

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) instituído através da NOB SUAS/2005 surge no intuito de operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social (2004) e o direito à Assistência Social consagrado na Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Nessa perspectiva o SUAS organiza: serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, além da Rede Socioassistencial (própria e privada) e do Trabalho Social com Famílias. Sua implementação tem sido fruto de diversas pesquisas e produções científicas em todo o Brasil. No Piauí não tem sido diferente - professores, pesquisadores e profissionais tem desenvolvido seus estudos sobre o tema, abordando diversos aspectos: a gestão, o trabalho profissional, o trabalho social com famílias, a relação público e privado, dentre outros. O que constitui capital social significativo sobre o SUAS. Dessa forma, no intuito de divulgar esses estudos, o grupo de Assistentes Sociais, aqui denominado - autoras - apresenta suas produções acadêmicas com o propósito de contribuir com o debate sobre o SUAS a partir da realidade piauiense.



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PIAUIENSE



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PIAUIENSE

Contribuições ao debate

Iracilda Alves Braga (Org.)

Rosilene Marques
Sobrinho de França

Maria D'Alva
Macedo Ferreira

Adriana de Moura
Elias Silva

Teresa Cristina
Moura Costa

Marfisa Martins
Mota de Moura

Luciene Ferreira
Mendes de Carvalho

Mauricéia Ligia
Neves da Costa Carneiro

Iracilda Alves Braga

Izabel Herika Gomes
Matias Cronemberger

Solange Maria Teixeira

Karla Vianna
Azevedo de Oliveira



**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO CONTEXTO PIAUIENSE**
contribuições ao debate



IRACILDA ALVES BRAGA

ORGANIZADORA

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO CONTEXTO PIAUIENSE
contribuições ao debate





UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor: Prof. Dr. José de Arimatéia Dantas Lopes

Vice Reitora: Dra. Nadir do Nascimento Nogueira

Superintendente de comunicação social

Dra. Jaqueline Lima Dourado

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Ricardo Alágio Ribeiro (Presidente)

Prof. Dr. Antônio Fonseca dos Santos Neto

Profa. Ms. Francisca Maria Soares Mendes

Prof. Dr. José Machado Moita Neto

Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima

Profa. Dra. Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz

Prof. Dr. Viriato Campelo



Editora da Universidade Federal do Piauí

Campus Ministro Petrônio Portela



CEP: 64049-550 – Ininga – Teresina – PI – Brasil

S623 O Sistema Único de Assistência Social no contexto piauiense : contribuições ao debate / Iracilda Alves Braga, Organizadora. – Teresina: EDUFPI, 2018.

216 p. : il.

ISBN: 978-85-509-0343-9

1. Assistência Social - Piauí. 2. Sistema Único de Assistência Social. 3. Trabalho Social. 4. Família. 5. Gestão Pública. I. Braga, Iracilda Alves.

CDD 361.398 122

Elaborado por Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB-3/1282

SUMÁRIO

Prefácio.....	7
<i>Ana Vieira</i>	
Notas sobre as autoras.....	13
1 Tendências da ação do Estado na política de Assistência Social em tempos neoliberais: aspectos do SUAS no Estado do Piauí.....	19
<i>Rosilene Marques Sobrinho de França; Maria D'Alva Macedo Ferreira</i>	
2 A política de Assistência Social como uma ação do Estado Democrático de Direito.....	39
<i>Adriana de Moura Elias Silva</i>	
3 A gestão da política de Assistência Social no Estado do Piauí: incursão histórica e determinantes da configuração do Sistema Único de Assistência Social.....	59
<i>Teresa Cristina Moura Costa</i>	
4 A Assistência Social entre o público e o privado: contribuições ao debate no Sistema Único de Assistência Social.....	85
<i>Marfisa Martins Mota de Moura</i>	
5 O programa Bolsa Família e a pobreza: compreendendo e problematizando a realidade brasileira e teresinense.....	107
<i>Luciene Ferreira Mendes de Carvalho</i>	

6	O percurso da política de Assistência Social até o SUAS: a experiência de Teresina.....	129
	<i>Mauricéia Ligia Neves da Costa Carneiro</i>	
7	Trabalho social com famílias: requisições profissionais e especificidades metodológicas no SUAS.....	151
	<i>Iracilda Alves Braga</i>	
8	Processo de trabalho da/o assistente social no Sistema Único de Assistência Social: em cena os serviços de acolhimento institucional e no judiciário.....	173
	<i>Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger; Solange Maria Teixeira</i>	
9	O processo de trabalho do/a assistente social no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e sua relação com a autonomia das famílias.....	195
	<i>Karla Vianna Azevedo de Oliveira</i>	

PREFÁCIO

ANA VIEIRA¹

A coletânea O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PIAUIENSE: contribuições ao debate, publica pesquisas de docentes de diferentes Instituições de Ensino Superior no estado do Piauí, discutindo distintas dimensões da assistência social, num dos estados mais pobres e desiguais do país.

Expressa o trabalho de pesquisadoras para conhecer, de forma crítica, a realidade onde trabalham, os usuários e os serviços socioassistenciais, numa área de política social relativamente nova, ainda marcada por contradições entre direito e não direito (assistência/benemerência/caridade). Uma área em que assistentes sociais têm lutado, ao longo de anos, para constituir um espaço de cidadania, apesar de reconhecer que, através desse processo atuam nos limites da emancipação política.

Nessa coletânea, a constituição da assistência social enquanto política é apresentada em suas contradições, como instrumento de materialização de direitos e, ao mesmo tempo, respondendo às necessidades do capital, apontando para a garantia da reprodução material da força de trabalho e do consenso de classes. São objeto de análise, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, a Política de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implantado a partir de 2005, a gestão do SUAS, o Programa Bolsa Família, o trabalho com famílias, processos de trabalho do assistente social no SUAS, a relação público-privado presente na assistência social.

¹ Professora Titular da UFPE, Coordenadora do DINTER em Serviço Social

A coletânea contempla a reflexão sobre as tendências da assistência social no país, considerando que, desde o momento de sua implementação, a Política de Assistência Social brasileira se vê em meio ao ajuste neoliberal, iniciado no período de redemocratização do país, reduzindo o fundo público para as políticas sociais. O enfrentamento da pobreza é tolhido, especialmente a partir da segunda metade da década de 2010, justamente quando cresce o desemprego, a precarização do trabalho, a terceirização.

Os textos apontam para o que deve ser a finalidade da assistência social - que garanta direitos no campo da seguridade social, a universalização da proteção social e a primazia da responsabilidade estatal. Apesar dessa perspectiva vigente na Política de Assistência Social brasileira, discute-se na coletânea, a dificuldade de tratar a assistência social como um direito próprio das sociedades democráticas, com a concepção de assistência como doação, caridade ainda presente e pulsante no governo federal, nos estados e municípios.

Uma ênfase da coletânea está na trajetória da Política de Assistência Social no Estado do Piauí, seja na perspectiva da trajetória histórica, da gestão, das dificuldades de concretização. Nesse Estado reconhecidamente pobre, situado na região Nordeste do país, aponta-se o quanto essa política pública já conseguiu avançar, mas também o muito que precisa ser concretizado e garantido.

Uma das limitações discutidas em relação ao SUAS no Piauí, indica que o investimento na transferência direta de renda, seguindo a tendência nacional, supera o investimento na estruturação em serviços e benefícios. Ressalta-se que o financiamento dessa política, sofre com a fragilidade do cofinanciamento estadual e federal para que os municípios possam organizar e ofertar os serviços de proteção social básica e especial, bem como as ações necessárias à gestão, sobretudo, a vigilância socioassistencial e o monitoramento e a avaliação dos serviços, conforme prevê o artigo 195 da Constituição Federal de 1988. No Piauí, somente em 2018 o governo do Estado assume o cofinanciamento da política, com um atraso de 13 (treze) anos de implantação do SUAS, com rebatimentos negativos na proteção social, diante da frágil arrecadação dos municípios de pequeno e médio por-

te do Estado, que se mostram dependentes dos repasses do governo estadual para desenvolver ações assistenciais.

A relação entre o Estado e a Sociedade Civil, mediada pelas ONGs, também é discutida na coletânea, o que não poderia deixar de ocorrer, diante da importância que a relação público-privado vem assumindo no país, configurando um espaço de mercadorização de direitos sociais. O Estado brasileiro abre mão de construir suas próprias organizações de atendimento a crianças, adolescentes, idosos e idosas, pessoas com deficiência, estabelecendo e consolidando parcerias com entidades sem fins lucrativos, que imprimem suas marcas, nem sempre o direito social, às ações e serviços prestados. Numa dinâmica permeada por interesses e projetos contraditórios, entre conflitos e cooperação, na Política de Assistência Social os interesses públicos e privados em alguns momentos parecem confundir-se. Mas se busca ultrapassar essa aparência e revelar o que ela esconde.

O Programa Bolsa Família, alvo de redimensionamento na segunda metade da década de 2010, caracterizado pela redução de beneficiários, não tem caráter de direito e depende da decisão política do governo federal para ampliar a cobertura e ter garantia de dotação orçamentária. Caracteriza-se, portanto, como política social limitada e excludente, assistencial e focalista, de caráter conservador, que exerce um controle dos pobres, atuando apenas na linha de alívio da pobreza, obedecendo à orientação de organismos internacionais.

Procura-se ressaltar na coletânea, que o Estado, responsável pela provisão de serviços e benefícios socioassistenciais, se desresponsabiliza ao não promover as condições objetivas necessárias à sua realização e concessão. A família, então, é responsabilizada por sua pobreza.

Alguns textos da coletânea discutem o Serviço Social, e as contradições para operacionalizar seu Projeto Ético-Político Profissional, diante das demandas imediatistas, frequentes na área de assistência social, reprodutoras da ordem vigente.

Destaca-se que a partir do governo Temer, iniciado em 2016, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ampliaram-se as ameaças às conquistas já delineadas no incipiente SUAS. O desmonte

das políticas sociais, sob esse governo, é trazido à reflexão, ao mesmo tempo em que se indica a necessidade de defesa dos direitos sociais.

Essa coletânea pode contribuir para nos fortalecer teoricamente quanto à insurgência diante do processo de desmonte do SUAS e das demais políticas sociais, pelas quais assistentes sociais lutam, buscando sua universalização e consolidação. Certamente essas políticas não são implementadas exatamente como assistentes sociais planejariam, em consonância com os valores éticos, políticos e sociais, que defendem uma sociedade sem exploração de classe, gênero, etnia. Mas nossas lutas imprimem os valores do Serviço Social no processo de sua consolidação – direito, universalização, respeito a cidadãs e cidadãos, trabalhadoras e trabalhadores que sofrem com os processos de reestruturação produtiva, e o neoliberalismo que se acentua no país.

Destacamos que, alguns dos artigos aqui apresentados foram produzidos num programa de doutoramento que valoriza a solidariedade entre instituições de ensino superior com distintos níveis de consolidação, através Doutorado Interinstitucional (DINTER), aprovado pela CAPES, entre a Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, sediada em Recife (nível 6 pela CAPES) e o Instituto de Educação Superior Raimundo de Sá, na cidade de Picos/Piauí, iniciado em 2013. Sua realização teve a finalidade de contribuir à qualificação de docentes, pesquisadores e instituições de ensino da região Nordeste, especialmente do interior dessa região. Através do DINTER construímos relações pessoais e profissionais que tendem a ser duradouras, marcadas pela perspectiva do Projeto Ético-Político do Serviço Social, estendendo-se a redes de pesquisa, que vão exigir o suporte de agências de fomento à pesquisa governamentais.

Outros artigos da coletânea são de docentes e ex-discentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI, que tem seu foco na análise da ação do Estado em resposta às necessidades sociais, contribuindo para gerar conhecimentos na região e sobre ela.

Os textos convidam à reflexão e incitam à luta por menos desigualdade e pobreza; por autonomia, emancipação e plena expansão

dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e autoritarismo; pela consolidação da cidadania e da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; em favor de políticas públicas que garantam a universalidade de acesso aos bens e serviços, e sua gestão democrática. Apontam a necessidade de articulação de assistentes sociais com outras categorias profissionais e com as lutas gerais de trabalhadores, para a construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero.

NOTAS SOBRE AS AUTORAS

Elas, assistentes sociais, pesquisadoras, professoras, profissionais, mães, filhas, esposas, irmãs, companheiras, amigas – portanto, **nós**.

Nós em meio às adversidades e ao encantamento de sermos mulheres – **elas**, com nossos diversos eus – apresentamos nossas contribuições ao debate sobre o SUAS no contexto piauiense. Essas contribuições advêm do resultado das nossas produções no campo acadêmico quando da realização de nossas pós-graduações: mestrados, doutorados e pós-doutorados, nas quais discutimos e buscamos deslindar o Sistema Único de Assistência Social, o qual também é objeto de intervenção de algumas de **nós**.

Devemos acrescentar a **nós**, nossas docentes orientadoras – **elas** foram determinantes nesse processo de construção, nosso muito obrigada! Compartilhamos aqui um pouco do que construímos e colhemos com vocês. E **ela**, nossa prefaciadora, Profa. Dra. Ana Vieira, é um privilégio!

Nosso universo feminino na construção do livro “O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PIAUIENSE: contribuições ao debate”, para **nós** uma conquista acadêmica, não exclui **Eles**. Nossos sinceros agradecimentos a todos os homens e mulheres que contribuíram conosco.

Apresentamos agora um pouco de cada uma de **nós**, porque cada uma representa um ser em particular – **Elas...**

(Por Iracilda Braga)

ADRIANA DE MOURA ELIAS SILVA

Assistente social e psicóloga atuando na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) como gestora da educação técnica profissional e do programa de acesso ao ensino técnico profissional (PRONATEC) desde

de 2015. Atualmente, conselheira estadual de educação. De 2003 a 2013 exerci o papel de gestora pública do Programa Social Bolsa Família nos âmbitos estadual e federal, contribui na gestão, discussão e implementação do Sistema Único de Assistência Social(SUAS), possuo pós-graduação em Políticas Públicas (mestrado - UFPI).

E-mail: adrianamourena@hotmail.com

IRACILDA ALVES BRAGA

Assistente social da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI). Tenho o prazer e o privilégio de colaborar com a gestão da Política de Assistência Social de Teresina desde 2013, atualmente colaboro na Assessoria Técnica. Sou professora por identificação e paixão. Possuo pós-graduação em Políticas Públicas (mestrado – UFPI) e em Serviço Social (doutorado – UFPE). Fui bolsista da Fundação Ford (mestrado), contemplada com o Prêmio Sergio Arouca (2008). Minha experiência na docência situa-se na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas, Processo de Trabalho do Serviço Social, Pesquisa Social e Movimentos Sociais desenvolvendo, principalmente, os seguintes temas: Política de Assistência Social e de Saúde; Sistemas de proteção social e políticas sociais.

E-mail: iracildabraga@yahoo.com.br

IZABEL HERIKA GOMES MATIAS CRONEMBERGER

Assistente social, atuo em Serviços de Referência em Saúde de alta e média complexidade, no prazeroso trabalho com pessoas com deficiência. Entusiasta pela docência, compartilho palestras, cursos, oficinas, conferências e disciplinas em cursos de graduação e pós-graduação. Com mestrado e doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e especialização em Administração de Recursos Humanos junto à UFPI. Entre as minhas categorias de reflexão profissional e intelectual estão: políticas públicas; família; trabalho social com família; processo de trabalho da/o assistente social; criança e adolescente; direito à convivência familiar e comunitária, pessoas com deficiência, e saúde da família e comunidade.

E-mail: izabel_herika@hotmail.com

KARLA VIANNA AZEVEDO DE OLIVEIRA

Sou Assistente Social (UFPI), especialista em Saúde Coletiva (UNICSUL) e mestre em Políticas Públicas (UFPI). Desde 2005 dedico-me ao trabalho na Política de Assistência Social no Piauí, atuando tanto no provimento quanto na gestão dos serviços, em prol de um padrão de proteção social amplo e de qualidade. Possuo ainda a grata satisfação de ser trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social nas esferas pública (Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Políticas Privadas – SEMCASPI) e privada (Associação Norte Brasileira de Educação e Assistência Social – ANBEAS), possuindo ainda atuação como Conselheira Municipal de Assistência Social de Teresina e Conselheira Estadual de Assistência Social do Piauí, ambos na representatividade de organização não-governamental, no segmento entidade prestadora de serviço. Atuo principalmente nos seguintes temas: Serviço Social, Processo de Trabalho, Trabalho Social com Famílias e Controle Social. E-mail: karlavao@hotmail.com E-mail: karlavao@hotmail.com

LUCIENE FERREIRA MENDES DE CARVALHO

Sou doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2017), possuo mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI (2008), especialização em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí (2005) e graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2002). Atualmente, estou coordenadora do curso de Serviço Social do Centro Universitário Santo Agostinho-UNIFSA, também sou docente da graduação e da pós-graduação em Família e Políticas Públicas. Minha trajetória profissional é marcada por experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas, Gestão Pública e Privada e Formação Profissional. E-mail: lufmcarvalho@hotmail.com

MARFISA MARTINS MOTA DE MOURA

“Muito prazer, sou assistente social” atuando na área desde 1993, atualmente, integrando o quadro da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) e da Secretaria de Assistência Social (SASC). Sou especialista em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescente pelo Laboratório da Criança – LACRI/USP e em Gestão das Cidades pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tenho pós-graduação em Políticas Públicas (mestrado – UFPI/2009) e em Serviço

Social (doutorado – UFPE/2017), atuando na docência superior desde 2003. Áreas de interesse de pesquisa: Estado, Sociedade, Movimentos Sociais, Política de Assistência Social, controle social, Criança e Adolescente e gestão Pública.

Email:marfisamota@hotmail.com

MARIA D'ALVA MACEDO FERREIRA

Professora doutora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí; doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC); pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e o Serviço Social. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Tutora do Pet Serviço Social. Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, juventude, direitos humanos, avaliação de política pública e gestão pública.

E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br

MAURICÉIA NEVES DA COSTA CARNEIRO

Assistente Social da Prefeitura Municipal de Teresina-PMT. Atuou como Secretária Municipal de Assistência Social (SEMTCAS). atualmente exerce a função de Secretária Executiva do SUAS(SEMCASPI). Possui graduação em serviço social-UFPI, especialização em Recursos Humanos-UFPI, mestrado em serviço social-UFRJ e doutorado em Serviço Social PUC/ SP. Tem experiência na docência na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas, Gestão Social e Processo de Trabalho do Serviço Social. Capacitadora em temas relacionados à Família e Política de Assistência Social; Sistemas de Proteção Social e Políticas Sociais, Gestão Social em Redes.

E-mail:mnevesdacosta@gmail.com

ROSILENE MARQUES SOBRINHO DE FRANÇA

Professora doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI); mestre e doutora em políticas públicas (UFPI); graduada em Serviço Social, Direito e História; especialista em Direito e Processo Civil e em Gestão de Cidades (Fundação Getúlio Vargas/RJ);

pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. Coordenadora Adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, assistência social, direitos humanos, família, gerações e gênero.

E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com

SOLANGE MARIA TEIXEIRA

Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Possui pós-doutorado em Serviço Social pela PUC-SP (2009), doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2006), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998) e graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (1991). Atua na graduação em Serviço Social e na pós-graduação em Políticas Públicas. Vencedora do Grande Prêmio Capes de Teses (2007). Tem experiência na docência, pesquisa e extensão na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas, Envelhecimento e Família, desenvolvendo, principalmente, os seguintes temas: Família e Política de Assistência Social; Sistemas de proteção social; Envelhecimento e políticas sociais para os idosos.

E-mail: solangenteixeira@hotmail.com

TERESA CRISTINA MOURA COSTA

“Toda pessoa sempre é a marca das lições diárias de outras tantas pessoas”

Sou assistente social da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas, onde atuo na Política de Assistência Social desde 2005, colaborando com a execução, o assessoramento e a gestão de serviços e benefícios do SUAS. Também sou docente do curso de graduação em Serviço Social e coordeno uma pós-graduação *lato sensu*. O compromisso com a política social e com a formação profissional impulsionou a necessidade de investigá-la no campo científico, razão pela qual venho aprofundando meus estudos na área. Possuo mestrado em Políticas Públicas (UFPI) e doutorado em Serviço Social (UFPE).

E-mail: tcmcosta@hotmail.com

TENDÊNCIAS DA AÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS: ASPECTOS DO SUAS NO ESTADO DO PIAUÍ

ROSILENE MARQUES SOBRINHO DE FRANÇA
MARIA D'ALVA MACEDO FERREIRA

INTRODUÇÃO

O artigo intitulado “Tendências da ação do Estado na política de Assistência Social em tempos neoliberais” é resultado de pesquisa bibliográfica e documental, com o objetivo de analisar como essa atuação se apresenta na contemporaneidade, diante das diretrizes para a gestão e a operacionalização das ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fazendo-se algumas aproximações tendo como base a realidade do estado do Piauí.

A ação do Estado no capitalismo é perpassada por mediações e concepções que definem a sua configuração e formas de atuação nas esferas pública e privada, estabelecendo marcos e diretrizes definidoras das relações que se estabelecem com a sociedade e com o mercado.

No sistema capitalista, as relações políticas, econômicas e sociais se relacionam com as formas de produção e de exploração, configurando processos de reprodução da vida social a partir de determinantes eco-

nômico-materiais que se constroem em cenários de profundas contradições, contexto em que a pobreza¹ se apresenta como uma expressão da acumulação capitalista (NETTO; BRAZ, 2009; GASPAROTTO; GROSSI; VIEIRA, 2014).

Para Marshall (1967), a cidadania pressupõe a garantia dos direitos civis, políticos e sociais. A materialização desses direitos na realidade concreta é perpassada por desafios frente à apropriação da riqueza produzida a partir da divisão social e técnica do trabalho, com a promoção de processos de exploração, de desigualdades e de alienação, que, por sua vez, se reproduzem na vida social. Em tempos neoliberais e de globalização capitalista, as expressões da pobreza, de fragilização de vínculos e de precarização do trabalho, são abordadas dissociadas das questões estruturais do sistema capitalista, com ajustes fiscais, restrições de direitos e privatizações, apontando para um panorama de profundas alterações no modelo de política pública.

O trabalho está dividido em duas seções. A primeira examina a Assistência Social no contexto brasileiro pós ajuste neoliberal; a segunda discute as tendências da ação do Estado na política de Assistência Social considerando alguns aspectos do SUAS no Piauí.

1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO PÓS AJUSTE NEOLIBERAL

As ações assistenciais no Brasil até o final do século XIX e início do século XX tinham como base a caridade aos pobres, aos doentes e aos incapazes, evoluindo para ações pontuais do Estado baseadas na filantropia, na liberalidade e no favor, com significativas inflexões das concepções higienistas, desenvolvimentistas e comunitaristas a partir de 1930, pautadas no paternalismo, assistencialismo, disciplinamento, aconselhamento e responsabilização de indivíduos, famílias e grupos sociais pelas expressões da questão social, contexto em que a pobreza

¹ A categoria pobreza tem um caráter multidimensional e pode ser analisada a partir de várias perspectivas. No meio social, os sujeitos que a vivenciam têm sido vistos, na lógica do capital, a partir de vários estereótipos - “preguiçoso”, “indolente”, “perigoso”, “transgressor” (IAMAMOTO, 2005; VERONEZE, 2017, p. 346).

é problematizada a partir de instrumentos de vigilância e repressão (DI GIOVANNI, 1998).

Para Boschetti (s. d), a proteção social exercida pelo Estado no modelo bismarckiano deu origem à Previdência Social, visando assegurar a garantia de renda aos trabalhadores nas situações que os impossibilitam de exercer suas atividades, sendo que o modelo beveridgiano com caráter assistencial criou as bases para a formatação de ações de Assistência Social para a prevenção e enfrentamento da pobreza.

Com o estabelecimento do capitalismo no Brasil a partir de 1930, a ação do Estado pautou-se pela segregação socioterritorial, com mediações entre as classes sociais e adequação do país aos processos de urbanização, industrialização e modernização. Diante da criação da Lei Brasileira de Assistência (LBA), a referida ação baseou-se em diretrizes assistenciais e paternalistas, sem conseguir enfrentar as expressões da questão social, notadamente a pobreza, que no capitalismo se relaciona com as contradições e explorações.

O modelo assistencial e a lógica do seguro ganharam novos patamares a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a ação estatal passou a ser exercida mais efetivamente diante de contingências econômico-sociais, ampliando os compromissos e as responsabilidades frente às expressões da questão social (OFFE, 1984; RAWLS, 2003).

Ao analisar esse processo de configuração da proteção social, Esping-Andersen (1991) destaca que o Estado de bem-estar social configurou-se nos seguintes regimes: a) Liberal, com ação focalizada nas situações de pobreza, transferências universais bastante reduzidas e planos de Previdência Social voltados para trabalhadores de baixa renda; b) Conservador, a partir de um corporativismo estatal, com oferta subsidiária de apoios à família; c) Social-Democrata, com ofertas baseadas nos princípios de universalização e desmercadorização, com atuação em prol de melhoria nos padrões de qualidade de vida de indivíduos e famílias.

Ao examinar a proteção social exercida pela ação do Estado no contexto latino-americano antes do ajuste neoliberal, Mesa-Lago (2006) aponta a existência de programas de seguro social a partir da década de 1970, com desenvolvimento tardio e ações assistenciais promovidas pela sociedade civil, visto que a atividade estatal estava mais centrada nas

ações de saúde e de previdência social.

A Constituição Federal de 1988 representou a culminância dos interesses da sociedade civil no sentido da construção de um Estado democrático de direito ao apresentar em seu bojo as diretrizes para a implementação de um sistema de Seguridade Social baseada no tripé Previdência Social, Saúde e Assistência Social, com ações pautadas na integração e participação. Nesse contexto, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da Assistência Social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, colocando-a na condição de política pública com foco na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Franzone (2007) destaca que as ações protetivas no Brasil, pós ajuste neoliberal, têm como base o modelo estatal produtivista, com intervenções voltadas para a garantia da regularidade do funcionamento do mercado. Desse modo, contraditoriamente, sem efetivação das conquistas formalmente asseguradas, na década de 1990, a onda neoliberal é acatada no Brasil a partir de um reformismo estatal e restrições de direitos, com privatizações e cortes nos gastos sociais. Coadunando-se com as diretrizes liberais/ residuais, o Estado brasileiro passa a exercer a sua ação a partir de programas de transferência de renda, com atendimento às necessidades sociais pela via do mercado e atuação focalizada em indivíduos e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (TAVARES, 2002; VIANNA, 2005; DULCE, 2009).

O modelo estatal familista implantado no Brasil e em diversos países latinoamericanos caracterizou-se pelo baixo nível de cobertura do bem-estar social e alto grau de desproteção, diante do encolhimento do Estado e de significativos entraves à materialização dos direitos e ao exercício da cidadania.

Na realidade brasileira, a ação estatal passou a ser redimensionada pelas seguintes tendências a partir da década de 1990: a) reformas no campo jurídico-legal e administrativo, com ajustes fiscais que afetam sobremaneira a oferta de serviços; b) abordagem da pobreza de forma descontextualizada dos determinantes econômico-sociais que a ensejam, com um caráter a-histórico, dissociando-a da discussão relativa à questão social; c) subordinação dos direitos sociais a uma gestão da po-

breza e da escassez.

A partir de 2004, foram aprovados documentos normativos e regulatórios visando à implantação de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, dentre os quais podem ser citados: a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130/2005, que dispõe sobre a organização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, aprovado pela Resolução CIT nº 7/2009, bem como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009. Os referidos marcos normativos e regulatórios tiveram importantes desdobramentos em âmbito federal, estadual e municipal no que se refere à organização do SUAS, no sentido da garantia dos direitos de proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2010).

O Sistema Único da Assistência Social organizado a partir de 2005 teve como base modalidades protetivas que inter-relacionam as concepções de vínculo, pertencimento, intersetorialidade e atuação socioterritorial, com ações voltadas para os segmentos e grupos sociais vulneráveis em decorrência de pobreza, fragilizações, precarizações e violências, que são, na verdade, expressões da questão social e das desigualdades estruturais do sistema capitalista.

As ações e recursos no âmbito do SUAS são pactuados nas Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs) e na Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com procedimentos acompanhados pelos respectivos conselhos gestores, que exercem o controle social da política de Assistência Social (BRASIL, 2014).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais dispõe que os Serviços de Proteção Social Básica deverão estar articulados ao CRAS/PAIF, com orientações, atendimentos, acompanhamentos e encaminhamentos, visando fortalecer os vínculos familiares e comunitários, no sentido da autonomia de indivíduos e famílias, tendo em vista a garantia dos direitos, sobretudo, à convivência familiar e comunitária.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias e indivíduos

com direitos violados e/ou ameaçados, com apoios protetivos e atendimentos nos serviços de Média Complexidade quando ainda não tiver ocorrido o rompimento de vínculo familiar, e, na Alta Complexidade, quando necessitar de atendimento fora do núcleo familiar de origem.

Assim, a família é apresentada como mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade a partir de diversos formatos, contexto em que o Estado passa a atuar por meio de subsídios às famílias cujos membros encontram-se vulneráveis, em risco ou com direitos violados.

No campo técnico-político, a Assistência Social na perspectiva do SUAS abrange um conjunto de práticas que são de fundamental importância para o aprimoramento da gestão (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), contexto em que o Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) assume um relevante papel na condensação das informações socioeconômicas de indivíduos e famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, como base de referência para a inclusão destes em programas sociais.

Nessa perspectiva, o papel da Assistência Social consiste em promover as relações sociais potencializadoras do acesso a direitos e a bens socialmente construídos, sendo, necessariamente, uma política intersetorial com estreita relação com as demais políticas públicas e com o sistema de garantia de direitos.

A tendência de desmonte de direitos em tempos neoliberais se faz presente sobremaneira a partir de um arcabouço jurídico-normativo e a revisão de metas fiscais que privilegia os benefícios em detrimento dos serviços. Essa tendência da ação do Estado remete à fragilização da rede de serviços com significativos reflexos junto a indivíduos e famílias.

Os ajustes no contexto da política de Assistência Social têm sido no sentido do desenvolvimento de uma ação estatal focalizada, pautada pelos interesses do mercado, o que tem promovido uma retração das conquistas sociais e um distanciamento das ações necessárias à redistribuição de renda e à redução das desigualdades sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI; SALVADOR, 2006; SANTOS; TORRES, 2015).

As metas fiscais que vêm sendo exigidas e propagadas como necessárias ao equilíbrio das contas públicas tem promovido retroces-

so social, aumento da pobreza, elevação dos índices de desemprego e precarização dos vínculos trabalhistas, o que afeta, sobremaneira, a operacionalização das políticas públicas, sobretudo a de Assistência Social, historicamente perpassada pela pontualidade e fragmentação, fazendo com que a sociedade salarial na perspectiva abordada por Castel (1998) seja algo cada vez mais distante na realidade brasileira.

2 TENDÊNCIAS DA AÇÃO DO ESTADO NO CONTEXTO DO SUAS: ASPECTOS DESSA REALIDADE NO ESTADO DO PIAUÍ

No pós-Constituição Federal de 1988, os ajustes fiscais executados na era FHC e Lula serviram de suporte para o desenvolvimento de uma política de Assistência Social focalizada, com base em programas de transferência de renda para atendimento a situações de pobreza e extrema pobreza.

A partir de 2005, ocorreu a organização e implementação do SUAS no Brasil com base em agendas e protocolos integrados à gestão de programas sociais, com recortes focalizados e provisões que inter-relacionam o Estado, o mercado e a família.

Nesse contexto, apesar de a agenda social nos governos Lula e Dilma ter sido apresentada como estratégia e confluência dos fluxos de discussão e de operacionalização da política de Assistência Social, favorecendo a organização e a estruturação do SUAS, a conjuntura política não permitiu o desenvolvimento de mudanças efetivas na relação entre os entes federados (União, estados e municípios), com a exequibilidade do financiamento necessário à organização dos serviços de proteção social básica e especial, capaz de favorecer a efetivação e a consolidação de um sistema descentralizado e participativo com a cobertura de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades apresentadas por indivíduos e famílias nos municípios brasileiros (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011; PINHEIRO JÚNIOR, 2014).

Embora o desenho institucional do Sistema Único de Assistência Social aponte para o co-financiamento das ações pelos entes federados e a gestão integrada entre serviços e benefícios, a trajetória do SUAS mostrou significativas fragilidades, notadamente no que se refere

ao atendimento às demandas e especificidades regionais/locais. Exemplo disso é o fato de que a Região Sudeste possui 34,5% da oferta de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a Nordeste 32,1% e a Sul 18,4%, enquanto que as Regiões Norte e Centro-Oeste possuem apenas 7,5% das unidades ofertadas (BRASIL, 2017).

No Estado neoliberal, a pobreza é examinada de forma dissociada das questões estruturais do sistema capitalista, afastando as discussões relativas às relações de produção social da riqueza e de reprodução do capital em detrimento do trabalho, com análises economicistas/tecnicistas e com ações focalizadas em programas de transferência de renda. Tomando-se como referência o estado do Piauí, 682.583 famílias estavam inscritas no Cadastro Único em fevereiro de 2018, sendo que 454.287 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

No Piauí, o maior número de beneficiários do PBF encontra-se nos municípios de Pequeno Porte 1 (53,8%), sendo que a incidência de famílias cadastradas é mais elevada nos municípios de Pequeno Porte 2 (62,9%) (BRASIL, 2015).

A cobertura da Bolsa Família na Região Nordeste em relação às famílias cadastradas no CADÚnico mostra que o Maranhão possui a maior cobertura das famílias cadastradas com 63,1%. Na região, a Bahia possui o mais alto percentual (25,7%) de famílias beneficiárias com PBF e BPC. O percentual mais baixo ficou com Sergipe (3,9%). Quando se verifica a cobertura dos benefícios federais às famílias residentes em unidades domésticas podemos constatar a inversão onde Sergipe é o estado com maior incidência (64%). A Paraíba fica em quarto lugar da lista (53,3%). E o Piauí possui o menor percentual de cobertura (43,8%) (BRASIL, 2015, p. 163).

Em tempos neoliberais, a centralidade do Bolsa Família remete a mecanismos de gestão da pobreza com transferência de renda aos desfiliaados do sistema, em um contexto de profunda escassez do fundo público para os serviços, ofertados de forma pontual e fragmentada em significativo contingente de estados/municípios.

Quadro 1 – A ação do Estado junto à pobreza e extrema pobreza por meio do Programa Bolsa Família no Piauí – Ano 2018

Famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais no estado do Piauí – Fev/2018	
Total de famílias cadastradas	682.583
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00	451.102
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	48.833
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo	69.940
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	82.376
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Piauí – Mar/2018	
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	454.287
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (em Reais - R\$)	91.365.087,00
Quantidade por tipo de benefício – Mar/2018	
Benefício Básico	437.106
Benefícios Variáveis	547.425
Benefício Variável Jovem - BVJ	78.493
Benefício Variável Nutriz - BVN	11.144
Benefício Variável Gestante - BVG	11.948
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	274.163
Índice de Gestão Descentralizada Estadual na realidade piauiense – Fev/2018	
Crianças e adolescentes das famílias do PBF no Estado com frequência escolar informada	408.145
Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no Estado	433.069
TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (item 1 / item 2)	0,94
Famílias do PBF com perfil saúde no Estado com acompanhamento de condicionalidades informada	295.893
Total de famílias com perfil saúde no Estado	355.541

Fonte: Relatório de Informações Sociais – SAGI/MDS, 2018.

Em 2014, a Região Nordeste concentrava “32,3% do total de CRAS do país. Na distribuição pelos estados, a maior incidência ocorre

na Bahia (23,2%) e a menor em Sergipe (4,1%). O estado da Paraíba divide junto com Piauí a segunda maior incidência com 12,5%” (BRASIL, 2015, p. 161). Por outro lado, no referido ano haviam 2.372 Centros de Referência Especializados de Assistência Social implantados em 38,4% dos municípios brasileiros. Na Região Nordeste, os estados de Pernambuco e Sergipe apresentam-se “com maior incidência de municípios-sede de CREAS com 67,6% e 62,7%, respectivamente. No extremo oposto, Piauí (22,3%) e Rio Grande do Norte (31,1%) apresentam a menor incidência” (BRASIL, 2015, p. 41).

Os dados do Censo SUAS/2014 mostraram a existência de 267 CRAS no Piauí, sendo que 76% estão localizados em municípios de Pequeno Porte 1 (41,5% da população); 13,9% em Pequeno Porte 2 (21,3% da população); 7,9% em Grande Porte (31% da população) e 2,2% em Médio Porte (6,2% da população do estado) (BRASIL, 2015).

Apesar de mais de uma década de regulamentação, estruturação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, os ajustes neoliberais, as configurações conjunturais, bem como os (des)interesses políticos, têm repercutido na fragilização da Assistência Social, considerando que a consolidação de algumas conquistas ainda carece de investimentos, vontade política e gestão de recursos compatíveis com as demandas que se apresentam.

Quadro 2 – A ação do Estado no âmbito da Proteção Social Básica e Especial no Piauí

Tipologia de serviços / programas	Quantidade
Proteção Social Básica – Referência: fevereiro de 2018	
Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF)	
Quantidade de CRAS cofinanciados	269 em 224 município(s)
Quantidade de CRAS implantados (ativos no CadSuas)	274
Famílias referenciadas (ano/NOB-SUAS)	791.500
Capacidade de atendimento de referência (famílias ano/NOB-SUAS)	158.300
Continua...	
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	

Quantidade de municípios que ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos			223	
Meta de inclusão do público prioritário			28.825	
Usuários registrados no SISC			64.273	
Usuários registrados no SISC em situações prioritárias			33.167	
Programa Primeira Infância no SUAS				
Quantidade de municípios que aceitaram o Programa			180	
Capacidade de atendimento total pactuada			21.550	
Programa Acessuas Trabalho				
Quantidade de municípios que aceitaram o Programa			10	
Quantidade de vagas repactuadas			2.200	
Proteção Social Especial de Média Complexidade - Referência: janeiro de 2017				
PAEFI	Quantidade de CREAS cofinanciados	Regionais	Modelo 1	0
			Modelo 2	24
		Municipais	51	
		Total	75	
	Quantidade de municípios com CREAS cofinanciados		48	
	Percentual de municípios com mais de 20 mil habitantes com CREAS cofinanciados		100	
	Capacidade de atendimento referenciada		2.700	
	Quantidade de CREAS municipais com recurso suspenso/bloqueado		0 CREAS em 0 município(s)	
	Quantidade de CREAS regionais com recurso suspenso/bloqueado	Modelo 1	0	
		Modelo 2	22	
	Valor do mês de referência (Regional + Municipal)		R\$ 366.200,00	
Abordagem Social	Número de equipes cofinanciadas		6	
	Quantidade de municípios com equipes cofinanciadas		2	
	Quantidade de equipes com recurso bloqueado/suspenso		0 equipe(s) em 0 município(s)	

Medida Socioeducativa LA e PSC	Capacidade de atendimento	18 grupos, totalizando 360 adolescentes
	Quantidade de municípios com Medida Socioeducativa LA e PSC	9
Centro Pop / Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua	Quantidade de Centro(s) Pop cofinanciado(s)	2
	Capacidade de atendimento referenciada	300
Centro Dia / Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias	Quantidade de Centro(s) Dia cofinanciado(s)	1
	Capacidade de atendimento referenciada	30
Estratégias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Quantidade de municípios cofinanciados	22
Habilitação e reabilitação de PCD's	Quantidade de municípios	34
Continua...		

Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Referência: janeiro de 2017				
Serviços de acolhimento	Outros públicos (mulheres/idosos)	Quantidade de municípios cofinanciados	1	
		Total de vagas cofinanciadas	Regionais	0
			Municipais	100
			Total	100
	Crianças e adolescentes	Quantidade de municípios cofinanciados	4	
		Total de vagas cofinanciadas	Regionais	210
			Municipais	120
			Total	330
		Atendimento real	180	
	Adultos e famílias	Quantidade de municípios cofinanciados	2	
		Total de vagas cofinanciadas	Regionais	50
			Municipais	75
			Total	125
		Atendimento real	75	

Fonte: Relatórios de Informações Sociais, SAGI/ MDS, 2017/2018.

O quadro 2 aponta para a necessidade da implantação de serviços de proteção social básica e especial em âmbito municipal e/ou regional, com atendimento a crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiência, adultos, mulheres e idosos.

Para Mauriel (2010), a desigualdade e a pobreza apresentam dimensões relacionadas à renda e a capacidades, sendo importante o desenvolvimento de ambas para que indivíduos e famílias possam suprir suas necessidades. Desse modo, a gestão, a operacionalização, o monitoramento e a avaliação das ações de Assistência Social na perspectiva

do SUAS precisam ocorrer a partir de um trabalho articulado à rede de proteção social básica/especial e de outras políticas públicas, com investimentos do fundo público (SALVADOR, 2010) para a ampliação das contrapartidas de recursos em âmbito federal, estadual e municipal.

O reconhecimento da política de Assistência Social como política pública de direito tem sido uma conquista coletiva, marcada pelas lutas dos movimentos sociais e a participação da sociedade civil. Nesse sentido, é importante que os instrumentos de gestão pública que perpassam a Assistência Social (Pactos de Aprimoramento do SUAS, Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais, Planos de Assistência Social, dentre outros) sejam pautados a partir de uma compreensão das especificidades que a realidade social apresenta (COSTA, 2017).

Apesar do desenho institucional do SUAS se fundamentar nos princípios da cidadania da democracia e da participação, essenciais ao processo de gestão, apresenta significativas lacunas que precisam ser preenchidas a partir de uma ampliação da cobertura e um maior investimento público para os serviços de proteção social básica e especial, a fim de que estes possam efetivar a referência e a contrarreferência dos atendimentos e acompanhamentos, considerando as relações com as políticas públicas e com o sistema de garantia de direitos.

A articulação entre a perspectiva socioassistencial e socioeducativa apresenta-se como um desafio nos serviços de proteção social básica e especial. Compreendendo que a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da Assistência Social no contexto do SUAS, que identifica e previne as situações de risco e de vulnerabilidade social e seus agravos no território, as informações do CadÚnico e Censo SUAS podem contribuir para analisar a cobertura de serviços e a capacidade protetiva das famílias.

Assim, defende-se um empoderamento de indivíduos e famílias, por meio das ações assistenciais e socioeducativas que articulem serviços e benefícios; um empoderamento técnico, de forma a ultrapassar os vínculos trabalhistas precários que tem afetado sobremaneira a execução dos serviços e a consolidação de um sistema público e participativo; e um empoderamento estatal, com o resgate do sentido do público e das competências que lhes cabe na construção e exercício da cidadania.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário neoliberal de emergência, a construção e consolidação do SUAS, os determinantes econômicos e sociais da pobreza são abordados de forma desvinculada das questões estruturais, enfatizando a análise do cotidiano de indivíduos, famílias e grupos sociais.

Ao acolher o ideário neoliberal a partir da década de 1990, a política de Assistência Social no Brasil passou por reformas no campo jurídico-legal e administrativo, com ajustes fiscais e orientação ideológica, que afetaram sobremaneira a oferta de serviços e o processo de construção e de consolidação do SUAS a partir de 2005, diante da redução dos recursos do fundo público para oferta de serviços.

Apesar de terem sido observadas alterações nos padrões da política de Assistência Social no contexto do SUAS, estas não têm sido capazes de reduzir as históricas desigualdades que estão na base das vulnerabilidades, riscos e violações que afetam indivíduos e famílias, visto que tem sido desenvolvida em obediência aos interesses do mercado.

Embora os pactos de aprimoramentos da gestão em âmbito municipal e estadual representem os compromissos e relações entre as diversas esferas, a gestão da política de Assistência Social carece de investimentos que ampliem e fortaleçam a prevalência do poder público na oferta de serviços.

As tendências ora apresentadas apontam para a necessidade de redefinição dos recursos para a política de Assistência Social no Brasil numa perspectiva de superação da focalização e fragmentação das ofertas de serviços, de forma a ultrapassar a gestão instrumental da pobreza, favorecendo a inclusividade, a redistributividade e a equidade por meio da garantia dos direitos sociais básicos, necessários a um aprofundamento da democracia e ao efetivo exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. da S. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf>. Acesso em 28 de março de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. *Política Nacional de Assistência Social*, 2004.

_____. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130, 2005.

_____. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*, Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2009.

_____. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução de nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

_____. *Relatório de Informações Sociais – SAGI/MDS*. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#%C3%8Dndice%20de%20Gest%C3%A3o%20Descentralizada%20Estadual>>. Acesso em 31 de março de 2018.

_____. *Consultoria para organizar, sistematizar e produzir conteúdos de suporte à construção de referência para a formulação do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026, para o Eixo Serviços e Benefícios*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/>

sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO_1_dirce.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Análise da política de Assistência Social a partir das principais fontes de dados do SUAS*, X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial – Dados do Censo SUAS, Brasília-DF, 24 a 26 de maio de 2017.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, Teresa Cristina Moura. *A gestão da política de assistência social no estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão IntergestoraBipartite*. Tese de Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

DULCE, Otávio Soares. *Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina*, 33º Encontro da ANPOCS, Caxambu, MG, 26 a 30 de outubro de 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do Estado de bem-estar social*. Lua Nova online, n.24, pp. 85-116. ISSN 0102-6445, 1991.

_____. Relatório de Informações Sociais – SAGI/MDS. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#%C3%8Dndice%20de%20Gest%C3%A3o%20Descentralizada%20Estadual>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

FRANZONE, Juliana Martinez. *Regímenes Del Bienestar em America Latina*. Madri: Fundacion Carolina, 2007.

GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. *O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos*. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014.

IAMAMOTO, Marilda V. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2005.

MARSHALL, Tomas Humprey. *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro ZAHAR, 1967.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira*. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social, Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OFF, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PINHEIRO JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette. *A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010*, 2014. Disponível em: <<http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

RAWLS, John. *Justiça como Equidade*. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São

Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Eduarda Isis Vicente dos; TORRES, Maria Adriana. *Proteção Social sob a ofensiva neoliberal: estratégias políticas para a superação da pobreza no Brasil*, Londrina PR, de 09 a 12 de Junho de 2015.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha. *A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente*, 35º Encontro Anual da Anpocs, GT029 - Políticas Públicas, Caxambu-MG, 2011.

TAVARES, Laura Soares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América latina*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VERONEZE, Renato Tadeu. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 16, n. 2, p. 345 - 359, ago./dez. 2017.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: Viena, A. L, d'A e et. Al. *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UMA AÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

ADRIANA DE MOURA ELIAS SILVA

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de um processo investigativo que tem por objetivo realizar uma análise sobre a política de Assistência Social no Brasil, a partir de uma contextualização histórica das ações do Estado. Aborda ainda sobre os referenciais teórico-metodológicos que se contrapõem no interior do Serviço Social.

A pesquisa caracterizou-se como bibliográfica, pois se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, como fontes: artigos científicos, revistas, livros e referenciou-se no método dialético para análise e interpretação de dados. O trabalho foi sistematizado em tópicos, acrescidos dessa introdução e das considerações finais. Inicialmente realizou-se uma análise histórica do surgimento do Serviço Social; posterior a isso, destacou-se sua origem no solo brasileiro e, em seguida, fez-se uma abordagem dos referenciais

teórico-metodológicos que se contrapõem no interior do Serviço Social.

1 O PAPEL DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, na contemporaneidade, é posta na esfera dos direitos de cidadania a serem garantidos pelo Estado democrático de direito, buscando prover as necessidades humanas ou alcançar determinados segmentos pelo critério do mérito. Entretanto, o direito à Assistência Social é produto de longa trajetória de luta histórica dos trabalhadores por condições humanas de sobrevivência.

De acordo com Cardoso (2017), o processo histórico inicial da Assistência Social demonstra a priorização ao assistencialismo, em contradição ao direito social, na qual as ações provenientes do âmbito do Estado são totalmente implementadas através de questões particularistas e conservadoras. Entretanto, enquanto área técnica de proteção social às vulnerabilidades, a Assistência Social é anterior às ações do Estado.

Tendo como base uma apreciação histórica do processo de construção da Assistência Social, destaca-se a influência da igreja católica e das instituições de caráter filantrópico na etapa inicial. O comparecimento do Estado se dá a partir da queda das relações feudais e avanço das relações capitalistas, sendo o objetivo controlar a questão social aguçada pelas transformações sociais advindas do sistema capitalista, sobressaindo, nesse contexto, o caráter repressivo das ações assistenciais.

Ao analisar a história da Assistência Social, identifica-se a igreja católica como o primeiro sujeito organizador e promotor da assistência aos pobres, doentes, deficientes e órfãos, merecedores clássicos da assistência. O princípio da caridade e de amor ao próximo e aos pobres, especialmente, guiava as ações assistencialistas desse período. No entanto, como merecedores da caridade dos mais abastados e da atenção da igreja, eram esperados o respeito e a gratidão aos seus benfeitores.

Nos séculos XII e XIII, conforme Castel (1998), a organização da assistência teve como escopo a seleção dos beneficiários, obrigados a

testes de meios e uso de distintivos para acesso ao atendimento em cada paróquia. O nível de discriminação foi aumentando com o passar do tempo e os critérios de domiciliação e de incapacidade para o trabalho se sustentaram na base da relação assistencial, que, ao final do século XIII, já passou a contar com a presença do governo e de outras instituições laicas, além da Igreja.

O Estado só aparece como sujeito agente da Assistência Social no período de encerramento e crise da sociedade feudal (CASTEL, 1998), para fazer face às profundas transformações (POLANYI, 2001) operadas na fase de constituição da classe trabalhadora livre e sem propriedades, isto é, destituída dos meios de produção e, portanto, pronta para servir de mão de obra para a indústria.

No Brasil, a Assistência Social esteve historicamente vinculada à filantropia, à caridade e à ajuda, sendo inteiramente relacionada com a solidariedade da igreja e de grupos com motivações religiosas. Por décadas, os beneficiários dessa política social, efetivada mais como uma prática social, eram vistos como assistidos, favorecidos, e não como cidadãos que tinham o direito de se valer dos serviços e das ações garantidas pelas entidades assistenciais.

Segundo Fontenele (2016, p. 71):

A assistência aos pobres surge de iniciativas particulares, ligadas especialmente à Igreja Católica. Essas ações assistenciais da Igreja, envolvendo a hierarquia do clero, as ordens religiosas e os leigos são remotas; no Brasil, datam dos primórdios do período colonial. Estiveram organizadas tanto através de instituições filantrópicas, de ajuda aos indigentes e doentes, como no controle direto do operariado, no fim do século XIX, quando do surgimento das primeiras indústrias, na fábrica, nos sindicatos, nas vilas operárias.

Para Fontenele (2016), a assistência social é caracterizada por contrassensos, ao mesmo tempo em que é base para responder às necessidades dos considerados cidadãos, principalmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e de fragilidade social; por outro lado, requer formas de controle e de repressão aos pobres, sobretudo fragilizados, tutelando-os, rotulando-os e criminalizando-os na

sociedade.

A Assistência Social no Brasil concentra sua base social e histórica, a caridade, a filantropia e a solidariedade religiosa, estando estas associadas à ajuda aos pobres e aos necessitados. Foi condensada através de uma ação emergencial, descontínua e limitada àqueles em situação de extrema pobreza. Ainda que estivesse sob a intervenção sistemática do Estado a partir dos anos 1930, não acabou com essa cultura, repetindo as características das desigualdades sociais. Sposati (2010) assegura que a feição assistencial adotada pelas políticas sociais brasileiras foi o que intensificou ainda mais esse caráter, somando a isso uma lógica incoerente que se adicionou ao aprofundamento das desigualdades sociais e fortaleceu a dependência das classes subalternizadas frente às classes dominantes.

No Brasil, nas décadas de 1920 a 1930, a atuação da Igreja passa a ganhar novos contornos com a mobilização dos leigos. À luz da doutrina social católica, muitas instituições foram criadas, assim como movimentos, sempre abarcando vários segmentos da sociedade, a fim de atuar no apostolado laico, a partir de diversas estratégias de ação. Destaca-se, nesse período, a criação do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), de São Paulo, em 1922, cuja finalidade residia na efetividade das ações promovidas pela filantropia das classes dominantes.

O modelo assistencial reforçou a ideia de que a assistência advém de um conjunto de ações emergenciais e focalizadas para ajudar as pessoas carentes e necessitadas. A prática assistencialista estava direcionada aos beneficiários por meio do grau de carência da demanda, para que se pudesse incluir ou excluí-los dos serviços sociais e dos programas oferecidos pelo Estado (SPOSATI et al., 2010).

A esta condição, temos as relações de dominação de classe, lado a lado da articulação da burguesia com a igreja. Neste sistema de organização social capitalista, a burguesia se coligava com a Igreja e com o Estado para profissionalizar a assistência social. O Estado tinha como objetivo maior implementar medidas legislativas por meio de uma assistência social populista e também assistencialista.

O Estado não reconhece os problemas sociais oriundos do sistema econômico capitalista, ignora a existência da questão social, não

propõe formas de enfrentamento nem responde aos impasses gerados. Pelo contrário, suas ações eram meramente repressivas e policiais.

De acordo com Teixeira (2013), anteriormente a 1930, as estratégias de controle social destinadas à sociedade que eram realizadas no Brasil eram repressivas, militaristas e excludentes, tendo um amplo reflexo, sobretudo, na política de educação e de assistência social, o que distinguia ações típicas de um Estado Republicano Liberal.

Ainda para a autora, a criação de medidas paliativas e sociais antes de 1930 não foi suficiente para transformar o perfil liberal do Estado e o modo superficial de intervir nas problemáticas sociais, distanciando-se da tarefa de instituir um sistema nacional de proteção social com ênfase na assistência social, enquanto política pública.

A assistência social como política social garantidora de direitos se diferencia por sua intervenção social, da tradicional forma de conceber a assistência enquanto moeda de troca e de favor. De acordo com Couto (2011):

No caso da assistência social é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal do conjunto das políticas públicas (COUTO, 2011, p 33).

A Assistência sempre se expôs aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Era vista até como imprescindível, entretanto vazia de implicações transformadoras. Sua intervenção era blindada de um sentido de provisoriedade, mantendo-se isolada e desarticulada de outras práticas sociais. Ao longo de seu processo histórico, a Assistência Social transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, e esta como política de Estado incide no campo de defesa e de atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (TEIXEIRA, 2013). Como política pública, a Assistência é considerada como estrutura de distribuição das demais políticas, na medida em que articula diferentes áreas de inter-

venção; ela somente foi reconhecida como política e dever do Estado diante da questão social, que atingiu níveis de complexidade na sociedade contemporânea.

Assim, no Brasil, a Assistência Social também segue a concepção histórica baseada na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. Até a década de 1940, essa corrente perdurou. Em 1947, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de atender às famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial, que, de início, caracterizou-se por um atendimento materno-infantil; mais à frente esta instituição foi crescendo e sua linha programática foi seguindo as demandas do incremento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social (BOCHETTI, 2003).

A LBA representou uma grande instituição nacional de assistência social apregoada em nível federal e patenteada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas. A LBA teve como desígnios básicos: dar execução a seu programa pela fórmula do trabalho em cooperação com o poder público e com os empreendimentos privados; congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover por todas as formas serviços de assistência social; adaptar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo e cogitar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Como pontuado por Fontenele (2016, p. 78):

Na área da assistência, duas organizações tiveram peso: LBA e a FUNABEM. A LBA, que depois da Segunda Guerra Mundial restringiu sua atuação na área da maternidade e da infância (Iamamoto; Carvalho, 1986), na ditadura militar ampliou seu raio de ação, com um “[...] bastante diversificado de prioridades e programas” (Fleury, 1989, p. 64), teve progressiva interiorização, celebrando convênios com prestadores de serviços, foi encarregada de coordenar e supervisionar a política nacional de Assistência Social. Essa atuação da LBA, enfrentou alguns problemas, como a instabilidade das fontes de recursos, a posição marginal e instável no conjunto das políticas e o paternalismo no atendimento (Fleury, 199). [...] O caminho, não só da LBA, mas das

instituições de assistência aos pobres, em geral, é a trilha da coexistência do moderno e do arcaico na gestão e na implementação política, uma vez que essa tradição clientelista tem sido um mecanismo de manutenção do poder, especialmente em relação aos pobres.

Já a FUNABEM, criada em 1964, tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor através do estudo do problema e do planejamento de soluções, de orientações, de coordenação e de fiscalização das entidades que exercem essa política. A FUNABEM tinha caráter central e normativo, tendo como encargo básico o repasse de recursos e a capacitação dos organismos estaduais – as FEBEMS – de maneira a expandirem os recursos, materializarem as ações de acordo com os princípios, os conteúdos e os métodos determinados pelo Estado (FALEIROS, 2005).

As políticas sociais brasileiras chegaram ao final dos anos de 1970 e início de 1980 marcadas por características centralizadoras, como autoritarismo e clientelismo. O caráter privatista, ineficaz e fragmentado era visivelmente predominante (TEIXEIRA, 2013).

A partir de 1945, no âmbito da Assistência Social, as instituições que surgiram de caráter filantrópico com base no primeiro dinamismo tornam-se incipientes do ponto de vista interventivo, emergindo a necessidade de o Estado compactuar com a elite industrial sua participação, centrada nos trabalhadores da área do comércio e da indústria. Nesse período, são instituídas organizações como Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), que vão dar grande base para as instituições já existentes, como a LBA e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942.

Nos anos de 1946 a 1951, no Governo de Eurico Gaspar Dutra, dar-se-á importância à questão social como vinculação ao trabalho. Entende-se, a partir de então, que o Estado brasileiro recebe e amplia a responsabilidade social não somente com ações voltadas ao trabalho, como também com ações destinadas à educação pública, quando estas novas instituições têm como desígnio atuar no campo da aprendizagem comercial e industrial (VICARI, 2008).

De acordo com Cardoso (2017), a partir da década de 1970, houve uma expansão das intervenções públicas na Assistência Social com a criação de outros organismos governamentais, tal como o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), porém, ainda assim:

Na década de 70, mantêm as ações travestidas de ajuda, sempre relacionadas ao ‘mérito da necessidade’ e são realizadas em parceria com as entidades filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos e responsáveis pelo atendimento à população pobre que estava fora da esfera da produção. Passou então a significar atenção aos desprovidos de trabalho e renda, ou incapacitados para o trabalho (TEIXEIRA, 2013, p. 82).

Nos anos 80, à medida que ao Estado brasileiro foi atribuído o papel de garantir a responsabilidade para com a sociedade brasileira em sentido amplo e universal, reconhece-se os direitos de todos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer e à segurança. Também, em especial, buscou-se garantir os direitos da população pobre e dos segmentos vulneráveis ao se adotar como direitos do cidadão e dever do Estado e da sociedade as ações na área da Assistência Social. Neste sentido, asseverou-se que as ações de assistência social fizessem seu trabalho de forma interligada não apenas com as políticas de Seguridade – Previdência Social e Saúde – como, também, com as políticas que afirmem direitos (DRAIBE, 1994).

Do final da década de 80 e início da década de 90, estabelecem-se os marcos regulatório e legal, sendo a Constituição de 1988 o primeiro marco legal, a partir da qual foi construído o conceito de Proteção Social não Contributiva, assim como o de responsabilidade da Família e do Estado na proteção aos seus membros, mediante um conceito de família analisado em seus múltiplos arranjos; entretanto, no campo prático, as ações realizadas na área assistencial tem desempenhado muito mais um controle e responsabilização da família do que a concretização do acesso a direitos (FONTENELE, 2007).

A Constituição Federal de 1988 representou avanços no que diz

respeito à proteção social, à medida em que promoveu: o aumento e alargamento dos direitos sociais; universalização do acesso; expansão da cobertura; certo afrouxamento do vínculo contributivo; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; recuperação e redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; princípios da responsabilidade do Estado, da esfera pública no atendimento dos direitos (FONTENELE, 2016).

Segundo França e Ferreira (2016, p. 57):

A Constituição Brasileira de 1988 representou a culminância dos interesses da sociedade civil no sentido da construção de um Estado democrático de direito que levasse em conta o enfrentamento da questão social brasileira, trazendo no bojo as diretrizes para a implantação de um sistema de proteção e de seguridade social, baseada no tripé Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Por outro lado, a contrarreforma do Estado na dimensão da seguridade social é comprovada à medida em que esta se distancia cada vez mais da materialização dos direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social) previstos no artigo 6º da Constituição Federal, de modo a constituir um extenso sistema de proteção social, que possa afiançar modificações eficazes nas míseras condições de vida da classe trabalhadora.

Tal como colocado na Constituição Federal de 1988, sobre a Política de Seguridade Social, no artigo 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1998, p. 117, EC nº 20/98).

O segundo marco regulatório trata-se da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que reafirma a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva e prevê os mínimos sociais, alcançados por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para afiançar o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2001).

A LOAS determina a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”, cujo objetivo é a garantia do atendimento às necessidades básicas do cidadão (BRASIL, 2001).

A partir dessas determinações, a Assistência Social adquire o *status* legal de política pública, de direito do cidadão, e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro, ao lado da Saúde e da Previdência, constituindo o tripé da Seguridade Social (título VIII, Da ordem social, capítulo II), numa proposta de quebra com a herança histórica que atribuía à Assistência Social um caráter conservado, assistencialista, que reproduzia e eternizava a desigualdade social.

Teixeira (2013, p. 104), ao refletir sobre a Assistência Social como política de Seguridade Social, afirma que essa política:

Ao integrar a Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência, a Assistência Social ganha estatuto de política pública e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro, na condição de política de proteção social, sob a responsabilidade do Estado, como direito social não-contributivo, logo, um direito de cidadania extensivo aos cidadãos que dele necessitam.

Da Constituição Federal até a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foram cinco anos de lutas, de vetos e de cortes na lei, afinal, uma longa caminhada legal de embates políticos. Em 1993, é homologada a LOAS; em 1994, surge o Conselho Nacional de Assistência Social, regulamentado em 1995, ano em que foi concretizada a primeira Conferência Nacional da Assistência Social. Apenas em 1996 foi implantado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mesmo tendo sido assegurado desde a aprovação da LOAS. Somente em 1998, o Governo Federal, na época Fernando Henrique Cardoso, veio a deliberar sobre a Política Nacional de Assistência Social, acatada pelo CNAS, em 16 de dezembro de 1998, através da Resolução nº207. Em 2004, já no Governo Lula, tem-se uma nova versão da Política Nacional de Assistência Social na qual se expõe um redesenho, na esperança

da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), demonstrando o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em agosto de 2013 (FONTENELE, 2016).

A LOAS também delibera sobre princípios, diretrizes, competências, gestões de financiamento da Política de Assistência Social, ocasionando grandes avanços, conquanto esteja sendo erguida sob um contexto avesso à consolidação da assistência como política pública. Não obstante, sua implementação ainda traz vestígios da focalização, da seletividade e da fragmentação, opondo-se aos princípios de universalidade, de continuidade e de sistematicidade das ações. A implementação da Política de Assistência Social significou um longo processo de lutas provocadas por múltiplos setores da sociedade civil, os quais desempenharam um papel basilar para a concretização e prática dessa política pública (CARDOSO, 2017).

Após a promulgação da LOAS, depois de várias lutas sociais, ocorreu a elaboração da Política de Assistência Social, esta revista e aperfeiçoada em 1998 e finalizada em 2004. Ocorre ainda a criação do Sistema Único de Assistência Social em 2005. A importância da PNAS/2004 para a Assistência Social é materializar as diretrizes para que a assistência social possa se concretizar enquanto um direito do cidadão e um dever do Estado, amparada em um modelo de gestão compartilhada por meio do pacto federativo, na qual são detalhadas as atribuições e as competências de cada esfera do governo na concretização das ações e de atenções socioassistenciais.

Outro marco regulatório importante para a área da Assistência Social brasileira deu-se em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que resultou na construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, fundado na regulação e na organização em todo território nacional das ações socioassistenciais, representando o direito básico da garantia de direitos para a população que necessita de mínimos sociais (SPOSATI, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social foi projetada enquanto uma política de caráter não contributivo e destinada a quem dela necessitar, tendo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005 seus

principais elementos políticos e normativos. Faz-se importante destacar que ambos os instrumentos, tanto a PNAS, quanto o SUAS, objetivam o avanço e a materialização da assistência social enquanto uma política pública estatal, asseguradora de direitos.

Segundo Fontenele (2016, p. 81):

A Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, “[...] visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (Brasil, art. 2º, LOAS, 1993). No âmbito das ações da Assistência Social, são previstas o atendimento à família, às gerações, bem com o enfrentamento da pobreza. O recorte, portanto, passa pela intervenção em segmentos da população em situação de risco, prioritariamente crianças e adolescentes, e a questão da pobreza.

Desse modo, dentro do campo de conquistas, a Assistência Social passa a ser refletida como política de direito, não como dádiva, favor, obrigação moral de assistir os pobres, ou filantropia ou caridade. Deixa de ser uma prática conduzida pela ausência de planejamento e por ações pontuais e fragmentadas. Aparece agora como uma prática que exige formulação política, determinação de objetivos, de critérios, de métodos, diretrizes e financiamento, compondo, assim, um novo paradigma da Assistência Social no Brasil, tendo em vista seus fundamentos legais e institucionais a despeito de seus limites e dos grandes desafios (FONTENELE, 2016).

Assim, a Política de Assistência Social ganha um novo aspecto, uma vez que, pautada no dever do Estado e no direito do cidadão, visa ultrapassar as concepções anteriores, que priorizavam as relações entre capital e trabalho, bem como as ações meramente filantrópicas, em detrimento de um conjunto de proteções mais extensas. Contudo, em contrapartida ao ganho do direito social, o contexto macroeconômico vem determinando o desenho das políticas sociais no Brasil, até mesmo da assistência social, as quais são condicionadas pela diminuição dos gastos na área social.

Em 2005, fez-se necessária a edição de uma Norma Operacional

Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, fortalecendo ainda mais o que está estabelecido na Constituição de 1988, a qual prevê as ações da Assistência Social, tendo como foco a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é concebida como prioridade central das ações de proteção social. Dessa forma, procura-se fortalecer o convívio familiar e comunitário, além de reforçar a provisão da proteção social que se encontra dividida em dois níveis de proteção: Básica e Especial. Esta subdivide-se em Média Complexidade e Alta Complexidade.

Destarte, PNAS e SUAS apresentam-se como elementos fundamentais à garantia de legitimidade e de institucionalidade da área da Assistência Social. Tais instrumentos legais são decorrências de lutas que buscaram dinamizar o formato da proteção social brasileira. Cabe lembrar que o caráter da territorialidade, de descentralização e de inter-setorialidade aparecem dentro dessa política como principais pressupostos do SUAS, sendo este um sistema que articula a descentralização com a intersectorialidade, já que o objetivo principal é a promoção da inclusão social e a qualidade de vida dos usuários de um dado território (BRASIL, 2012).

As ações da Proteção Social Básica buscam o atendimento das famílias, que são consideradas o principal alvo das ações PNAS, sendo elas gerenciadas diretamente através dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e de outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta através das entidades de assistência social situadas nas organizações de assistência social situadas na área de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2004).

Já a Proteção Social Especial visa atender às famílias em dois níveis – média complexidade e alta complexidade –, tendo em vista o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Por último, temos a Tipificação de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução 109 de 11 de novembro de 2009, que passa a estruturar a operacionalização

da política de assistência social no território brasileiro e a orientar, em termos de diretrizes gerais, os serviços que compõem essa política e que deverão ser implantados nos municípios do país.

Observa-se que, no Brasil, a partir de 1990, do ponto de vista da concepção, reforça-se a lógica contraditória da política de assistência social a partir do avanço constitucional – Constituição Federal de 1988. Por outro lado, do ponto de vista da implementação, ainda permanecem os retrocessos na prática interventiva estatal, uma vez que as ações assistenciais se encontram desalinhadas dos preceitos constitucionais e alinhadas aos preceitos neoliberais ditados pelo capitalismo.

Desta maneira, concordamos com Behring (2003, p. 143) ao mencionar que “os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de modelo híbrido constituído do velho e do novo”, ou seja, uma Constituição visivelmente programática e eclética, que, em muitas ocasiões, foi deixada à mercê das legislações complementares.

Desta maneira, converge-se com Behring (2003, p. 143), ao afirmar que:

Os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...]: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares.

Na perspectiva neoliberal, as políticas sociais tomam outra direção, pois estas são pautadas na precedência da acumulação de capital e na remercantilização do bem-estar social. O Estado admite visivelmente ações específicas e focalizadas no sentido de gerar a estabilidade do mercado, com uma atuação reduzida no campo social. Sendo assim, por meio de estratégias concretas, provenientes das orientações neoliberais, tem sido constantemente recomendado o corte nos gastos sociais, o processo de privatização, a concentração dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza (LAURELL, 2008).

Diante desta configuração, os anos 1990 foram marcados pe-

los avanços na Constituição e nas legislações complementares. Porém, na prática, o que se mostra é uma dramática precarização dos serviços públicos, nos quais a satisfação de necessidades sociais atendidas pelas políticas sociais – especialmente Saúde, Previdência e Assistência Social – são direcionadas para o campo privado de atendimento, seja por meio da solidariedade individual, seja através da mercantilização dos serviços sociais, garantindo a população mais vulnerável socialmente os serviços públicos de má qualidade e com investimento precário por parte do Estado.

Nesse viés, são implementados os programas de transferência de renda de caráter mínimo, ao lado de programas sociais de viés solidário. São programas muitas vezes focalizados na pobreza, em detrimento de programas de caráter universal. Verificamos, a partir desse contexto, uma diluição do conceito de “direito social” preconizado pela Constituição face o processo de desregulamentação das políticas sociais. O exemplo nítido que confirma essa assertiva foi o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Este, vinculado ao Gabinete Civil da Presidência da República, buscava conceber a atuação governamental no campo social. Tal atuação transferiu iniciativas do campo público-estatal para o campo privado, de iniciativa da sociedade civil, sob a perspectiva da solidariedade individual, amplamente difundida pelas ações de voluntariado.

Nesse contexto, os programas de transferência de renda são amplamente amparados pelos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e se constituem em principal estratégia no eixo da política de assistência social do sistema brasileiro de proteção social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Nesta perspectiva, ocorre um grande adensamento dos programas de transferência de renda na esfera federal, conforme exposto, envolvendo ações no âmbito estadual e municipal, como iniciativas importantes para a saída das famílias fragilizadas da situação de vulnerabilidade e risco. Por outro lado, são ações fragmentadas, setorializadas, desarticuladas e sobrepostas, ocasionando resultados pulverizados, por vezes ínfimos.

Sinteticamente, o que vem ocorrendo desde 2004 é um grande reordenamento institucional da política de assistência na perspectiva da seguridade social e dos direitos humanos. Sob o contexto de avanço da democracia, a assistência social ganha *status* de política pública de Estado, com a descentralização das ações de responsabilidades com as demais instâncias que compõem a federação, a exemplo dos estados e municípios.

Assim sendo, tanto a PNAS quanto o SUAS colocam a política de assistência social enquanto uma realização de ações à proteção dos cidadãos contra os riscos sociais, considerando as necessidades individuais e/ou sociais. A implantação do SUAS como sistema responsável por gerir a gestão e o bom funcionamento da Política de Assistência Social apresenta-se como um dos grandes desafios no sentido de unificar, organizar e orientar as ações nesta área, uma vez que abrange a totalidade dos usuários, dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos, os quais necessitam da materialização adequada na perspectiva da concretização dos objetivos da política.

A construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS expressa o princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado, como seu dever e direito de todo cidadão, estabelecendo que se tenha como ponto de partida a unidade de concepção quanto ao âmbito e ao conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania.

Nesta direção, o avanço que identificamos é que essa perspectiva exige a necessária ruptura com o paradigma conservador que organizava a Assistência Social em torno de projetos sociais focalistas e seletivos, com a fragmentação de serviços por segmentos sociais, além da transferência de responsabilidades na execução da política para organizações não governamentais, bem como da permanência da benemerência e da filantropia como princípios na operacionalização das ações assistenciais através de agentes isolados da sociedade civil, sem o desenvolvimento da articulação em rede.

O Sistema Único de Assistência Social, por sua vez, constitui o elemento fundamental para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos

em termos de organização e de prestação das medidas socioassistenciais, configurando uma nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, entende-se que, ao ser implementada, a política de Assistência Social tornar-se um escopo central na concretização dos programas e serviços que permitem a cidadania dos sujeitos sociais. Neste aspecto, faz-se necessário que haja o rompimento dos traços culturais e políticos tradicionais que ainda se manifestam em seu ordenamento prático atualmente. Torna-se condição necessária, também, que os seus instrumentos normativos de fato sirvam como elementos norteadores das ações, fazendo com que essa política obtenha de fato o status efetivo de política de direito social, contribuindo assim na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, minimizando a discriminação, a miséria, a pobreza e opressão social, entre muitas outras coisas e garantindo a valorização do ser humano como um ser historicamente possuidor de direitos – como exemplo, tem-se a garantia do direito a renda mínima.

Tais desafios considerados coletivos precisam ser priorizados e pactuados pelas diferentes esferas de gestão, assim como pelas instâncias de pactuação e de controle social, para que se avance na efetivação da Proteção Social. Esse movimento dinâmico e contraditório põe em questão o desafio da assistência social, que assume definitivamente a perspectiva de política pública no campo do direito, da seguridade social, da universalização da proteção social e da primazia da responsabilidade estatal.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre ori-*

ginalidade e conservadorismo. Brasília: UnB, 2003.

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

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

_____. *Decreto nº 3.877*, de 24 de julho 2001. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República. Brasília, 2001.

CARDOSO, Ana Valéria Matias. *O processo de trabalho do Serviço Social nas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de risco social em Teresina (PI)*. 2017. 223f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Piauí, Teresina.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. *A política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2011.

DRAIBE, S. M. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social do Brasil. In: KALOUTIAN, S. M. (org.). *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Estratégias em Serviço Social*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. A ação do Estado na proteção social a famílias de crianças e adolescentes frente às contradições do sistema capitalista. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). *Política de assistência e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). *Política de assistência e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. *O controle da pobreza na ordem do ca-*

pital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – UFMA, São Luís, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no brasil*. 40. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LAURELL, A. C. (org). *Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo*. In: *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

POLANYI, Karl. *A grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, 77. Cortez: São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Solange Maria. *A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina-PI*. Teresina: EDUFPI, 2013.

VICCARI, Eunice Maria. *Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão*. Tese (Pós-Graduação). Porto Alegre. Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5054/1/000400522-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ: INCURSÃO HISTÓRICA E DETERMINANTES DA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

TERESA CRISTINA MOURA COSTA

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco no processo de construção da Política de Assistência Social, seja pelo seu caráter normativo, seja pelos desdobramentos que ensejou, dentre os quais destaca-se a inserção da Assistência Social na Seguridade Social e a consequente, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, o que significou, do ponto de vista legal, a possibilidade de superação das ações assistencialistas e clientelistas que historicamente estiveram presentes nessa pasta.

¹ Este artigo apresenta parte das discussões apresentadas na tese de doutorado intitulada “A gestão da Política de Assistência Social no Estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite”, construída a partir da inserção no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pernambuco.

Por outro lado, os avanços se deram concomitantemente ao processo de contrarreforma do Estado brasileiro, em atendimento às diretrizes do capitalismo global, tendo como escopo central a redução dos gastos públicos. Dessa forma, entra em curso a concorrência entre dos processos de gestão da Política de Assistência Social: o que compreende, reconhece e luta pela efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social sob as bases do direito social; luta pela estruturação da política pública e pela sua efetivação sob o viés da universalização. E, de outro lado, o projeto neoliberal de política social, que delega à Assistência Social um conjunto de ações focalizadas, prioritariamente a serem ofertadas pela própria sociedade por meio das entidades filantrópicas. Assim, embora tenha sido uma das áreas que mais avançou na regulamentação federal, foi, contraditoriamente, a que mais teve dificuldade de se afirmar, inclusive do ponto de vista orçamentário.

Dessa forma, sem perder de vista os avanços com a implementação de alguns programas e do Benefício de Prestação Continuada nos anos 90, será somente a partir de 2004 que a estruturação da Política de Assistência Social avança na perspectiva de Política de Seguridade Social, como a sua organização em base sistêmica.

O período transcorrido entre a LOAS (1993) e o SUAS (2005) tem sido considerado na literatura como marcado pela ausência do Estado na implementação da Política, mas, na nossa concepção, mesmo de forma lenta, também lançou as bases para a construção do modelo de gestão vigente na Política de Assistência Social, tendo como base, dentre outros pontos, a participação, o controle social e a descentralização, que se constituíram nas bases da racionalidade de gestão do Sistema Único da Assistência Social nos anos 2000.

Os anos 2000 foram marcados por mudanças políticas no âmbito nacional que tiveram reflexos também na estruturação da política social na realidade local. Ante o exposto, questiona-se: como a implantação do SUAS acontece no estado do Piauí? Quais as determinações que ensejam a gestão no âmbito do Estado? Quais as tendências assumidas pela gestão decorrentes desse processo de gestão do SUAS?

Dessa forma, a partir de uma análise crítica, o artigo propõe realizar uma abordagem sobre a trajetória da gestão da Política de Assisten-

cia Social no Estado do Piauí, a partir das diretrizes definidas em âmbito nacional para implementação do Sistema Único de Assistência Social. Assim, partiu-se, inicialmente, da contextualização da implementação do SUAS em âmbito nacional, para então apresentar a construção do arcabouço político-administrativo que criou as condições para que o Sistema se materializasse, expandisse e consolidasse enquanto política pública no Estado.

Para tal, compreendendo os limites desse trabalho, faremos um recorte temporal de análise, a partir dos anos 2000, quando abordaremos o processo de gestão do SUAS, em três momentos: o primeiro, definido como Pré-SUAS, perpassa a discussão acerca dos delineamentos, investimentos e resultados proporcionados pelo Fome Zero no Piauí e início da estruturação administrativa de enfrentamento à pobreza, apontando-se as mudanças dos indicadores que evidenciem o contexto analisado; o segundo momento compreende a implantação do SUAS, em que são examinados os avanços da expansão da transferência de renda; o terceiro momento constitui a discussão do contexto de consolidação do SUAS.

1 CONTEXTUALIZANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NA REALIDADE BRASILEIRA

A implementação do Sistema Único de Assistência Social constitui-se como produto das demandas históricas da classe trabalhadora pela organização e oferta de um conjunto de serviços e benefícios capazes de responder às necessidades postas no âmbito da Assistência Social. Cabe ressaltar que a implementação do sistema público descentralizado e participativo da assistência social já era uma prerrogativa da LOAS de 1993, que foi barrado pelo processo de contrarreforma e a desatenção do Estado brasileiro a essa pasta.

Sobre o caráter público, Pereira (2009, p. 95) alerta para o fato de que decorre, simultaneamente, de “ingerências do Estado e da sociedade”, que assumem as características de constituírem uma orientação para ação pública, assumida pelos governos e controlada pela sociedade, ou seja, são instrumentos de concretização de direitos sociais con-

quistados pela sociedade e instituídos em leis, tendo como orientação central o interesse público e levando em consideração o atendimento das necessidades sociais.

Dessa forma, a política pública trata-se de “[...] uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos” (PEREIRA, 2009, p. 96). A ação do Estado, por meio de políticas públicas, caracteriza-se pelo estabelecimento de um conjunto de padrões e critérios, no âmbito da gestão, do planejamento e da execução, visando à proteção social, como forma de responder aos desdobramentos da questão social² gerada no contexto do capitalismo.

Como uma necessidade posta a partir das demandas de estrutura da gestão da política pública de assistência social, ainda em 2004 o governo federal reordenou o Ministério da Assistência Social, que passou a ser chamado de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, passando a ser responsável pela Política de Segurança Alimentar, a Política de Assistência Social e a Política de Transferência de Renda (FAGNANI, 2011). Na análise de Silva (2012, p. 180), o nome da pasta sugere:

Uma aversão ao seu reconhecimento como estratégia de promoção social e uma identificação equivocada da Assistência Social com as históricas práticas assistencialistas que se realizaram em seu nome e que, portanto, precisariam ser negadas – e opta pela nomenclatura de “Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, que também parece-nos, primeiro, explicita a fome como principal foco de atenção da política e, segundo, coloca-a em situação de externalidade ao *desenvolvimento social*.

Ainda na análise da autora, a externalidade reside no fato de que o desenvolvimento social só será alcançado pela via da colaboração

² Por “questão social” adota-se aqui a concepção de Iamamoto e Carvalho (2014), como produto das contradições das relações entre o capital e o trabalho, engendrada no bojo da sociedade burguesa, que avança à proporção que o proletariado cresce e começa a se organizar na luta por melhores condições de trabalho e de vida nos grandes centros urbanos.

entre as classes, na perspectiva de que é produto e resultado do desenvolvimento econômico. Acrescentamos, ainda, a dificuldade do Estado brasileiro em reconhecer a particularidade da Assistência Social no contexto do Sistema de Proteção Social e, ao mesmo tempo, de valorizá-la como tal, a exemplo das demais políticas de Seguridade Social que possuíam um Ministério próprio. Parece-nos propício inferir, ainda, que a herança da Assistência Social Desenvolvimentista implementada pela LBA é responsável por um conjunto de ações pulverizadas de outras políticas públicas, com a destinação específica para a população pobre. Assim, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estaria com a missão de desenvolver um conjunto de políticas focalizadas, especificamente, para a população pobre.

Um instrumento que expressa o avanço na implementação do SUAS, com orientações para sua implementação padronizada em todo o território nacional, foi a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005), que definiu as ofertas dos serviços, os níveis de gestão, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, bem como o financiamento da política de assistência social, com a análise para habilitação do conjunto de municípios, com o controle social exercido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e os respectivos órgãos, nas esferas estaduais e municipais.

Para Fagnani (2011), a política social no Governo Lula, no período de 2006 a 2010, corresponde ao que o autor chamou de “Ensaio desenvolvimentistas”, marcado pela ampliação do gasto social e da intervenção estatal na regulação da economia. Emblemático exemplo disso foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que objetivava “[...] impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social” (FAGNANI, 2011, p. 16).

Longe de ser um compromisso com as classes subalternas, a postura do Estado brasileiro, nesse período, foi motivada pela necessidade de proteger o mercado brasileiro da crise financeira internacional de 2008, associada ao surto de crescimento possibilitado pelo aumento do PIB, à melhoria na arrecadação das contas públicas e ao declínio da dívida líquida do setor público (FAGNANI, 2011).

Em uma análise mais superficial, com essa proposta, o Governo

Lula parece interessado em trabalhar no resgate da dívida social acumulada ao longo dos anos, e passa a incorporar o discurso ideológico do “Novo desenvolvimentismo”, que tem como fundamento central a compatibilidade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

No entanto, concordando com Castro (2013, p. 363), o Novo desenvolvimentismo se estabeleceu como um emergente “[...] modelo de desenvolvimento brasileiro, a partir do segundo mandato do presidente Lula, supostamente em contraposição ao ideário neoliberal”. Contudo, destaca que “[...] a rigor, uma efetivação do núcleo econômico mantém o núcleo duro da política de ajuste e incorpora uma dimensão desenvolvimentista”, como um “[...] novo padrão brasileiro de inserção na economia mundializada, em meio à atual crise estrutural do capitalismo flexível”.

Assim, em conformidade com Castelo (2012, 2013), trata-se da ideologia do social-liberalismo, que surge como uma terceira via, uma alternativa ao projeto liberal e ao socialismo, já no século XXI, como resposta aos efeitos desastrosos que o neoliberalismo impôs ao mundo todo. Na verdade, consistiu em uma revisão das principais ideias neoliberais pactuadas no consenso de Washington, na perspectiva de imprimir respostas à crise mundial e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade do projeto de dominação burguesa do capitalismo.

Os sociais-liberais centram o seu debate sobre o enfrentamento da pobreza por dois aspectos. O primeiro seria pela implementação de políticas sociais compensatórias, como as de transferência de renda aos mais necessitados. Para tal, faz-se necessário o enfrentamento à ineficiência das políticas sociais, por meio da adoção de medidas de cunho administrativo, como a focalização dos orçamentos públicos nos segmentos mais pobres da população, em observância às regiões mais pobres do país, como também a adoção de um sistema de avaliação dos impactos das políticas sociais, os quais podem ser mensurados pela “[...] 1) expansão produtiva do beneficiário; 2) expansão do grau de utilização dessa capacidade, ou seja, dada a oportunidade, o beneficiário tem que se esforçar para garantir seu ingresso de renda; 3) satisfação das necessidades elementares para o ser humano” (CASTELO, 2012, p. 58), e,

ainda, pela articulação da integração da atuação dos programas sociais dos três níveis de governo.

O debate teórico sobre o enfrentamento da “questão social” das transformações de ordem macroestrutural para a esfera mercantil é deslocado e cria-se um novo consenso de que o seu enfrentamento se dá pela “[...] via das políticas sociais assistencialistas, o empoderamento dos indivíduos e a distribuição do ativo ‘educação’” (CASTELO, 2012, p. 64). Todo esse processo seria possível se a sociedade como um todo cooperasse. Assim, sob essa perspectiva, defende-se a “concertação social”, reunindo lideranças de segmentos que abririam mão dos seus interesses, em prol das soluções para os problemas do país.

O papel das políticas sociais seria “[...] de criar um ambiente que ofereça as oportunidades sociais adequadas para que os agentes individuais saiam da sua condição de pobreza e exclusão” (MARANHÃO, 2012, p. 95). Além disso, devem estar focalizadas em públicos que realmente precisam de oportunidades, pois os investimentos sociais não podem comprometer o orçamento financeiro. Desse modo, essas políticas assumem o objetivo de “[...] compensação das desvantagens individuais, através da focalização de suas ações em grupos sociais menos favorecidos pelas oportunidades de mercado” (MARANHÃO, 2012, p. 101).

Esse discurso ideológico que fundamenta as orientações dos organismos multilaterais ganha força e é disseminado nas políticas sociais brasileiras já nos programas sociais do Governo Lula, tanto que conceitos como “[...] desenvolvimento humano, empoderamento, capital humano e empreendedorismo” passam a orientar e a fazer parte da linguagem da engenharia das políticas sociais públicas.

No que se refere à gestão da Política de Assistência social, o destaque será a expansão do Programa Bolsa Família, com um salto, entre 2003 e 2010, de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias, além do processo de implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social, que tem como diretrizes estruturantes a primazia da gestão pública, visando à efetivação dos direitos pelos usuários, tendo como base a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a descentralização político-administrativa, o cofinanciamento pelos entes federados, o

fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil, o controle social, a participação popular, a política de recursos humanos, bem como a disseminação da informação, com o monitoramento e avaliação das ações.

Tendo como base a implantação do SUAS, em 2005, a prestação dos serviços de Assistência Social passou a ser ofertada por meio da Proteção Social Básica (PSB), tendo como porta de entrada para o sistema os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com base territorial responsável pela coordenação da rede de serviços no território, ofertada para pessoas em situação de vulnerabilidade social, visando prevenir as situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial (PSE), de média complexidade, tendo como porta de entrada os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), para o atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, e de alta complexidade, com a oferta de serviços de acolhimento de caráter excepcional e provisorio, aos diversos ciclos de vida, com direitos violados e que necessitem de atendimento fora de seu núcleo familiar (BRASIL, 2005, 2012).

No âmbito da proteção social básica foi ofertado um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Atendimento a Idosos e a Pessoas com Deficiência no Domicílio), com destaque, no âmbito dos benefícios, para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Nessa perspectiva, a racionalidade da Assistência Social anterior ao SUAS teve como base as reformas liberalizantes que antecederam o governo Lula já sob a égide do social-liberalismo, que continua a ser a base ideológica do Governo Lula, com a concentração das ações em programas sociais focalizados, tendo como base a articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais.

A gestão e a operacionalização da Política de Assistência Social se inserem nesse contexto e são determinadas pela direção política que o ideário social-liberal tem configurado nos últimos anos no Brasil, além de assumir um papel estratégico na formação de um consenso social

que, em tese, responsabiliza o cidadão pela sua cidadania. Ante o exposto, vejamos como se comporta a gestão do SUAS na realidade do Piauí.

2 A GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DO PIAUÍ: ALGUMAS PARTICULARIDADES DA REALIDADE LOCAL

A construção do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Piauí tem seu início já no ano de 2005, quando, em âmbito nacional, um conjunto de delineamentos e normativas passam a se configurar para dar materialidade às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social de 2004, uma conquista histórica que aponta para o avanço da implementação do sistema descentralizado e participativo da assistência social. No entanto, tal implementação não pode ser analisada de forma estanque, razão pela qual nos propomos a realizar uma abordagem histórica da trajetória em três momentos, considerando, inclusive, o que antecede a implantação do SUAS no Estado, considerando sua importância na preparação do processo.

O primeiro momento, chamamos de “Pré-SUAS – construindo as bases de preparação para a estruturação do SUAS”, antecedeu a sua implantação no Estado do Piauí. Há que se destacar que a Assistência Social foi historicamente prestada por iniciativa de organizações religiosas e das famílias abastadas, que viam na assistência uma forma de prestígio social e de alargar o número de agregados para o trabalho agrário e rural, visto que o Estado reconhecia a questão da pobreza como uma responsabilidade do indivíduo e tinha como alvo a preocupação apenas com o desenvolvimento econômico.

Como nas demais unidades federativas, e seguindo a tendência em âmbito nacional, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, em 1993, o Estado do Piauí executa suas ações, tendo como foco central as orientações do Governo Federal, sob coordenação do Serviço Social do Estado (SERSE), que era responsável pela gestão e oferta de projetos de natureza diversificada nos Centros Sociais Urbanos em todo o Estado. A natureza da pontualidade, descontinuidade, focalização em ações de estímulo ao trabalho, atividades para a maternidade e a infância, tipicamente difundidas pela Legião Brasileira

de Assistência, irão continuar sendo desenvolvidas sob coordenação do órgão gestor.

Um avanço na construção do sistema descentralizado e participativo em âmbito estadual, foi a criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), por meio da Lei Estadual de nº 4.818/95, já cumprindo as prerrogativas com as diretrizes da LOAS. Também data do final dos anos 90 a criação da Comissão Intergestora Bipartite - CIB do Estado do Piauí, que foi instituída pelo Decreto nº 10.119, de 13 de agosto de 1999, em consonância com as orientações da primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social, regulamentada por meio da Resolução nº 207, de 16/12/1998, do Conselho Nacional de Assistência Social. A CIB tornou-se, desde então, uma instância de articulação entre o gestor estadual e os gestores municipais da Política de Assistência Social.

Ressalta-se que embora se constitua em uma instância de articulação e de pactuação das decisões sobre a gestão da Política no Estado, não está regulamentada na LOAS, mesmo na sua versão atualizada (2011), a qual prevê responsabilidades apenas para os entes federados e para seus respectivos conselhos, que se constituem em instâncias de gestão e de deliberação da política, presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em nossa concepção, trata-se de uma inovação institucional na implementação do pacto federativo, que na perspectiva de Abrucio (2005, p. 44) remete a operacionalização de arranjos cooperativos que integrem melhor “[...] o conjunto das políticas públicas compartilhadas”. Assim, considerando o sucesso na partilha de decisões efetivadas no âmbito do SUS, no que tange à Política de Saúde, e seguindo a mesma tendência, a Assistência Social irá incorporar essa estratégia. Cabe ressaltar que, na concepção de Senna et al (2017), esse arranjo só ganhará mais expressão e importância, como instância de negociação e pactuação entre os entes federados, a partir da organização do SUAS, já no segundo momento aqui delineado.

