idade _____

Formação Profissional

Graduação: ano _____ onde _____

Especialização: área: _____

Pós-Graduação *lato sensu*: área _____

Pós-Graduação *stricto sensu*: linha de pesquisa

Área de pesquisa

QUESTÕES

1. Qual o significado da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para você?

2. O que mudou nos municípios a partir da Loas?

3. Qual a participação do Serviço Social no processo de implantação da política de assistência social?

4. Como tem sido realizada a gestão da política de assistência social nos municípios?

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 23,7 x 42,10 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
2013

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Tulio Kawata

ISBN 978-85-7983-425-7



9 788579 834257

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora