

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**GESTÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
DESAFIOS PRESENTES AO TRABALHO INTERDISCIPLINAR**

Fátima de Oliveira Souza
Juliana Pátaro
Marcia Germano da Silva
Rosiane Aparecida Gibim

Presidente Prudente/SP
2008

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**GESTÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
DESAFIOS PRESENTES AO TRABALHO INTERDISCIPLINAR**

Fátima de Oliveira Souza
Juliana Pátaro
Marcia Germano da Silva
Rosiane Aparecida Gibim

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, sobre orientação da Prof. Valderês Maria Romera.

Presidente Prudente/SP
2008

GESTÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS PRESENTES AO TRABALHO INTERDISCIPLINAR

Trabalho de Curso aprovado como requisito parcial
para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço
Social.

VALDERES MARIA ROMERA

MARIA JOSÉ DA SILVA OGEDA

JULIENE AGLIO

Presidente Prudente, 18 de Novembro de 2008

Somos todos planejadores e talvez seja mais importante raciocinar como um planejador que produzir planos acabados.

J. Friedmann

Dedicamos este trabalho aos professores Flávio, Juliene, Luci, Márcia Heloisa, Ricardo, Rosangela, Vera, Silvana e Wilson. De maneira especial a nossa orientadora Valderes Maria Romera pela sua dedicação e por sua sábia contribuição teórica na produção científica, que serão levados eternamente para a nossa vida profissional.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus, pelo dom vida e da sabedoria e por propiciar cursa esta faculdade em meios as dificuldades sem perder de vista o projeto de mudança de realidade na qual o próprio Jesus Cristo foi modelo.

Aos meus pais Ademar e Ozaldina, meus irmãos Márcia, Denise, Adilson, meus cunhados Charles e Fernando e ao meu sobrinho João Pedro, pela ausência em vários momentos importantes,

Aos meus amigos Dom José Maria, Fábio, Maira, amigas de sala, amigas da Curia, pela paciência, ausência e pelo incentivo e compreensão, pelas palavras nos momentos difíceis e pela solidariedade que somente a amizade justifica. Aos amigos eternos, pessoas especiais e essenciais que não colocarei nomes, mas que estaremos juntos ligados pelo sentimento de cativar sempre.

As minhas supervisoras de Estagio Fátima Rotta e Maria José, pelo conhecimento da pratica profissional e principalmente neste ultimo ano que percebi que podemos mudar a realidade de nossos usuários pautando sempre no conhecimento e na vontade de que um mundo melhor é possível.

As minhas amigas monografia, em especial a Rosiane, que no período de construção abraçou este projeto com dedicação integral e a Márcia que desde o inicio aceitou o desafio de discutir esta temática.

Fátima de Oliveira Souza

Agradeço primeiramente a Deus que me presenteou com pais maravilhosos: Osmar e Ednéia, amo vocês, esta conquista é nossa. “Se sou alguém e se conquistei algo hoje é por vocês”.

Meus sinceros agradecimentos aos meus pais, que em toda a minha vida estiveram presentes. Com amor me criaram, educaram e apoiaram, sendo base para todos os meus passos, no decorrer da minha caminha grande caminhada: a vida. Agradeço pela oportunidade de estudo e por acreditarem em mim e me incentivarem nesta conquista que um é sonho. Um sonho que juntos sonhamos, isso porque um sonho se torna realidade quando compartilhado com pessoas essenciais em nossa vida.

Dedico este trabalho a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento deste trabalho, em especial a minha amiga Rosiane, menina mulher, tão meiga, correta e verdadeira. Como foi produtiva a construção do nosso TC, além de compartilharmos conhecimentos, construímos uma linda amizade. Muito obrigada Ro, pelo carinho e incentivo constante no decorrer desta caminhada.

Agradeço ainda ao grupo de TC, pelo profissionalismo, compreensão e dedicação em toda a elaboração do trabalho: obrigada Fátima, Márcia e Rosiane.

Juliana Pataro

Agradeço á DEUS por mais esta conquista na minha vida, que me deu força e me guardou, para realizar meu sonho.

Agradeço aos meus pais, mesmo sabendo que por eles teria desistido da faculdade, mas sem eles eu não existiria.

Agradeço ao meu ex- marido Jose Pinheiro , que com todos os problemas, sempre esteve ao meu lado me dando força para que meu sonho fosse realizado, a paciência dos meus filhos que muitas vezes fui uma mãe ausente por ter que me dedicar aos estudos.

Também quero agradecer em especial a minha irmã Marisa que sempre esteve ao meu lado, cuidando dos meus negócios.

As minhas supervisoras Ivone, Irani e Solange, meus sinceros agradecimentos pelo apoio, atenção e carinho.

E não podia também deixar de agradecer as amigas que formei neste período, amigas no qual que marcara sempre minha vida. A vocês amigas que estão comigo desde o primeiro ano em especial a minha grande amiga Maira, a Fátima que sempre esteve ao meu lado quando eu mais precisava, a minha amiga Laura que foi mais que uma amiga, as minhas companheiras do TC Rosiane e Juliana, as minhas amigas Faustina, Paulinha, Camila, Welida, Mayara, Carla, Neusinha e Gi, que foram muito companheiras , amo cada uma .

E também não posso de agradecer a Instituição que me proporcionou a buscar e lutar pela minha felicidade e conhecer alguém tão maravilhosa.

Dedico a você este trabalho “meu amor eterno”!

Márcia Germano da Silva

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, que em sua infinita bondade permite realizar meus sonhos e objetivo, iluminando ainda meus caminhos e me concedendo forças para vencer.

Em especial a minha Mãe Carmem, a qual admiro muito, por ter me dado à vida, me ensinou a lutar pelos meus sonhos e não me deixar desistir quando encontrava obstáculos, ao meu Pai Antônio, meu Irmão Rodrigo e meu Marido Renato, pelo apoio, carinho, companheirismo e paciência pelas minhas ausências, quero que saibam que essa vitória não é só minha, mas de todos vocês, os quais amo muito

As minhas amigas e companheiras Fátima, Juliana e Márcia pelo carinho e pela amizade que construímos. Á todas amizades que conquistei, vocês fazem parte da minha vida.

Meus sinceros agradecimentos, as Supervisoras Vanessa e Maria José pela contribuição, atenção e carinho. Agradeço também a equipe do Serviço de Obras Sociais e do Centro de Referência de Assistência Social do Morada do Sol pelos momentos bons, de estágio, os quais passamos juntos.

Enfim, quero dizer-lhes que vocês fazem parte da minha história e permanecerão sempre em meu coração.

Rosiane Aparecida Gibim

RESUMO

Este trabalho teve como estudo a gestão do Centro de Referência da Assistência Social, no qual têm-se como objetivo analisar os desafios que o assistente social encontra no processo de construção da gestão social, articulado com o conhecimento produzido pelo Serviço Social a partir do projeto teórico metodológico, ético político, técnico operativo. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e a técnica exploratória, baseados em livros e artigos já produzidos e elaborados por autores de renomes do Serviço Social. O trabalho esta composta em três capítulos sendo que no primeiro os Direitos Sociais e a Questão Social são como bases fundantes das Políticas Sociais. No segundo capítulo abordou-se a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, no qual focalizou-se o Centro de Referência da Assistência Social que é objeto de estudo deste trabalho. As reflexões sobre a Gestão Social sob a égide da interdisciplinaridade como destaque na direção da territorialidade e matricialidade familiar, assim como as dimensões do planejamento, execução e avaliação compõem o terceiro capítulo. Os principais resultados desta pesquisa são: as possibilidades de transformação das redes locais, onde o Centro de Referência de Assistência Social passa a ser um articulador de vários serviços que entrelaçam com outras políticas sociais. Sendo assim a equipe interdisciplinar do Centro de Referência de Assistência Social atua materializando os princípios do código de ética e das diretrizes curriculares, colocando os serviços na sua prática efetiva.

Palavras Chaves: Centro de Referência da Assistência Social; Direitos Sociais; Gestão; Interdisciplinaridade; Políticas Sociais; Sistema Único de Assistência Social;

ABSTRACT

This research had as its object of study the management of Social Assistance Reference Centre, whose aim is to analyze the challenges that the social assistant find in the social management building process, connected to the knowledge produced by Social Service from the methodological theoretic project, ethical politics, technical operative. The methodology was the bibliographic research and the collected data, based in books and articles produced by renowned authors of Social Service. This paper is composed by three chapters. In the first, the Social Rights and the Social Issue are the founding basis of Social Politics. In the second chapter, it was approached the Social Assistance Politics and the Unique System of Social Assistance, where it was focused the Social Assistance Reference Centre which is its object of study. The reflections on Social Management with the sanction of interdisciplinary outstanding in territoriality direction and familiar matriarchy, as the planning dimensions, execution and evaluation compound the third chapter. The main results of this research are: the possibility of transformation of local networks, where the Social Assistance Reference Centre becomes a linker of several services that link themselves with other social politics. This being so, the interdisciplinary team of Social Assistance Reference Centre acts materializing the principles of ethic code and of the curricular directives, placing the services in its effective practice.

Keywords: Social Assistance Reference Centre, Social Rights, Management, Interdisciplinary, Social Politics, Unique System of Social Assistance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DIREITOS SOCIAIS E A POLÍTICA SOCIAL: UM CAMINHO HISTÓRICO DE INTERESSES POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS	15
2.1 Direitos Sociais.....	15
2.2 A Geração de Direitos	16
2.2.1 Direitos de Primeira Geração	16
2.2.2 Direitos de Segunda Geração	17
2.2.3 Direitos de Terceira e Quarta Geração.....	19
2.3 Breves Considerações Sobre a Questão Social no Brasil.....	20
2.4 Direitos Sociais no Brasil.....	22
2.5 Política Social e a Intervenção Capitalista.....	24
2.6 A Configuração da Política Social de 1930 até 1964	26
2.7 Período Tecnocrático Militar (1964-1985)	33
2.8 Período de Transição para a Democracia Liberal	38
2.9 Período Neoliberal.....	40
3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
3.1 Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.....	47
3.1.1 Níveis de Gestão Municipal do Sistema Único de Assistência Social	51
3.1.2 Instâncias de Articulação, Pactuação e deliberação	52
3.1.3 Financiamento – Gestão Financeira.....	55
3.2 Caracterização e Perspectivas do Sistema Único de Assistência Social.....	56
3.3 Matricialidade Socio Familiar: Perspectiva do SUAS	58
3.4 Modalidades de Proteção Social: Básica e Especial.....	59
3.4.1 CRAS - Centro de Referência de Assistência Social	60
3.4.2 CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social	61
3.5 Rede SUAS.....	63
3.6 Política de Recursos Humanos	65
4 OS DESAFIOS DE SISTEMATIZAR A GESTÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	67
4.1 A Gestão do Centro de Referência da Assistência Social na Direção do Território e da Matricialidade	67
4.1.1 Território e a Particularidade da Gestão no Centro de Referência da Assistência Social	67
4.1.1.1 Meio Físico	69
4.1.1.2 Sócio histórico e Espaço Contraditório.....	71
4.1.1.3 Campo de Forças Sociais, Cenário Político e Lócus Social	72
4.1.1.4 Ambiente Relacional e Banco Real de Dados.....	73
4.1.2 Gestão da Matricialidade Familiar no Âmbito do Centro de Referência da Assistência Social	76
4.2 A Gestão do Centro de Referência da Assistência Social nas Dimensões: do Planejamento, da Execução e da Avaliação	78

4.3 Algumas Reflexões da Acolhida e do Processo de Mobilização Social	82
4.4 O Conhecimento para Gerir Propostas de Ações e a Interdisciplinaridade como Aspecto Importante no Processo de Gestão	86
5. CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo teve como motivação inicial, as indagações do grupo em relação ao exercício profissional, diante do compromisso ético-político do Serviço social com os serviços prestados a população, na perspectiva de efetivação dos direitos legalmente assegurados, e a importância de um processo de gestão onde as ações favoreça, o protagonismo dos sujeitos e usuários.

A relevância em abordar o tema esta no fato do mesmo propiciar uma reflexão contundente da atuação profissional para ultrapassarem que o imediato, no processo de construção de respostas profissionais sustentáveis, com a ênfase no exercício da cidadania, na direção social do serviço social, no processo de gestão social e mobilização nos princípios éticos com base as quais sustentam a prática profissional na perspectiva de mudança da realidade.

O objetivo deste trabalho consiste em referenciar o trabalho interdisciplinar na gestão do Centro de referencia da Assistência Social, onde a direção social possibilita a transformação da realidade local, através da participação dos sujeitos/usuários, transformadas em ações concretas direcionadas à emancipação e à autonomia.

O presente trabalho teve como fonte a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a identificação das informações factuais dos documentos obtidos , a qual se desenvolve baseado nos materiais já elaborado, organizado em livros e artigos científicos. Deste modo, esta pesquisa nos permitiu uma análise mais ampla do tema em questão pois esta técnica tem como característica a exploração que foi levantado para verificação das hipóteses levantadas.

Dado a complexidade da temática, norteamos nossos estudos como referência prioritária a posição de Bobbio (1997) e Simões (2007) sobre os direitos sociais, questão social Arcorverde (1999), a trajetória historia da política social e os movimentos protoganizaram a luta por direitos no Brasil Pereira (2001), Couto (2004) e Gonh (2001), a potencialização do território e a matricialidade familiar Romera (2008) e Koga (2007), processos de gestão social Aglio (2008) e Veras (2007) dentre outros autores que foram referências teóricas para no contexto deste estudo. Recorreu-se ao Código de Ética profissional do Assistente Social de 1993,

pois nele está explícito o projeto ético-político, assim como os princípios fundamentais que regem a profissão.

O trabalho é composto por três capítulos, sendo que, no primeiro, foi abordado o direitos sociais no contexto histórico geral, a expressão da questão social no Brasil e a política social. Ao tematizar a trajetória histórica dos direitos sociais se fez necessário compreender a luta árdua da classe trabalhadora em diversos períodos os embates políticos entre sociedade civil e poder público para a consolidação no âmbito constitucional.

A questão social e a trajetória dos direitos sociais no Brasil traz na arena pública as necessidades vivenciadas pela população em cada período principalmente a contradição entre capital trabalho, gerando a pauperização. Como aspecto importante mencionamos a tomada de consciência da população no processo reivindicatório, a partir de 1930 com os primeiros sinais de industrialização no país e a introdução do modo de produção capitalista.

Diante da exploração e das péssimas condições de vida inicia-se a mobilização da classe trabalhadora na reivindicação de direitos e melhores condições de trabalho, e a exigência do Estado como interventor e regulador de políticas públicas.

Diante das fases e os embates políticos enfatizamos os modelos de governo e as contribuições dos movimentos sociais para efetivar política nos Período Tecnocrático Militar (1964-1985), Período de Transição para a Democracia Liberal (1985- 1990), Período Neoliberal (1990-2007). Assim constatamos que a proteção social dos direitos e os amparos da Legislação entrou em contraposição frente aos preceitos neoliberais e que nos dias atuais o Sistema Único de Assistência Social, através do CRAS, deve ser este legalizador junto aos sujeitos/usuários. Assim contextualizamos o próximo capítulo.

O conteúdo segundo capítulo, desenvolve-se sobre a consolidação Política Nacional da Assistência Social na perspectiva do Sistema Único da Assistência Social. E para isso, destacamos a importância da Constituição Federal de 1988, que deu base para a conquista da assistência social como política pública. Com o objetivo de concretizar esta política, e, sobretudo, regulamentá-la foi sancionada, no ano de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que marcou significativamente a história da política de assistência social brasileira, ao legitimá-la como direito do cidadão e dever do Estado, sobre a égide do princípio e

do controle social da população, tendo ainda o respaldo legal que garante a prioridade da responsabilidade do Estado.

A organização da LOAS esta prevista sob a égide de um sistema descentralizado, que implica na participação da sociedade civil, e um comando único, que tem atribuições definidas pela Norma Operacional Básica – NOB, que visa regulamentar a Política Nacional de Assistência Social, ao priorizar suas estratégias, princípios e diretrizes, deliberando, também o financiamento dos serviços, programas e projetos. Assim, normatiza as pactuações entre os entes federados, que devem assumir a co-responsabilidade da gestão da Assistência Social.

De forma sucinta, a assistência social é descentralizada e participativa, o que sustenta o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, organizado assim, pela Política Nacional de Assistência Social.

O terceiro capítulo é fruto das reflexões que se formaram ao longo da pesquisa bibliográfica, na qual denotamos o território e a matricialidade familiar como processo importante na gestão social do Centro de Referência de Assistência Social com base nos princípios democráticos, onde o território é o ambiente relacional de convivência tanto do trabalho profissional, quanto da dos sujeitos/usuários e um espaço para construção de resposta profissionais sustentáveis e por meio, principalmente da mobilização e do trabalho interdisciplinar.

Nas considerações finais, apontamos que uma prática profissional compromissada e articulada , aos interesses e valores dos sujeitos/usuários, são revestidas de práticas inovadoras , que prestigiam o exercício da cidadania, fortalecimento e participação dos sujeitos, com ações concretas, na busca dos direitos sociais e efetivação dos mesmo, materializando na prática os princípios do Código de Ética Profissional do Serviço Social.

2 DIREITOS SOCIAIS E A POLÍTICA SOCIAL: UM CAMINHO HISTÓRICO DE INTERESSES POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS.

Somente para fins didáticos trataremos do contexto histórico dos direitos sociais que se originaram nas sociedades antigas, incluindo direitos e de deveres inerentes às pessoas, que fornecem respaldo para as regras de convivência social.

2. 1 Direitos Sociais

O contexto das normas que regiam o comportamento do homem na antiguidade baseava-se no princípio de justiça entre os homens e eram ordenados em códigos como de Hamurábi, os Dez Mandamentos e a Lei das Doze Tábuas. Eram instrumentos para manter a ordem e instituir os deveres da população, e não asseguravam direitos. Eram leis cuja função clássica era proibir e estabelecer limites de comportamentos às comunidades que se constituíam em substituição da vida tribal.

Os antigos códigos (Código de Hamurábi, Dez Mandamentos e a Lei das Doze Tábuas, por exemplo) caracterizavam-se por instituir e impor deveres ao povo. Não asseguravam direitos. As leis cumpriam, então, sua função clássica de proibir e mandar, estabelecendo os limites da conduta das pessoas para adequá-la as grandes comunidades que estavam se formando, para substituir a vida tribal (LAFER, 1988 apud SIMÕES, 2007, p. 60)).

Entre os séculos XIV e XIX a burguesia estabeleceu um novo modelo de sociedade fundamentado na sociedade de mercado que implicava na circulação de mercadorias, por meio de compra e venda.

[...] inverteram a função clássica das leis, provocando uma verdadeira reviravolta, agora centrada na pessoa (que o liberalismo radicalizaria no individualismo), em sua aceção, mais ampla, em que todas as tendências éticas, metodologias e ontológicas assentaram no indivíduo como dado fundamental da realidade sócio-política. (SIMÕES, 2007 p. 60)

Desse modo o desenvolvimento da sociedade levou à conquista de limitações ao poder hegemônico através da mobilização social pela obtenção de

direitos, - até então não reconhecidos -, que protegessem os indivíduos do poder do Estado. Os marcos principais dessa conquista foram a Revolução Francesa, a Revolução Industrial, a Magna Carta de 1215, a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos e a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

2.2 A Geração de Direitos

Carlos Simões (2007, p. 61) ensina que o contexto histórico que deu início à geração de direitos modernos encontra-se no ideário iluminista defendido e propagado pela Revolução Francesa, de 1789, e pelas transformações sociais geradas pela Revolução Industrial, ocorrida por volta de meados do século XVIII, na Inglaterra.

Em consequência da Revolução Industrial e da Revolução Francesa a sociedade vivenciou transformações que implicaram na reivindicação e formulação de direitos em relação à vida, à liberdade, à igualdade, às condições de trabalho e de educação e, mais recentemente, em relação ao meio ambiente, à genética, à informação, à democracia e ao pluralismo.

2.2.1 Direitos de Primeira Geração

SIMÕES, (2007, p.61), destaca a evolução dos direitos humanos implica, inicialmente, na modificação da estrutura feudal, de natureza hierárquica e estabelecida pelo *status*, para a predominância das relações contratuais, proporcionada pela Revolução Industrial que catalisou a constituição de novos modelos de relações sociais e jurídicas entre as pessoas, tanto nas fábricas quanto na vida política.

A instituição de direitos fundamentais dar-se-á, primeiramente, pela conquista da liberdade política ocorrida com a Revolução Francesa, que foram denominados direitos de primeira geração. Sob a hegemonia do pensamento iluminista o objetivo era afirmar direitos individuais opondo limites ao absolutismo em proteção à vida, à privacidade, à propriedade privada e à representação dos interesses sociais no Estado.

A conquista desses direitos individuais ou de liberdade desenvolveu-se nos séculos XVII e XVIII, e expressa o desejo do povo de lutar contra a opressão que sofria por parte dos governantes. Tal desejo está documentado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Assim, os direitos civis deixaram de ser concebidos como manifestação da vontade divina, e os governantes foram responsabilizados pela garantia de tratamento justo a todos, com base no princípio da liberdade e da igualdade.

Segundo Fasso (apud Bobbio, 1997, p.25):

O direito não é um puro fato situado no tempo, sem ter, com a natureza não espiritual, alguma relação com o próprio tempo. Ao contrário, ele é determinado temporariamente no seu ser e, por isso, deve realizar-se de modo renovado, para transformar-se em si mesmo [...] O direito natural e o caráter histórico do direito não são, por isso inimigos recíprocos; pelo contrário, a historicidade do direito significa sua abertura para o direito natural, porque, mirando o que não pode alcançar, obtém o que é possível em um lugar e em um momento determinado: o direito historicamente justo.

A primeira geração de direitos foi de suma importância para outras manifestações contra o Estado, nas quais a classe trabalhadora organizada reivindicava mudanças em vários setores da vida social, mudanças que deveriam culminar em leis, em melhores condições de trabalho e de vida.

2.2.2 Direitos de Segunda Geração

Os Direitos Sociais, no século XIX, emergem em consequência da Revolução Industrial, e são resultados do embate de interesses e das ações dos sujeitos sociais, envolvendo estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais, geradas pelas contradições entre capital e trabalho. Assim, há um significado histórico e social na construção desses direitos, como também, uma afinidade direta com as transformações oriundas do processo de industrialização e modernização do capitalismo.

Durante todo o século XIX, à medida que se desenvolve o capitalismo industrial, as classes populares se tornam uma classe social de perfil muito bem definido: 'os proletários ou trabalhadores industriais [...] ressurgem periodicamente em lutas por melhores condições de vida, de trabalho e de salário' [...] (CHAUÍ, 1994, p. 406).

Esses direitos estabelecem-se, portanto, por meio de um movimento de reivindicação social organizada que cobra a intervenção do Estado no que se refere às condições de vida dos trabalhadores e às desigualdades sociais. De tal modo, os direitos sociais foram influenciados por muitas lutas sociais, provocadas pelas contradições capital/trabalho que resultaram na questão social. Esses direitos refletem conquistas importantes do movimento democrático e das lutas sociais como se pode conferir abaixo:

Os direitos, porém, não são uma dádiva, nem uma concessão. Foram 'arrancados' por lutas e operações políticas complexas. Além disso, também tem funcionado como importante fator da reprodução social e de reposição da força de trabalho: não são umas doações dos poderosos, mas um recurso com o qual os poderosos se adaptam às novas circunstâncias histórico-sociais, dobrando-se com isso contraditoriamente, às exigências e pressões em favor de mais vida civilizada. (NOGUEIRA, 2004, p.02).

Diante da expropriação do trabalho e da pobreza que permeava o trabalho os conceitos de liberdade e de igualdade passaram a ser questionado em função do valor da solidariedade social, não em decorrência do assistencialismo caritativo da época, mas em razão da divisão social do trabalho, que se opunha aos princípios igualitários e aos direitos.

No entanto, o direito de igualdade passa a ser questionado na universalidade dos direitos sociais, desenvolvendo a idéia de um Estado não mais como ente passivo e agente de direitos fundamentais segundo a concepção liberal, mas como formulador ativo de políticas sociais para toda população. Porém é necessário ressaltar que nos direitos sociais prevalece o princípio da eqüidade, e que o Estado promove uma discriminação legal, pelas condições sociais. Entretanto as condições sociais, teoricamente, possibilitam uma dimensão organizacional na busca de igualdade, eqüidade e de acesso ao direito e à justiça.

As lutas sociais protagonizadas por grupos sociais até então em tradição histórica de ação coletiva de confrontação, os negros, os estudantes, amplos setores da pequena burguesia em luta por novos direitos sociais no domínio da segurança social, habitação, educação, transportes, meio ambiente e qualidade de vida etc. O Centro de Referência Especializado da Assistência Social – movimentos sociais que em conjugação com o movimento operário procuravam aprofundar o conteúdo democrático dos regimes saídos do pós-guerra. Daí neste contexto que as desigualdades sociais foram sendo recodificadas no imaginário social e político e passaram a constituir uma ameaça à legitimidade dos regimes políticos assentes na igualdade dos direitos. A igualdade dos cidadãos perante a lei

passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante aos cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado na questão diferencial ao direito e a justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais. (SANTOS, apud SIMÕES, 2007, p.68).

Todavia, a luta por direitos sociais está longe de ter encontrado um ritmo regular, apesar da conquista de participação na vida pública influenciando os mecanismos de decisão e da conquista de direitos e posições melhores na escala distributiva, como afirma Nogueira (2004 p. 03).

Interesses hegemônicos das grandes classes do mundo do trabalho foram inseridos na arena pluralista da representação e no *status* de cidadania, e algumas contradições se evidenciaram. Tal processo permitiu o surgimento dos grandes agregados de cidadãos incluídos e protegidos, mas não promoveu o desaparecimento dos grupos de excluídos, pobres e marginalizados.

“Não se tratava apenas de enunciar esses direitos nos textos constitucionais, mas prever mecanismos que assegurassem, aos trabalhadores, sua promoção efetiva, buscando a igualdade real” (SIMÕES, 2007, p. 66). Assim, a previdência social, a saúde, as condições especiais de trabalho para as mulheres, a jornada de trabalho, idade mínima das crianças no trabalho bem como horário de descanso e lazer, foram considerados fundamentais e assegurados pelo Estado.

2.2.3 Direitos de Terceira e Quarta Geração

No século XX, com a extensão da cidadania e a universalização dos princípios democráticos, formularam-se os direitos de terceira geração.

Esses direitos não respondem aos interesses homogêneos do mundo do trabalho, mas estão respaldados em interesses difusos, multidimensionais, referentes a questões vitais para todos os habitantes da terra, e pugnam pelo fim dos crimes contra a humanidade, pelo direito à paz, à auto determinação dos povos e por um meio ambiente saudável e equilibrado ecologicamente. A ênfase desses direitos deu-se sob a égide da fraternidade e solidariedade social.

O avanço tecnológico e a internacionalização da economia determinam o surgimento de outros direitos que assegurem à população participação e transparência nas decisões, pluralismo político, divulgação de interesses sociais e respeito à diversidade dos grupos.

Nesse sentido emergem os direitos de quarta geração, que estão ligados à avanços como a decodificação do genoma humano e com as múltiplas aplicações e métodos de manipulação dos genes humanos como: fertilização de óvulos *in vitro*, inseminação artificial e clonagem. Esses direitos determinarão os limites da ciência genética que manipula os genes humanos, defendendo assim o nosso código genético. Entre esses direitos destacam-se o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Esses direitos mostram a crise dos direitos sociais proveniente do escopo ideológico neoliberal, do processo de globalização e das práticas neoliberais.

[...] o neoliberalismo tende a extinguir as leis que assegurem os direitos sociais e as políticas públicas de sua efetivação, priorizando sua formulação pelas relações de mercado e tornando inexoráveis os processos de exclusão social. (SPOSATI, 1995, p.45)

Os direitos assegurados pela luta de diversos segmentos da sociedade codificaram-se no Brasil. Entretanto esses direitos trazem a marca da exclusão com a separação entre os trabalhadores urbanos e os trabalhadores rurais. Assim para os trabalhadores da indústria urbana, a conquista incipiente dos direitos sociais representa o início de uma nova era de regulação estatal, consubstanciada pela legitimidade das primeiras leis sociais. É importante ressaltar que os direitos estabelecidos nesse momento não contemplam, do ponto de vista nem da legislação e nem da prática, os trabalhadores rurais. Esses direitos serão legalizados com a Constituição Federal de 1988, embora ainda não sejam totalmente respeitados na prática.

2.3 Breves Considerações Sobre a Questão Social no Brasil

Antes de discorrer sobre a questão social no Brasil, se faz necessário conceituá-la. A questão social se configura a partir da entrada e organização dos sujeitos coletivos no cenário político, problematizando a necessidade de seu reconhecimento social pelo Estado através do planejamento e execução de políticas que levem em consideração as suas necessidades. É a luta pela conquista da efetivação dos direitos sociais expressos, hoje, pelas políticas sociais de atendimento à população.

A 'questão social' é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos se chama uma nação) de existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1995 apud WANDERLEY, 2004, p.51).

No Brasil a questão social aparece no final do século XIX, em razão do processo de industrialização controlada por empresários ligados ao capital estrangeiro, e assim permanecendo na ilegitimidade por muito tempo. Para o Estado ela era enfrentada pela polícia como forma de segurança.

Com as ações da classe trabalhadora pela sua emancipação, após o anos 30, começa a se reconhecer como uma questão de política resultante expressão das contradições entre capital/trabalho, as quais não poderiam ser combatidas pela polícia, saindo da ilegalidade .

Deste modo, o enfrentamento da questão social determina a intervenção do poder público nas demandas trabalhistas. Arcoverde (1999, p. 77) informa que são criados instrumentos de controle e novos aparelhos no Estado como o Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalho (CLT), que na verdade vêm desmobilizar a classe operária.

O pensamento contrário à impossibilidade de abandono do mercado de trabalho a auto-regulamentação em determinados momentos de crise e debilidade política, encontra na teoria intervencionista do Estado, via legislação, a solução. Tudo não se dá ou se passa sem a participação das classes em movimento. (ARCOVERDE, 1999, p. 77)

No Brasil, o amparo ao trabalho não tem raízes de sustentação intensas e estáveis, degradando-se mais rapidamente, diferentemente de outros países. A questão social brasileira atinge todas as classes sociais, e tem como base a relação salarial, dificultando o enfrentamento da coesão social e desafiando a existência da sociedade. A organização social do trabalho e a cidadania estão interligadas à desigualdade social e à injustiça, vivenciada nas fases: escravista, industrial-desenvolvimentista e outras, pelas quais o país passou e agora reproduz.

Wanderley (2004, p. 52) explicita que as transformações ocorridas nas relações capital/trabalho, nos processos produtivos, nas políticas e nas formas de exclusão do trabalho, produzem novos contornos para a questão social.

É preciso ainda esclarecer que as desigualdades e injustiças sociais produzidas não podem em si mesmas ser tomada como questão social.

Elas somente se tornam questão social quando de fato, são reconhecidas e assumidas por um dos setores da sociedade, como objetivo de enfrentá-las, tornando-as públicas e de transformá-las em demanda pública (ARCOVERDE, 1999, p. 78).

A questão social é construída e reconstruída nas determinações e arranjos da sociedade onde se encontram provocadas: a cidadania, o Estado, o trabalho, a questão de gênero, a nação, entre outras.

Sendo assim, não basta somente reconhecê-la, mas é necessário problematizá-la e cobrar o papel do Estado, a sua responsabilidade pública

2.4 Direitos Sociais no Brasil.

Quando falamos de direitos sociais é necessário desvelar o significado dos elementos constitutivos do processo histórico que permitiram a consolidação dos direitos sociais e das políticas sociais.

Entre os anos de 1920 a 1943, são formados socialmente os pilares da legislação social brasileira seja pelo fato de que o Estado passa a ser conduzido pelo desenvolvimento, pela expansão e modernização do capitalismo, pela estruturação de novas alianças entre classes e forças sociais, pela questão social decorrente da contradição entre capital trabalho e pela legitimação das demandas e reivindicações da classe trabalhadora.

Os direitos sociais estruturam-se e instituem-se como instância “nova”, em princípio como conquista da classe operária contra o pacto inicial do liberalismo, supondo que o mercado de trabalho não pode ser reduzido à uma arena mercantil, mas também política e social. As classes subalternas buscam a efetivação e ampliação de seus direitos na esfera pública, e as lutas sociais pressionavam na direção da publicização do privado e na intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho. O Estado torna-se uma instância de ordenamento das tensões sociais uma arena política para onde convergem as problematizações que emergem na questão social e suas expressões.

A expansão dos direitos sociais tem relação intrínseca com a transformação da sociedade. Esses direitos exigem uma intervenção pública na prestação de serviços por intermédio das políticas sociais, conquistadas em um

determinado momento de desenvolvimento e modernização do capitalismo industrial, no âmbito da questão social.

No estado moderno liberal as relações são estabelecidas entre indivíduos, enquanto o estado do bem estar social surge a partir das organizações operárias que reivindicam, além da liberdade, os direitos sociais, como categoria de trabalhadores. Nesse entendimento, os direitos sociais foram elementos fundamentais para o alargamento das democracias modernas. (MENDONÇA, 2005, p. 156).

A luta dos movimentos sociais, como, o movimento operário, movimento dos socialistas, agricultores, associações de moradores, estudantes buscam a liberdade e igualdade na ampliação dos direitos sociais. Esses direitos dizem respeito ao trabalho, saúde, habitação, educação, transporte. A sociedade organizada influencia a ampliação dos direitos já existentes e a criação de novos direitos.

O Estado passa a intervir e garantir a harmonia nas relações entre capital trabalho, exercendo a regulação e o arbitramento. Ao estudarmos a relação da sociedade civil com o Estado percebemos a importância da organização social dos novos movimentos sociais que buscam a construção da cidadania.

Os direitos sociais estão focados na questão do trabalho e os benefícios garantidos pelo Estado reproduzem um perfil de desigualdade, garantindo direitos para alguns segmentos e outros não, como os trabalhadores rurais, as mulheres, crianças e adolescente que não foram incluídos nas leis trabalhistas e assim não preservando seus direitos. A garantia universal dos direitos sociais já foi explicitado na Constituição Federal de 1988.

A Constituição brasileira vigente, dita "cidadã e promulgada após intensa participação popular, estabelece como objetivos da República construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Como soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Os direitos sociais incluem a educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção a maternidade e a infância e assistência aos desamparados. (BENEVIDES, 2004, p.1)

Temos uma Constituição Federal que sem dúvida representa um avanço considerável, em relação à história do nosso país, que em contradição aos

ideais proclamados, vivencia uma profunda desigualdade social, fruto da política oligárca e da concentração de renda. Nela o plano dos direitos sociais não prevalece e o princípio da equidade também, porque o Estado promove uma discriminação entre os cidadãos segundo as suas condições sociais.

Ainda sofremos a negação dos direitos sociais arduamente conquistados, na medida em que o eixo é a defesa do Estado mínimo, que expõem a população à carência de direitos.

A “liberação” da economia, o desregulamento do setor financeiro, a privatização e desnacionalização de riquezas naturais, de empresas bancárias, indústrias, agropecuária e de antigos serviços públicos como estradas de ferro, eletricidade, telefonia, correios, água potável, escolas, hospitais [...] todas essas medidas de privatização, desnacionalização, integração e globalização coincidiram com uma nova política de cortes dos gastos públicos para equilibrar o orçamento e para dedicar ao pagamento do serviço da dívida o que antes se destinava à saúde, educação e desenvolvimento, com o que se reduziu a renda direta de boa parte da população, especialmente dos assalariados. (CASANOVA, 2007, p.03).

A descentralização culminou no enfraquecimento dos grandes sindicatos, assim como da proteção dos direitos sociais. A precarização do mundo do trabalho, o sistema *Just in time* onde o trabalho torna-se, fragmentado, flexibilizado e terceirizado faz com haja um desmonte desses direitos. Conforme Tomaney apud Antunes (2003, p. 49), as mudanças que estão afetando o mundo do trabalho, especialmente no “chão da fábrica”, são resultado de fatores históricos e geográficos, e não somente das novas tecnologias e do processo de desenvolvimento organizacional.

No entanto essas mudanças permearam transformações nas políticas sociais, as quais o combate a exclusão social a vulnerabilidade social exige uma maior distribuição de renda diante da pobreza gerada ao longo do processo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.5 Política Social e a Intervenção Capitalista

“A condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade capitalista” (PEREIRA, 2007, p. 150) estabelecida a partir da mobilização dos trabalhadores que ocorreu com a primeira revolução industrial.

Igualmente a política social é apreendida como estratégia do governo de intervenção na sociedade diante do surgimento dos movimentos populares do século XIX.

No estabelecimento das políticas sociais, portanto, combinam-se necessidades decorrentes do atendimento às demandas próprias do estágio de desenvolvimento do capitalismo e das pressões das lutas de classes ativadas pelas mobilizações da classe trabalhadora. Constituem-se, assim um espaço complexo de tensões, conflitos e lutas entre diferentes atores sociais. (RAICHELIS, 2000, p. 34).

A política social, pensada a partir do sistema capitalista, é uma estratégia de operacionalização do Estado, e deve ser relacionada com a questão social e entendida dialeticamente como forma de enfrentamento ou respostas às expressões da questão social.

A política social se materializa por meio da produção e distribuição dos bens e serviços, visando consolidar direitos de cidadania, “[...] desde os fins do século XIX e, mais especificamente, a partir dos anos 40 do século XX, expressam institucionalmente a articulação entre Estado e sociedade, com vista à definição de direitos e políticas de conteúdo social (PEREIRA, 2002, p. 217)”.

Relacionar as relações da política social com as questões estruturais de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora se faz necessário, assim como as políticas sociais se relacionam como processo de reprodução da força de trabalho. Esta reprodução tem raiz no Estado capitalista, e é uma forma de distribuição da renda socialmente produzida, por meio de benefícios e serviços, sem comprometer as relações capitalistas de produção (FALEIROS, 2000, p. 36).

Assim as políticas sociais se expressam no aparelho do Estado como forma de enfrentamento das diferentes forças sociais na luta pela defesa de seus interesses.

A política social no Brasil engendra determinações múltiplas amparadas pelos interesses e lutas políticas e pelo mercado capitalista, evidenciadas em cada governo que norteia diretrizes de execução que foram influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas no plano internacional.

Sendo assim, analisar-se-ão as diferentes formas de governo que o país já apresentou e as condições históricas e sociais da política social no Brasil.

2.6 A Configuração da Política Social de 1930 até 1964

Objetivando configurar a política social neste período, ressaltamos que era considerado laissez-faire. A Revolução de 1930 faz cessar a hegemonia política dos cafeicultores. Deve-se considerar que havia necessidade de reorganizar a estrutura do país porque a monocultura voltada para exportação estava num momento de crise e havia interesse de expandir o setor industrial no país. Assim, o governo de Getúlio Vargas dá continuidade à hegemonia da classe dominante, agora representada pela burguesia industrial.

Muitos estudiosos enfatizam que na década de 1930 inicia-se uma nova etapa histórica do país:

Trata-se da vitória do projeto liberal industrializante que em oposição às elites conservadoras rurais delineará, com muita vagarosidade, um novo cenário para a nação: o urbano passa gradativamente a ser objeto de atenção das políticas públicas, visando-se criar condições para o adensamento da mão-de-obra, as indústrias crescem paulatinamente na região sul do país, as correntes de imigração estrangeiras são definitivamente substituídas pelas migrações nacionais, criam-se legislações e ordenamentos jurídicos novos, o Estado passa a organizar e a interferir na economia e na sociedade com mais vigor. (GOHN, 2001, p. 82).

Sobre este momento histórico, Gohn (2001, p. 82) dispõe que: “Ainda que as elites conservadoras tenham mantido suas influências junto ao poder público, dada à redefinição das alianças políticas que estabelecem no cenário do país, o caráter de luta social adquire novos contornos”.

Nesse período, emergem atores sociais e históricos que conquistaram alguns direitos trabalhistas, merecendo destaque, uma vez que, em um país no qual a questão social era abordada como “Caso de Polícia”, as reivindicações dos trabalhadores eram, até esse período, concebidas como desordem e arruaça e reconhecidas como “Caso de Política” pautado por direitos, sendo que as leis trabalhistas: “simbolizam o coroamento de etapas de lutas dos trabalhadores e, embora tenham sido promulgadas como dádivas governamentais, foram conquistas das classes subordinadas em geral”. (GOHN, 2001, p.82).

O Estado limitava-se a ações de benemerência de caráter urgente e de forma fragmentada quando situações graves emergiam nas classes trabalhadoras, nos setores subalternos, sociais, e nos grandes centros urbanos.

O compromisso do Estado era com a expansão do capital ligado à elite, à industrialização acelerada do país, ao desenvolvimento da civilização urbano-industrial a pauperização da força de trabalho e à substituição do antigo sistema oligárquico agro-exportador, pois as condições lhe estavam desfavoráveis. Ressalta-se que não houve rompimento com o *laissez-faire*.

Na década de 30 criou-se o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação e Saúde, o Instituto de Pensão e o Conselho Nacional de Serviço Social (que teve por finalidade normatizar e fiscalizar ações desempenhadas por entidades privadas). Cabe enfatizar que essas novidades representaram uma estratégia usada para harmonizar as relações entre o capital e o proletariado.

A regulamentação das relações entre capital trabalho foi à tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar o conflito social, toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na idéia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregados e empregados (COUTO, p.95. 2004)

A base política do governo de Vargas foi à formulação de uma legislação balizadora de um Estado social regulador e autoritário. Vargas impulsionou a expansão das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPS - aos trabalhadores, que compreendiam o direito à aposentadoria (velhice e invalidez), socorro médico incluindo a família, compra de medicamentos a preço reduzido, recebimento de pensão ou pecúlio pelos familiares. A CAPS era mantida pelos empregados e empregadores através de contribuição compulsória e sem participação do Estado.

Os institutos começaram a ter características de atuarem congregando a todos os trabalhadores brasileiros no âmbito de sua competência; no entanto oportunizaram a fragmentação e o controle da classe trabalhadora [...], mas estimulando a criação de benefícios diferenciados e criando novos mecanismos de controle do Estado. (COUTO. 2004, p. 97)

Ainda na década de 30, ocorreu um Movimento Nacional composto por educadores, que reivindicava a educação formal no Brasil, e tinha como objetivo

principal à educação como uma política pública de modo universal, ou seja, de direito de todos.

Movimento nacional relacionado à área do sistema educacional formal brasileiro. Foi gerado por uma série de educadores, como Anísio Teixeira, Lourenço Filho etc., que tinham participado de reformas do ensino primário e secundário em vários brasileiros. O movimento propunha, entre outras demandas, a criação de um sistema educacional para a administração de políticas educacionais, o ensino público gratuito e de caráter universalizante, a não-diferenciação de sexos nas escolas etc. (GOHN, 2001, p. 83-84)

Gohn, (2001, p. 84), pondera que apesar da participação insuficiente da população na elaboração da Constituição Federativa do Brasil, de 1934, dentre os direitos conquistados e legitimados, reconhece como de suma importância: o reconhecimento dos sindicatos e das associações profissionais, a criação da justiça do trabalho e da justiça eleitoral, a ampliação do voto para mulheres e maiores de 18 anos a determinação da educação como direito de todos.

No entanto, com o golpe de Estado de 1937, aplicado pelo presidente Vargas e apoiado por militares, instaurou no país um período de ditadura. Nesse contexto ditatorial a Constituição de 1937 foi outorgada, destituindo muitas conquistas da Constituição anterior, já que, extinguiu a autonomia dos poderes, o sindicalismo e decretou a ilegalidade dos partidos, como também censurou os meios de comunicação e instituiu a pena de morte.

Couto, (2004, p. 104), destaca-se que durante o governo Vargas na década de 40, houve a criação e a promulgação da:

- Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que agrupou toda a legislação desse campo desde 1930 criou a carteira de trabalho, instituiu a jornada de trabalho de oito horas diárias, férias remuneradas, salário maternidade e segurança e medicina do trabalho; Departamento Nacional da Criança em 1940 com a finalidade de coordenar atividades dirigidas à infância, maternidade e adolescência, o qual era administrado pelo Ministério da Saúde;
- Instalação, em 1945 da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com a função de analisar o estado de nutrição e os costumes alimentares da população, acompanhar e incentivar pesquisas relacionadas às questões e problemas de alimentação, e cooperar para a ampliação da indústria de alimentos desidratados;

- Criação do sistema S com: Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), que buscavam estabelecer o atendimento à saúde dos trabalhadores e criar sistemas educacionais voltados para as necessidades técnicas do processo de industrialização;
- Lei Orgânica do Ensino Comercial, lei n. 6.141 – de 28 de Dezembro de 1943 que “estabelece as bases de organização e de regime do ensino comercial, que é o ramo de ensino de segundo grau”;
- Fundação Casa Popular Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, “estabelece bases financeiras para a fundação da casa popular e da outras providências.”

O acesso às políticas sociais sob nova égide dar-se-á pelo uso exclusivo do cidadão contribuinte.

Esta consolidação trabalhista criou a carteira de trabalho, instituiu jornada diária de oito horas, férias remuneradas, salário maternidade criou a segurança e a medicina do trabalho. A criação destes sistemas canalizava recursos oriundos dos empregadores e dos trabalhadores para a criação de um tipo específico de formação profissional, aquela requerida pelo processo econômico brasileiro, e, além disso, conformava o perfil de trabalhador que seria útil ao sistema (COUTO 2004, p. 103-105.)

O período que se segue, foi designado de Populista ou Nacional-Desenvolvimentista. Nesse momento histórico, a participação da sociedade civil nos movimentos sociais emerge, fundamentalmente devido à abertura política procedente da redemocratização do país após 1945.

[...] os movimentos sociais a partir da sociedade civil emergem em diferentes partes da nação, reivindicando múltiplas questões, das quais destacamos as reformas de base, políticas nacionalistas e equipamentos urbanos básicos para a sobrevivência dos grandes contingentes humanos que se deslocavam do campo para a cidade, em busca do sonho de melhores condições de vida. (GOHN, 2001, p. 90).

Observa-se nesse período, Nacional-desenvolvimentista, uma significativa intervenção do Estado na economia com a finalidade de consolidar a acumulação do capital por meio da industrialização nacional, incentivando as indústrias americanas e européias a instalarem suas filiais no Brasil. “O Estado passa também a intervir na sociedade por meio de políticas sociais de cunho

clientelístico, objetivando integrar na cidade as massas recém deslocadas do campo [...]”.(GOHN, 2001, p.91).

Os movimentos sociais nesse período foram intensos, segundo Gohn (2001 p. 92): “As greves de operários e de setores do aparelho estatal, recém-expandido pelas necessidades da conjuntura, marcam o período como um dos mais ricos da história do país em mobilizações e propostas sociais”.

Em 1945, sobretudo diante das manifestações que aconteciam, terminou o Estado Novo com eleições em todo o país. Lê-se em Gohn (2001, p. 90) que: “O fim do Estado Novo e a convocação de eleições gerais no país levaram a várias manifestações populares e estudantis. Os presos políticos foram anistiados. A vida política partidária foi recomposta”.

No ano seguinte, veio a calhar o Movimento Pró Constituinte, que teve grande adesão popular, devido à necessidade de elaborar uma nova Constituição para. Assim, segundo Gohn (2001, p. 94):

A Carta de 46 ficou conhecida como uma das mais liberais que o país já teve. Mas a participação popular também foi pequena [...]. Ela restabeleceu a independência dos poderes e instaurou a autonomia dos estados e dos direitos individuais. Restabeleceu-se o direito a greve, e a organização sindical passou a ser regulamentada por lei. Mas persistiu a estrutura sindical atrelada ao Estado. [...].

No governo Dutra, houve a promulgação da Constituição Federal de 1946, defensora dos ideais liberais e a criação e posterior esvaziamento, do plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), incluindo no planejamento de governo setores de atendimento social como alimentação e saúde. (PEREIRA, 2007, p. 218).

O grande marco dessa Constituição foi o fato de abolir os instrumentos que cerceavam a liberdade dos cidadãos, garantindo o direito à liberdade de associação sindical, inclusive à greve. Polêmicas ressaltam nesse período principalmente o projeto de reforma agrária que começou a ser discutido gerando o descontentamento da burguesia preponderante.

O modelo repressivo e autoritário de Dutra faz com que Vargas retorne ao governo em 1951, por meio do voto direto. A ênfase do seu governo dar-se-á no planejamento central, com o resgate da retórica nacionalista. A população que o

elegera esperava a consolidação da promessa da criação de programas na área social.

Nesse governo a ação continuou centrada na economia havendo a criação de grandes estatais como a Petrobrás, Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. “A urgência por medidas na área social e as imposições sofridas pelos trabalhadores urbanos no seu processo de trabalho geraram muitas manifestações públicas uma vez que a estrutura sindical foi bastante abundante neste período (COUTO, 2004, p.109)”.

[...] as necessidades relativas à infra-estrutura urbana para os bairros que surgiam a toda hora, para abrigar os contingentes de migrantes que afluíam às cidades em busca de trabalho; a própria política vigente, o populismo, que se baseava numa barganha do voto pela melhoria urbana; e a vontade política das massas de participar da vida política local. As Associações de Moradores foram escolas de formação política em que o aprendiz começava como cabo político eleitoral e seguia como vereador do bairro, e outros cargos mais. (GOHN, 2001, p. 96).

Durante o governo de Kubitschek (1956-1961), a economia permaneceu como objetivo prioritário, bem como, uma retórica internacionalista que implicava na implantação de um novo padrão de investimento do capital externo no Brasil (PEREIRA, 2007, p.222). A proposta era governar o Brasil através do Plano de Metas que definia a orientação política, econômica e social. No rol da política social houve a inclusão da educação e o apoio governamental aos programas de desenvolvimento da comunidade.

O plano de metas constituía-se [...] na peça chave do planejamento do período e sob o comando eram efetuados grandes investimentos em todas as áreas de infra-estrutura, como energia e transporte, e na área industrial, que foram divididas em outras trinta subsetoriais, que incluíam um programa de formação técnica e a construção de Brasília. (HAFFER apud COUTO, 2002, p.43).

Nesse período a interferência internacional na economia, principalmente dos Estados Unidos foi notória, como as realizações faraônicas e a escassez na gestão das políticas sociais. Assim, ressalta-se que houve um deslocamento do eixo trabalhista para as demais áreas sociais, sem a preocupação com as questões regionais. O fenômeno questão social não era uma preocupação

preponderante para esse governo que se omite em relação ao social e transfere a sua responsabilidade para a sociedade civil.

Na década de 60 (até 1964), com os governos de Quadros e Goulart, manteve-se a economia herdada do período anterior estagnada e as diversas mobilizações populares em torno de reformas socioeconômicas. Destaca-se no governo de Goulart o Plano Trienal contemplando reforma institucional de base, administrativa bancária, fiscal e agrária.

Na área da educação merece referência a criação da Lei de Diretrizes de Bases nº. 4024/61 (LDB), o programa de Alfabetização de Adultos e do Movimento de Educação de Base (MEB). E, no campo da saúde, a criação de um novo Código Sanitário, que substituiu o Código Sanitário de 1923.

No campo do trabalho ocorre à criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, a instituição do 13º salário, do salário família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social uniformizando benefícios prestados pelos antigos Institutos de Aposentadorias. Foram contemplados pelos benefícios somente os trabalhadores urbanos, e excluídos os trabalhadores rurais e domésticos.

Gohn, (2001, p. 99), ressalta o protagonismo dos Movimentos Sociais no Campo pela Reforma Agrária as lutas e reivindicações do período populista. A Reforma Agrária era uma das reformas de base que se tornava prontamente necessária no país.

Ela era clamada como uma das reformas de base que urgia do país adotar, mas os interesses dos latifundiários eram enormes e criaram todos os empecilhos para que ela não viesse a se concretizar. A defesa da Reforma Agrária foi associada à defesa do comunismo, o grande bode expiatório para descaracterizar qualquer proposta progressista na fase da 'guerra fria'. (GOHN, 2001, p. 100)

Destaca-se entre os movimentos de expressão política, em 1961, a organização das Ligas Camponesas, fundadas a partir de 1955 no Nordeste brasileiro. “[...] foi nos anos sessenta que o movimento cresceu numericamente e se transformou no maior movimento agrário do Brasil no período, espalhando-se por treze estados. (GOHN, 2001, p.91)”.

A linha progressista do governo voltada para o intento de realizar reformas de bases reivindicadas pela sociedade provocou a inquietação da ala

conservadora, levando a burguesia industrial e a classe média, que temiam o socialismo, a intervir contra Goulart.

Apesar de curto, esse governo apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de atuar nas bases política e institucional (PEREIRA, 2007, p. 223).

Lê-se Souza, (2000, p. 25), que o presidente Goulart promulgou a legislação sobre a reforma agrária, a qual determinava que esta fosse realizada nas terras devolutas da União e nas margens das rodovias federais. A mesma autora conclui que esse ato do presidente serviu de justificativa para os militares darem o golpe de Estado em 1º de abril de 1964, que destituiu o governo. As Ligas Camponesas foram totalmente liquidadas devido à implantação dos Atos Institucionais nos primeiros dezoito anos do Regime Ditatorial que reprimia os movimentos sociais e sujeitava seus líderes a severas punições, torturas, perseguições e exílio político.

2.7 Período Tecnocrático Militar (1964-1985)

Este período é caracterizado por governos autoritários e como regime de exceção que perdura até 1985. O Estado deixa de ser uma organização populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, com dominação das elites civis e militares.

Os militares associados aos interesses da grande burguesia nacional, internacional, incentivados e respaldados pelo governo norte-americano, justificaram o golpe como defesa da ordem e das instituições contra o perigo comunista [...] na realidade o golpe foi uma reação das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais, mesmo tendo estes um caráter predominantemente nacional reformista. (HABERT, 1996, p. 8)

As reformas institucionais privilegiaram o planejamento direto, a reestruturação da máquina estatal, a racionalização burocrática, a supremacia do saber técnico sobre a participação popular e a remodelação de programas e projetos populistas. Houve reformas financeiras, fiscais e administrativas com a instituição de um novo Sistema de Inteligência Militar (SNI).

O Estado passa a intervir com veemência na sociedade e na economia que era concentradora e excludente. Configura-se o privilégio da industrialização em prol do crescimento econômico, a desigualdade social era vista como consequência do processo de desenvolvimento, em contradição aos anseios sociais, que almejavam políticas sociais.

A política social deixou de configurar-se como complemento da economia passando a ser um mecanismo importante para a acumulação de riqueza. Os programas sociais lançados tinham como objetivo atender aos interesses exclusivos da economia da empresa.

O país enfrenta um regime militar, com intensa repressão à sociedade. “Mas a despeito do grande controle social e político, das prisões, torturas e perseguições, ocorreram várias lutas de resistências e movimentos de protesto no país (GOHN, 2001, p.103)”, haja vista que, esse momento histórico marcou o protagonismo dos movimentos de expressão política de esquerda no país.

Este período foi também de grande efervescência do movimento da esquerda no país, motivadas para resistir ao avanço das forças capitalistas no país, dado pela aliança entre militares, o capital estrangeiro, o empresariado nacional urbano e a nova tecnocracia que começava a se formar no país oriunda do acesso das camadas médias ao ensino universitário [...] (GOHN, 2001, p.103)”.

O Movimento Estudantil – ME, sofreu um processo de refluxo e até mesmo de desarticulação após o golpe militar de 1964. Entretanto, a partir de 1966, começa a se recompor, sendo os estudantes os novos atores históricos e sociais dos embates políticos. Assim, a organização do ME alcançou seu apogeu em 1968, e nesse período, não representa somente estudantes e sim a sociedade brasileira de modo geral.

Neste período o ME passou a representar não apenas os estudantes, mas todo o povo brasileiro, que estava sofrendo as consequências do processo recessivo de 1964–1966 e os primeiros efeitos do arrocho salarial que se estava implantando no país entre as classes populares. A universidade, em especial a pública, representou um espaço de organização popular, a exemplo da igreja nos anos 70. O ME ganhou importância por ser, naquele momento, um espaço, físico e político-social, privilegiado de lutas. (GOHN, 2001, p.106).

O protagonismo dos estudantes não se resumiu à participação política apenas nesse período histórico, haja vista que, algumas das lideranças dos

movimentos sociais no Brasil da década de 70, 80 e 90, foram justamente membros do Movimento Estudantil da década de 60, que reivindicavam nesse momento histórico pela redemocratização da sociedade do Estado brasileiro.

Gohn, (2001, p. 101), destaca ainda com ênfase, no ano de 1968, a implantação do Movimento das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica no Brasil. As CEB's representam um novo arranjo na política das pastorais da Igreja Católica do Brasil que sistematiza a participação desta no meio popular.

Em 1968 o congresso de Medellín, na Colômbia, sistematizou a versão latino-americana para a participação da Igreja no meio popular. Em 1978, em Puebla, reafirmou-se a opção por uma Igreja voltada para os pobres, buscando melhorar as condições de existência na Terra. O cristão passou a ser definido como aquele que luta contra as injustiças sociais. A Teologia da Libertação, sistematizada pelo peruano Gustavo Gutierrez e desenvolvida pelos brasileiros, os irmãos Boff, passou a ser o principal guia espiritual das CEBs. (GOHN, 2001, p.110).

No período do chamado milagre econômico, entre os anos de 1968 e 1973, ocorreu grande crescimento econômico gerando uma alta empregabilidade. A política social ficou submetida à política econômica. O Estado se oculta às necessidades básicas e mediante essa negligência do Banco Nacional de Habitação passou a atender a classe, média e o Instituto Nacional de Previdência Social passaram a sustentar a iniciativa privada da assistência médica. Nesse mesmo momento a educação teve como principal função preparar recursos humanos para o desenvolvimento econômico.

A população vivenciou um arrocho salarial, mas permaneceu passiva, na maioria dos casos, porque era arriscado participar ativamente de manifestações públicas e até mesmo a atividade sindical era proibida, a não ser a de caráter assistencialista.

Esse período “[...] corresponde a uma fase de resistência e de enfretamento ao regime militar, que já perdera sua base de legitimidade junto à sociedade devido a crise econômica que se esboçava desde 1973 com a chamada crise do petróleo [...]” (Gohn, 2001, p. 114)”.

Com o início da crise econômica, em 1973, o país enfrentou alta inflação e, com a continuidade da política de contenção salarial, houve queda da capacidade de consumo da sociedade. Outro reflexo da crise pode ser visualizado no problema da economia brasileira no que se refere à crise do petróleo que fez

aumentar o preço do produto em âmbito mundial e conseqüentemente prejudicou a economia nacional.

Cumprir destacar também que a rearticulação da sociedade civil ocorrida no período foi acompanhada da elaboração de vários projetos de mudança social para o país. A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. (GOHN, 2001, p.110).

De 1974 a 1979, ocorreram mudanças no bojo do Estado que passou a ampliar as políticas sociais. O Estado demonstra à sociedade, certa preocupação com a pobreza. Existia um plano estratégico de elevar o Brasil a categoria de potência emergente e de reaproximação do Estado com a sociedade.

A preocupação com a pobreza tornou-se um tema recorrente no discurso oficial, pois era esta via que o governo pretendia descomprimir o regime autoritário sem que fosse preciso destruir os seus principais instrumentos de exceção e todo arsenal de legislação congênere criado a partir de 68. (PEREIRA, 2007 p. 136).

No campo social destacam-se algumas medidas no período de 1964 a 1985: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), criando Banco Nacional de Habitação; Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em 1975, há a reestruturação de grupos desarticulados pelo regime militar que se organizam em Movimentos pela Redemocratização do País. O Movimento Democrático Brasileiro – MDB e algumas das alas do clero católico brasileiro foram bases fundamentais para a retomada da luta pela volta das condições democráticas no país.

Neste mesmo ano, 1975, ocorre o início do protagonismo das mulheres agora organizadas no Movimento Feminista no país.

Nos anos 70 o Brasil absorveu a onda de movimentos de organização das mulheres que havia ocorrido na Europa e nos Estados Unidos, nos anos 60. Criados a partir de grupos de mulheres que passam a se reunir em sindicatos, como o dos bancários em São Paulo, ou feministas que haviam militado nos movimentos feministas no exterior [...]. (GOHN, 2001, p.115).

De acordo com o pensamento de Gohn (2001, p. 110), o Movimento Feminista obteve adesão devido às mudanças que aconteceram na estrutura produtiva do país, que impulsionaram a inclusão das mulheres no mercado de trabalho, como também devido à situação de carência de liberdade política no país.

Ainda no ano de 1975, funda-se a Comissão Pastoral da Terra – CPT. “Esta entidade teve um papel fundamental na criação e desenvolvimento de inúmeros movimentos sociais no campo, no final dos anos 70 e ao longo dos 80, particularmente no Sul do país”.(Gohn, 2001, p. 115).

Greves de várias categorias socio econômicas marcaram a história política do Brasil a partir de 1978:

As paralisações tiveram início no ABCD paulista e se propagaram rapidamente. [...] Tratou-se de uma reação para o resgate da dignidade dos trabalhadores, que haviam sido desprezados nos anos anteriores com o arrocho salarial e repressão aos movimentos e demais ações sociais organizadas. As greves paralisaram o país, estádios de futebol estiveram superlotados com assembleias gigantescas; o setor das metalúrgicas, a mola mestre da economia nacional, comandou as greves. Várias lideranças emergiram nos acontecimentos, vindo a se tornar lideranças nacionais. (GOHN, 2001, p.117).

No ano de 1979, ocorre o Movimento de Professores e outros Profissionais da Área da Educação, da Saúde, e outros Serviços Sociais Públicos.

O novo sindicalismo influenciou os movimentos dos docentes e os profissionais da área da saúde. É interessante observar que a área da saúde teve um grande movimento popular de base, no âmbito dos bairros, principalmente nos postos de saúde. Tal não ocorreu com a área da educação, em que, exceto na questão das creches, não houve quase mobilização popular sobre a questão no período que estamos enfocando. (GOHN, 2001, p.118).

A criação do Movimento dos Sem-Terra, data também do ano de 1979, em Santa Catarina. No decorrer dos anos 80 esse movimento se espalhou transformando-se na fundamental luta por terra no campo nos anos 90, teve apoio de pastorais da Igreja Católica e nos anos 80, foi orientado pela CUT. A década de 80 foi extremamente rica em suas experiências político-sociais, destacando-se como exemplos dessas experiências:

[...] A luta para a Presidência do país, a luta pela redução do mandato presidencial, o processo Constituinte, o surgimento das Centrais Sindicais (CONCLAT, CGT, CUT, USIS, FORÇA SINDICAL), a criação de entidades organizativas amplas do movimento popular (ANANPOS, CONAN, PRÓ-CENTRAL), o surgimento de inúmeros movimentos sociais em todo o

território nacional, abrangendo diversas e diferentes temáticas e problemáticas como das mulheres, negros, crianças, meio ambiente, saúde, transportes, moradia, estudantes, idosos, aposentados, desempregados, ambulantes, escolas, creche, etc., todos, em seu conjunto, revelam a face de sujeitos até então ocultos ou com as vozes sufocadas nas últimas décadas. [...] (GOHN, 2001, p.126).

Os anos 80 foram essenciais no que se refere à apreensão da cidadania que se consolidou entre a classe social mais desprovida no Brasil, cujos participantes passaram a ser “reconhecido” como pessoas de direitos legalizados pela Constituição Federal de 1988, mas que ainda são, muitas vezes, negados.

[...] no Brasil, quando se falava sobre novos movimentos sociais, em encontros, seminários e colóquios acadêmicos, tinha-se bem claro de que fenômeno estava tratando. Era o movimento social popular urbano [...] a denominação buscava contrapor os novos movimentos sociais aos ditos já velhos, expressos no modelo clássico das Sociedades Amigos de Bairros ou Associações de Moradores. O que estava no cerne da diferenciação eram práticas sociais e um estilo de organizar a comunidade local, de uma maneira totalmente distinta (GONH, 2000, p. 25-26).

Em 1984, houve um movimento considerado como um dos mais importantes ocorridos no país depois da república: o Movimento Diretas-já. Milhares de pessoas estiveram presentes às passeatas que reivindicavam eleições diretas. Nesse período, a sociedade, mobilizou-se em lutas sociais, conquistando algumas reivindicações como anistia aos cidadãos, passando por um processo de transição para a democracia liberal e, sobretudo a conquista de eleições diretas.

2.8 Período de Transição para a Democracia Liberal

Esse período caracterizou no cenário brasileiro, novas configurações no âmbito econômico, político e social. Estabeleceu-se a criação de novas políticas sociais balizadas pela efetivação de direitos que foram incluídas na agenda governamental, consolidadas por meio da mobilização da sociedade e adotadas, após muito embate político, na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal deu uma visibilidade aos direitos como um novo sistema de proteção social no Brasil com mecanismos de democracia na qual engendraram-se novos critérios e valores no campo da Seguridade Social, Universalização, Equidade, Descentralização Político Administrativa de

Responsabilidades da Esfera Federal para Estadual e Municipal, Controle Democrático, Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa dos Direitos dentre outros, consolidando um novo padrão de política social.

A dívida social que assolava o país foi reconhecido na garantia dos mínimos de direitos sociais a todo cidadão, independente de contribuição para os benefícios implícitos na Constituição Federal.

No governo Sarney, instituiu-se os Planos Cruzados, Planos de Metas, Política Emergencial de Alimentação, criou-se o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, foi instituído o Seguro Desemprego, Plano de Controle Macro Econômico.¹

A Constituição Federal na área social previa maior responsabilidade do Estado no financiamento e provisão de políticas sociais com a universalização dos serviços.

Na área trabalhista houve significativa atenção constitucional na inclusão de direitos tais como, redução da jornada de trabalho de 48 horas para 44 horas, férias anuais remuneradas, extensão do FGTS, licença paternidade, ampliação da licença maternidade de 90 dias para 120 dias, estabilidade para funcionários públicos após dois anos de contrato, direitos iguais aos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos incluído o seguro-desemprego, vinculação à aposentadoria para os trabalhadores inativos, entre outros.

Houve progressos na área educacional reafirmando-se o princípio da universalização e disponibilizando-se recursos para esses serviços e fomentando a erradicação do analfabetismo.

Na esfera da Seguridade Social a Constituição Federal avançou significativamente, apesar de contemplar somente três políticas sociais: Saúde, Assistência Social, e o caráter contributivo Previdência Social.

No âmbito da saúde foi concebido um sistema único o SUS, operando sob a forma de rede integrada, descentralizada e regionalizada, intentava instituir no Brasil o atendimento igualitário de toda a população [...] na previdência social a igualação de direitos a todos os trabalhadores urbanos, rurais e domésticos [...] no terreno da assistência social que a constituição federal de 1988, mas se diferenciou das constituições

¹ O período de 1980 a 1990 foi caracterizado pela implantação de vários planos econômicos; Plano Cruzado e Plano Cruzado II(1986), Plano Bresser(1987), Plano Verão (1989), Plano Collor II (1990) e Plano Real (1993).

passadas, ao encampar um projeto que se tornou revolucionário, de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e de reconhecer os desamparados como titulares ou sujeitos de direitos. (PEREIRA, 2007, p. 155).

Os progressos constitucionais não frutificaram na totalidade, as alas conservadoras contra reforma advinda do meio empresarial e de classes provenientes, não se deram por vencidas e lançaram um arsenal de medidas com o crescente processo de internacionalização da economia, implicando maior regulação estatal através das privatizações do patrimônio e serviços públicos, desestatização, desregulamentação da econômica e social e flexibilização do trabalho e da produção. Fazendo com que a questão social ganhe novos contornos tenha proporções gigantescas com o avanço da perspectiva neoliberal.

Entretanto, apesar desse impasse, ainda em 1990, há uma intensa participação da sociedade e ONG's para a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que substituiu o Código de Menores.

2.9 Período Neoliberal

Nesse período ficaram mais evidenciadas as determinações das mudanças econômicas e políticas pelo processo de globalização da economia e a torção tácita das políticas sociais. O Brasil tornou-se um campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal, que passaram a validar as políticas de ingerência privada.

A ofensiva neoliberal passou por diferentes fases de 1990 a 1992, culminando com a eleição do presidente Fernando Collor de Melo, cuja prática governamental não refletiu seus discursos e propostas eleitorais. No âmbito econômico houve a mudança da moeda para cruzeiro, privatizações de empresas estatais, abertura da economia para o capital, implantação de políticas fiscais e monetárias restritivas, redução da liquidez por meio de seqüestro e congelamento dos ativos financeiros.

No campo social, houve o aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional, o resgate da prática assistencialista do clientelismo e populismo, a demissão de funcionários públicos em razão das metas de reforma

administrativa do Estado, oposição à criação de novos direitos constitucionais, rejeição do padrão de seguridade social, seletividade e focalização das políticas sociais a partir de 1991.

Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, os programas sociais são geridos pelo princípio da alta rotatividade, deslocando-se para o indivíduo a responsabilidade em superar riscos sociais. Sob este princípio, não são geradas garantias sociais mas 'permanências' de acesso como se fossem 'vistos temporários' para o mundo da proteção social. Quando não temporários, a condição da garantia social é tão rebaixada em seu alcance e padrão de qualidade que não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários. (SPOSATI, 2002, p.39).

Os projetos do governo Collor foram inviabilizados pela permanência da inflação, e pela prática de corrupção, que o levou ao seu Impeachment em 1993, assumindo a presidência da República o Vice-Presidente Itamar Franco.

Em 1992, o movimento dos Caras Pintadas, compostos por estudantes que, por meio de passeatas, se manifestava no país contra as ações políticas de Collor significou a retomada dos movimentos estudantis no Brasil, de forma nova, alegre e descontraída. [...] À moda dos índios, com seus gritos de guerra, os carapintadas também fizeram escola e tornaram-se um estilo de fazer política, espalhando seu modelo além das fronteiras do país. (GONH, 1995, p.146).

Segundo Gohn (2000 p. 17):

[...] os movimentos sociais mais combativos e conflituosos estão no campo e não mais nas cidades. O Movimento dos Sem-Terra retomou as lutas que geraram nos anos 60, [...] colocando a questão da reforma agrária novamente na ordem do dia. Mas, ao mesmo tempo em que os movimentos rurais ampliaram e ganharam visibilidade, eles trouxeram a luz uma teia de relações que estava presente nas lutas no campo desde os anos 60.

O governo de Itamar Franco defronta-se com um cenário de destruição do sistema de proteção social, sendo que o seu curto governo adotou algumas medidas na esfera econômica adotando uma nova moeda, o real, tentava controlar a inflação estabelecendo paridade desta com o dólar. "Controlada a inflação e estabilizados os preços, a capacidade de consumo e a renda dos mais pobres melhorou [...] embora tal melhoria fosse mais tarde deteriorada pelo aumento dos juros". (PEREIRA 2007 p.165).

Dentre os feitos sociais desse governo, destaca-se a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela qual o benefício de prestação

continuada preceituada na Constituição Federal de 1988 passou a caracterizar a política de renda mensal vitalícia, ficando a cargo da previdência social. Na área social em 1993, Itamar lança ao plano de Combate a Fome e à Miséria pela Vida (PCFMV), que se ancorava em três princípios: parceria entre Estado, Mercado e Sociedade, solidariedade privada e a descentralização da provisão social.

O PCFMV teve vida breve: falta de compromisso decisivo do Estado, problemas orçamentários, corrupção e clientelismo, aliados à omissão da sociedade o esvaziaram na prática. Assim dos três princípios apenas o último deixou um singelo legado: a descentralização da merenda escolar.

Com o término do governo de Itamar foi eleito Presidente Fernando Henrique Cardoso, para o período de 1995-1999. Seu governo foi marcado pela política neoliberal, estabilidade macroeconômica, pelas privatizações, pelas reformas constitucionais as quais favoreciam ao liberalismo, pois proporcionaram o fim da discriminação do capital estrangeiro. Sua administração privilegiou a estabilização da moeda.

Em 1998, Fernando Henrique Cardoso foi reeleito sob o ideário neoliberal, elegendo como marco a redução do Estado nas atividades econômicas e a desregulamentação do mercado, cabendo à iniciativa privada mercantil e não mercantil a função de provedor social. Evidentemente que os preceitos constitucionais não tiraram o Estado do seu papel regulador e provedor.

O Estado faz a abertura política seguindo os preceitos neoliberais em um novo estilo de gestão pública marcado pelo investimento de capital estrangeiro e pela subordinação ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O social no governo de FHC ficou em segundo plano. A principal preocupação de seu governo, como havíamos mencionado, foi a estabilização da moeda de maneira radical e fundamental, sem preocupações com a recessão e o desemprego.

Neste sentido Mestriner (2001, p 213) aponta que:

As políticas sociais atrofiam-se, desmoralizando numa incapacidade total de auto-renovação, apesar de as propostas constitucionais terem detalhamento aprovado em leis orgânicas. As instituições e serviços se encolhem e deterioram não conseguindo revidar as teses de Estado mínimo e de privatizações.

O governo de FHC apostou que com a estabilidade dos preços, a atração de capital externo, o câmbio super valorizado e altas taxas de juros as

outras áreas seriam beneficiadas, mas isso não ocorreu. A consequência do uso dessa política foi o aumento da dívida externa ficando o país vulnerável às pressões de investimento internacionais impostos pelo FMI à economia do país cresceu pouco ocasionando desemprego e recessão.

Segundo Mercadante apud Pereira, (2007, p. 169):

Durante os dois períodos de governo de FHC, a economia cresceu muito pouco: uma média de 2,33% anuais, menos que os 2,93% anuais da chamada década perdida e muito menos que 7,32 % anuais do período de auge (1950/79) do abominável nacional-desenvolvimentismo [...] FHC elegeu a política monetária como sua prioridade número um, descuidando em seu primeiro mandato das políticas propriamente econômicas e, principalmente das sociais.

É importante ressaltarmos que com o legado neoliberal, várias indústrias nacionais enfrentaram dificuldades em competir com produtos importados e muitas delas caíram em situação falimentar. Com a reorientação da ortodoxia neoliberal e do Fundo Monetário Internacional, houve exacerbação da política anticrescimento e desregulamentadora da legislação trabalhista e das atividades empresariais.

Ao final do governo FHC, políticas sociais como educação e saúde foram perdendo seu caráter universal e a sua finalidade pública. Na área social, FHC lança o Programa Comunidade Solidária como forma compensatória e que tinha como estratégia o combate à pobreza, passando a ser uma reedição das ações assistencialistas (idêntica às da Era Vargas).

Em 1997, foi lançado o Programa Renda Mínima, que exigia como contrapartida a frequência escolar. As idéias neoliberais foram fortemente introduzidas, propagando a concepção de um Estado Mínimo e descompromissado com a população gerando insatisfação na sociedade.

Neste sentido Marx apud Pereira (2007, p. 180) aponta que:

Diríamos, portanto, que a ausência de medidas e desmedidas passam a ser verdadeiras medidas das atuais políticas sociais focalizadas brasileiras, as quais, ao reduzirem as necessidades dos pobres a mais miserável manutenção da vida física, e sua atividade ao mais abstrato movimento mecânico, acabam por fazer acreditar que o pobre não tem nenhuma necessidade de atividade nem de gozo e que esta vida é também vida e modo de existência humana.

Sendo assim, a proposta de um governo voltado para o povo fez com que, Luiz Inácio Lula da Silva assumisse a presidência representando uma grande mudança cujo horizonte se encontra no projeto democrático de transformação social, voltado para a redução das desigualdades e para a justiça social.

O primeiro eixo deu-se na implantação do programa Fome Zero ligado aos programas e ações governamentais e não governamentais nas áreas da assistência social, segurança alimentar e transferência de Renda e Cidadania, política essa que visa à erradicação da fome e a inclusão social da população com dificuldade de acesso aos alimentos.

O programa está organizado nos seguintes órgãos: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Operativo do Programa Fome Zero, Programa de Ação Todos pela Fome, Agentes de Segurança Alimentar, Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã.

Essa ação compõe de uma multiplicidade de ações dentre elas a transferência de renda monetária, distribuição de cestas básicas de alimentos, criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, compra de alimentos de agricultores e familiares, educação alimentar, distribuição de leite, construção de poços artesianos e habitação popular.

O programa fragilizou-se e isso ficou patente no final de 2003, quando o Ministério Especial de Segurança Alimentar fundiu-se ao Ministério da Assistência Social, e o cartão alimentação foi incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o “Bolsa Família”.

Com poucos investimentos diante da dimensão da pobreza e desigualdades sociais, cai à possibilidade de expansão e universalização das políticas sociais e estas assumem caráter focalizado e seletivo destinadas apenas à população em situação de pobreza absoluta sob rigorosos critérios de acesso como é o caso do Bolsa Família. (BOSCHETTI, 2007, p. 14).

A aprovação, em 2003, da reforma previdenciária buscava inequivocamente corrigir as distorções de um sistema de benefícios iníquo e regressivo. Ainda nesse governo foi lançado O Programa Nacional do Primeiro Emprego, que não conseguiu sair do papel.

A política de Saúde foi marcada pela continuidade das ações desenvolvidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Os gastos previstos na Constituição Federal para o Sistema Único de Saúde permanecem descumpridos pela política econômica fazendo com que a qualidade e o acesso ao serviço público fiquem vulneráveis.

No campo da educação o ensino superior parece ter se tornado a prioridade da ação governamental. Quanto à educação básica a mudança apresentada foi à transformação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional em Fundo Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

As perspectivas das políticas sociais são orientadas pela política macroeconômica podendo constituir elementos estratégicos para o crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais, mas os projetos e execução das políticas sociais ainda estão no papel, não trazem as normas e condutas imperativas capazes de obrigar ao seu cumprimento, ficando desregulamentadas, desconstruídas e transformadas em estratégias de governos impondo limites no usufruto do direito e de cidadania.

Por fim cabe ressaltar que as políticas sociais no Brasil carregam múltiplas determinações movimentadas por interesses políticos, pelo mercado capitalista e por lutas políticas que agem em cada governo.

Neste sentido, o próximo capítulo tratará da consolidação de direitos, abordará a Política de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social como campo de direitos sociais se constitui como uma política estratégica e de caráter não contributivo, e a sua inclusão como política de seguridade social, é resultado da luta de movimentos sociais, preconizando a proposta de um Estado cuja responsabilidade seja a de efetivar direitos, num esforço de superação das ações anteriores, em que os serviços assistenciais eram oferecidos de forma paternalista, como dádivas, atendendo aos interesses políticos dos governantes para exercer o controle social de grupos subalternos.

A Constituição Federal de 1988 trás uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em Dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e previdência social. (POLITICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2004, p.84.)

Na história da sociedade brasileira a Constituição Federal de 1988 é um marco legal na conquista dos direitos sociais, visto que, com a promulgação dessa Lei, a assistência social foi incluída no rol das políticas públicas de Seguridade Social, que objetivam assegurar direitos relativos à Previdência, sendo esta contributiva, à Saúde e à Assistência Social, não contributivas. Cabe salientar que a assistência social foi formulada com o objetivo de promover a cidadania e a inclusão social ao oferecer proteção social para os segmentos populacionais em situação de risco e vulnerabilidade social.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a 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. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.)

A fim de garantir a efetivação da assistência social se fez necessária uma legislação ordinária que a regulamentasse. Após cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS - foi sancionada, em 1993, proporcionando mudanças significativas na concepção, organização, gestão e no financiamento da assistência social, reafirmando o aparato legal da mesma, ao legalizá-la como política pública, organizada a partir da descentralização democrática e participativa.

Dessa forma, a LOAS tornou-se um marco histórico na área da política de assistência social brasileira, uma vez que, deve ser compreendida como direito do cidadão e dever do Estado, sob controle social da população e como prioridade e responsabilidade do Estado. “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que provê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade [...]” (LOAS, art. 1º).

Assim, sua organização prevê um sistema descentralizado, o que implica na participação da sociedade civil de forma direta e com um comando único em cada uma das esferas de governo, que têm atribuições definidas pela Norma Operacional Básica – NOB.

A LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem se articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados e autônomos. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 11).

3.1 Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

A Assistência Social ao ser reconhecida como dever do Estado, inserida no campo da Seguridade Social sob a égide do direito de quem dela necessitar, implicou na ruptura com a centralidade federal da gestão dessa política, tornando-se necessário o reordenamento entre os entes federativos para a sua condução satisfatória de acordo com sua nova forma de gestão descentralizada e democrática que possibilita a participação da sociedade civil.

O disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos a uma nova concepção política das ações de Assistência Social e adoção de forma democrática de gestão. [...] A ausência de uma proposta nacional, capaz de catalisar de forma estratégica todas essas mudanças, levou às múltiplas experiências municipais, estaduais e federais, nem sempre convergentes em seus propósitos. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.10 – 11).

Iniciou-se um processo de construção da gestão da assistência social de forma participativa, mediante a consolidação dos conselhos e das conferências no âmbito nacional e no estadual, no Distrito Federal e nos municípios. Essa construção possibilitou a adesão à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993. Um amplo debate sobre a necessidade de estabelecimento de diretrizes e bases para a gestão da assistência social, visando um sistema único, ocorreu no ano de 2003, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a qual foi denominada de LOAS 10, já que esta lei completava dez anos de promulgação.

Legalmente, no que se refere à política de assistência social, nesse período em que ocorreu a IV Conferência, o aparato legal foi estabelecido na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, na Política Nacional de Assistência Social de 1998, e nas Normas Operacionais Básicas dos anos de 1997 e 1998. A Norma Operacional Básica de 1997, afirmou em seu dispositivo a descentralização da assistência social, e a participação da sociedade civil nas esferas de decisões.

Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.12).

A Norma Operacional Básica de 1998 regulamentou a Política Nacional de Assistência Social de 1998, determinando estratégias, princípios e diretrizes para a operacionalização da mesma, definindo o financiamento dos serviços, programas e projetos e aumentando as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, e também:

[...] propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Esses espaços de pactuação foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite – CIT- e Comissão Intergestores Bipartite – CIB – que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social – SAS, os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios representados pelo CONGEMAS. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.13).

Assim, a Norma Operacional Básica assume o seu papel de normatizar as pactuações entre os entes federativos, resultado obtido devido à descentralização e autonomia dada aos mesmos ao assumirem a co-responsabilidade da gestão da Assistência Social, o que implica diretamente na necessidade de definir critérios e estratégias de transparência, na transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, em decorrência do dispositivo Constitucional e da LOAS, que afirmam as diretrizes as quais garantem a descentralização político-administrativa, a participação da população e a negociações entre os entes federativos.

Em setembro do ano de 2004, como resultado das conferências de Assistência Social, germinam novas bases e diretrizes para o novo texto da Política Nacional da Assistência Social – PNAS/SUAS e a fixação das responsabilidades de cada ente do pacto federativo determinadas pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2005, que prevê as bases para a operacionalização do SUAS, descrevendo a forma de transferência de recursos, os critérios de transferências e os condicionantes que viabilizam que estados, municípios, Distrito Federal e municípios obtenham o co-financiamento federal na área da Assistência Social.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislações complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumento de gestão a serem utilizados; a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.13).

A gestão da Assistência Social é fundamentada no disposto na PNAS/2004, nos níveis inicial, básico e pleno, embasando-se na consideração dos diferentes portes dos municípios brasileiros, das condições de qualidade de vida da população urbana e rural e da densidade das forças sociais que compõem a sociedade. Dessa forma, as iniciativas do governo federal, são diversas para viabilizar o estabelecimento das novas bases de regulação, como:

- a) Comando único das ações da Assistência Social, dado pela Lei nº. 10.869/04, que cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS);
- b) Decreto nº. 5.003/04, que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- c) Decreto nº. 5.074/04, que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social;
- d) Lei nº. 10.954/04, que extingue a exigência da Certidão Negativa de débitos (CND) para repasses de recursos federais da Assistência Social para estados e municípios;
- e) Decreto nº. 5.085/04, que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias;
- f) Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS, por meio da Resolução nº. 146, de 15 de outubro de 2004;
- g) Implantação do sistema on-line SUASWEB por meio da Resolução nº 146, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e Portaria MDS nº. 736, de 15 de dezembro de 2004. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.13).

A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2005 é uma conquista considerável que decorre de diversos embates políticos, dos quais merecem destaque, pela participação e posicionamento, o conselho nacional, os estaduais, o do Distrito Federal e os conselhos municipais de assistência social, as comissões intergestoras e as organizações da sociedade civil. De acordo com a legislação vigente, - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e legislações complementares, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2005, constituiu a gestão da política pública de assistência social em todo o território nacional estabelecendo um sistema único entre os entes federados. São conteúdos da NOB/SUAS:

- a) caráter do SUAS; b) Funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; b) níveis de gestão do SUAS; c) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.14).

O acordo entre os entes federados, o qual possibilita a efetivação do SUAS mediante a normalização estabelecida pela NOB/SUAS, abrange aspectos relevantes no que se refere ao processo de gestão.

[...] o conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional, quanto à presença e a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população; a distância entre a demanda de proteção social em face da rede socioassistencial existente e entre esta e aquele que se busca alcançar com a implementação do SUAS; a construção gradual de metas nos planos municipais, do Distrito Federal, estaduais e federal; o trato igualitário e equitativo dos municípios, dos estados e regiões nacionais e das micro-regiões dos estados; a defesa dos direitos socioassistenciais; o padrão de financiamento e o controle social. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.14).

De forma sucinta, a NOB/SUAS 2005, representa uma ampliação do conteúdo das Normas Operacionais de 1997 e 1998, constituindo-se numa nova estratégia de normatizar as definições da Política Nacional da Assistência Social – PNAS 2004, na perspectiva da efetiva implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Fundamenta-se no pacto federativo entre os entes em um sistema único, o qual está estabelecido na política de assistência social no Brasil e que assegura a participação da sociedade civil e comando único em cada esfera de governo.

3.1.1 Níveis de Gestão Municipal do Sistema Único de Assistência Social

De acordo com a Norma Operacional Básica de 2005, o SUAS, a gestão municipal, pode ser inicial, básica e plena. A gestão municipal inicial será para os municípios, que não se habilitarem para a gestão plena ou básica.

A gestão básica, por sua vez, é o nível em que o município adquire, na área da assistência social, a gestão da proteção social básica. Neste nível de gestão municipal, o gestor da assistência social do município, responsabiliza-se pela proteção básica, ou seja, pela rede socio assistencial de seu município, mediante a oferta de programas, projetos e serviços os quais visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Um dos requisitos da gestão básica é estruturar os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, em áreas de vulnerabilidade social, com a

finalidade de gerenciar e executar ações de proteção básica no determinado território de abrangência. Os critérios para a implantação dos CRAS são conforme o porte do município:

- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrôpoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 26).

No que se refere à gestão plena, é o nível em que o município assume a totalidade da gestão na assistência social, organizando a proteção básica e especial.

Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CREAS. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.27).

3.1.2 Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação

As instâncias de articulação, pactuação e deliberação efetivam a democratização e descentralização obtidas e legalizadas com o dispositivo Constitucional de 88 e a LOAS, que garantem as diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população sob o princípio da democratização das ações.

As instâncias que determinam a negociação, como também a pactuação dos aspectos funcionais da gestão da Assistência Social, que são regulamentadas como descentralizada e participativa são: as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), organizadas em âmbito estadual. Já em âmbito federal temos a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que objetiva a negociação, e o acordo entre os gestores envolvidos, para a efetiva concretização da descentralização político-administrativa da Assistência Social e o comando único em cada esfera do governo. Cabe ressaltar que as CIT e a CIB respeitam atribuições e as pertinências específicas dos conselhos.

Todos os aspectos operacionais do processo de descentralização são objetos de negociação e pactuação nas Comissões Intergestores. As pactuações realizadas nessas comissões devem ser publicadas, amplamente divulgadas, inseridas na rede articulada de informações para gestão da Assistência Social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos conselhos de Assistência Social. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 46.)

Assim, as Comissões Intergestores Bipartite - CIB, são instâncias com atribuições diferentes dos conselhos, por serem espaços de interlocução de gestores ao pactuarem procedimentos de gestão referentes aos interesses e às demandas que se referem à política de assistência social, dos estados e municípios que representam. Elas são compostas por três representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de assistência social e seis gestores de municípios que foram recomendados pelo Colegiado do Estado de Assistência Social. São competências das CIB:

a) pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS na sua esfera de governo; b) estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS; c) atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns à atuação das duas esferas de governo; d) pactuar medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional; e) avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal, para fins de habilitação e desabilitação; f) habilitar e desabilitar, a qualquer tempo, os municípios para as condições de gestão estabelecidas na legislação em vigor; g) renovar a habilitação de acordo com a periodicidade estabelecida em regimento interno; h) pactuar a distribuição/partilha de recursos estaduais e federais destinados ao co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais, sendo os últimos com base nos critérios pactuados na CIT e aprovados no CNAS; i) pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais para municípios; j) estabelecer interlocução permanente com a CIT e com as demais CIB para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS; k) observar em suas pactuações as orientações emanadas da CIT; l) elaborar e publicar seu regimento interno; m) publicar as pactuações no Diário Oficial do Estado, enviar cópia à Secretaria Técnica da CIT e divulgá-las amplamente; n) submeter à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social as matérias de sua competência; o) estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado; p) pactuar os consórcios públicos e o fluxo de atendimento dos usuários; q) avaliar o cumprimento dos pactos de aprimoramento da gestão, de resultados e seus impactos. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 46).

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT são instâncias de expressão das demandas dos gestores Federal, Estaduais e Municipais da Assistência Social, e dessa forma são um espaço privilegiado de articulação entre gestores nas três esferas de governo com o objetivo central de pactuarem procedimentos de gestão referentes à viabilização da política de assistência social, mediante a garantia do sistema descentralizado e participativo.. A CIT é composta por cinco representantes da União, cinco representantes dos estados e do Distrito Federal e cinco representantes dos municípios e respectivos suplentes. São competências das CIT:

a) pactuar estratégias para implantação e operacionalização do Sistema Único da Assistência Social; b) estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS; c) atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; d) pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o co-financiamento de ações e serviços da Assistência Social para estados, Distrito Federal e municípios; e) manter contato permanente com as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), para a troca de informações sobre o processo de descentralização; f) atuar como instância de recurso de municípios, no que se refere à habilitação, alteração de gestão, renovação da habilitação e avaliação da gestão, quando não tenha havido decisão consensual nas Comissões Intergestores Bipartite; g) promover a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera; h) avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão estadual e do Distrito Federal; i) elaborar e publicar seu regimento interno; j) publicar e divulgar suas pactuações; k) submeter as pactuações ao CNAS para apreciação e ou aprovação. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.48.)

As instâncias de deliberação, regulamentadas na PNAS/2004 na perspectiva do SUAS, fundamentado na LOAS, são os Conselhos de Assistência Social, os quais possuem composição paritária, o que garante a igualdade na representação e participação entre governo e a sociedade civil ao tomarem decisões coletivamente. Assim, as instâncias que deliberam a descentralização e participação da Assistência Social são: Conselho Municipal, Estadual e Federal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e a aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidos em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e

estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (LOAS, art 18).

Outra instância de deliberação são as Conferências de Assistência Social. “As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado”. (artigo 18, inciso VI, da LOAS).

Dessa forma, é pertinente às conferências avaliarem a Política de Assistência Social e indicarem diretrizes que contribuam de forma significativa no aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

3.1.3 Financiamento – Gestão Financeira

São instâncias de financiamento da política de assistência social os respectivos fundos de assistência social nas três esferas de governo, ou seja, a gestão financeira da assistência social concretiza-se mediante os fundos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esses recursos são aprovados pelos conselhos de assistência social valendo-se criteriosamente da partilha dos recursos alocados. As deliberações da União e dos estados devem ser precedidas de pactuação nas referentes comissões Intergestores.

Os fundos de assistência social destacam-se pela gestão transparente dos recursos, cooperando na visibilidade da administração financeira da assistência social.

Cabe ao órgão responsável pela coordenação da Política Pública de Assistência Social, na respectiva esfera de governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo naquele âmbito, e, ao conselho respectivo, a orientação, o controle e a fiscalização desse gerenciamento, através de resoluções relativas a elaboração da proposta orçamentária que trate da destinação dos recursos, aos critérios de partilha, ao plano de aplicação e a execução orçamentária e financeira. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 52.)

O Fundo Nacional de Assistência Social é a instância em que são alocados os recursos para o financiamento dessa política. As demais esferas de governo devem constituir tais fundos, com alocação de recursos próprios para subsídio às ações programáticas e co-financiamento da política, de modo que

garanta a diretriz do comando único e, sobretudo a primazia da responsabilidade do Estado.

São condicionantes para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos estaduais, do Distrito Federal e Municípios:

Art. 30 LOAS. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III – Plano de Assistência Social.

Na República Federativa do Brasil, composta pela união dos estados, Distrito Federal e Municípios, os entes possuem autonomia, administrativa e fiscal, o que implica na repartição de competências, sendo pertinente à União os assuntos de interesse nacional, aos estados questões de importância regional, e aos municípios as questões e demandas locais. Sendo dessa maneira, o financiamento da Assistência Social, pressupõe:

Sistema como referência; condições gerais para as transferências de recursos - discussões e pactuações quanto às competências, responsabilidades e condicionalidades em relação ao co-financiamento; mecanismos de transferência que possibilitem a regularidade dos repasses de forma automática, no caso dos serviços e benefícios, e o conveniamento de programas e projetos com duração determinada; critérios de partilha e transferência de recursos, incluindo o financiamento do fomento à organização de serviços e da rede, do sistema, com a definição de condições para a participação no financiamento; condições de gestão dos municípios. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p.52 - 53.)

3.2 Caracterização e Perspectivas do Sistema Único de Assistência Social

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Dezembro de 2003, aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, p124.)

Conforme abordado anteriormente, a Assistência Social é regulamentada por um princípio descentralizado e participativo designado Sistema

Único de Assistência Social – SUAS, organizado pela Política Nacional de Assistência Social 2004.

O SUAS foi criado em 2004, e implantado em 2005, com a finalidade de aumentar a intersectorialidade das ações governamentais voltadas para a inclusão social, como também modificar a situação das políticas de proteção social no Brasil, as quais eram frágeis, reduzidas e centralizadas.

O SUAS cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo constitui-se na regulação e organização em todo território nacional nas ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação. O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo o tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. (POLITICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2004, p. 91-92)

As ações da assistência social, no SUAS, são planejadas a partir do território onde as pessoas moram, analisadas as suas demandas e necessidades, “[...] o SUAS vai organizar a Assistência Social considerando onde as pessoas vivem e o tipo de proteção que elas precisam [...], territorialização. “. (BRASIL, 2004, p. 6)

Por isso, destaca-se a importância da territorialização, como também, da descentralização porque a partir destas, as políticas públicas podem ser elaboradas de modo mais objetivo, uma vez que, a consideração desses fatores possibilita conhecer as reais condições de vida da população de determinado território, suas demandas e necessidades, e conseqüentemente proporcionar soluções concretas. “Assim, o Município organiza sua rede a partir do diagnóstico – por ele elaborado - como objetivo de atender às suas demandas.” (PAULA, 2008, p.14).

A descentralização, aqui referida, abrange uma ação, onde há a repartição do exercício do poder para os municípios e também a redistribuição dos recursos pertinentes a cada esfera de governo.

A implantação do SUAS, visou um novo sistema de assistência social, no qual os Estados, Distrito Federal e Municípios prestam atendimento, por meio de repasse de verbas da União. O cadastramento dos municípios é realizado no

Ministério de Desenvolvimento Social, priorizando o repasse de verbas feito diretamente aos municípios o que facilita os repasses para projetos, mediante convênios, acarretando responsabilidades para os representantes do Poder Público de cada município, como também possibilitando as parcerias entre o setor público e o privado que acrescentam novas formas de gestão.

O SUAS é um marco muito importante, visto que, são um Sistema Único e nacional, que trouxe agilidade, organização e uma maior articulação entre os benefício, serviços, programas e projetos desenvolvidos nos municípios, e ainda, atrelando a política de assistência social com as demais políticas.

De acordo com a PNAS/2004, o Benefício é uma transferência monetária assegurado legalmente às pessoas que comprovarem não ter meios de prover o próprio sustento e de sua família. Os serviços são atividades cujas ações objetivam uma melhora na condição da vida da população. Já no que se referem aos programas, suas ações são integradas e complementares para estimular, potencializar e melhorar os serviços assistenciais. Os projetos são diferentes entre si, como investimentos econômico-sociais nos grupos em situação de pobreza, buscando um avanço na qualidade de vida para as famílias atendidas.

3.3 Matricialidade Socio Familiar: Perspectiva do SUAS

A política de assistência social propõe a centralidade de atenção à família, sendo o eixo principal a matricialidade sócio-familiar. Assim as ações desenvolvidas pelo SUAS, visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, integrando as ações no âmbito socio assistencial, com as demais áreas, como a saúde, habitação, educação, entre outras.

É o núcleo familiar o espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, independentemente dos formatos, modelos e feições que ele tem assumido com as transformações econômicas, sociais e culturais contemporâneas. O novo cenário tem remetido, inclusive, à discussão do que seja hoje a família. Podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Para compreensão deste conceito de família, supera-se a referência de tempo e de lugar. (BRASIL/SUAS, 2004, p. 9).

A Assistência Social deve se responsabilizar por prevenir situações de risco e vulnerabilidade pessoal e social, igualmente ampliar o acesso aos direitos sociais, ao construir estratégias para o enfrentamento das demandas vivenciadas pelos usuários, como também erradicar a fragilidade e fragmentação das políticas públicas, como preconiza o SUAS.

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situação de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em rede socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. Além disso, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, principalmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos. (PNAS, 2004, 95)

No núcleo familiar encontra-se a possibilidade de se identificar a demanda da proteção social básica e de tal modo, atuar diretamente na diminuição de riscos de vulnerabilidade pessoal e/ou social, e, sobretudo na sua prevenção. Assim, a Política de Assistência Social ressalta que o trabalho com as famílias, atendidas por essa política, será realizada mediante as modalidades de proteção social básica e/ou especial.

3.4 Modalidades de Proteção Social: Básica e Especial

Antes de iniciar a discussão sobre o CRAS - Centro de Referência de Assistência Social – e o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social se faz necessário esclarecer que a nova gestão do SUAS, dispõe de dois modos de proteção social: a básica, realizada por meio dos atendimentos prestados no CRAS e a especial subdividida em média e alta complexidade..

A proteção básica tem como foco a família, e todos os membros que a compõe, desde que os vínculos desta ainda não tenham sido transgredidos, posto

que estejam em situação de risco e vulnerabilidade pessoal e social, tendo assim, caráter preventivo.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras). (PNAS, p. 86-87).

A proteção especial, de forma sucinta, apresenta duas modalidades: média complexidade, quando os direitos são infringidos, mas os vínculos familiares ainda permanecem; e alta complexidade, quando há transgressão dos direitos e os vínculos familiares foram rescindidos.

3.4.1 CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

O CRAS é uma unidade pública, localizado em territórios de vulnerabilidade social, que visa organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica, desenvolvendo assim, as potencialidades e o fortalecendo dos vínculos familiares, ao mesmo tempo os comunitários. Dessa forma é a porta de entrada dos usuários, a rede de atendimento do SUAS, e por isso pode ser caracterizado como um local de prestação de serviços e ações.

Tem como meta assegurar as condições mínimas, objetivando que os sujeitos sociais ampliem suas potencialidades, ultrapassando as condições de vulnerabilidade pessoal e social. Isso porque considera que a exclusão social é uma situação que implica na violação dos direitos sociais.

Assim, o CRAS, possibilita ações intersetoriais que visem sustentabilidade da família e de todos os seus membros, mediante as seguintes ações a serem desenvolvidas:

-fortalecimento dos vínculos intrafamiliares; fortalecimento da convivência comunitária e de desenvolvimento do sentido de pertencimento as redes microterritoriais; -informação, orientação e encaminhamento, com os respectivos acompanhamentos; -inserção nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção básica e especial da assistência e das demais políticas públicas e sociais. (SIMÕES, 2007, p. 290).

Tendo como base o território, no qual residem famílias que enfrentam situação de risco e vulnerabilidade pessoal e social, o CRAS objetiva primordialmente apoiar e orientar essas famílias, concretizando direitos, ao desenvolver ações e serviços básicos de forma contínua, articulando serviços de proteção social básica com as demais políticas públicas locais, visando o atendimento integral, e desenvolvendo a perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como também dos direitos à proteção básica e, sobretudo à ampliação da possibilidade de prevenção de situações de risco pessoal e social.

3.4.2 CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social em suas diretrizes caracteriza o Centro de Referência Especializado da Assistência Social como:

[...] Elege o CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social – como equipamento/ serviço de proteção especial de média complexidade junto a famílias, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e serviço de proteção especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça. (CARVALHO, 2006, p. 126).

O CREAS constitui pólo de referência, responsável por orientação e apoio contínuo às famílias que tiveram seus direitos violados, como também aos indivíduos que se encontram sem referência, necessitando de ações protetivas especiais temporárias. Desse modo, o grau de violação de direitos, é o que diferencia a proteção especial da proteção básica.

A proteção especial é uma modalidade de atendimento assistencial, destinada à famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas (ECA), situação de rua, trabalho infantil e outras. (SIMÕES, 2007, p. 290).

Na perspectiva de possibilitar a reconstrução dos vínculos familiares e sociais e a conquista de uma autonomia individual/familiar e social o CREAS faz o acolhimento, desenvolvendo atenção especializada, por meio de acompanhamento individual e ações protetivas, que possibilitem a efetividade no que se refere à

reconstrução esperada. Organiza-se por meio de serviços, vinculado ao SUAS, o que necessariamente implica em uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Ministério Público e Conselhos de Direitos (Criança e Adolescente, Assistência Social, Saúde, Idoso).

A proteção social especial é operacionalizada na rede de serviços que pode ser exemplificadas por albergues, abrigos, moradias para adultos, as quais devem ter caráter provisório. No caso de crianças/adolescentes, os abrigos e famílias acolhedoras são os exemplos dos serviços da rede de atendimento. Outros exemplos significativos de serviços especiais prestados referem-se aos casos de pessoas com deficiência, que foram abandonadas e de vítimas de abuso ou de violência.

Com a finalidade de atenção especializada e acompanhamento sistemático o CREAS presta serviços como orientação e apoio socio familiar, abordagem de rua, reabilitação social com pessoas portadoras de deficiência, reinserção à família de origem ou substituta, viabiliza o cumprimento de medidas socio educativas, em meio aberto, por exemplo, a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida.

Ao realizar os serviços de média e alta complexidade, o CREAS articula a referência e a contra-referência juntamente com a rede de serviços socio assistenciais prestados pela proteção social básica e especial, trabalhando ainda na perspectiva de inserção nas políticas públicas como também nas instituições as quais integram os direitos preconizados pelo SUAS. Nesse sentido, o CREAS utiliza-se de sua própria rede de atendimento ou conforme as especificidades de cada município integram convênios intermunicipais, por meio de consórcios, visando os atendimentos necessários.

Utiliza-se de rede própria ou de consórcios intermunicipais, cuja função prioritária seja a de proteger as famílias, seus membros e indivíduos, cujos direitos fundamentais já se encontram violados, mas que mantém os vínculos ou laços de pertencimento; e, também inseri-las em outras políticas públicas, de forma sustentável. Nos casos de situação de risco pessoal ou social, cujos vínculos já estejam rompidos e que justifiquem um acolhimento direto do Poder público, caracteriza-se por serviços de alta complexidade; sua oferta deverá contar com parceria da esfera estatal, por prestação direta, com referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro, na constituição dos citados consórcios. (SIMÕES, 2007, p. 291).

Assim, com a implantação do CREAS nos municípios, incumbidos de prestarem atendimento as situações de risco pessoal e social e violação de direitos, dessa forma, atendendo as situações que se apresentarem como necessitadas de acolhimento.

3.5 Rede SUAS

A Rede SUAS é o sistema de informação do Sistema Único de Assistência Social que é responsável pela informação e comunicação na esfera do SUAS. Por isso sua estrutura é organizada de acordo com a política de assistência social. O Grupo de Suporte Gerencial e Apoio a Decisão são duas novas ferramentas de suma importância para operacionalização desta política, embasada na perspectiva do SUAS, como também nas decisões referentes ao controle social. Para melhor esclarecimento sobre a Rede SUAS, é importante salientar as ferramentas que a compõe, e que são oferecidas *on-line*.

Desde 2004 o SUASweb é operacionalizado com essa ferramenta,. Destaca-se que sua funcionalidade de gestão envolve o Plano de Ação e Demonstrativo Sintético de Execução Física Financeira, mediante o preenchimento *on-line* que concebe os recursos de co-financiamento.

O SUASweb: sistema já em funcionamento no ambiente do MDS que vem sendo incrementado para atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este. Hoje está composto do plano de ação, demonstrativo sintético financeiro, de informações essenciais para gestores: saldos, contas corrente, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros (sistema em funcionamento); (TAPAJÓS, 2006, p. 197).

A ferramenta geoSUAS também disponibiliza informações pertinentes à assistência social. Sendo um suporte nas decisões de geo-referenciamento e geo-processamento, visa auxiliar nas decisões sobre a gestão da política nacional de assistência social, proporcionando a relação de dados e mapas e embasando o levantamento de indicadores sociais. Consiste, segundo o pensamento de Patajós, (2006, p. 197) na “[...] recuperação e cruzamento de informações a respeito das ações e programas mantidos pelo MSD e variáveis socioeconômicas, ampliando a

possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões [...]”.

Outra ferramenta que merece ser destacada é o InfoSUAS, que consiste em um sistema de informações de transferência de verbas, disponibilizando os valores transferidos para as regiões, classifica, ainda, os serviços de proteção social básica e especial, por tipo de intervenção. “[...] É um sistema-espelho das operações do SUASweb e sistema de gestão financeira(sistema em funcionamento); (PATAJÓS,2006, p. 197).

O CadSUAS, compreende o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social, conforme expõe Patajós, (2006, p. 197):

[...] sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e que possuem ou solicitam registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O cadastro observará o aspecto corporativo entre os aplicativos da rede SUAS (sistema já prototipado e em desenvolvimento);

O sistema de gestão do SUAS – SigSUAS – coleta dados sobre a execução física e financeira desempenhada pelos estados e municípios, através dos quais os gestores municipais e estaduais executam diretamente a transferência de dados para o abastecimento da Rede SUAS.

De forma sucinta, Patajós, (2006, p.197), explica que, além das ferramentas já citadas, Rede SUAS dispõe dos seguintes sistemas: o sistema de informação do Conselho Nacional de Assistência Social (SICNAS e o SICNASweb, que acompanham os processos de registro das entidades. O Sistema de Transferência de Fundo – SISFAF – que viabiliza os repasses de verbas do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais.

O sistema de acompanhamento orçamentário do SUAS – SIAORC – tem a função de fazer a gestão orçamentária do recurso regulado pelo Fundo Nacional de Assistência Social interagindo com o SISFAF. E por último a Rede SUAS conta ainda com o Sistema de Gestão de Convênios – SICON – o qual é responsável pelo gerenciamento dos convênios.

Assim, a Rede SUAS contém em sua estrutura uma avançada tecnologia de informação que embasa a gestão do SUAS, com sua inovadora proposta, de acordo com a PNAS que operacionaliza os direitos socio assistenciais.

3.6 Política de Recursos Humanos

A política de assistência social, para se efetivar necessita da formação de recursos humanos com prioridade no que se refere à qualidade dos serviços oferecidos pela rede SUAS, que presta atendimentos de proteção social, básica e especial. E para isso, destaca-se a relevância da intersetorialidade da assistência social com as políticas setoriais, as quais demandam por profissionais aptos a capacitação permanentemente e continua devido à necessidade de especializações profissionais, especialmente, porque a descentralização ao exigir uma nova forma de gestão, conseqüentemente, implica em novas atribuições para os gestores e profissionais que atuam na área da assistência social.

A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também à compreensão do perfil do servidor de assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários as ações e planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política. (PNAS, 2004, p. 46).

Compreendendo que a política de assistência social constitui uma área própria de atuação e que esta se concretiza numa fragilizada relação com as demais políticas, a política de recursos humanos deve embasar-se mediante reconhecimento do trabalho e, sobretudo da intersetorialidade de suas ações. Cabe salientar ainda que, o tema recursos humanos pauta-se legalmente nas leis da Constituição Federativa do Brasil de 1988, conquista no campo da assistência social brasileira, uma vez que passa a ser reconhecida na ótica do direito do cidadão e dever do Estado, que funciona a partir do gerenciamento descentralizado e participativo.

A assistência social como política pública deve unificar a política de recursos humanos à política de capacitação de profissionais desse campo de forma metódica e contínua. Assim, é desafiador capacitar recursos humanos em um momento histórico que o Estado estima enxugamento de suas ações com o social, precarizando de forma direta os recursos humanos, como também, os financeiros, físicos e materiais, o que implica na conseqüente fragmentação da política de assistência social.

A elaboração de uma política de recursos humanos urge inequivocamente. A construção de uma política nacional de capacitação que promova a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros, configura-se a demais como importantes instrumentos de uma política de recursos humanos, estando em curso sua formulação. (PNAS, 2004, p. 46).

Deste modo, estimular os trabalhadores públicos ao se promover capacitação profissional deles, resulta, conseqüentemente, em serviços de qualidade, como também numa expectativa de melhoria dos serviços prestados pelo Estado privilegiando o espaço público na ótica de uma política de recursos humanos com maior participação nas decisões, pertinentes a assistência social.

4 OS DESAFIOS DE SISTEMATIZAR A GESTÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 A Gestão do Centro de Referência da Assistência Social na direção do Território e da Matricialidade

O CRAS é a porta de entrada, onde se organiza a vigilância social em sua área de abrangência onde se concretiza o direito do usuário em acessar a rede de serviços sociais efetivando a referência e a contra-referência e desenvolvendo ações de grande importância porque é a unidade principal de acesso, de integração e de efetivação dos direitos fundamentais do homem.

Essas ações têm como base dois eixos: a questão do território e da matricialidade familiar que serão discutidos a seguir.

4.1.1 Território e a Particularidade da Gestão no Centro de Referência da Assistência Social

Para delimitar e planejar a implantação do CRAS se faz necessário ter uma dimensão crítica do território que é um espaço geográfico, físico, humano, político e social, que deve possibilitar a identificação e a sistematização de dados relacionados às necessidades de vida população que o habita, sendo campo de construção de metodologias e ações para o trabalho social com as famílias.

O território também não pode ser concebido como local estático e denso, pois, ele apresenta aspectos homogêneos e heterogênicos, objetivando e subjetivando, fluidez e inflexibilidade, inconstâncias e regularidades, resistências e resiliências, apatias e rebeldias, forças latentes e manifestas. (ROMERA, 2008 p.1)

As particularidades territoriais são expressões de um amplo contexto social, econômico e cultural habitados por pessoas que não vivem plenamente a condição de cidadania, contexto esse marcado pela desigualdade e pelo desequilíbrio entre moradores-cidadãos e as potencialidades geográficas e de poder político e social.

O território é constitutivo desse processo e atua na potencialização das diferenças e no aprofundamento das desigualdades como agente da produção social e da realidade coletiva, que é.

Incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder. O fato de ser criança, negro, mulher, pessoa com deficiência ou idoso associado à condição de pobreza, pode significar dupla exclusão social do indivíduo, do grupo social e de suas respectivas territorialidades. (KOGA, 2003, p. 3)

O CRAS situado nas suas especificidades territorial, para sua implementação, pois em cada localidade existem particularidades que as diferenciam, até mesmo dentro do mesmo município, e cujas demandas individuais são importantes para assegurar a participação da população, assim como as demandas coletivas de grupos e segmentos se fazem necessárias para constituir os referenciais e para a execução e desenvolvimento de respostas.

Desse modo, o CRAS não pode ser apenas um operacionalizador de programas sociais como: Bolsa Família, Renda Cidadã, Benefício de Prestação Continuada, Ação Jovem, Vale Vovô, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros. Considerando ainda que a territorialidade pressupõe que as ações sejam articuladas com outras políticas e ou redes sociais. O trabalho executado deve estender-se de forma ampla para proteger mutuamente famílias e suas novas configurações, vizinhos, redes sociais.

Entendemos que os programas acima referidos são importantes mas apresentam problemas em seu foco e na sua avaliação, ou seja, não dão sustentabilidade e não atingem amplamente o território. A gestão do CRAS deve desenvolver um processo criterioso regido pela seletividade, excluindo famílias, descaracterizando os preceitos da assistência social que tem como característica a universalidade.

No que se refere à família algumas políticas têm adotado a perspectiva de conferir centralidade e para tanto, o profissional deve ter uma visão crítica e social desse trabalho e identificar na territorialidade, modificações e novas configurações como explicita Chiachio (2007, p.33-34):

Houve: redução do número de filhos, a média é de 2,5 por família; aumento do casamento civil e redução do casamento religioso; predomínio de famílias nucleares; crescimento da população idosa; aumento de divórcios

e separações com significativas taxas de recombinação familiares sendo que para as famílias com as quais trabalhamos não há figura do divórcio, mas a da separação; aumento de gravidez na adolescência; aumento das pessoas que vivem sos e casais sem filhos; maior número de famílias monucleares com chefias femininas [...]. Existem também as resultantes de relações homoafetivas [...], e a composições fruto da convivência de diversas pessoas, sem laços legais mais com forte compromisso mútuo.

O trabalho social com as famílias nos leva a entender que o território não é somente um lugar, ou um chão, mas sim um lugar de vida, de relações e de conflitos, onde se estabelecem necessidades, mas também se desenvolvem potencialidades e que a população que ali reside, encontra a violência e a dificuldade de superação, assim como cria laços fraternais e de solidariedade.

As famílias inseridas no território e seus membros são os destinatários dos serviços executados pelo CRAS. Assim, o trabalho profissional tem como meta potencializar a família, orientar o convívio socio familiar e comunitário, fortalecendo seus vínculos, possibilitar ações intersectoriais que visem à sustentabilidade; contribuindo para que se desfaça o ciclo de reprodução da pobreza, de modo que seus direitos não sejam transgredidos, e que ela regreda a situações de risco pessoal e social.

Romera, (2008, p. 3), ao referir-se às ações do CRAS na perspectiva do território aponta que este deve ser apreendido sob várias dimensões tais como: ele é um meio físico; tem uma dimensão socio histórica; é um espaço contraditório; configura-se como um campo de forças sociais, é um cenário político e um lócus social; é um ambiente relacional e também um banco real de dados. Esses aspectos serão abordados a seguir.

4.1.1.1 Meio Físico

O meio físico é o território em sua dimensão física, onde se pode exercer uma influência consciente ou não na expressão das diversas necessidades sociais das pessoas que o habitam ou o freqüentam como: saúde, educação, esporte, lazer, entre outros, além de que, essas pessoas vivem conflitos relacionais, sofrem violência, criando assim riscos sociais, gerando demandas a serem enfrentadas no âmbito do CRAS.

Mencionar meio físico no território e percebê-lo articulado com políticas públicas são importantes não somente para definir os programas e projetos a serem

executados, mas para redefinir as prioridades e diretrizes de ações na área intervenção, ou seja, o conhecimento do território possibilita levantar as áreas de vulnerabilidades como também às potencialidades a serem fomentadas em estratégias de ação e participação do sujeito e da equipe de trabalho.

O conhecimento das diferenças sociais dentro do território e do município possibilita ações de políticas públicas que devem ser específicas para a melhoria da qualidade de vida daquela população. Deve-se destacar que a realidade de um CRAS, é diferente da do outro: cada um tem suas particularidades e algumas demandas irão ser iguais, mas a maneira pela qual se expressa essa demanda pode ser diferente.

O meio físico deve ser um espaço público onde a pluralidade seja um desafio para a equipe profissional, onde a negociação e a dimensão local ganham outras perspectivas para a formulação e execução de políticas.

Pensar as políticas públicas nesta perspectiva de heterogeneidade, territorialidade e participação, coloca como instrumental o conceito local/municipal. A instância municipal configura-se como uma a forma de aproximar o Estado do cotidiano da população. O território local apresenta-se como lócus privilegiado da expansão das necessidades e aspirações, como importante sede para uma apropriada integração e definição do perfil das políticas sociais públicas, como mais real oportunidade de controle e construção democrática das ações e decisões do governo (BRANCO apud, KOGA, 2007, p.37).

A equipe profissional do CRAS ao considerar a desigualdade vivida pela população tendo uma proposta de ruptura com os padrões vigentes de cidadania podem conduzir à reivindicação de um padrão básico de direitos. Sabe-se que esse processo de reivindicação e mobilização gera a implantação de políticas que são fundamentais para a garantia real da universalidade e para que garantam, ao mesmo tempo, equidade e igualdade.

A integração entre CRAS e município, produz mudanças na realidade local, possibilitando que se trace um diagnóstico sólido de referências substanciadas e detalhadas que, por sua vez, permitem uma visão de totalidade que irá permear e relacionar diferentes projetos com características urbano sociais.

Esse mecanismo possibilita a avaliação da eficácia da política acompanhando os indicadores da mediação das demandas levantadas e metodologias que irão contribuir para construção de reflexões que culminarão em respostas de intervenção.

4.1.1.2 Sócio Histórico e Espaço Contraditório

O aspecto sócio histórico apresenta-se como um espaço de probabilidade de mudanças e transformações, através da ação de sujeitos políticos. O território em todas as suas dimensões proporciona determinações às pessoas que aí residem e, inversamente, as pessoas o determinam também. Desse modo o território é um espaço de transformação e de intervenção.

O conhecimento da totalidade e da realidade é fundamental para que esse movimento dialético se torne concreto, e leve à resposta daquilo que está no histórico dos indivíduos e grupos. Ter-se-á assim, o conhecimento interagindo com o concreto e interligado com as representações dos ideais. Isso significa que o profissional, em sua análise da totalidade, usará seu conhecimento observando os fatos sociais dentro do contexto social da vida dos moradores desses bairros.

Nesse sentido é necessário apreender cada demanda do território nos níveis de mediação: a singularidade, a universalidade e a particularidade, pois pelo movimento dialético compreende-se que as demandas apresentadas perpassam a facticidade e identificam-se pela legalidade social que expressam determinações e evidenciam os direitos sociais já conquistados historicamente.

Algumas demandas, no âmbito do CRAS apresentam-se de forma singular, isto é, despida dessas mediações e podem ser compreendidas como problemas isolados individuais ou cuidados pela família, pelos grupos ou pelas comunidades, como se não houvesse determinações sócio históricas.

Aparece ao intelecto do profissional despida de mediações paramentada por objetivos tecnoperativos, metas e uma dada forma de inserção espacial, programática (divisão por projetos, programas ou áreas de ação), ou populacional (criança, idoso, etc). numa palavra, a demanda institucional aparece na imediaticidade como um fim em si mesma, despida de mediações que lhe dêem um sentido mais totalizante. (PONTES, 1999, p. 45)

Conhecer melhor a complexidade do território é possuir uma dimensão ontológica e reflexiva, quando caracterizada com base na realidade, independente do conhecimento do sujeito e que ultrapassa o plano da imediaticidade construindo mediações para o próprio movimento do objeto.

Parte-se do entendimento de que o ser social (compreendido como totalidade) e seus complexos dinâmicos estão submetidos a uma dada legalidade social, resultado da própria processualidade daquele, legalidade

esta que, mesmo tendo um caráter de universalidade para o ser social, se expressa em cada complexo de modo particular. (PONTES, 1999 p. 41)

Desse modo, a transformação superará o plano da singularidade que, através da dimensão conhecimento-intervenção, objetivará as respostas profissionais.

Os assistentes sociais articulam um conjunto de mediações que interferem no processamento da ação e nos resultados individual e coletivamente projetados, pois a história é o resultado de inúmeras vontades projetadas em diferentes direções que tem múltiplas influências sobre a vida social. Os objetivos e projetos propostos, que direcionam a ação têm uma importância fundamental, na afirmação da condição dos indivíduos sociais como sujeitos da história. (IAMAMOTO, 2004, p. 23)

No espaço contraditório que é a essência de um território no aspecto crítico, poderá verificar-se o princípio da contradição que é desvelado nas situações, fatos e questões. Sendo assim coloca-se em aberto que qualquer situação e qualquer pessoa são detentoras de potencialidades e, portanto, passíveis de mudanças.

4.1.1.3 Campo de Forças Sociais, Cenário Político e Locus Social

No espaço territorial, encontram-se forças sociais que, quando potencializadas por intervenção profissional tornam-se uma possibilidade de mobilidade, de auto desenvolvimento e de autonomia social, como podem se tornar também uma contra força desmobilizadora.

Pelbartt, apud Koga (2002, p. 42), ressalta:

Portanto pensar o *socius* a partir das forças vitais e da subjetividade da multidão do desejo e da vitalidade que lhe soa próprios, da capacidade de tomar posse dessa sua potência subjetiva e coletiva, não é só um desafio teórico, mas também pragmático, econômico, psicopolítico.

No território percebemos que apesar de todas as destituições tanto materiais como imateriais, a potencialidade do complexo de inferioridade que interfere no cotidiano dos sujeitos/usuários é muito grande. Toda força reside no mecanismo de transformação das desigualdades e injustiças sociais que vivenciam e onde revelam a participação fortalecendo os espaços democráticos da intervenção profissional.

E ao mesmo tempo pode ser uma força desmobilizadora, pois o processo de exclusão social não possibilita ao indivíduo ver alternativas transformadoras.

O cenário político é uma arena de negociações, pactos, convenções, participações, e construção de valores democráticos comunitários, consciência crítica, com vistas ao exercício da cidadania

É nesse cenário político que o grau de consciência do ser humano é tomado por possibilidades de romper com normas estabelecidas dando uma nova forma de organização no território, reivindicando perante o poder público, direcionando a luta permanente e tensa pela hegemonia, de forma articulada, rumo aos interesses e as finalidades persistentes da população.

O processo de participação da comunidade desencadeia ações articuladas, envolvendo as políticas intersetoriais, conselhos, instituições, incentivando o exercício da reflexão onde sentimento de “nosso” torna-se ativo e idéia de interdependência estabelece estratégias de ações através da reflexão com a população.

Lócus social é o local onde as pessoas podem acessar os serviços públicos governamentais, não governamentais e comunitários e é ainda um lugar de manifestações, socialização e de publicização

É nessa dimensão, lócus social, que os sujeitos conscientes de sua condição de vida, desenvolvem recursos internos e força política para mudar a realidade que vivenciam fazendo o enfrentamento das expressões da questão social, ou seja, a problematização e o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social.

Essa dimensão possibilita um processo de mobilização da comunidade com a participação de vários setores da sociedade, na luta cotidiana capaz de alterar a realidade social, criando mecanismos e instrumentais de trabalho onde a relação teoria e prática caminham no mesmo movimento e permite pensar e agir superando a visão ingênua, aparente e imediata.

4.1.1.4 Ambiente Relacional e Banco Real de Dados

O território é um ambiente relacional no qual encontramos manifestações de solidariedade das vizinhanças que se entrelaçam nas múltiplas e contraditórias formas de relacionamento. Estas relações são espaços de intervenção para a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais.

As desigualdades sociais que podem nortear a formulação e implementação de políticas distributivas e redistributivas nesses diferentes contextos deverão, certamente incorporar variáveis diferenciadas que dialogam com as particularidades locais. (KOGA, 2003, p.07).

É dentro desse território que outras dimensões de desigualdade social como saúde, lazer, educação, qualidade ambiental, política e economia vão compondo sua atuação, engendrando grandes desafios para a formulação de políticas públicas de diferentes escalas entre sujeito/usuário e equipe técnica. Cada município expressa concretamente diferentes formas de desigualdade socio territoriais.

Ao identificar as relações que acontecem nos territórios e envolvem situações de risco, vulnerabilidade, exclusão pessoal e social, vislumbra-se eixos de transformação, na medida em que os instrumentos apontam uma intervenção para democratização e universalização dos direitos sociais básicos reduzindo as desigualdades. Desse modo a implantação e implementação de políticas públicas na perspectiva territorial e regional são imprescindíveis para que nos territórios haja ações dinâmicas, diversificadas.

A política pública defrontam um desafio de intervir para democratização do poder público e universalização dos direitos sociais básicos e assim como para reduzir as desigualdades sócio-territoriais sem perder vínculos com as particularidades e singularidades locais. (KOGA, 2003, p. 10).

Por decorrência da condição de vida e da cidadania precária, em face das vulnerabilidades é preciso desenvolver conhecimentos, dados que possibilite criar novas metodologias de ação, e um saber sobre os riscos e vulnerabilidade social ao qual a proteção não contributiva tem responsabilidade de cobrir e prevenir.

Os trabalhos sociais [...] exercem a difícil arte de tomar os pressupostos teóricos básicos adotados, transformá-los em diretrizes operacionais e detalhar processos e técnicas de abordagem dentro do conjunto das relações sociais que se pretendem alterar significa definir uma metodologia de intervenção. Sua complexidade esta na exigência de uma definição segura para onde se quer ir e dos meios eficazes e realmente acessíveis

numa dada situação para chegar lá. (CAMPOS, apud CHIACHIO, 2007, p.35).

Cabe ressaltar que nesse ambiente relacional identificamos a presença do individualismo em meio a situação de risco social onde as relações comunitárias e formas de solidariedade não fazem parte do viver de todos que coabitam o território.

O território é um espaço para a coleta de dados empírico, o que o torna um banco real de dados. Esses dados podem ser localizados em: artigos, jornais, observações, dados elencados pelos sujeitos/usuários e documentos públicos que devem ser transformados em indicadores sociais, gerenciados pelo CRAS.

A análise dos dados obtidos nessa aproximação deverá permitir a constatação de fatos e tendências da questão e de suas circunstâncias, bem como identificar áreas que demandem pesquisas mais aprofundadas, que permitam detectar a natureza e a magnitude das questões mais relevantes. (BAPTISTA, 2007, p.51).

A sistemática de coleta de dados deve ser parte indissociável da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos no CRAS. Demandas irão permitir a constatação de fatos e de tendências identificando os aspectos de relevância tais como os fatores de ordem social, econômica e cultural que os compõem, seus problemas e suas possibilidades.

O fato de o território ser considerado figurativamente como um banco real de dados em todas as dimensões acima abordadas coloca a possibilidade concreta da construção da vigilância social no âmbito do CRAS.

Ao fazermos este estudo os elementos adquiridos servem à reconstrução de algumas práticas institucionais, pois para cada demanda identificada e codificada modificam-se as abordagens buscando-se recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento dos trabalhos.

Outro aspecto importante está em identificar os dados referentes às políticas públicas que faltam no território mediante a análise da legislação da rede social, pois é através dos diferentes campos de intervenção que se deve pautar o atendimento do CRAS.

Essa coleta de dados também propicia a movimentação de uma rede social onde a ação de outras redes estará interconectada. Desse modo os dados podem ser obtidos das redes sociais espontâneas que são aquelas articuladas entre

família, amigos, vizinhança, comunidade, quarteirão, igrejas e que são veículos de informações e serviços imediatos.

Redes de serviços sócios comunitários que são organizações formadas pela sociedade, igreja, amigos, creches, ambulatórios e abrigos, dentre outros, geralmente, têm como objetivo a articulação da comunidade identificando os serviços necessários ao bairro e melhorias nas áreas ambientais, assim como projetos de desenvolvimento da cidadania, qualidade de vida, entre outros.

Redes setoriais públicas são redes que articulam a prestação de serviços específicos e especializados nos diversos segmentos: saúde, lazer, ministério público, fórum, rede de ensino, dentre outras.

Sendo assim o trabalho do assistente social dentro do território é de suma importância por ser uma profissão de cunho interventivo, que, além de conhecer a realidade na sua complexidade, deve criar meios para transformá-la na direção social do projeto sócio profissional.

4.1.2 Gestão da matricialidade familiar no Âmbito do Centro de Referência da Assistência Social

A gestão da matricialidade familiar no marco da política de Assistência Social deve ser compreendida e balizada pela relação entre as possibilidades e limites individuais e coletivos da família e esta deve ser apreendida como parte da necessidade e não apenas como usuário.

O Assistente Social deve ponderar as determinações das demandas no território, assim como o enfrentamento dos problemas que as famílias vivenciam, considerando-as agentes de mudança por meio de resistência, resiliência, conscientização, empoderamento e protagonismo.

O trabalho interdisciplinar no CRAS deve construir um trabalho junto às famílias criando circunstâncias e estratégia para ela possa desenvolver seu protagonismo, e tornar-se proativa Romera (2008, p. 03) explicita que a família pode tornar-se:

Proativa e capaz de protagonismos, pois: a) a família pode ser um ativo elo da rede socio assistencial, tanto no entendimento, como em ações de enfrentamento de suas demandas, tornando-se apta para ampliar os patamares de cidadania; [...]; b) ela deve ser apoiada para promover mudanças objetivas e subjetivas em sua realidade ao ser mobilizada para

construir transformações na unidade familiar ou na sua comunidade, considerando-a como um agente de sua mudança (auto-mudança), que deve ser estimulada e compartilhada; c) deve-se igualmente, investir em processos de sensibilização para essas famílias possam efetivar rupturas com padrões de subalternidade que geram a “acomodação”, a “dependência”, determinadas vulnerabilidades e riscos sociais, essas devem ser auto-rupturas que culminam com avanços nos patamares de emancipação, de autonomia e auto desenvolvimento das mesmas. [...] e) a família precisa ser tratada, prioritariamente, como um agente de proteção social [...] à medida que é potencialmente capaz de assumir os deveres para com os seus [...] f) É necessário, ainda investir em ações que despertem uma visão crítica que possibilite romper com as concepções culpabilizadoras, moralizadoras, psicologizantes, e outros conservadorismos.

O profissional mediante ao aspecto da família deve ter conhecimento da função social do núcleo familiar e da sua sustentabilidade uma vez que, os sujeitos/usuários estão circunscritos a escolhas individuais e coletivas. Sabendo-se que as necessidades desenvolvem potencialidades e que a pobreza exige o cumprimento de direitos sociais, a fim de eliminar a subalternidade desenvolvendo a emancipação e a autonomia, a ação de assistência social deve estar focada no vir a ser. Dessa maneira procura-se garantir que a gestão se desloque de uma ação de assistência imediatista à carência para soluções onde a qualidade de vida possibilite mudanças não só na parte material, mas também na social.

O profissional deve exercitar um pensamento crítico que fundamente suas atitudes e formas de intervenção democrática como potencializadoras de um processo social emancipador.

Portanto, o trabalho com as famílias no que se refere à inclusão social possui duas faces:

[...] (a) o trabalho cotidiano de uma ou mais áreas, necessário para realizar um programa, projeto ou atividade, exigindo integração de ações que podem se consolidar em serviços públicos ou tramites processuais; b) matricial que são projetos de grande porte, que exigem a articulação de ações de diferentes áreas para sua concepção e desenvolvimento. Estes projetos podem compor programas e possuem prazo de finalização, a partir do qual podem ser considerados concluídos ou possam compor o rol de atividades da administração. (ROMERA, 2008 p. 5).

A matricialidade familiar articula-se como um sistema de justiça na defesa e garantia dos direitos sociais. Visa ações nos limites do território, é proposta a partir de indicadores intersetoriais sendo que tais ações devem promover a junção de políticas e setores sociais tais como: meio ambiente, obras, esportes, culturas,

educação, trabalho, justiça, saúde, assistência social e que sejam pautadas nas ações de um programa intersetorial atendendo às demandas de forma tal que promova o fortalecimento dos vínculos familiares.

Assim, conhecer e delinear as demandas no marco da concepção da ação é ponto de partida de uma gestão tangenciada pelo território na qual a propositura da ação profissional, sua execução e avaliação sejam direcionadas pelo conhecimento. O conhecimento do território e de sua realidade populacional e social é fundamental para que o posicionamento ético-político e a busca de solução das questões, efetivamente construam respostas profissionais sustentáveis que permitam prever e efetivar mudanças, ampliando os horizontes de intervenção e a potencialidade da família.

4.2 A Gestão do Centro de Referência da Assistência Social nas Dimensões: do Planejamento, da Execução e da Avaliação

Dentro do contexto da gestão social três dimensões são essenciais para a melhor organização e desenvolvimento do CRAS: o planejamento, a execução e a avaliação.

O planejamento é uma dimensão que deve ser considerada elemento essencial do processo de gestão do CRAS. Todas as ações devem ser planejadas antecipadamente considerando-se que “o planejamento é a função administrativa que definem quais os objetivos a atingir e como se deve fazer para alcançá-los” (AGLIO 2008, p.07). Deve-se considerar ainda que a gestão democrática:

[...] que envolve o processo de planejamento ou de formulação de política, expressa-se nos planos da Assistência Social. Esse planejamento deve originar-se das demandas circunscritas no CRAS e gerar um processo decisório acerca: das prioridades, objetivos, metas, estratégias, formas de efetivação das ações e da avaliação. (AGLIO 2008, p.07)

Na gestão do CRAS a relação do planejamento com os sujeitos e as demandas supõe respeito às prioridades e à viabilidade, o estabelecimento de objetivos e de metas quantificadas que levem em conta o tempo e o espaço possíveis; supõe, ainda, a previsão das formas de operacionalização das ações, assim como os recursos humanos, físicas, financeiros, materiais e o tempo necessário para a execução delas.

Para que ocorra um desempenho com qualidade, a implantação e a execução das ações exigem uma planificação que apresente propostas concretas, a formulação de um projeto de apoio além do plano básico, a respeito dos quais Baptista (2000, p.106-107) destaca;

-projeto de montagem administrativa e de capacitação do setor operacional: destinado a sistematizar a organização da unidade administrativa, determinar as tarefas e responsabilidades [...], o ritmo preliminar de funcionamento do empreendimento [...], até que a ação planejada possa ser realizada;

-projeto de seleção e treinamento de pessoal: de acordo com as finalidades do trabalho e com a tecnologia por ele exigidas [...]; o elemento engajado deve ser suplementado com a interpretação da organização, de seus objetivos e com a informação de suas regras e regulamentos;

-projeto de obtenção da participação do usuário: previsão de canais de comunicação que ofereçam condições alternativas de participação consciente do usuário e, ainda, das pessoas indiretamente ligadas ou interessadas no mesmo.

Mediante esse processo, que as ações do CRAS se convertem em benefícios, serviços, programas e projetos sociais para transformar as propostas em ações de política social.

A organização do CRAS e função de gestão são partes integrantes do processo administrativo do CRAS. Neste sentido a organização significa ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e os órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer suas atribuições e as relações entre eles. Significa constituir o organismo social e material do CRAS. Também no CRAS as pessoas os equipamentos e recursos, devem ser alocados e arranjados de maneira lógica e racional para que as atividades sejam executadas da melhor maneira possível. (AGLIO 2008, p.11)

No processo de execução das ações destacam a direção, o controle, a implantação e a abordagem interdisciplinar.

A direção é uma função da gestão do CRAS, que se coloca depois da organização e do planejamento. A função da direção é acionar e dinamizar o CRAS, e está relacionada à maneira pelo qual se prevê alcançar os objetivos, e supõe a atuação de toda a equipe que compõe a organização.

O controle, no âmbito do CRAS, possibilita o acompanhamento do planejamento e sua efetividade. Deve ser instrumento de racionalização no sentido de assegurar a observância ao programado, com transparência das ações e decisões públicas tanto do conhecimento quanto da participação.

Desse modo, a gestão do CRAS, deve comportar um plano detalhado de trabalho, quadros do desenvolvimento das ações, relatórios, cronogramas para o cumprimento das atividades e orçamento dos recursos disponíveis, assim como, demonstração dos recursos utilizados e formas e possibilidades de alocação de novos recursos.

A implantação é o início da ação efetiva, é a operação, no lugar e no tempo determinado. Deve-se ter em mente que ao inserir novos serviços e novas atitudes, podem ocorrer dificuldades e reações negativas às propostas apresentadas.

Assim sendo, considera-se a abordagem unidisciplinar, insuficiente. Em razão disso propõe-se que a ação seja interdisciplinar, e que se priorize o trabalho coletivo, de acordo com o espírito da gestão democrática, sendo que todas as ações devem ser executadas pela equipe que atua no CRAS.

Assim sendo, depois da implantação, a execução gradualmente vai se constituindo, e conseqüentemente a ação planejada vai também se evidenciando.

Em todo processo de planejamento a avaliação se faz presente, pois os objetos, o objetivo e o procedimento vão sendo reconstruído de modo dinâmico. “[...] avaliar é tomar partido em relação à realidade analisada. Portanto, em seu processo, é fundamental ter explicitado a atitude, a posição crítica que irá nortear a percepção da situação” (BAPTISTA, 2000, p.113). A avaliação está presente, assim em todos os processos de gestão, embora ela se configure como uma ação específica.

No momento da avaliação os elementos da dialética podem ser reconhecíveis, sendo que se fazem presentes desde o início do planejamento, destacando-se a dimensão:

- Do futuro - o processo de avaliação ocorre a partir do presente, por meio de uma análise do passado, com uma intencionalidade social, que deve se entender na busca de sua aceção essencial;
- Da historicidade - se faz necessário interpretar e reconstruir a intervenção em sua particularidade;
- Da contradição - quando se avalia coloca-se a proposta e seus resultados em um caminho de superação da ação;

- Do enfrentamento da reificação - dar-se-á com a ação planejada, onde se determina como o executor do planejamento controla a objetividade apresentada pela sociedade.

O exercício da avaliação busca assegurar uma permanente adequação do planejado e do executado à intencionalidade do planejamento, considerando a dinâmica das variações e desafios permanentes postos na situação enfrentada. É na medida em que permite detectar desvios, erros, bloqueios, os quais se interpõem a uma resposta significativa, que a avaliação desvela caminhos que se abrem para a superação não apenas da ação, mas também do seu planejamento. Desta maneira, subsidia as decisões relacionadas com o prosseguimento, retração, expansão e/ou reformulação do empreendimento. (BAPTISTA, 2000, p. 115)

Por meio do processo de avaliação ocorrem também mudanças nas forças internas das instituições e em sua conjuntura histórica, visto que a avaliação analisa os efeitos e as determinações das ações sobre a realidade, o que permite uma maior qualidade do trabalho e, ao mesmo tempo, a obtenção de informações acerca do “antes”, do “durante” e do “depois” da intervenção. O processo de avaliação do CRAS manifesta-se nas Conferências da Assistência Social, mas cabe à equipe técnica propor avaliações dos projetos e atividades, tanto da equipe técnica, como das pessoas envolvidas.

A relação com a população ou comunidade no território, deve sempre considerar a sua heterogeneidade. As ações do CRAS têm um alcance mais amplo, que ultrapassa os serviços, programas e projetos para os usuários. Algumas ações, tais como a prevenção, potencialização, solidariedade, articulação, organização, proteção, defesa de direitos, entre outras, devem se estender a toda população do território.

A comunidade local ou próxima pode ajudar nas ações desenvolvidas pela equipe do CRAS, como aquelas de esclarecimento coletivo, ações solidárias, participação em problematizações coletivas, manifestações e negociações, campanhas diversas, tomadas de consciência diversas, avaliações, dentre outras.

Portanto a construção de respostas profissionais sustentáveis passa pelo processo de gestão como salienta Romera (2008, p. 6):

A gestão social no CRAS faz-se por meio de um conjunto de ações de gerenciamento das respostas profissionais em três dimensões: o planejamento, a execução e a avaliação. [...] Essa gestão, nessa perspectiva desdobra-se ainda em cinco níveis: a) a **gestão processual** que é composta por múltiplas temporalidades e formas

de enfrentamento das demandas; b) **as gestões criativas**, que é definida pela capacidade de inovação, por isso, transformadora; c) a **gestão pelo conhecimento** que se afirma pelas ultrapassagens de singularidades, produção e socialização de saberes e conhecimentos, que geram graus de emancipação para todos os envolvidos. d) **a gestão por alianças**, que se efetiva por meio de pactos construtivos que ampliam a relação com a população; e) a **gestão vocalizadora que** oportuniza, no âmbito do CRAS, a expressão de seus usuários, ampliando-a e consolidando-a como direito ao auto- desenvolvimento.

4.3 Algumas Reflexões do Processo de Acolhida e do Processo de Mobilização Social

A implantação do CRAS, na perspectiva da territorialidade e da matricialidade socio familiar contribui para o rompimento de ações fragmentadas, como também, do assistencialismo, do conservadorismo, e da benemerência (que ainda podem estar presentes apesar da Assistência Social ser tratada como Política), para consolidar o princípio da universalidade e do direito social. Sendo assim, o sujeito/usuário tem um papel fundamental na construção, manutenção e transformação das causalidades.

Historicamente a assistência social teve uma identidade vinculada ao plantão social, entretanto, o cotidiano do CRAS se diferencia do plantão social, pois este é importante, para atender as demandas imediatas/pontuais apresentadas pelo usuário/sujeito inserido de múltiplas manifestações exclusão social. Sposati (1996, p.13) ressalta que:

[...] exclusão social é a impossibilidade de poder partilhar da sociedade e leva a vivencia da privação, da recusa, do abandono e da expulsão, inclusive com violência, de uma parcela significativa da população. [...] Ela inclui pobreza, não equidade, não acessibilidade, não representação pública.

O plantão social vai atender as necessidades imediatas que os usuários apresentam. Porém, sabe-se que, essa necessidade não se limita ao agora, e se faz necessário ir além para uma intervenção mais profunda baseado no conhecimento das demandas socio históricas.

O CRAS deve construir a inclusão social de seus usuários por meio de duas competências: atuar sobre as vulnerabilidades e o risco social e pessoal presentes no território referenciado, através da prevenção dos mesmos e da atenção as pessoas atingidas por essas condições.

No trabalho cotidiano o Assistência Social depara-se com as múltiplas expressões da questão social no âmbito da exclusão social, e tem como competência contribuir para a identificação e diminuição das vulnerabilidades sociais no território em diversas ações, tais como:

Prevenção de situação de risco social no território referenciado pelo CRAS; conhecimento do território e identificação de situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social (abusos, violência, negligência, abandono, trabalho infantil, discriminação e outros); fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; inserção da família e seus membros e indivíduos na rede de serviços sócio assistenciais e em outros serviços (de outras políticas) públicos; inclusão de pessoas com deficiência em serviços e ações de assistência social no território do CRAS; [...] aumento do número dos acessos de indivíduos ao documentos civis fundamentais para exercício da cidadania; melhoria das situações intra-familiares referidas pela famílias que agravam as situações de vulnerabilidade social; melhoria do contexto econômico, social, Cultural, e recreativo do território do CRAS; reconhecimento de direitos sociais, econômicos e políticos; ampliação de espaços e oportunidades de sociabilidade e protagonismo social; impacto e relação à melhoria das condições de vida das famílias referenciadas e indivíduos; resolubilidade da ocorrência de situações de vulnerabilidade social. (MAYER, 2007,p. 56)

Portanto, a gestão do CRAS deve ser caracterizada de forma democrática que necessita construir uma nova política organizacional e gerencial, movendo-se no campo dos direitos sociais envolvendo participação, liberdade, controle, poder compartilhado, sujeitos autônomos, composição de interesses.

O modo de processar as responsabilidades antes centradas no Estado, ganha ênfase na ação local, ou seja, a articulação de informações, negociações e decisões, se farão agora no Município, de forma tal que se possa alocar recursos, organizar, realizar controles, desenvolver burocracia e ainda implementar ações que venham a possibilitar a construção de um caminho que leve à construção respostas profissionais sustentáveis.

Para identificar e atuar na superação de condições de vulnerabilidade e risco pessoal e social nos território destacamos duas formas de ação: a acolhida como abordagem individual e a mobilização social como abordagem coletiva.

A acolhida das famílias, seus membros e indivíduos, na perspectiva de oferecer os serviços profissionais de caráter de proteção social no âmbito dos direitos sociais, relacionados às demandas apresentadas é uma das primeiras e mais importantes ações do CRAS. A produção e divulgação de informações são

imprescindíveis para as famílias e seus indivíduos, visto que a partir delas terão conhecimento e acesso aos programas, projetos e serviços oferecidos.

Outra ação adequada ao CRAS é o processo de mobilização, pois estes processos possibilitam o aprendizado da participação social assim como a responsabilização pelas transformações nos territórios necessários. A mobilização pode ainda torna-se, uma importante estratégia para a emancipação, autonomia e auto-desenvolvimento dos sujeitos dos territórios referenciados pelos CRAS. Sendo assim para que ocorra a mobilização social, devem acontecer diálogos individuais e coletivos de forma que possibilitem que os usuários identifiquem e visualizem suas demandas, e assim passem a compreendê-las como demandas de toda a sociedade e por isso uma demanda social, que pode ser modificada individual e coletivamente. Esse processo incentiva a participação social.

Participar ou não de um processo de mobilização social é um ato de escolha. Por isso se diz convocar, porque a participação é um ato de liberdade. As pessoas são chamadas, mas participar ou não é uma decisão de cada um. Essa decisão depende essencialmente das pessoas se verem ou não como responsáveis e como capazes de provocar e construir mudanças. (TORO e WERNECK, 1996, p. 5).

De acordo com Romera (2008 p. 09), as mudanças sociais nos territórios e nas pessoas que o habitam, são possíveis se eles se mobilizarem para tal porque envolvem vontade e dedicação.

As estratégias de mobilização possibilitam que as pessoas atuem no seu cotidiano em benefício de um propósito, sem, todavia, rescindir com as esferas familiar, social e profissional que compõem sua vida, mas aperfeiçoar o dia-a-dia, acrescentando a ele, conceitos, gestos e atitudes que o tornem melhor, obtendo resultados positivos, mediante o processo de mobilização contínua. São os resultados que mantêm um grupo de mobilização coeso, visto que estes são as modificações construídas cotidianamente na vida das pessoas.

Destacamos aqui o Assistente Social que tem o compromisso de fomentar o processo de mobilização, podendo atuar em vários grupos com o mesmo propósito, além disso, propor a discussão ou criar o imaginário para envolver as pessoas. É esse imaginário que vai dar visibilidade para o concreto.

Romera (2008, p. 09) destaca que o profissional de Serviço Social é um agente de mobilização que contribui com a formação do sentido comum, coopera na definição dos objetivos e no direcionamento dos mesmos, e ainda, pode atuar na

estruturação da estabilidade do processo, na sua manutenção e envolver as pessoas para decidir sobre as possibilidades de solução.