Por outro lado, os municípios piauienses iniciam a estruturação de suas Secretarias, Conselhos e Fundos Municipais como condição para recebimento de recursos federais, sobretudo nas áreas em que

foram focalizadas as ações do Estado brasileiro, como, por exemplo, a atenção à erradicação do trabalho infantil, demandadas principalmente pelos organismos internacionais.

Porém, é na conjuntura dos anos 2000 que a Assistência Social do Estado toma um novo rumo, impulsionada por um lado, pelas mudanças ocorridas no contexto nacional quando o governo Luís Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República e, por outro, quando também assume, no Piauí, um governo do Partido dos Trabalhadores³. Não resta dúvida de que a convergência entre a política nacional e estadual abriu a perspectiva para o alinhamento de ações de cunho democrático-popular, ensejadas pelas propostas históricas encaminhadas pela sigla partidária que representavam.

No que se refere aos rearranjos no âmbito do direcionamento da gestão pública, o Governo petista iniciou um processo de estabelecimento de diagnósticos e reformas da realidade administrativa do Estado, visando superar as concepções patrimonialistas e clientelistas que permearam historicamente a administração pública em âmbito local (BEZERRA, 2011).

As mudanças visavam propiciar o reordenamento da estrutura administrativa do Estado, na perspectiva do modelo gerencial, com o objetivo de reduzir os gastos públicos e prover maior eficiência, inclusive, com a inserção de convênios, contratos e parceria público-privada na oferta e na prestação de serviços.

Uma síntese do diagnóstico da realidade da administração pública piauiense foi formulada por Fernandes, Bezerra e Nascimento (2014), que apresenta o aparato administrativo do Estado do Piauí, no momento Pré-SUAS com fortes fragilidades para implementação da gestão das políticas sociais públicas no Estado, que vão desde a ausência de um quadro de normatização dos atos administrativos, necessário à orientação dos diferentes gestores, até a cultura de planejamento, siste-

³ É eleito como governador do Estado Piauí, pela coligação “A vitória que o povo quer”, com o forte apoio das lideranças do PMDB, entre os quais estava o ex-governador Mão Santa, que, na eleição seguinte, lançou seu filho como candidato, que saiu derrotado. Wellington Dias se reelege, agora com a coligação “A vitória da força do povo”, tendo entre os principais partidos apoiadores o PP e o PTB.

matização, informatização, formatadas sem as bases sólidas de diagnósticos e informações produzidas a partir do desenvolvimento das próprias ações do Estado e de estudos técnicos por ele fomentados.

Disso resulta, em nossa concepção, a fragilidade na execução das políticas e de sua coordenação. Além disso, a forte tradição de trabalhar as ações setorializadas no âmbito das políticas públicas e a fragilidade apontada nas tecnologias de gestão dificultaram a integração entre as diferentes secretarias.

De fato, a estrutura administrativa do Estado apontava para a necessidade de mudança para se adequar ao novo contexto de desenvolvimento. Entre as propostas do então governador se destacava a necessidade de propiciar o desenvolvimento econômico como ferramenta para tirar o Estado da condição de pobreza em que se encontrava, associada com o compromisso de também desenvolver ações de cunho social.

Desse modo, o caminho delineado para a mudança foi o de preparação para a mudança administrativa como uma das condições para propiciar esse desenvolvimento. Esse processo se fez dentro de uma perspectiva que não rompe com a perspectiva do Estado neoliberal, pelo contrário, continua presente na orientação da gestão do Estado brasileiro, mesmo com a mudança de governo em âmbito nacional. A prova é que o fundamento da mudança administrativa estaria no alinhamento ao Plano Diretor da Reforma do Estado, tendo sua expressão material na Lei Complementar de nº 28 de 09/06/2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, a qual estabelece, em seu artigo 2º, que a administração pública estadual é regida por “[...] princípios de hierarquia, de descentralização interna, de articulação de ações, de atuação executiva concentrada nos serviços essenciais e funções públicas indelegáveis”.

Além disso, a Lei definiu um conjunto de cargos para as Secretarias, bem como para as Superintendências, Ouvidorias e Controladorias, representando um marco no processo de “modernização administrativa” do Estado do Piauí, com base na legalidade e no controle da gestão pública (BEZERRA, 2011).

A despeito da orientação gerencialista, a referida Lei também traz um avanço na gestão da Política de Assistência Social no período

do período Pré-SUAS, que foi a criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), responsável pela gestão da Política em âmbito estadual, momento em que o Estado do Piauí é escolhido para implantação, de maneira experimental, do Programa Fome Zero, lançado pelo Governo Federal. Obviamente que a escolha do Estado não se deu de maneira aleatória, mas considerando indicadores da época (2003), onde o índice de pobreza era 53,11% e de pobreza subjetiva 58,91%, e o índice de GINI – 0,46 (IBGE, 2000).

Em decorrência desta experiência piloto, o Estado do Piauí foi pioneiro em estruturar, na esfera governamental, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome/Programa Fome Zero, também criada pela Lei Complementar Estadual nº 28, de 09/06/2003, com o objetivo de articular programas e projetos das três esferas de governo e da sociedade civil, voltados às áreas da alimentação e nutrição, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada no território estadual.

A experiência piloto aconteceu nos municípios de Guaribas e Acauã. O primeiro está situado na microrregião de São Raimundo Nonato; apresentava, em 2000, um IDH de 0,478, terceiro pior do Brasil, com uma população de 4.814 habitantes, sendo 48,7% sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 27,8% com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 64,7% com renda de até um salário mínimo. Já Acauã era um município situado na microrregião do Alto Médio Canindé; apresentava, em 2000, um IDH de 0,537, correspondendo ao “[...] ducentésimo décimo sétimo pior do Brasil”, com uma população de 5.147 habitantes, sendo 32,0% sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 8,9% com renda domiciliar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 38,7% até um salário mínimo (VAZ; BALSADI, 2017, p. 109-111).

No período Pré-SUAS, havia um esforço conjunto da gestão na operacionalização do Fome Zero no sentido de dar visibilidade política aos resultados que serviram de modelo para o país. No que tange ao objeto do nosso estudo, o Programa Fome Zero não se constitua um Programa específico da Política de Assistência Social mas da Política de Segurança Alimentar, que estava em construção, motivo pelo qual foi alvo de polêmica e debate técnico (YASBEK, 2004), haja vista que a

sua interface com a Política de Assistência Social não ficava clara, mesmo essa última tendo, no seu Art. 25, a responsabilidade sobre “[...] os projetos de enfrentamento à pobreza”. Além disso, a vinculação do Programa à Seguridade Social não ficava clara, mas sim a implementação de uma política focalizada na pobreza e na fome.

Sobre o debate acerca do Programa, destacamos que uma determinação, para estruturação do SUAS, no Estado, foi a escolha deste para sediar a experiência piloto do referido Programa, abrindo espaço para a estruturação do aparato administrativo da gestão das políticas públicas no Piauí, com a contratação de técnicos, a organização do planejamento das ações, a realização de estudos técnicos de monitoramento do Programa.

Outra determinação é que esses municípios passaram a ser alvo de projetos de natureza diversificada, que iam desde a condição de acesso à água e à alimentação de qualidade, como também de geração de trabalho e renda e acesso à educação. Esse panorama enseja a organização administrativa das esferas municipais, embora todo o direcionamento seja determinado pelo Governo Federal.

No que tange à efetivação da Política de Assistência Social, além dos programas já trabalhados nos anos 90, de acordo com Bezerra e Silva (2006, p. 107), “o Programa Bolsa Família iniciou em outubro de 2003 no Piauí, atendendo 29 mil e 596 famílias e, em meio de 2005, já chegou a 240 mil e 603”. Com a meta de universalização dos acessos, propõe um conjunto de ações de capacitação, encontros regionais e fóruns na perspectiva de preparação dos municípios para operacionalizar a gestão do benefício, da identificação e cadastramento dos beneficiários ao controle social.

Entre os programas implementados pela Secretaria Nacional de Assistência Social no Estado, Alves (2006, p. 161) destaca que, até o início de 2005, o Piauí executava:

- Programa Bolsa Família – 6,7 milhões de famílias;
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)/ Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD) – 1,1 milhão de famílias;

- Benefício de Prestação continuada (BPC)/Idoso – 950 mil idosos;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) – 931 mil jovens;
- Programa Agente Jovem – 57 mil jovens;
- Programa Sentinela – 38 mil jovens.

Percebe-se que, a exceção do Programa Sentinela, que era voltado para o enfrentamento à violência sexual, os demais consistiam em Programas de Transferência Direta de Renda, iniciados ainda nos anos 90. Além disso, a priorização das famílias do Estado no acesso aos programas de transferência de renda, como o Cartão Alimentação, Vale gás, Bolsa Escola, que mais tarde seriam incorporados e geridos no âmbito da Secretaria de Assistência Social, com a unificação de tais programas no Programa Bolsa Família, era delineada pelo Governo Federal a partir de critérios focalizados.

Assim, identificou-se como tendências no momento Pré-SUAS a atenção focalizada, os investimentos territorializados e a articulação setorial/intersectorial, podendo ser observada no contexto de implantação do Programa Fome Zero, que foi acompanhado de um esforço governamental de introdução de um modelo gerencial, a partir da reforma administrativa em 2003, com a tentativa de implementação dos sistemas de planejamento e de controle, visando impactar na gestão de políticas públicas, tecnologia de gestão, elaboração de sistemas de informação, redes democráticas de governança e na prestação de serviços aos usuários.

O segundo momento chamamos de “Implantação do SUAS e expansão dos Programas de Transferência de Renda” (2005 a 2011) e refere-se ao período de implantação do SUAS, em um contexto de mudanças na gestão da Política de Assistência Social. O órgão gestor, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, passou a gerir o Sistema Único de Assistência Social, responsável pelo planejamento, monitoramento, avaliação, supervisão e capacitação dos municípios piauienses, na perspectiva da implantação, implementação e fortalecimento do SUAS no Estado. A partir de então, desencadeou um processo

de reordenamento institucional e de ações de fomento a implementação do Sistema no Estado.

A Comissão Intergestora Bipartite passou a ter um papel fundamental, sobretudo na análise dos municípios para habilitação à gestão do SUAS, momento em que teve que reelaborar seu Regimento Interno para adequação ao seu papel frente às determinações normativas do SUAS. Há que se ressaltar, contudo, que as pactuações são realizadas em torno de uma finalidade que é o atendimento aos sujeitos no âmbito da Assistência Social. Retomando Souza Filho (2011), a gestão no âmbito do Estado, como mecanismo de reprodução das relações sociais, está estruturada para o atendimento de determinadas finalidades, que podem estar orientadas para a expansão ou retração de direitos da classe trabalhadora. Assim, é a finalidade que deve orientar o processo de tomada de decisões e os instrumentos a serem utilizados para a definição dos rumos da gestão no âmbito da CIB.

No que tange à oferta de serviços do SUAS, o órgão gestor estadual passa a orientar os municípios a habilitação ao SUAS⁴ e consequente apoio à implantação do seu principal programa: Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, que consiste no trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Cabe destacar que o PAIF foi criado a partir de 2001, com a experiência do Núcleo de Apoio à Família (NAF), implementado apenas em alguns municípios do Estado e posteriormente passou a ser um como Programa. Em 2004, foi institucionalizado como serviço de natureza continuada e, mais tarde, em 2009, mudou de nomenclatura, passando a ser tipificado como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (BRASIL, 2013).

Além disso, os municípios do Estado passaram a estruturar e implementar os serviços de Proteção Social Básica e Especial, em consonância com suas necessidades e perspectiva de cofinanciamento regu-

⁴ De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS, os municípios poderiam se habilitar à Gestão Inicial se tivessem apenas os requisitos mínimos exigidos para operar a Política de Assistência Social, como o Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social. Gestão Básica, se possuir capacidade de gerir os serviços da proteção social básica no município e Gestão Plena, se possuir capacidade para implementar os serviços do SUAS, em consonância com as suas necessidades.

lar. Tais serviços que apresentam como unidade de referência os CRAS, CREAS, Centro Pop, entre outros, constituem-se importantes instrumentos de materialização de direitos ao tempo em que pressupõem o desenvolvimento do trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade e de risco social identificadas nos respectivos territórios.

Em síntese, ao tempo em que, no momento Pré-SUAS, os esforços governamentais estavam centrados em uma experiência piloto (Acauã e Guaribas), com o Programa Fome Zero, o segundo momento é marcado pela expansão das ofertas de serviços socioassistenciais e pela necessidade de aperfeiçoamento do aparato técnico-financeiro no âmbito da gestão, no sentido do cumprimento das responsabilidades pactuadas. Também foi caracterizado pela expansão dos Programas de Transferência de Renda, tendo sido prevalente a tendência da focalização, diante da dificuldade dos municípios de Pequeno Porte I e II, bem como de Médio Porte e de Grande Porte de implantação de seus serviços, seja pela fragilidade do financiamento seja pelas dificuldades no âmbito das decisões e operacionalizações de natureza técnico-políticas.

Contudo, apesar das dificuldades de implantação e de expansão das ofertas de serviços, bem como de operacionalização dos serviços existentes, a partir da lógica de um sistema integrado, abrangendo um trabalho social com centralidade na família e com articulação das políticas públicas e da sociedade civil, percebemos alguns avanços em relação ao momento Pré-SUAS. Entre eles, destaca-se a cobertura ao nível territorial, que passa a ser referenciada considerando as informações do CadÚnico para o planejamento da oferta de implantação dos serviços de Proteção Social Básica e Especial. Além disso, essa referência enseja um desenho institucional que privilegia a articulação setorial/intersectorial, pautada no diálogo com as políticas públicas, a sociedade civil e o sistema de garantia de direitos, que somente vão melhor se delinear no momento posterior de consolidação do SUAS.

A Política de Assistência Social no Estado começa a organizar e implantar a oferta de serviços e benefícios, assim como também a estrutura necessária para expansão dos Programas de Transferência de Renda, ao tempo em que tem como tendência a focalização, apontando para importantes compromissos no que se refere à prevenção e ao

enfrentamento das vulnerabilidades sociais, sobretudo das famílias em descumprimento de condicionalidades, articulando as Políticas de Saúde, de Educação e de Assistência Social.

Finalmente, o terceiro momento, chamamos de “Consolidação do SUAS” (2012 – 2017), tem como base os processos de aprimoramento da implementação dos serviços de Proteção Social Básica e Especial. É importante destacar que a tendência focalizada que permeia os períodos anteriores, nesse momento, articula-se com uma tendência de cobertura territorializada de serviços, seja em âmbito municipal ou regional, com os respectivos cofinanciamentos, principalmente do governo federal e municipal, já que o governo estadual ainda não havia definido o cofinanciamento para os municípios ou para as ofertas regionalizadas no Estado do Piauí.

Cabe ressaltar que o não cofinanciamento das ações pelo governo estadual não se explica pela ausência de recursos, considerando que, em 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) do Piauí correspondeu a R\$ 37.723.494,97, “[...] com um acréscimo de R\$ 6.439 milhões em valores absoluto, o que representa o crescimento de 5,3% ante o ano de 2013” (PIAUÍ, 2016, p. 9).

Nesse contexto, cabe destacar que, no período em análise, a arrecadação estadual aumentou, considerando que a agropecuária “[...] melhorou a sua participação na estrutura produtiva estadual, passando de 6,37%, em 2013, para 7,42% em 2014, aumentando, portanto, 1,05 ponto percentual”, podendo-se destacar a expansão desta na área dos cerrados. Em relação à indústria, o Piauí elevou de 12,33% para 15,91%, no período 2013-2014, com destaque para os setores de transformação e da construção civil, “[...] com expansão de 4,12% e 1,42%, respectivamente” (PIAUÍ, 2016, p. 9).

Em contraposição, os fundos de participação dos municípios tiveram significativas reduções, tornando os municípios de Pequeno Porte I e II dependentes quase que exclusivamente do cofinanciamento federal, o que nos permite inferir que, diante da dificuldade de organizar a oferta dos serviços, assiste-se nesse momento à dependência da expansão do Programa Bolsa Família como programa que, aos poucos, ganha a centralidade na Política de Assistência Social. Assim, a recon-

figuração do papel do Estado, ao tempo em que ampliou a participação das municipalidades em relação ao desenvolvimento econômico, não alcançou efetivamente a esfera da gestão da Política de Assistência Social nas estratégias desenvolvidas.

Além disso, a organização e a implementação dessa Política de Assistência Social nas municipalidades ainda têm sido executadas a partir do modelo administrativo arcaico, com a insuficiência de recursos humanos e fluxos de gestão com pouca eficiência em relação aos resultados que possam ser produzidos.

Cabe destacar, contudo, que no terceiro mandato de Wellington Dias (2015 – até os dias atuais), o Programa de Governo, no âmbito da Política de Assistência Social, assumido ainda no período de campanha, tem como diretriz o fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social por meio de “[...] mecanismos de gestão, participação e controle social, garantindo o seu financiamento e a estruturação da capacidade institucional de planejamento, execução e monitoramento” (PIAUÍ, 2015, p.13) das ações desenvolvidas em âmbito municipal.

As diretrizes governamentais para a Política de Assistência Social têm como base de gestão a instituição de mecanismos e de instrumentos “[...] de repasse de recursos de forma direta e continuada para a gestão do SUAS, em regime de cofinanciamento”. Além disso, prevê a capacitação continuada para as equipes técnicas da gestão estadual e das gestões municipais, visando estimular e apoiar a “[...] elaboração de planos estadual e municipais da Assistência Social, com atenção aos princípios da LOAS” (PIAUÍ, 2015, p. 13).

O Programa de Governo prevê a instituição de um Sistema Estadual da Vigilância Socioassistencial, a partir da definição de “[...] indicadores de vulnerabilidade social que contribuam com o planejamento, organização e execução de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social”. Esse conjunto de ações tem como base a elaboração de um plano estadual que tem como diretriz a territorialização, “[...] considerando o georreferenciamento como ferramenta importante para a definição da oferta dos serviços socioassistenciais” (PIAUÍ, 2015, p. 13).

As ações da Política de Assistência Social previstas para serem

executadas a partir do planejamento governamental apresentam uma compreensão de que estas devem ter a cogestão do Conselho Estadual de Assistência Social, responsável por exercer o controle social, contexto em que as conferências estaduais têm um importante papel na deliberação das ações (PIAUÍ, 2015).

Desse modo, o fortalecimento do SUAS, inclusive com o cofinanciamento estadual, faz parte do programa de governo do terceiro mandato de Wellington Dias, visando garantir a cobertura de serviços da Proteção Social Básica a serem ofertados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de forma a fortalecer a intersetorialidade nos 224 municípios piauienses.

Não há como negar a expansão e a consolidação do SUAS no Estado do Piauí. No entanto, temos que reconhecer que existem questões que precisam ser enfrentadas no campo da gestão e da operacionalização dos serviços, a exemplo do cofinanciamento estadual das ações e adequações das estruturas administrativas, visando uma melhor consonância com a gestão do SUAS.

Nesse sentido, os dados do Censo SUAS⁵ mostram que ainda é significativa a parcela dos municípios de Pequeno Porte I e II onde a gestão dos recursos do cofinanciamento federal para a Assistência Social ainda é feito pelo Prefeito e não pela Secretaria de Assistência Social. Além disso, algumas áreas estratégicas, que são de fundamental importância para a implementação do SUAS, tais como a vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação, a regulação dos serviços e a gestão do trabalho, ainda não foram implementadas em quase 100% dos municípios piauienses. A inexistência de cofinanciamento estadual os levam a executar os serviços com os recursos do governo federal. Nessas circunstâncias, a gestão do SUAS nos municípios de pequeno Porte I e II (97% dos municípios piauienses), que têm menor arrecadação e possuem menor capacidade técnica e de investimento na Política de Assistência Social, bem como em outras áreas, torna-se um desafio.

⁵ Base de dados do MDS, que faz a coleta de dados referente à oferta dos serviços socioassistenciais, estrutura administrativa, financiamento, execução financeira e a gestão dos recursos humanos da Assistência Social no conjunto dos municípios brasileiros.

Acresce-se a isso o fato de que na cultura política dos municípios ainda se encontram enraizados e perpassados algumas características do modelo autoritário e patriarcal (assistencialismo, paternalismo, tutela, benesse, pessoalidade e favor), bem como excessivamente burocrático (centrado nas formalidades dos procedimentos), com a desarticulação entre planejamento, monitoramento e avaliação, sem a definição de objetivos e resultados, precariedade dos vínculos trabalhistas, além de fragilidade técnica e operacional no conjunto das ações.

Em nossas análises, percebemos que uma das tendências desse período é que, em meio a um direcionamento neoliberal com o discurso “neodesenvolvimentista”, os gestores têm assumido a Política, mas encontram limites na operacionalização da gestão pela limitação dos investimentos na política pública, assim como também pela frágil estrutura administrativa burocrática responsável pela gestão, o que se reflete na capacidade de imprimir respostas ao público da Assistência Social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Único de Assistência Social, como política, possui um caráter contraditório, ao tempo em que é instrumento de materialização de direitos e, ao mesmo tempo, responde às necessidades do capital, tanto pela garantia da reprodução material da força de trabalho como pela necessidade de estabelecimento do consenso de classes.

A gestão do SUAS no Estado do Piauí foi se configurando a partir das determinações postas em nível nacional combinada com a particularidade da estrutura de gestão ainda em construção no Estado. Entre os determinantes para tal, o processo de descentralização e a atenção para a experiência focalizada de combate à pobreza foram determinantes para estruturação do aparato de gestão. Cabe ressaltar que o alinhamento entre as legislações nacional e estadual no direcionamento da Reforma administrativa inscrevem o lugar e a atenção que a Assistência Social terão no Estado.

A expansão no Estado é acompanhada pelos investimentos nos Programas de Transferência de Renda, mais especificamente o Programa Bolsa Família, que passa a assumir um papel central no escopo da

Política de Assistência Social, considerando o perfil de pobreza do Estado. O investimento na transferência direta de renda, seguindo a tendência nacional, supera o investimento na estruturação em serviços e benefícios, razão pela qual a oferta não só não acompanha a demanda como também vai se firmando a partir das exigências para a alocação de recursos, muitas vezes dissociada de um planejamento das finalidades da gestão

Compreendendo que o financiamento da Política deve ser feito com recursos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme prevê o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, é importante ressaltar a necessidade dos repasses dos cofinanciamento estadual e federal para que os municípios possam organizar e ofertar os serviços de proteção social básica e especial, bem como as ações necessárias à gestão, sobretudo a vigilância socioassistencial e o monitoramento e a avaliação dos serviços. Tal ausência irá ter reflexos na oferta de serviços no âmbito estadual.

Além disso, o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços não depende apenas da adoção de mecanismos gerenciais, mas, sobretudo, do tensionamento das lutas travadas pela sociedade pela incorporação e materialização dos seus direitos. No caso do Estado do Piauí, somete em 2018 é que o governo do estado irá assumir o cofinanciamento da política, com um atraso de 13 (treze) anos de implantação do SUAS e quase 25 (vinte e cinco) anos da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social.