Todavia mobilizar é dar movimento, e assim precisamos compreender três elementos desse movimento social:

EMPODERAMENTO: Empoderar significa promover a iniciativa das pessoas, acreditando que elas são capazes de resolver os problemas que afetam diretamente suas vidas. **IRRADIAÇÃO:** A mobilização gera um movimento que vai envolvendo cada vez mais (quantidade) e diferentes (pluralidade) pessoas, de um jeito cada vez mais organizado. **CONVERGÊNCIA:** Mobilizar não é só juntar pessoas para resolver emergências. As mudanças acontecem de fato se a sociedades e articular em torno de um projeto de futuro coletivo. Se o propósito for passageiro, o processo de mobilização vira um evento, uma campanha. (DUARTE, <http://www.aracati.org.br/>)

As ações desenvolvidas com a população, no processo de mobilização, ocorrem de forma descentralizada e integrada e com a participação da mesma na definição das propostas, por meio da aproximação individual e grupal, da articulação com as famílias, com a comunidade, com os serviços e recursos presentes no bairro, como também fora dele. Neste sentido, podem ser criadas comissões locais, como a intenção de uma gestão compartilhada. Participam desta comissão: moradores do bairro, lideranças comunitárias, representantes dos serviços desenvolvidos no bairro, lideranças religiosas, donos de casas comerciais que estão no bairro, o Assistente Social, entre outros.

O processo de mobilização é proposto a partir de um imaginário, o que pressupõe uma visão de futuro. No caso do CRAS, esse tipo de ação deve promover um desejo uma vontade de conquista de mudanças no âmbito daquele território, envolvendo sujeitos que o habitam, assim como outros sujeitos que atuam no território, tais como: Entidades Religiosas, Programa Saúde da Família, Escola, Igreja, entre outros e também pessoas que se envolvem com a mudança proposta como, por exemplo: assistentes sociais, voluntários, professores, médicos, enfermeiras, estagiários, diretores, padres, pastores, dentre outros.

4.4 O Conhecimento para Gerir Proposta de Ações e a Interdiscinaridade como Aspecto Importante no Processo de Gestão

Durante sua formação acadêmica, o profissional de Serviço Social apropria-se de um rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade fundamentado em uma teoria social crítica que possibilita a compreensão da totalidade e dos problemas e desafios com os quais irá se defrontar no universo de produção e reprodução da vida social.

O conhecimento deve estar interligado com as dimensões teórico-metodológica, ético-política, técnico-operativa, com as competências e habilidades, que são fundamentais no processo de gestão e na qualidade dos serviços prestados voltados para transformação da realidade social.

Além do conhecimento o profissional deve ter uma intencionalidade que é a soma do conhecimento voltado para as dimensões política, humana e propositiva, visto que nelas encontramos a perspectiva de liberdade, do direcionamento e das escolhas dos homens.

Portanto, o profissional é capaz de acumular forças na construção de novas relações entre a comunidade e o poder público para o desenvolvimento das relações sociais e produtivas, dentro do território, entendendo que a cidadania e a democracia, para além das ideologias liberais, baseiam-se numa dimensão investigativa e interventiva e em um desempenho de qualidade.

[...]é a política com muita política, em contraposição a pequena política e à política dos técnicos, a contra política. Em outras palavras, o novo que perseguimos é o compromisso com prevalência do debate público e da participação democrática, que abra caminhos para que cidadãos organizados interfiram e deliberem nas questões de interesse coletivo, na busca de consensos possíveis para resolver os conflitos, organizar e viver a vida (IAMAMOTO, 2004, p. 5)

Para a construção de uma gestão democrática no âmbito do CRAS devemos entender que esta é construída na correlação do jogo dos poderes, na receptividade das diferenças, no processo decisório participativo, com publicidade e controle constante dos atos de poder e na afirmação da soberania popular, “este é o terreno em que um projeto ético-político profissional comprometido com a universalização dos direitos pode enraizar e expandir” (IAMAMOTO, 2004, p. 6)

Portanto, o conhecimento e a intencionalidade buscam:

A bandeira da esperança – essa rebeldia que rejeita o conformismo e derrota- contradizendo cultura da indiferença, do medo e da resignação que conduz a naturalização das desigualdades sociais, da violência, de preconceitos de gênero, raça etnia. E conseguiu manter viva a capacidade de indignação ante o desrespeito aos direitos humanos e sociais de homens e mulheres, crianças, jovens e idosos das classes subalternas com os quais trabalhamos cotidianamente. (IAMAMOTO, 2004 p. 6)

É a partir da dimensão do conhecimento e da intencionalidade que respostas profissionais sustentáveis são construídas, passando por diversas abordagens individuais e coletivas.

As abordagens individuais apareceram em sua maioria através da escutar, atendimentos, entrevistas, visitas domiciliares e deve-se colher informações, orientar, esclarecer nos processos de acolhida, fazer encaminhamentos, convite e convocações necessárias, criar estratégias de mobilização individual, sensibilização, incentivar a procura aos bens e serviços disponíveis.

As abordagens coletivas aparecerão por demandas específicas coletivas ou afins, pontuais ou processuais, sistemáticas ou assistemáticas, ou seja, por meio de ações como: reuniões, oficinas, conferências, seminários, fóruns, e campanhas. Estas demandas perpassam estratégias de convocação tais como: convite, comunicação, sensibilidade, motivação e mobilização, grupos de trabalhos e renda, treinamentos e capacitações para lazer, saúde, sócio-educativos, entre outros

Os profissionais devem priorizar as estratégias coletivas sem perder o foco ou minimizar os espaços para as individualidades, tendo clareza e objetividade das finalidades e procedimentos, despertando a disposição interna dos sujeitos/usuários e a ação do sujeito mobilizando a vontade e as responsabilidades.

A equipe do CRAS deve movimentar em volume de conhecimento em quatro níveis articulando os internamente. No primeiro nível tem-se o conhecimento relativo aos sujeitos/usuários e suas demandas ao qual articula os demais níveis de conhecimento da Política de Assistência Social, de gestão social e os específicos das áreas de formação dos profissionais que compõem a equipe e que já constituem a interdisciplinaridade.

A interdisciplinaridade na leitura institucional pode significar a qualidade das estratégias que possibilitem encontrar os espaços de avanço, identificar, priorizar e estabelecer estratégias e táticas de avanço-recuo.

No trabalho interdisciplinar, a singularidade está na profundidade do olhar, obtida pela formação e pela compreensão da realidade, respaldada nos preceitos éticos e de regulação de cada profissional. A organização do trabalho que conta com a participação de profissionais com formações diferentes de que garantir espaço de troca, por meio de estudo e planejamento das situações que receberão a interferência. (MAYER, 2007, p.61)

É muito importante destacar que o trabalho interdisciplinar vivência aprendizado e convivência com as diferenças, uma vez que estas, nos impedem, muitas vezes, de olhar as situações e as demandas como elas são.

O Trabalho interdisciplinar no CRAS efetiva-se na ação do próprio CRAS, na compreensão de sua equipe e também na relação desta equipe com outras interdisciplinaridades na rede social e principalmente nos programas matriciais que envolvem as famílias referenciadas.

Desse modo a intervenção interdisciplinar vem melhorar serviços prestados no CRAS, já que permite uma ampla leitura da realidade, enriquecendo a ação profissional, estudando e aprofundando as particularidades e, assim atuando na valorização subjetiva dos usuários dos CRAS e contribuindo para fazê-los reconhecer sua identidade.

Ao tratar a gestão no aspecto ético-político, considerando os valores filosóficos, sociais e de posicionamento, este processo ajuda a construir convergências e interdisciplinaridade no CRAS a serem efetivadas em seu cotidiano. O Código de Ética Profissional do Serviço Social (1993) compõem a defesa com as demais categorias, e assim ressalta-se a defesa dos direitos sociais, humanos e civis contra a discriminação e o preconceito e a favor:

- Da convivência e da discussão das diferenças;
- De favorecer o poder compartilhado, a co-gestão, a composição de interesses para criar a participação social dos sujeitos e usuários a fim de construir pactos coletivos e comunitários;
- De favorecer o controle social para construir compromissos na defesa da transparência e da publicidade das ações;
- Do compromisso com a competência profissional;
- Da emancipação, da autonomia e do auto desenvolvimento, e do empoderamento dos sujeitos/usuários

Deste modo, no âmbito da relação institucional o processo da construção de respostas profissionais sofre determinações institucionais que exige

resistência e superação do fatalismo. O profissional deve compreender a instituição como um espaço fluido e relacional e identificar as forças de mobilidades e as forças duras favorecendo a equipe do CRAS, mover-se nas contradições e superar o imobilismo.

Cabe aos profissionais do CRAS articular ações que rompam o isolamento, a individualização, a fragmentação, do atendimento e inserir-se no movimento construtivo das redes, dos fóruns locais, das representações e no território.

A relação sujeito/usuário no processo de construção de respostas profissionais sustentáveis é a razão do trabalho do CRAS. Portanto, é preciso situá-los no centro, como partícipes dos resultados e impactos, independente do *status* do usuário. Assim o processo é construído coletivamente.

Às respostas profissionais no âmbito da composição da rede social local/regional, ao serem desenvolvidas e avaliadas pelo CRAS, assim como o sucesso e sustentabilidades obtidos e/ou insucessos e dificuldades de resultados bem como os impactos obtidos deve ser dada publicidade e socializadas nos domínios das redes sociais, especialmente, aquelas por onde circulam os usuários, particularmente da rede socio assistencial.

Em dimensão mais ampla, partes da rede devem partilhar a construção de determinadas respostas profissionais. A rede deve ser concebida como espaço sócio-político de fortalecimento, por parte dos profissionais, de compromissos éticos. Em última instância, é a formulação de uma resposta profissional interdisciplinar e intersetorial.

As respostas profissionais devem incorporar os diversos saberes presentes na equipe do CRAS nas três dimensões da gestão social (planejamento, execução /desenvolvimento e avaliação), pois é no processo de construção de respostas profissionais sustentáveis que se constrói a interdisciplinaridade. O saber interdisciplinar é uma construção cotidiana, não está dado *a priori*, constrói-se a medida dos compromissos ético-político da equipe do CRAS. Essa interdisciplinaridade não pode ser levada para dentro do CRAS, pois é lá que se faz.

No processo de interconexão de saberes deve dar-se a convergência entre a política de assistência social, particularmente, no âmbito do SUAS/CRAS, o conhecimento das ciências que fundamentam a formação dos profissionais da equipe e os conhecimentos relativos ao processo de gerenciamento do CRAS.

[...] os diferentes saberes precisam ser explicitados na sua abrangência, na convergência com SUAS/ CRAS e na interdisciplinaridade para a superar divisão de tarefas multidisciplinares.

[...] os diversos saberes ao interconectarem-se formam uma força social potencializadora do CRAS, que possibilita a superação da subalternidade técnica e afirmando o compromisso com a população. Constroem, também, maior alcance das respostas profissionais.

O trabalho é interdisciplinar e o CRAS é um lócus de geração e socialização de conhecimentos, de superação do imediatismo na construção de resultados e impactos sociais no território. (ROMERA, 2008 p. 09)

Os profissionais devem desenvolver uma ação sócio-educativa na prestação dos serviços sociais, na viabilização dos direitos para que as necessidades dos sujeitos adquiram visibilidade no cenário público e eles possam ser reconhecidos, sabendo que, quando efetivamos o direito do usuário, estamos efetivando a qualidade dos serviços prestados no sentido de construir uma nova forma de pensar e de prática do serviço social dentro da teoria crítica e nos princípios éticos norteados pelo projeto ético-político da profissão.

5 CONCLUSÃO

Este estudo expressa o acúmulo de conhecimentos adquiridos ao longo desta formação profissional. Nessa direção o processo de construção desta pesquisa aponta que a política da Assistência Social só pode ser efetivada na sua interiorização se for compreendida na sua totalidade, o que implica a leitura crítica do contexto, em que ela formula no Brasil.

Deste modo, podemos localizá-la de forma ampla com expressões de lutas por direitos de proteção social, historicamente empreendido principalmente pela classe dos trabalhadores.

Nessa perspectiva estrita pode-se situá-la nos contornos da Constituição Federal de 1988 que a coloca no tripé da seguridade social e a partir desse ponto desenvolve-se na sua organização desde a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, passando pela Política Nacional de 1988 e 2004 e a Norma Operacional Básica-NOB culminada com o Sistema Único Assistência Social- SUAS.

A partir da leitura crítica acima exposta, a efetivação da Política da Assistência Social, particularmente as ações de enfrentamento da vulnerabilidade e risco social, devem somar ao conhecimento teórico metodológico, ético-político e técnico operativo que compõe a equipe interdisciplinar.

Nesta afirmação pode concluir que há duas competências em sua potencialidade por esse conhecimento: a territorialidade e a matricialidade familiar.

Apointa assim que a territorialidade aparece além de um espaço físico ou geográfico, marcados por contexto de correlação de força, de forma dialética e mobilização, portanto, pode ser alterado quando o conhecimento profissional direciona para potencializar seus habitantes para que possa atuar com o usuário do CRAS como sujeito que atua nas mudanças de suas vidas e da comunidade.

O apontamento conclusivo relativo à matricialidade familiar indica que a gestão do CRAS é particularmente direcionada pelo conhecimento de equipe interdisciplinar, devendo desenvolver ações com famílias, considerando a pessoa, o grupo familiar e as circunstâncias de vulnerabilidade e risco social, presentes na dinâmica de cada território. Essas ações referenciadas pelo CRAS devem ter uma

dimensão inter-profissional e inter-institucional, ultrapassando uma gestão linear e pontual.

A ação profissional, do Assistente Social envolto aos princípios ético políticos, e acoplados a uma direção social crítica, respalda o compromisso com as demandas dos sujeitos usuários compreendendo que ele é capaz de construir sua própria história. Neste sentido as ações devem ultrapassar o imediatismo, em um processo de fortalecimentos, tanto da equipe profissional, instituições, associações na participação coletiva e no exercício da cidadania e da participação popular.

Nesta dimensão o Centro de Referência de Assistência Social não pode ser visto apenas como um lugar de acolhimento e de viabilização de programas sociais, ele passa a ser um articulador de vários serviços que entrelaçam com outras políticas: saúde, educação, lazer, habitação, entre outros.

Por fim o processo de gestão social discutido neste trabalho aponta as possibilidades reais de transformação de redes locais. Para tanto a mobilização social e construção articulada em uma rede social, são estratégias fundamentais e imprescindíveis.

Desse modo à equipe do CRAS não pode ficar estático aos atendimentos imediatos e apenas orientando direito, a ação profissional tem que estar materializado com os princípios do código de ética, nas diretrizes curriculares, fazendo que o acesso aos serviços seja colocado na sua prática efetiva, não de forma utópica, mas real.

REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIO, Juliene. **Gestão Social** Texto Organizado para fins didáticos na disciplina de Gestão Social I, São Paulo, [s.n.] 2007.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Questão Social no Brasil e Serviço Social**, Brasília, DF. CEAD, 1999.

_____, **Assistência Social Brasileira: Limites e Possibilidades na Transição do Milênio**. Política de Assistência Social: uma Trajetória de Avanços e Desafios Subsídios a II Conferência Nacional de Assistência Social, Cadernos Abong, nº 30.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social Intencionalidade e instrumentação**. 2ª ed, São Paulo Veras Editora, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A Questão Social no Brasil** disponível em : <http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>. acesso em: 2008.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

BONADÍO, Valderês Maria Romera; **As Propostas de Avaliação da Política Municipal de Assistência Social na Região Administrativa de Presidente Prudente- SP**, Londrina, PR: UEL, 2003. Dissertação de Mestrado.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social 8742**.

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília, **RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004**.

BRASIL, **Norma operacional Básica de assistência Social**, Brasília, 1997.

BRASIL, **Norma operacional Básica de assistência Social**, Brasília, 1998.

BRASIL, **Sistema Único de Assistência Social – (SUAS)**, Brasília, DF: 2004.

BRAZ José Paulo Netol **Economia Política uma Introdução Crítica**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2007

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneira. **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant . **Assistência Social: reflexões sobre a Política e sua Regulação**. Revista Serviço Social e Sociedade nº 87 ano XXVI, 2006 SUAS E SUS.

CASANOVA, Pablo Gonzalez. **Mundialização, Neoconservadorismo e Desregulamentação dos Direitos Sociais**. Disponível em http://es.wikipedia.org/wiki/Pablo_Gonz%C3%A1lez_Casanova

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Convite a Filosofia**. São Paulo: Atica, 1994.

CHIACO, Bruno Neira **Os Desafios na Construção dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) nos Municípios e a Atuação Profissional**. São Paulo, Ed. Pyxis Editorial e Comunicação, 2007.

DUARTE, Neide. **Mobilização Social**: Disponível em: <http://www.aracati.org.br/>. Acesso em 01 de outubro de 2008

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais. A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Loyola, 2001.

GONÇALVES, Vera Lucia Canhoto. **Política de Assistência Social: Desafio do Gestor. Um Estudo na Região de Presidente Prudente**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A Questão Social no Capitalismo**. In Temporalism^o 3 – ano II, Brasília: ABEPSS, jan-jun,2001.

IAMAMOTO Marilda Vilela. **As Dimensõe Etico-Políticas e Teórico- Metodológico no Serviço Social Contemporâneo. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. Disponível em http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf,2004

KOGA Dirce **Cidade entre Territórios de Vida e Territórios Vividos**. Revista de Serviço Social e sociedade n72 ano XXIII, novembro de 2002

Koga Dirce. **Medidas de Cidade para a Inclusão Social . Os Desafios na Construção dos Centros de Referência de Assistência Social nos Municípios e a Atuação Profissional**. Caderno 3, CRESS-SP, Ed. Pyxis Editorial e Comunicação, 2007.

MAYER Sônia Maria da Cunha . **Funções e Ações dos Profissionais nos CRAS Medidas de Cidade para a Inclusão Social . Os Desafios na Construção dos Centros de Referência de Assistência Social nos Municípios e a Atuação Profissional**. Caderno 3, CRESS-SP, Ed. Pyxis Editorial e Comunicação, 2007.

MENDONÇA, A.M.A. **Ditadura e Direitos Sociais. A História da Constituição dos Direitos Sociais no Brasil**. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Serviço Social Curso de Doutorado em Serviço Social, 2005.

MESTRINER, M. L. **Assistência e Seguridade Social; Opções e Aproximações**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo,1992. 375f.

NETTO, José. Paulo. **Capitalismo Monopolista e o Serviço Social**. 3^a. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NOUGUEIRA, Marco Aurélio. **Os direitos de cidadania como causa cívica: o desafio de construir e consolida direitos no mundo globalizado**. Fortaleza: XI Congresso Brasileiro de Assistente Social, 2004.

PAIVA, Beatriz Augusto. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate**. Revista Serviço Social e sociedade n^o 87 ano XXVI, 2006 SUAS E SUS

PATAJOS Luziele **Gesto da Informação do SUAS**. Revista Serviço Social e sociedade nº 87, ano XXVI, 2006 SUAS E SUS.

PONTES, Reinaldc Nobre. **Mediação Categoria Fundamental para o Trabalho do Assistente Social. Capacitação em Serviço Social e Política. Módulo II: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999.

PEREIRA, Potyara, Amazoneira. **Necessidades Humanas: Subsídios a Crítica dos Mínimos Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara, Amazoneira. **A metamorfose da questão social e Reestruturação das Políticas Sociais**. Capacitação em Serviço Social e Política. Módulo I: Crise contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999.

ROMERA, Valderês. Maria. **Mobilização Social**. Texto Organizado para fins didáticos na disciplina de Oficina de Formação Profissional III, São Paulo, [s.n.] 2008.

ROMERA, Valderês Maria. **Gestão no CRAS**. Texto Organizado para fins didáticos na disciplina de Trabalho e Processo de Trabalho do Serviço Social, São Paulo, [s.n.] 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2007.

SILVA, Ademir . Alves. **A Gestão da Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência Social** – São Paulo: Cortez;2004.

SPOSATI Adalíza. **Exclusão Social abaixo da Linha do Equador**. disponível em <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>,1998.

SPOSATI, Aldaiza. **Regulação Social Tardia: Característica das Políticas Sociais Latino Americanas na Passagem entre o Segundo e Terceiro Milênio**, 2002. VII Congresso Internacional de CLAD sobre a reforma do estado e da administração publica, Lisboa Portugal. 8/10/2002.

SOUZA, Regina Sueli. **Políticas Sociais Setoriais e por Segmento. Agrária. In Capacitação em Serviço Social e Política Social – módulo 3**, Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distancia, 2000.

VIEIRA, Everaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VASCONCELOS. Eduardo Mourão. **Saúde Mental e Serviço Social: O desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

WANDERLEY. Luis Eduardo et al. **Desigualdade e Questão Social**. São Paulo: EDUC,2004.

TORO, José Bernardo e WERNECK Nísia Maria Duarte. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação**, UNICEF-Brasil, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**, 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996