Finalmente, destaca-se que o processo de gestão em curso no governo Temer representa uma ameaça às conquistas já delineadas no SUAS, ao tempo em que retoma questões que reforçam a lógica de gestão sob a ótica do assistencialismo, do autoritarismo e da inespecificidade da Política de Assistência Social, com o delineamento de uma política que reforça o clientelismo, a operacionalização de programas que não correspondem ao que vem sendo construído no âmbito do SUAS e, pela postura autoritária que tem assumido, desconsiderando as instâncias de controle social preconizadas na Constituição Federal e na LOAS, o que impõe o desafio da luta contra o desmonte do já tão precário SUAS.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALVES, Fábio Cidrin Gama. Controle Social e o Programa Fome Zero. In: SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho; TARGINO, Maria das Graças; SANTOS, SherlyMaclaine de Jesus(Org.). *Fome Zero em múltiplas facetas*. Teresina: Programa Fome Zero – Piauí, 2006.

BEZERRA, D. M. *Reformas Administrativas no Brasil: o caso do governo do Estado do Piauí*. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

BEZERRA, Janaína M. Mapurunga; SILVA, Adriana de Moura. A Gestão do Programa Bolsa Família no Piauí. In: SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho; TARGINO, Maria das Graças; SANTOS, Sherly Maclaine de Jesus (Org.). *Fome Zero em múltiplas facetas*. Teresina: Programa Fome Zero – Piauí, 2006.

BRANDÃO, Fernando A. *Políticas Públicas: O financiamento público da Assistência Social*, 2012. Disponível em: <<http://portalsocial.sed-sdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2013/modulo01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei nº. 12.435*, de 6 de julho de 2011. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Brasília, 2012.

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

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

_____. *Síntese de indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao-devida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

_____. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*. In: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>>.

CASTELO, R. O social-liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-77.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 17, n. 2, p. 362-366, jul./dez. 2013.

FAGNANI, Eduardo. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Texto para discussão. São Paulo: UNICAMP, nº 192, 2011. ISSN 0103-9466.

FERNANDES, A. S. A.; BEZERRA, D. M.; NASCIMENTO, A. B. F. M. As Reformas Administrativas nos estados Brasileiros e seus Contextos Locais: O caso da Reforma Administrativa do Estado do Piauí. In: XXX-VIII ENANPAD, Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 78-104.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PIAUÍ. Lei Complementar de nº 28 de 09/06/2003. In: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12394>>

PIAUÍ. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, nº 102, de 02 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20160602>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

PIAUÍ. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, nº 102, de 02 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20160602>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí. *Cenários Regionais*. Disponível em: <<http://www.piaui2008.pi.gov.br/materia.php?id=14481>>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí. *Planejamento Participativo*. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/planejamento.php>>. Acesso em: 13 set. 2015.

PIETRO, M. S. D. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. *Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista* / Sheyla Suely de Souza Silva, 2012. 264p Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012.

SOUZA FILHO, R. de; GURGEL, Cláudio. *Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica*. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção biblioteca básica do serviço social; v. 7).

VAZ, Dorian; BALSADI, Otavio Valentim. *As Propostas de Inclusão Social e de Desenvolvimento Local do Programa Fome Zero*. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Dowloands/As-propostas-de-inclusão.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong*, n. 3, São Paulo, ABONG, 1995.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: *SUAS: configurando os Eixos de Mudança*, v. 1, Brasília, SNAS/ MDS – PUC/ SP IEE, 2008. p. 79-136.

_____. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MARFISA MARTINS MOTA DE MOURA

INTRODUÇÃO

Historicamente, as respostas às necessidades humanas deram-se, no bojo das relações públicas e privadas, configurando formas de proteção social aos indivíduos nas diferentes sociedades. Como produto desse contexto, a trajetória da Assistência Social aponta para uma relação pública e privada, envolvendo as entidades de Assistência Social privada nos mais remotos dos tempos aos dias atuais.

Assim, a configuração da relação entre público e privado na execução das Políticas Públicas, e, particularmente, na implementação da Política de Assistência Social, estão consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), reescrita pela Lei nº 12. 435, de 11 de julho de 2011/SUAS e pela PNAS (2004).

Para efeito e configuração deste estudo, tomar-se-á como marco

regulatório o padrão instituído pelo Estado brasileiro na relação com as organizações da sociedade civil na área da Assistência Social, particularmente com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim, busca-se compreender a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, mediada pelas ONGs, em particular a Ação Social Arquidiocesana (ASA), por essas expressarem, historicamente, os anseios para a construção de processos democráticos e participativos no seio dessa relação, consolidando um novo marco que exprime as novas relações entre o poder público e a sociedade civil.

Nesta perspectiva, o presente artigo busca refletir sobre a assistência social entre o público e privado, evidenciando a atuação da ASA enquanto organização da sociedade civil que, no município de Teresina, há 61 anos vem desenvolvendo a Assistência Social. Neste sentido, o texto abordará sobre o público e privado na assistência social no interior das relações entre Estado e sociedade civil, evidenciando a atuação das organizações da sociedade civil, bem como refletir sobre a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e ainda, configurar a relação entre a Assistência Social e a ASA e a interface com a política pública.

1 O PÚBLICO E O PRIVADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO INTERIOR DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Ao empreender-se reflexões entre o público e o privado no interior da relação entre Estado e sociedade civil, destaca-se a perspectiva de público para além da concepção público estatal. Do exposto, cabe refletir sobre a formação do público e privado no processo de formação sócio-histórica brasileira.

Assim, a imbricada relação público e privado construída no seio da sociedade brasileira, ao longo da sua formação sócio-histórica, revela “[...] uma indistinção entre o público e privado” (NEVES, 2008, p. 85), identificada na cultura política da sociedade brasileira, que se faz nas relações cotidianas entre as pessoas, mas também na relação com o Estado por meio da indistinção do público e privado (NEVES, 2008). Assim, destaca-se que essa construção foi moldada pela implicação dos

interesses privados nos interesses públicos, caracterizando uma perspectiva conservadora fortemente arraigada na sociedade brasileira.

A influência europeia e, em particular, a portuguesa, nos revelou que a autoridade, a ordem, a disciplina e a obediência – traços de um mundo privado – são estendidas ao mundo público, onde os sujeitos reproduzem, no Estado, os interesses personalizados, privados, em detrimento dos interesses públicos. (NEVES, 2008, p. 85).

As formas políticas e culturais de formação do povo brasileiro entrelaçam, no âmbito do público, características de costumes privados, como a ideia de submissão, de obediência e de mando, repercutindo fortemente na relação que se estabelece com o público, com a coletividade.

Nesses termos, configura-se a base do pensamento social brasileiro conservador sobre a indistinção entre o público e privado, que tem permeado a cultura política brasileira desde a república velha. Esse pensamento influencia a construção de uma ideia de Brasil associada ao atraso, à falta de organização e à solidariedade do povo (NEVES, 2008). A ruptura desse pensamento faz-se pela compreensão e pelo desvelamento da indistinção entre o público e privado, e a defesa de uma cultura política democrática e inovadora nas práticas sociais e na política local (NEVES, 2008, p. 87).

Essas imbricadas relações entre o público e privado têm perpassado a relação entre Estado e Sociedade e marcado profundamente o processo de organização da vida dos homens em sociedade; sendo, portanto, no interior dessa relação que Estado e organizações da sociedade civil, particularmente às de caráter filantrópico, vão construindo, historicamente, a relação de assistencialismo, de filantropia, de benemerência, como respostas às necessidades humanas, imbuídas por valores solidários e de justiça social.

Assim, no intuito de compreender como se constitui a dinâmica do público e do privado, torna-se imprescindível configurá-los na dialética da relação entre Estado e sociedade, pois é no âmbito dessa relação que se fundamenta a sua existência como ente político. Observou-se

que os anos de 1980 demarcaram, no Brasil, um tensionamento entre as forças políticas representadas pelo Estado e pela mobilização da Sociedade Civil:

[...] a transição do período de regime de Ditadura militar para o democrático favoreceu a efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseio pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático brasileiro. (COSTA, 2006, p. 141).

Entretanto, faz-se relevante destacar que tanto o Estado quanto a sociedade necessitam de mudanças de comportamento e de princípios que vão além das normativas legais, pois o Estado reflete as forças sociais que existem na sociedade civil. Mas, nesse momento, passa a requerer uma forma diversa de atuação, diferente de outros tempos.

A Constituição Federal de 1988 criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais (COSTA, 2006); as prerrogativas legais e garantias de direito empreendiam uma mudança no Estado com ênfase na proposta de municipalização, com a descentralização do poder e a criação de direitos sociais. Porém, essa normatividade legal ocorreu em meio a uma crise fiscal e política do Estado que favoreceu a disseminação da ofensiva neoliberal, que cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social, orientados pelo Consenso de Washington.

Nesse intuito, no Brasil, constata-se uma mobilização centrada em uma concepção reformadora do Estado fortemente concentrada pela diminuição da sua intervenção para a dimensão fiscal, financeira e patrimonialista (NOGUEIRA, 2004). Associado a esse cenário de expansão democrática, tem-se a ampliação do debate acerca do desenvolvimento econômico e social orientado pelas reformas estruturais na economia, especialmente pela política de privatização dos serviços públicos, pela reforma do Estado e pela focalização de programas sociais

para os segmentos mais vulnerabilizados da sociedade.

Desta feita, a reforma do Estado passa por uma profunda redefinição da relação entre o Estado e a Sociedade, num período de consolidação democrática que se expressa no país após os anos 1990. Nesse sentido, implicam um novo pacto com redefinições das relações públicas e privadas no âmbito da sociedade, possibilitando alterações significativas, remetendo à construção de um novo paradigma de gestão pública. Entende-se que as políticas públicas devem ser “[...] realizadas por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993, p. 64).

Desse modo, faz-se necessário que o Estado processe as mudanças para acompanhar as transformações societárias que vem arrolando-se pelo mundo e no Brasil, requerendo a realização de reformas de diferentes aspectos: administrativa, política, tributária, dentre outras. Portanto, é no bojo dessas reformas do Estado que se encontram os incentivos para a introdução de novos mecanismos de gestão das políticas públicas que ampliam e regulam a relação público e privado, de forma particular para este estudo, na implementação da Política de Assistência Social.

Esse debate revela uma dicotomia entre o público e privado associada às relações de mercado capitalista e de ideias liberais, que, segundo Bertoli (2016, p. 95), passam a estabelecer sociedade civil e Estado com formas distintas entre público e privado. O Estado constituía-se pelo público e a sociedade civil como espaço de negociação dos interesses privados, desconstruídos e conforme a sua natureza, satanizados e enaltecidos como virtuosa, respectivamente.

Nesse sentido, Nogueira aponta que:

a agenda transformadora, ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do estado ao mercado, ajudou a que criassem focos de incentivo para atualização do modo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrático-participacionista

floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social. (NOGUEIRA, 2004, p. 39).

Isso é decorrente dessas profundas transformações que o Brasil tem passado, dentre elas, o processo de democratização do país, que remete à necessidade dos governos de imprimir um novo desenho às políticas públicas, de forma que promova a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse cenário, o público apresenta-se como possibilidades sociais de universalização dos direitos e da democracia como algo coletivo, e da oferta de bens e serviços numa perspectiva coletivizada.

Do exposto, destaca-se, no processo de democratização da sociedade brasileira, o protagonismo dos diferentes organismos da sociedade em busca da construção democrática entre Estado e da sociedade civil. Com isso, o termo sociedade civil passa a ser associado por diversos atores sociais e o seu significado incorre na reconstrução da trajetória de um conceito que foi recebendo múltiplos e diversos significados do ponto de vista dos ideólogos conservadores e críticos.

Assim, a concepção de sociedade civil que permeará as reflexões é proveniente da seguinte contribuição:

[...] que compreende a sociedade civil, como palco de um pluralismo de organismo coletivos ditos “privados” (associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação, etc.) é a nova configuração da dinâmica social, na qual se precisava a política e sua relação com as esferas da vida social e elaborar novos termos da hegemonia. (DURIGUETO, 2004, p. 55).

Nesses termos, ressalta-se que as ONGs se inserem no campo de ações da sociedade civil, comprometendo-se com a busca de alternativas para o enfrentamento dos problemas sociais. Assim, as ONGs configuram-se como organizações sem fins lucrativos, que não fazem parte do aparelho burocrático do Estado, e se caracterizam por iniciativas comprometidas com a reconstrução da vida social, principalmente após a segunda guerra mundial.

Quanto ao trabalho realizado pelas ONGs, Teixeira salienta:

[...] trabalhando com demandas populares de serviço de competência do estado, inicialmente as ONGs adotam uma posição, senão anti-Estado, pelo menos de desconhecer-lo. Desta posição avança para outra de questionamento das ações estatais, buscando formular alternativas mais condizentes com as necessidades da população, grande parte delas testadas em experiências concretas nas comunidades, ainda que em pequena escala. (TEIXEIRA, 2004, p. 80).

Destaca-se que as ONGs expressam múltiplos valores e demandas, assim, atuam com significativa intervenção junto aos trabalhos nas periferias das cidades e no campo, nas bases de fábricas, educação popular, sindicatos, qualificação profissional, dentre outros. A sua atuação engloba, portanto, uma diversidade de projetos, dentre eles os de desenvolvimento, de educação, de direitos humanos e de Assistência Social.

É nessa conjuntura que as ONGs vêm assumindo as ações de caráter público, demarcando uma atuação conjunta com novos contornos e caráter de público. Segundo Dagnino (2002, p. 13), “[...] a relação entre Estado e Sociedade revela características com múltiplas expressões, como de antagonismos, de confronto e oposição, características herdadas dos anos de ditadura brasileira”. Nesse intuito, observa-se que as relações entre o Estado e a Sociedade estão sendo construídas na esteira das diversidades e dos conflitos inerentes às transformações econômicas, políticas, sociais e culturais que permeiam a realidade brasileira. Entretanto, destaca-se que essa relação se configura arraigada pelo conservadorismo de traços culturais personificados e privados.

Dessa forma, ressalta-se que a Assistência Social Pública se voltou, historicamente, para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população. Assim, essa área vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, constituindo-se em práticas passíveis de serem tratadas com sobras de recursos, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, que, no fim, mais aprofunda a pobreza e as desigualdades sociais na realidade brasileira. Sob esse ângulo, pode-se dizer que a Assistência Social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por volun-

tários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou privado (MESTRINER, 2005).

Evidencia-se que as ambiguidades existentes entre o público e privado, intrínseco à relação entre o Estado e a sociedade civil, faz-se na mediação dos diversos organismos sociais que conformam práticas expressivamente conservadoras, de manutenção de comportamentos políticos privatizantes, individualizados e competitivos.

É no bojo dessas transformações que se configura a construção de uma nova esfera pública na sociedade brasileira. “A esfera pública possui suas raízes no âmbito do processo de organização do regime democrático moderno e diz respeito à constituição e ao papel desempenhado pelos atores sociais no processo democrático” (FEDOZZI, 2000, p. 39). Nessa direção, essa esfera pública está intimamente entrelaçada com a concepção de cidadania na modernidade.

A concepção de esfera pública¹ que permeará este estudo baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso pela inscrição dos interesses da maioria nos processos de decisão política. A esfera pública remete a um espaço de aparecimento e visibilidade. “Tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos” (RAICHELLIS, 2000, p. 41), e é essa visibilidade pública que constrói a realidade, forja um mundo comum. Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo (RAICHELLIS, 2000).

Nesses termos, a esfera pública fortalece-se a partir de um cenário moderno de sociedade capitalista, conforme expressa Raichelis:

A esfera pública é o Estado e a qualidade das coisas públicas. Trata-se

¹ As configurações assumidas pela esfera pública no contexto das transformações capitalistas requer que sejam refletidas no contexto da formação da sociedade burguesa. Para maior aprofundamento, remetem-se às contribuições de Habermas (1981), Arendt (1991) e Telles (1990).

de uma categoria típica de era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa saída da alta Idade Média européia. Essa esfera pública formou-se ao final do século XVIII, configurando-se em um âmbito específico da sociedade burguesa a partir do desenvolvimento histórico da cultura material burguesa. A partir da progressiva emancipação do intercâmbio econômico entre os homens em relação ao controle estatal, vai se abrindo um espaço social aglutinador dos interesses comuns ou públicos dos sujeitos privados, que regula as suas relações com o mercado e com o poder político. Este âmbito social, responsável pela mediação entre sociedade civil diante do Estado (e também no interior do Estado), denomina-se de esfera pública burguesa. (HABERMANS *apud* RAICHELLIS, 2000, p. 48).

Desse modo, a esfera pública descortina um universo imenso de fenômenos que se relacionam às complexas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Nesse campo, interpenetram-se e imbricam-se as contradições entre as esferas do público e do privado.

Para Fedozzi (2000), o conceito de público na contemporaneidade assume uma dimensão de um mundo compartilhado com os outros, e não de propriedade privada dos indivíduos nem do poder estatal. O autor retoma as contribuições de Arendt sobre suas ideias de espaço público, ao afirmar que:

O espaço público é onde os homens, por meio de procedimentos discursivos, da convivência com a pluralidade humana, dos argumentos, podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros. Esse reconhecimento da pluralidade necessita do espaço público como lugar de reconhecimento da singularidade de cada um. (ARENDT *apud* FEDOZZI, 2000, p. 41).

Considerando o exposto, não bastam as mudanças legais e de desenhos institucionais, faz-se necessário trabalhar um processo político, técnico e pedagógico de absorção de uma nova cultura de gestão do público pelos organismos governamentais, especialmente pelos atores institucionais e pela sociedade em geral, como forma de garantir maior

expansão da participação e decisão dos sujeitos junto às políticas públicas.

É nesse quadro que se averigua o modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, onde se ressaltam a relação público e privado, territorialidade, intersetorialidade, como espaços que proporcionam a proximidade das relações entre o Estado e a sociedade, favorecendo a participação e o controle social. No entanto, faz-se necessário refletir sobre o caráter público e privado intrínseco à política, tendo em vista a não reprodução do conservadorismo das práticas pública e privada que insistem em se fazer presentes na gestão da política no âmbito das relações entre Estado e os organismos da sociedade civil.

Como se pode constatar, a relação entre Estado e sociedade civil redefine uma noção de atuação conjunta por meio de parcerias que se fazem presentes ainda na atualidade; segundo Mestriner (2005), aquela que não desobriga o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e não retira da sociedade autonomia e possibilidades de práticas democráticas.

Do exposto, verifica-se que, de modo hegemônico, o caráter do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, é de redução de seu papel e função característicos do Estado Neoliberal, com um Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Mas se ressalta que, na atuação do Estado, encontra-se expressa a sua dimensão de ser o responsável pela condução das políticas públicas no Brasil.

Dessa maneira, constata-se que, cada vez mais, o Estado é chamado a intervir na realidade, especialmente junto à problemática social, que remete a uma relação de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil. Assim, há necessidade da democratização da gestão pública como um reforço da cidadania, constituindo-se em fator de democratização da gestão como um todo e proximidade das relações.

Dessa forma, a construção de uma nova relação entre o Estado e a sociedade aponta para uma sociedade na qual o reconhecimento dos conflitos em suas manifestações mais amplas possa ser absorvido de forma crítica e propositiva pelo conjunto da sociedade e do Estado,

negando os preceitos conservadores e privatistas.

No entanto, os serviços públicos oferecidos na lógica dos direitos devem ser ofertados com a primazia do Estado, segundo Bortolli:

A primazia do Estado é problematizada pela disputa ideológica do papel da sociedade civil sob a influência dos preceitos do privado. Contar com o privado na composição dos serviços socioassistenciais não significam abrir mão dos princípios públicos do SUAS. Porém, o Estado deve ser soberano na organização das forças coletivas pautados, claro, nos princípios democráticos de participação. (BORTOLLI, 2016, p. 98).

No entanto, essa relação público e privado não se constitui como campo homogêneo de interesses, mas expressa um campo de disputa e de negociações, em que a sociedade civil ora se encontra na defesa dos direitos, ora na regulação de seus próprios interesses. Portanto, para firmá-las como pública, requer investimento estatal, controle social, participação coletiva e transparência (BORTOLLI, 2016).

No SUAS, as organizações de Assistência Social são reconhecidas para atuarem de forma complementar na execução das Políticas Públicas, desde que estejam reguladas e inscritas nos conselhos de políticas públicas nas diferentes esferas: nacional, estadual, municipal e distrital. Vale ainda ressaltar que as entidades e organizações de Assistência Social, através da resolução do CNAS nº 191\2005, que resultou no decreto presidencial nº. 6.308\2007, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, regulam a qualificação das entidades de assistência social em consonância com a política pública da área, como uma prerrogativa para prover atendimento na área da assistência social.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A construção histórica da Assistência Social no Brasil aponta para características diferenciadas com configurações diversas nos momentos históricos da realidade brasileira, expressa a efetivação de ações

de caráter assistencialista, fragmentado e descontínuo, que produzem marcas profundas no processo de constituição dos direitos sociais da população empobrecida.

A Assistência Social, historicamente, utilizou-se da filantropia e da benemerência para atender às mazelas decorrentes das desigualdades sociais, expressando uma cultura da Assistência Social como não política pública. Essa realidade perdura no Brasil, repercutindo uma cultura privatista da Assistência Social, que evidencia a dicotomia do mercado capitalista entre o campo filantrópico e a lucratividade no campo assistencial, restringindo o atendimento aos pobres às entidades sem fins lucrativos.

É nesse bojo que a Proteção Social e a Assistência Social expressam um caráter relacional relevante para constituir a segurança necessária para prover as condições de vida das pessoas quanto à distribuição de bens materiais e culturais que permitam a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social. Portanto, a Assistência Social organiza e materializa formas de proteção social.

Assim, o desenho da Seguridade Social, com a Carta Magna de 1988, remete-nos à sua compreensão no seio do processo das transformações econômicas e políticas que se instalam na realidade brasileira e conformam uma unidade contraditória. Segundo Mota (2008, p. 133-134):

as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de Saúde e Previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a Assistência Social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismos de proteção social no Brasil.

Denota-se que o Sistema de Seguridade Social brasileiro amplia a abrangência e organização da política, expressa na Política Nacional de Assistência Social e no SUAS, investido da lógica da universalidade

da proteção social; no entanto, não deixa de expressar as contradições contidas no seu bojo (MOTA, 2008).

Segundo Mota, o que se constata na realidade é:

Por um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento do Brasil real parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação. (MOTA, 2008, p. 137).

Contudo, apesar das contradições implícitas no Sistema de Seguridade Social brasileiro, expressas na Política de Assistência Social, referenciadas anteriormente, não significa que não se esteja implementando outros mecanismos que fortaleçam a política, na perspectiva não contributiva e pública. Nesse âmbito, tem-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, decorrente de um processo de mobilização do conjunto de atores sociais que atuam no seio da política, vem a materializar e organizar os princípios preconizados pelas LOAS e a nova PNAS de 2004.

No Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), a Política de Assistência Social é impulsionada na afirmação dos direitos sociais e de um redesenho de sua organização. Esse impulso deu-se a partir de um amplo movimento de reflexões e debates realizado pelos atores sociais, gestores e técnicos institucionais e categorias de profissionais que lidam com a política acerca da necessidade de reorganização da Assistência Social, resultando na PNAS (2004) e na NOB e SUAS (2005), como ferramentas de regulação dessa política.

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) preconizou o estabelecimento de novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, materializando-se mediante a organização dos eixos estruturantes do SUAS. Nesses termos, o SUAS fundamenta-se em um modelo de gestão participativa e descentralizada, que robustece e orga-

niza as ações de Assistência Social. Assim, o SUAS constitui-se:

Na regulação e organização em todo território nacional das 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 complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnicas-políticas da União, Estados e Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (BRASIL, 2004, p. 39).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, na qualidade do atendimento, nos indicadores de avaliação e resultados, na nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

O conjunto dos elementos expostos acima configura o desenho da política de Assistência Social pós-SUAS e expressam as suas dimensões na atualidade. Entretanto, salienta-se que esse processo de consolidação da LOAS e da PNAS consiste em grandes desafios que envolvem, dentre outros aspectos, o convívio do arcaico e do novo, do conservadorismo e da democracia, dificultando a sua implementação tal como foi concebida. Essa análise expressa os resquícios históricos das práticas assistenciais presentes ainda na gestão da Política de Assistência Social, confrontando-se com uma nova legislação que preconiza os direitos sociais.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ASA E A INTERFACE COM A POLÍTICA PÚBLICA

Historicamente, a Assistência Social se organiza a partir das relações com as organizações sem fins lucrativos. No Brasil, o próprio Estado estimulou, ao longo da história, a criação e a organização das

entidades de Assistência Social transferindo para estas, muitas vezes, a responsabilidade pelo atendimento à população, desobrigando-se de oferecer respostas diretas. Esse estímulo ocorreu pelo reconhecimento de sua missão, como de utilidade pública e por uma política de subvenções e de transferência para a prestação, cuja regulação iniciou-se ainda na década de 30, estendendo-se ao tempo atual (CHIACHO, 2006).

Este estudo, ao empreender uma compreensão acerca da atuação da ASA no âmbito da Assistência Social, não pode ser realizado sem configurar a ASA em sua natureza doutrinária, evangelizadora, social e política que a identifica como instituição da Igreja Católica. Portanto, evidencia uma realidade empírica que requer ser apreendida por meio de suas determinações e mediações para a apreensão do real.

Assim, em seus 61 anos de atuação, a ASA tem criado, incentivado e apoiado programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos pela Igreja Católica no município de Teresina, conforme anuncia em seu relatório:

A ASA desenvolve um conjunto de ações centradas nas áreas da Assistência Social e saúde, [...] vêm contribuindo na construção coletiva e ecumênica, sedimentando uma cultura de paz e de partilha. A entidade tem por objetivo promover e executar programas, projetos e serviços a título gratuito, visando a promoção de pessoas excluídas, nas áreas de Assistência Social e de saúde, abrangendo a proteção à família, à infância, à juventude e à velhice, bem como, portadores de deficiências e enfermidades, especialmente, aids, hanseníase e câncer, desenvolvidas principalmente na cidade de Teresina, mas estende-se também a vários outros municípios que compõem a área geográfica da Arquidiocese de Teresina.(ASA, 2006, p. 9).

Nos anos pós-Constituição, os setores organizados da sociedade, os movimentos sociais buscam pela participação nos processos decisórios da relação com o Estado e com a própria sociedade. Nesse processo, a Igreja Católica organiza-se numa perspectiva de luta pela ampliação e extensão dos direitos sociais. Essa luta é associada à construção democrática da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, marcada pelo processo de institucionalização da participação dos movi-

mentos sociais, das ONGs e demais entidades na relação com o Estado. Nesse cenário da nova relação entre Estado e sociedade civil, que instituiu as relações de parcerias entre ambos, evidencia-se que a expansão das ações e serviços realizados de forma direta e/ou em parceria com outros órgãos e setores da Igreja Católica e da sociedade civil organizada expressam uma identidade de ser igreja, sem perder de vista a sua ação católica social. Alguns, em parceria com o poder público Municipal, Estadual e Federal, outros com organismos internacionais.

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, a Assistência Social assume uma posição de reafirmação sistêmica no conjunto da proteção social que demandará o reordenamento da política em todo o Brasil, e, particularmente, no Piauí, dão-se processualmente a organização e o redimensionamento da rede socioassistencial em Teresina, onde a ASA também será incluída para adequar-se às Normas Operacional Básica do SUAS (2005). Essas alterações fazem-se em um cenário de avanço das políticas sociais, que progridem na perspectiva do novo-desenvolvimentismo, tendo em vista a superação dos desgastes incrementados pela política neoliberal.

Tem sido recorrente que, no segundo mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), emerge um novo modelo de governo e desenvolvimento denominado de “neodesenvolvimentista”. Assim, Gonçalves (apud SILVA, 2013, p. 93):

atribui ao governo Lula a responsabilidade de ter implementado um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, tendo em vista que operou, na esfera comercial, uma desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional; na esfera tecnológica, uma maior dependência aos setores externos; na esfera produtiva, uma desnacionalização e maior concentração do capital e, na financeirização, teria estimulado um passivo externo crescente e a dominação financeira.

Portanto, o SUAS nasce no bojo dessa conjuntura do novo-desenvolvimentismo e a sua organização, como política pública, visa atender às orientações dessa nova perspectiva econômica que se instala nos

anos 2000. Para tanto, acentua-se que, a partir do ano de 2008, quando o SUAS em Teresina se consolidou, alguns projetos desenvolvidos pela ASA, em parceria com o órgão gestor da Assistência Social, foram redimensionados tendo em vista atender aos regulamentos do SUAS, quanto aos níveis de proteção e complexidade, no caso, o Projeto “Sentinela Reviver”, que deu lugar à implantação do CREAS II e ao Serviço de Educação de Rua (SER), que passou por um redimensionamento do ponto de vista técnico das ações desenvolvidas, de forma a atender todo o público em situação de rua, não mais somente à criança e ao adolescente, mas todos os ciclos de vida que fazem da rua o seu espaço de convivência, passando a integrar as linhas de ações dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade socioassistencial de média complexidade. Nesse sentido, a ASA se coloca numa perspectiva de intervenção pública, embora não possua natureza estatal. Articula seus interesses doutrinários de ser Igreja com a realidade social do mundo.

Na atualidade, a ASA em parceria com o órgão gestor municipal da Assistência Social, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, compondo a rede socioassistencial com ofertas de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, com o serviço Integrar para crianças, adolescentes e idosos, centro Novos Meninos e Casa de Zabelê e acolhimento institucional na modalidade de Instituições de longa Permanência (ILPI) com o Lar de Sant’Ana.

No que se refere à manutenção e à sustentabilidade das ações, dos projetos e dos serviços desenvolvidos pela ASA, salienta-se que ela se destaca na captação de recursos financeiros e de materiais nos diferentes níveis: nacional (federal, estadual e municipal), internacional e de doações de terceiros, estas últimas por meio de doações físicas e jurídicas. A transferência dos recursos financeiros tem sido firmada mediante termos de convênios, termos aditivos, subvenções sociais que estabelecem a cooperação técnica e financeira entre os organismos financiadores e a executora, no caso, a ASA.

No entanto, no ano de 2016, a partir da necessidade de aper-

feição o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil (OSC) e suas relações de parcerias com o Estado, foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROS), por meio da Lei nº 13.019, de 23 de janeiro de 2016. Destaca-se que ela entra em vigor para a União e Estados, em 23 de janeiro de 2016, e, nos municípios, em 1º de janeiro de 2017. Essa nova lei aponta para:

Estabelecimento de um novo regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parceria sem recursos financeiros (BRASIL, 2017, p. 11).

Salienta-se que o novo Marco Regulatório, em seus princípios, aponta que a sua implementação irá estimular a gestão democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do poder público na garantia e na efetivação dos direitos sociais. Assim, os termos enfatizam o seguinte teor:

Termo de Colaboração: é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tenha parâmetro consolidado, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como, por exemplo, o sistema Único de Assistência social (SUAS). Na grande maioria, são as políticas que se destinam à manutenção de equipamentos de Assistência Social, creches ou atendimento educacional especializado, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possam comprometer a sua segurança, entre outros.

Termos de Fomento: Pode apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos e eventos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. Como exemplo, pode-se citar o fomento à capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a Mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposições de arte, cultura popular, entre outros.

Acordo de Cooperação: Não envolve transferência de recursos financeiros. Não exige prévia realização de chamamento Público. Pode-se citar intercâmbio de conhecimento e de quadros técnicos, cessão de servidores, ou a outorga de bens para o empoderamento de agricultores familiares, entre outros. (BRASIL, 2017, p. 22, grifos nosso).

Essa é, portanto, a nova forma de regulação da relação da Assistência Social com as entidades da sociedade civil organizada em prevalência desde 2016, para os entes federal e estadual, e, a partir de 2017, para os municípios. Destaca-se, nesse momento, a necessidade de maior proximidade e de controle sobre as entidades de Assistência Social, visto que passam a executar ações de caráter público, envolvendo recursos financeiros e coordenação pelo Estado. As organizações da sociedade civil poderão realizar Termo de Fomento com o ente público para apoio as iniciativas da própria sociedade.

Face às organizações da sociedade civil, tem-se observado um convulsionado movimento de busca de compreensão desse novo momento no processo de regulação da relação público e privado, que denota maior controle do Estado sobre a oferta dos serviços, com recursos limitados para desempenhá-los.

Posto isso, faz-se relevante situar que a ASA possui uma estrutura organizacional e física considerada relevante para adequar-se a normas e padrões da Tipificação dos serviços socioassistenciais do SUAS. Nessa perspectiva, a ASA, como organismo sem fins lucrativos, historicamente tem desempenhado ações de caráter público, dinamizando sua intervenção na realidade social, ora como complementação de ações públicas, com o compartilhamento de responsabilidade com o repasse técnico-financeiro, ora de forma autônoma, traduzindo a sua forma de assistência à população vulnerabilizada socialmente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as reflexões abordadas, ressalta-se que as pretensões não objetivaram esgotar as ideias sobre o referido tema, mas construir uma breve configuração dessa relação entre o público e privado no

contexto do SUAS em Teresina, a partir da ASA.

Das contribuições apontadas no referido estudo, destaca-se como significativas a compreensão da perspectiva histórica da construção das relações entre o público e privado na assistência social, que apontam para os antagonismos, contradições, distanciamentos e aproximações frente às diversas configurações que aquela assume em cada contexto, pelas imbricações dos elementos constitutivos das questões econômicas, políticas, sociais e culturais que permeiam a realidade brasileira.

Ainda no que diz respeito à relação entre público e privado e entre a Assistência Social e a ASA, constata-se que há uma dinâmica permeada por interesses e projetos contraditórios, nem sempre conciliáveis, que assumem expressões diversas, ora de conflitos, ora de cooperação, ora de negociação, configurando um processo dialético no âmbito da gestão da Política de Assistência Social. Essa realidade contraditória nos possibilita analisar que, embora a relação ocorra dentro de um processo dialógico e, muitas vezes, conflitante, isso não significa descaracterizar os interesses e as identidades das duas instituições, que têm natureza, finalidades e missões diversas. Ou seja, a parceria entre o Estado e a sociedade não implica subsunção de uma instituição sobre a outra; cada ente tem suas dinâmicas e características próprias. Ambas as entidades, no entanto, devem caminhar, quanto atuam com a Política de Assistência Social, na direção do que é preconizado pelo SUAS e por todos os mecanismos legais de garantia de cidadania.

Diante disso, evidenciam-se desafios que estão na efetivação do caráter público para o SUAS, pois o fato de envolver ações de iniciativa pública e da sociedade no atendimento às necessidades da população não significa dizer que o Estado não traga para si a maior responsabilidade sobre essa área. São campos distintos: a ASA é de natureza privada; e o poder público, de natureza pública.

A ênfase, portanto, é no caráter público, na relação de direito, na continuidade dos serviços e na responsabilização do Estado. Têm-se, portanto, conquistas que apontam para possibilidades de rupturas profundas nas políticas sociais – de forma particular, na de Assistência Social, no que se refere ao caráter de garantias dos direitos sociais. Por-

tanto, faz-se necessário, aliada à legislação, a construção de uma cultura política, na forma de gestão da Política de Assistência social, que seja absorvida tanto pelo Estado quanto pela sociedade, considerando, ainda, o papel de complementaridade das entidades socioassistenciais.

REFERÊNCIAS

ASA. Ação Social arquidiocesana. *Relatório de Atividades*. Teresina, 2006.

BORTOLLI, M. A; COUTO, B. R.; MARTINELLI, T. O público e privado na Assistência Social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). *Política de assistência social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016. p. 93-110.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 8 mai. 2017.

_____. _____. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Brasília, 1993.

COSTA, L. C. da. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETO, M. L. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2004.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N.; MOLL, J. (Org.). *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a Assistência Social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, A. E. (Org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, A. V. O pensamento conservador na sociedade brasileiro: ambiguidades entre o público e privado. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 93. p. 83-100. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELLIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, S. S. de S. Contradições da Assistência Social no governo “neo-desenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 113, São Paulo: Cortez, 2013.

TEIXEIRA, E. O papel político das associações. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 72, São Paulo: Cortez, 2004.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POBREZA: COMPREENDENDO E PROBLEMATIZANDO A REALIDADE BRASILEIRA E TERESINENSE

LUCIENE FERREIRA MENDES DE CARVALHO

A presente discussão versa acerca do Programa Bolsa Família, evidenciando as suas características e especificidades ante o enfrentamento da pobreza na realidade brasileira e teresinense, destacadamente, nos governos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, além de problematizar aspectos relacionados à sua contextualização histórica, orientação política e repercussões sociais.

Entre meados da década de 90 e início dos anos 2000, o Brasil vivenciou a expansão considerável dos Programas de transferência de renda. Até a presente data, o Programa Bolsa Família – PBF é considerado o mais significativo programa existente com essa natureza no país, especialmente em decorrência da ampla cobertura. Destaca-se que, no ano de 2017, são quase 14 milhões de beneficiários atendidos.

O Programa Bolsa Família – PBF, nos últimos anos, tem sido o centro do debate acerca da proteção social no Brasil. Ao ser criado, o PBF inovou por privilegiar o foco na família, contrariando as ações

de transferência de renda fragmentadas existentes anteriormente. Até 2003, cada programa federal vinculava-se a órgãos gestores diferentes, não existiam trocas de informações entre as coordenações executoras das ações e até mesmo o valor dos benefícios transferidos eram distintos, o que gerava uma conturbação na operacionalização, pois famílias com as mesmas necessidades acabavam sendo atendidas diferenciadamente, enquanto uma recebia vários benefícios, outra podia não ser contemplada por nenhum.

Nesses termos, o programa apresentou como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal. (BRASIL, 2004b). Conforme Yazbek (2012, p. 308),

o Programa Bolsa Família, criado em 2003 pelo governo federal, é considerado um eixo estratégico para a integração de políticas e ações no enfrentamento da pobreza, no acesso à educação e no combate ao trabalho infantil. Foi criado tendo como perspectiva unificar os programas de transferência de renda em vigência no âmbito federal, a partir da constatação de seu funcionamento com programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; da ausência de uma coordenação geral desses programas, gerando desperdício de recursos; da ausência de planejamento gerencial dos mesmos e dispersão de comando em diversos ministérios, além de orçamentos alocados insuficientes e do não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas. Foram unificados: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti e o Agente Jovem.

É importante frisar que essa integração favoreceu significativamente a racionalização e o aperfeiçoamento da gestão pública, evitando a duplicação dos gastos e a sobreposição de ações até então desenvolvidas. Nesse sentido, o programa introduz novos elementos

operacionais ao sistema de proteção social brasileiro, demarcando o início da transferência de renda condicionada à população pobre, com idade e capacidade produtiva, contudo, insuficiente de renda para promover sua autoproteção.

Com base no Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, o PBF possui como objetivos básicos: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O PBF está fundamentado em três eixos de ação, que devem ser operacionalizados de maneira articulada, sendo eles: a transferência direta de renda, o cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias e a coordenação de programas complementares. A transferência direta de renda intenciona o alívio imediato da pobreza, já os outros dois eixos destinam-se a propósitos mais estruturais. O cumprimento das condicionalidades intenta promover o exercício de direitos sociais básicos, nas áreas de saúde, educação e assistência social e a oferta de programas complementares mira o desenvolvimento sustentável das famílias beneficiárias, favorecendo a perspectiva de “emancipação cidadã” e viabilizando as “portas de saída” do Programa.

O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorre por meio do Cadastro Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico e considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional, nos programas de saúde e nas ações relacionadas à inserção no mercado de trabalho que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformado na Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Programa atende às famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobre-

za¹, ou seja, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS², consideradas em extrema pobreza são aquelas famílias com renda familiar per capita mensal de até R\$ 85,00 (oitenta e cinco) e famílias em situação de pobreza são aquelas com renda familiar per capita mensal de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais), desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Conforme o Decreto nº. 8.794, de 29 de junho de 2016, o valor que cada família recebe não ocorre de maneira aleatória, atende a uma ordem de classificação determinada, a saber:

- O Benefício Básico, no valor mensal de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), é devido a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- O Benefício Variável, no valor mensal de R\$ 39,00 (trinta e nove reais) por beneficiário, é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: criança ou ao adolescente de 0 a 15 anos, gestante ou nutriz (crianças com idade entre 0 e 6 meses), sendo que o mesmo pode chegar até o limite de R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais), isto é, pode ser concedido até cinco por família;
- O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor mensal de R\$ 46,00 (quarenta e seis reais) por beneficiário, é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, matriculados em estabelecimentos de ensino, sendo que este pode atingir o limite de R\$ 92,00 (noventa e dois reais) por família, ou

¹ Informa-se que os valores per capita aqui considerados estão atualizados conforme o Decreto nº. 8.794, de 29 de junho de 2016.

² Informa-se, ainda, que em setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela superação da pobreza e da fome, criado em 2004, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Todavia, com a medida provisória nº 782, de maio de 2017, o órgão novamente é renomeado e passa a ser Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

seja, até dois por unidade familiar;

- O Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família, aplica-se às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00(oitenta e cinco), mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. Destaca-se, ainda, que o valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa.

Com base nos valores apontados, atualmente, as famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, aquelas com renda familiar mensal por pessoa de até R\$ 85,00 e considerando as variações do número de gestantes, nutrízes, crianças, adolescentes e jovens, podem receber um valor máximo de benefício de R\$ 372,00. Já as famílias em situação de pobreza, isto é, aquelas com renda familiar mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 e considerando as mesmas variações, podem receber um valor máximo de R\$ 287,00.³

Para que as famílias sejam contempladas com o Bolsa Família elas devem estar inscritas no Cadastro Único, que funciona como uma base de informações para inserção em todos os programas sociais no Brasil. O Cadastro Único dá ao governo a possibilidade de conhecer melhor a realidade socioeconômica da população. Segundo o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em seu artigo 2º, o Cadastro Único para Programas Sociais é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

A partir do ano de 2016, os programas e benefícios do Governo Federal que utilizam o Cadastro Único para a seleção das famílias são: Programa Bolsa Família; Programa Minha Casa, Minha Vida; Bolsa Verde – Programa de Apoio à Conservação Ambiental; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Fomento – Programa de Fo-

³ Importa destacar que o valor do salário mínimo considerado aqui, referente ao ano de 2017, é de R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais).

mento às Atividades Produtivas Rurais; Carteira do Idoso; Aposentadoria para pessoa de baixa renda; Programa Brasil Carinhoso; Programa de Cisternas; Telefone Popular; Carta Social; Pro Jovem Adolescente; Tarifa Social de Energia Elétrica; Passe Livre para pessoas com deficiência; Isenção de Taxas em Concursos Públicos.

O cadastramento das famílias é de responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal, contudo importa destacar que a realização do cadastramento não garante a entrada automática no programa, pois existe um limite orçamentário a ser cumprido. Ressalta-se, ainda, que a seleção das famílias para participar do Programa é realizada de maneira objetiva, automatizada e ocorre a partir da definição de uma estimativa do número de famílias em situação de pobreza, em todos os municípios brasileiros. Esse cálculo é montado por meio dos dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Faz-se necessário ressaltar que, em conformidade com a Portaria nº 177 – MDS de 16 de junho de 2011, o cadastramento da família possui como responsável, preferencialmente, uma mulher; reconhece-se que elas possuem um papel fundamental na promoção do bem-estar dos membros da família e na mobilidade intergeracional. Nestes termos, observa-se o caráter “feminizado” das ações destinadas ao enfrentamento da pobreza. Todavia, a reflexão mais aprofundada leva a crer que esse direcionamento é mais administrativo do que substantivo, tendo em vista que sua destinação final é o atendimento das necessidades dos filhos. Para a Cepal (2012, p. 60),

Em primeiro lugar, as mulheres aparecem efetivamente como beneficiárias majoritárias (e, em alguns países, únicas) dos Programas de Transferência Condicionada de Renda. No entanto, não recebem o benefício a título pessoal, mas em virtude de relações de parentesco com os verdadeiros titulares do direito: seus filhos. Desse modo, as mulheres não são beneficiárias finais, mas beneficiárias operacionais da transferência enquanto mães que podem e devem operar a transformação desse benefício em um melhor investimento no capital humano de seus filhos.

Como se vê, a difícil questão colocada é a identificação da mulher como encarregada pelos cuidados nas relações familiares. Atribui-se a ela a responsabilidade integral familiar sem estabelecer claramente quais são as atribuições dos demais membros da família e da própria família em si, problematizando-a enquanto instituição e nas suas relações com o Estado e com o mercado. O que ocorre é o reforço do seu papel tradicional de cuidadora.

Além do CadÚnico, os municípios também devem fazer o acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários. As condicionalidades são espécies de contrapartidas, compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de saúde, educação e assistência social, no sentido de promover a efetivação dos direitos sociais e contribuir com a quebra do ciclo da pobreza.

Na área da saúde é exigido das famílias que as crianças, menores de 7 anos, sejam vacinadas e que as gestantes façam o pré-natal completo. Já na área da educação, os familiares devem efetuar a matrícula das crianças e dos adolescentes na faixa etária de 6 a 17 anos na escola e devem ainda garantir que a frequência escolar seja de, no mínimo, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, mensalmente. No que se refere à assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos, retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar das ações socioeducativas do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

É importante destacar que, caso haja o descumprimento das condicionalidades, as famílias são encaminhadas para acompanhamento por meio da Política de Assistência Social, a fim de solucionar os problemas ocorridos. Esse acompanhamento familiar é a evidência da integração entre o programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Conforme Silva (2016, p. 102),

As condicionalidades, também denominadas de contrapartida ou compromissos, representam uma dimensão fundamental no desenho do Bolsa Família por se colocarem como mediação entre o eixo compensatório do programa, expresso pelo benefício monetário, e o eixo

estruturante, expresso pelos benefícios não monetários e programas e ações complementares.

Todavia, importa evidenciar que a exigência do cumprimento de condicionalidades em programas sociais é uma questão controversa entre os estudiosos do tema. Para alguns, em conformidade com a versão oficial, as condicionalidades servem para garantir a ampliação dos direitos sociais na medida em que incentivam e estimulam a busca por serviços oferecidos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Porém, há outros estudiosos que percebem as condicionalidades como o oposto da corrente anterior; estes criticam as contrapartidas por compreendê-las enquanto imposições postas aos beneficiários dos programas, nesse sentido, de maneira coercitiva, promovem a negação aos direitos e refutam a cidadania. Segundo a Cepal (2012, p. 58),

A aplicação punitiva das condicionalidades põe em evidência duas considerações axiomáticas. Por um lado, a identificação de pobres merecedores e não merecedores da assistência. Por outro lado, a atribuição de corresponsabilidade tanto na determinação da situação de pobreza (as pessoas estão em situação de pobreza porque não souberam investir em seu capital humano) como na possibilidade de sair dela (na correção desse investimento repousa a possibilidade de superar sua situação). Sob a perspectiva dos direitos, esta formulação é problemática, porque entra em conflito com os princípios básicos de universalidade e não discriminação que são próprios ao direito à seguridade social e ao acesso a condições básicas para uma vida digna. Isto acontece porque se distingue entre pobres merecedores e não merecedores da assistência e porque se aplica a esta população um controle de conduta que não se exige de outros setores sociais e econômicos aos quais também se dirige a política pública (por exemplo, não se impõem condicionalidades equiparáveis às instituições financeiras resgatadas com vultosos recursos públicos nem para os contribuintes do imposto sobre a renda, que gozam de créditos fiscais).

Com base nos termos apontados, evidencia-se a compreensão de que a condição de pessoa deve ser a única exigência para a titularidade de direitos. Assim, não se devem impor exigências às famílias no

sentido de contemplá-las em programas sociais, especialmente aqueles direcionados aos pobres. As obrigações devem ser públicas, no que se refere à oferta de serviços à população. Punir os que, historicamente já são penalizados é ferir a dignidade humana e fragilizar as conquistas sociais.

Corroborando a postura apresentada acima, alguns autores ainda destacam que o cumprimento das condicionalidades não pode ser efetivo em decorrência da falta de qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado. Nestes termos, considerando a obrigação governamental no provimento dos serviços públicos, a imposição de contrapartidas para procurar esses serviços consiste em contradição.

Considerando o fato de que, em sua maioria, as responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades são mulheres, essa situação agrava-se ainda mais, pois provoca o aumento da responsabilidade com os filhos, conseqüentemente, eleva-se o tempo necessário aos cuidados, promovendo uma sobrecarga das atividades femininas.

Considerando, ainda, as consequências do descumprimento das condicionalidades importa destacar que a penalização das famílias beneficiárias é severa. Segundo o Manual de Gestão do Programa Bolsa Família,

A Repercussão é o processo de aplicação de efeitos em decorrência do descumprimento de condicionalidades na área de educação ou na área de saúde. As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades estão sujeitas aos efeitos estabelecidos na Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. Esses efeitos são gradativos e variam desde uma advertência escrita, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao seu cancelamento. O tempo para evolução dos efeitos gradativos foi reduzido de 18 (dezoito) para 6 (seis) meses. Essa mudança permite identificar com maior precisão as situações mais críticas de vulnerabilidade, focalizando a atuação do poder público para as famílias que possuem mais dificuldades de acessar os serviços sociais básicos de educação e saúde (BRASIL, 2015b, p. 96).

Os argumentos oficiais são de que os efeitos não possuem o objetivo de punir as famílias em descumprimento das medidas. A intenção

é identificar o não exercício dos direitos à saúde e à educação, a fim de promover o acesso das famílias beneficiárias a eles. Justifica-se, ainda, que também seria uma maneira de reconhecer as famílias em maior situação de fragilidade social, o que qualificaria a focalização.

Talvez uma das maiores fragilidades do PBF seja o não respeito à concepção de direitos, pois o acesso ao programa se dá de forma limitada. Cada município brasileiro possui uma quota de atendimento e ao atingir essa capacidade máxima de inclusão dos beneficiários, os demais, mesmo que estejam em situação de pobreza e dentro dos critérios exigidos, ficarão impedidos de serem contemplados. Nestes termos, possuidores do direito, mas sem atendimento efetivo. Portanto, o benefício não é garantido a todos que necessitam e não é concebido de forma universal.

Conforme o Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto gestor do programa, deve executar algumas atividades, destacadamente supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados.

Ao considerar essa responsabilidade, é preciso destacar a importância da oferta de programas complementares ao Bolsa Família, articulados entre diferentes Ministérios e as outras esferas da federação. Visivelmente, o documento estabelece parâmetros de cooperação entre as diferentes instâncias governamentais para a implementação de ações de apoio às famílias atendidas, no sentido da criação de “Portas de Saída” que propiciem a autonomia econômica daquelas. Ainda, consoante ao documento, ressaltam-se as responsabilidades específicas da esfera municipal, especialmente estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares.

Novamente, está posto o caráter fundamental da oferta de ações complementares. A defesa dessas ações ancora-se no argumento de que é necessário evitar que os beneficiários fiquem dependentes dos recursos por tempo indeterminado. Ou seja, o programa precisa ter uma

perspectiva “emancipatória”⁴ com possibilidades de saída da pobreza. Conforme Silva (2016, p. 83),

Os benefícios não monetários, representados pela oferta de ações e programas complementares, são voltados para superação de vulnerabilidades das famílias, com destaque à oferta de programas de qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e de crédito para estímulo ao empreendedorismo, além da inserção dos membros das famílias beneficiárias em outras ações e programas complementares, principalmente os ofertados pela Política de Assistência Social.

Assim, conforme o desenho do PBF, a oferta dos programas complementares vincula-se a uma dimensão estruturante, com foco no desenvolvimento sustentado das famílias e no rompimento do ciclo da pobreza entre gerações. As ações nessa área objetivam o desenvolvimento das capacidades das famílias a fim de que consigam a melhoria das suas condições de vida.

A partir do ano de 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, o PBF foi incorporado ao Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011. O Plano Brasil Sem Miséria tem como finalidade superar a situação de extrema pobreza da população em todo território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

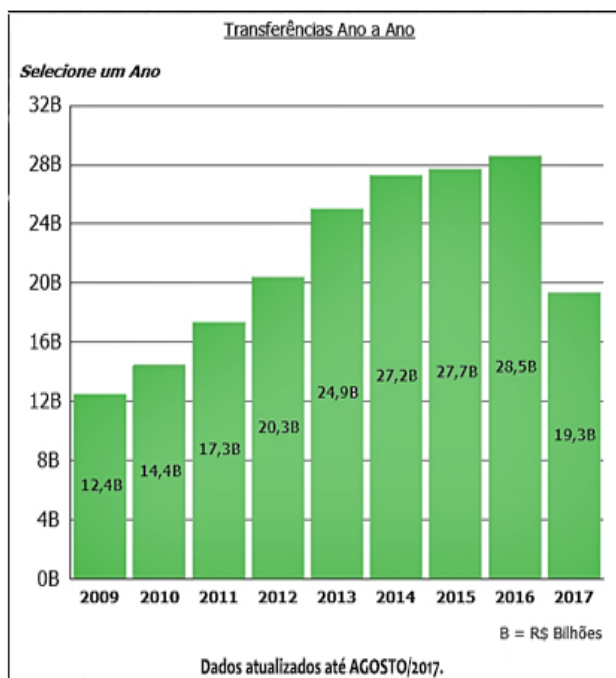
O Plano Brasil Sem Miséria possui como diretrizes: garantia dos direitos sociais; garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda; articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza e atuação transparente, democrática e integrada

⁴ Aqui a perspectiva emancipatória é citada como autonomia financeira. No desenho do PBF, a perspectiva emancipatória em nada assemelha-se ao pensamento marxiano, que estabelece a discussão da emancipação política e emancipação humana, considerando que a emancipação política refere-se a libertação do homem na sociedade burguesa por meio do Estado e a emancipação humana diz respeito à libertação do homem a partir do seu reconhecimento enquanto ser genérico, que utiliza suas próprias forças como forças sociais, conduzido, coletivamente, rumo à eliminação da alienação e da sociedade de classes.

dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade. Dentre os seus objetivos estão: elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

Percebe-se, desta feita, o direcionamento governamental para o planejamento de ações de cobertura dos beneficiários e de transferência monetária, evidenciado um discurso oficial que demonstra inquietude com as condições de pobreza das famílias brasileiras. A efetividade no trato da questão pode ser evidenciada pelos índices de transferência financeira, efetuados aos beneficiados pelo Programa Bolsa Família que, conforme dados do Portal da Transparência, dispostos no gráfico abaixo, evidenciam uma evolução até o ano de 2016.

Gráfico 1 - Transferências do Programa Bolsa Família Ano a Ano



Fonte: Portal da transparência

Importa considerar, no entanto, que apesar do volume de gastos realizados, conforme expõe o gráfico, o PBF está subordinado às possibilidades orçamentárias. Conforme a Lei 12.817, de 05 de junho de 2013, “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. Nesse sentido, percebe-se uma fragilidade da ação, tendo em vista as definições orçamentárias que o caracterizam, portanto, enquanto não direito, o PBF sustenta-se, visceralmente, em decorrência das tomadas de decisões políticas que classificam, conforme a sua vontade, a prioridade do programa. O próprio gráfico apresenta uma queda brusca no valor dos gastos no ano de 2017, já na gestão do Presidente Michel Temer, o que fortalece as argumentações acima descritas e acabam legitimando o PBF como uma política de governo e não de Estado.

Indiscutivelmente, o PBF é uma das mais significativas políticas sociais brasileiras em quantidade de beneficiários. Todavia, em termos financeiros, o seu impacto é reduzido. Essa informação pode ser validada por meio da análise dos percentuais transferidos por meio do PBF em relação aos valores do Produto Interno Bruto brasileiro. A tabela abaixo representa o exposto:

Tabela 1 - Percentual das Transferências do PBF, em relação ao PIB ano a ano

Ano	Produto Interno Bruto - PIB (Bilhões de R\$)	Transferências Programa Bolsa Família - PBF (Bilhões de R\$)	% das Transferências do PBF em relação ao PIB
2010	3.886	14,30	0,37%
2011	4.376	17,30	0,40%
2012	4.815	20,30	0,42%
2013	5.332	24,90	0,47%
2014	5.779	27,20	0,47%
2015	6.001	27,70	0,46%
2016	6.267	28,50	0,45%

Fonte: Portal da transparência/ IBGE. Elaboração própria.

Conforme os dados evidenciados percebe-se a pouca representatividade financeira que o PBF possui em relação ao volume de riquezas produzidas no país. O PBF tem um custo pequeno enquanto política social de grande cobertura. Nesse sentido, segundo Boschetti (2012, p. 52), “trata-se, nitidamente, de um ‘pobre’ programa, que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político”.

Como se vê, desenha-se uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, com vistas a garantir o acesso das famílias pobres a uma renda complementar. Essa iniciativa estatal tem como fundamento uma ação integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Assim, ergue-se um discurso proposto no desenvolvimento com inclusão. Conforme Campello (2013, p. 23),

Nos últimos dez anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.

A citação indica a definição estratégica da construção de um modelo que articula o desenvolvimento social com a política econômica, no Brasil. Porém, compreende-se que o direcionamento para as políticas sociais se dá, realmente, é em virtude da necessidade de reduzir os impactos da crise do capital e não como uma busca por outro modelo de desenvolvimento social (BOSCHETTI, 2012).

De fato, o que se percebe é uma dependência das políticas sociais à lógica da economia, isto é, a quantidade de recursos a serem investidos na proteção social está subordinada a prioridades macroeconômicas como o pagamento dos juros da dívida e o aumento do superávit primário. É nesse momento de crise que fica evidente o papel do Estado

na condução do financiamento das políticas sociais. Apenas a título de ilustração, o orçamento federal aprovou para o ano de 2017 o montante de 3,5 trilhões de reais. Deste total, 9,6% foram destinados aos gastos com os juros da dívida e 27% direcionaram-se para o refinanciamento da dívida, totalizando, assim, 36,9% de recursos direcionados para sustentar o capital.

Considerando que o montante de gasto previsto com o PBF, em 2017, é de 2,3%, afirma-se que o programa é dotado de quantidade irrisória de recursos para atender a quase 14 milhões de famílias em todo o país. Dessa forma, revela-se a austeridade do sistema capitalista, especialmente em sua vertente neoliberal, e expõe-se o alarmante grau de desigualdade necessário à sua manutenção.

Constitui-se, portanto, em problema, a apropriação estratégica do enfrentamento à pobreza pelo capital na lógica neoliberal. A contradição que se revela não é a real, ou seja, aquela estrutural na qual o crescimento econômico só pode existir a partir do empobrecimento da classe trabalhadora e que motiva o conflito de classe e a luta pelos direitos sociais; muito pelo contrário, emerge através do discurso da classe dominante a possibilidade de compatibilização entre desenvolvimento econômico e social, o que Mota (2012, p.34) intitula de ideologia do consenso. Ainda consoante à autora,

Duas ideias centrais estariam embasando esta ideologia: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do estado; b) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social.

Outrossim, cabe destacar que o aspecto que agrava e diferencia o momento atual do contexto desenvolvimentista anterior é o fato de que tal situação demarca-se não em um momento de progressiva busca pela construção de um Sistema de Proteção Social brasileiro, ainda que segmentado, mas sim em meio a uma conjuntura de desconstrução progressiva da proteção social. A esse respeito diz Anderson (1995, p. 12)

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes.

Essa hegemonia manifesta-se via materialização de estratégias de enfrentamento à pobreza, compensatórias e focalizadas, tal como o programa Bolsa Família. Segundo afirma Paulani (2010, p.128),

o programa, ao invés de integrar os excluídos, consagra a fratura social: distribuem uns poucos recursos àqueles que jamais conseguirão se integrar, para que se possa dar andamento tranquilo à usual política concentradora e excludente.

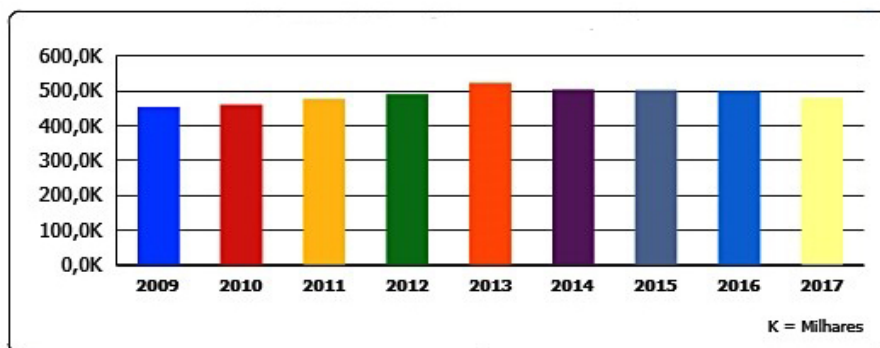
Ainda, em se tratando do PBF, as “portas de saída”, incentivadas pelo Governo federal, têm sido a inserção das famílias beneficiárias no sistema financeiro. Por meio do recebimento do cartão magnético as famílias puderam acessar correspondentes bancários, linhas de crédito, cartões de crédito que antes não obtinham. Enfim, monta-se todo um discurso e desenvolvem-se estratégias que possibilitem a ascensão destas famílias, sobretudo, via ideologia do empreendedorismo. No entanto, essas estratégias de inserção são fragilizadas por questões estruturais postas pela lógica do mercado, como já foi apontado anteriormente. Nesse sentido, afirma-se que há um limite basilar no combate a pobreza na lógica do capital.

Com base nos dados de Informe Gestores nº. 493, o Programa Bolsa Família completou 12 anos de existência, atendendo cerca de 13,8

milhões de famílias, que receberam, em média, R\$ 164 mensais, com um volume de recursos da ordem de R\$ 27,7 bilhões no ano (BRASIL, 2015a). Além disso, em todo o país, 2,8 milhões de famílias já deixaram o programa por meio do desligamento voluntário ou por optarem por não se recadastrar (BRASIL 2014b).

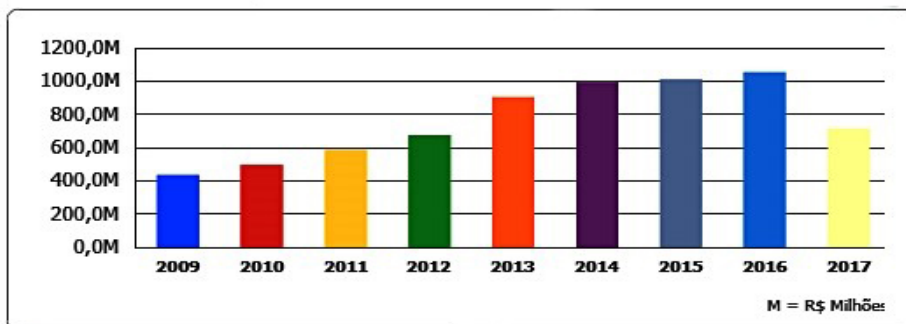
Considerando os dados do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí, segundo o Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único (2016), foram beneficiadas, no mês de março de 2016, 453.034 famílias, representando uma cobertura de 114,0 % da estimativa de famílias pobres existentes. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 182,93 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 82.873.901,00 no mês. Os gráficos 2 e 3 apresentam, respectivamente, o nível de cobertura e a quantidade de recursos transferidos aos beneficiários do PBF no Piauí, desde o ano de 2009.

Gráfico 2 - Beneficiários Atendidos no Programa Bolsa Família ano a ano no Piauí



Fonte: Portal da transparência

Gráfico 3 - Transferências do Programa Bolsa Família Ano a Ano no Piauí



Fonte: Portal da transparência

Em se tratando da realidade da capital Teresina, o PBF, em 2017, beneficiou 50.881 famílias. Essas famílias equivalem a 16,57% da população total do município. Ressalta-se que, em relação à estimativa de famílias pobres no município, a cobertura do programa representa 79,19%. Informa-se que essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como é possível perceber, o município está abaixo da meta de atendimento do programa. No que diz respeito ao total de recursos repassados aos beneficiados do município, no período de dezembro de 2016 a novembro de 2017, apresenta-se a tabela, a seguir.

A partir da tabela, constata-se que, nos doze meses analisados, foram repassados ao município de Teresina – PI o montante de R\$ 116.820.775,00 às famílias do Programa e, conforme os repasses do último mês coletado, novembro de 2017, os benefícios transferidos tiveram um valor médio de R\$ 178,98 por família. É possível notar ainda que tanto a quantidade de famílias atendidas quanto o valor do repasse tendeu à diminuição com o passar dos meses, indicando uma retração do PBF.

Tabela 2 - Percentual das Transferências do PBF em Teresina - Piauí

MÊS	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS	VALOR
Dezembro de 2016	62.584	R\$ 10.771.019,00
Janeiro de 2017	59.702	R\$ 10.134.274,00
Fevereiro de 2017	60.255	R\$ 10.284.542,00
Março de 2017	59.836	R\$ 10.143.566,00
Abril de 2017	58.794	R\$ 10.009.876,00
Maio de 2017	57.593	R\$ 9.860.845,00
Junho de 2017	57.201	R\$ 9.772.764,00
Julho de 2017	54.070	R\$ 9.205.839,00
Agosto de 2017	54.549	R\$ 9.284.534,00
Setembro de 2017	53.075	R\$ 9.101.826,00
Outubro de 2017	53.432	R\$ 9.145.149,00
Novembro de 2017	50.881	R\$ 9.106.541,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Essa redução pode ser justificada pela intensificação dos procedimentos relacionados à Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral, pois, periodicamente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) convoca as famílias beneficiárias do PBF para procederem com a atualização de seus cadastros. Na Revisão Cadastral são convocadas as famílias que estão sem atualizar o cadastro há mais de 24 meses. Como ilustração, informa-se que, no município de Teresina, na ocasião da pesquisa, das 20.703 famílias convocadas no ano de 2017, 13.758 ainda não haviam atualizado o cadastro, podendo ocasionar o cancelamento do benefício senão houver o cumprimento do prazo da atualização.

Já no processo de Averiguação Cadastral, as famílias convocadas são aquelas que possuem informações divergentes entre o Cadastro Único e outras bases de dados do governo federal. Nessa situação, em Teresina, foram identificadas, 23.970 famílias. Destaca-se que 18.016 ainda não tinham atualizado o cadastro e também poderiam ter o benefício cancelado.

Infere-se que o rigor no procedimento de adequação das famílias aos critérios previamente definidos pelo Programa, certamente, constitui-se em ferramenta importante para o cumprimento do princípio da focalização, que garante a gestão aperfeiçoada da pobreza no país. Ademais, importa dizer que esse rigor também é dosado conforme a prioridade direcionada às políticas sociais, ancorada na vontade política dos governantes. Desta feita, o Programa depende da boa vontade política para a sua continuidade, bem como para a ampliação da cobertura e para a garantia de dotações orçamentárias que viabilizem a sua implementação qualificada.

Assim, percebe-se no país um formato de política social com caráter altamente limitado e excludente, caracterizado por um viés conservador que não dá conta de enfrentar efetivamente a pobreza. Consolida-se um Programa de cunho assistencial e focalista que, de fato, apenas faz a gestão da pobreza e exerce o controle dos pobres. Todavia, destaca-se que, em razão da escassez de políticas sociais de auxílio à população pobre, o PBF vem contribuindo para minorar a precária condição de vida das famílias atendidas que se encontram, em sua maioria, em um patamar econômico de mera subsistência. Em diversas famílias, a bolsa garantida pelo programa é a única renda auferida.

Em suma, infere-se que reconhecer a importância da transferência monetária não significa eximir-se da crítica ao Programa, muito menos negar os limites estruturais contidos nas ações por ele propostas; mais ainda, não se pode desconsiderar as distâncias abismais entre as suas proposições e os limites inerentes à sua implementação. O PBF, indiscutivelmente, alivia a pobreza, faz a gestão de suas expressões mais aviltantes, mas não pode superá-la, em razão da manutenção de suas bases estruturais, da direção de um Estado que se encaminha tão somente no sentido de assegurar os fundamentos da acumulação, de natureza concentradora e centralizadora da riqueza social.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILE, Pablo (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Esta-*

do democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BOSCHETTI, Ivanete. América latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; GRANEMANN, Sara. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortês, 2012.

BRASIL, *Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004b.

_____, *Lei 12.817 de 5 de junho de 2013*. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília, 2013.

_____, *Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

_____, *Decreto nº. 8.794, de 29 de junho de 2016*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016.

_____, *Portaria nº. 177, de 16 de junho de 2011*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2011.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Notícias*, de 03 de novembro de 2014. Brasília, 2014b.

_____, *Informe gestores nº 493, de 18 de dezembro de 2015*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2015a.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*. 2. ed. Brasília, 2015b.

CAMPELLO, Teresa. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In:

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. *Programa Bolsa Família*:

uma década de inclusão e cidadania. Brasília, IPEA, 2013.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL. *Os bônus na mira: aporte e carga para as mulheres*. Observatório da Igualdade de Gênero. Relatório Anual, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil*. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *O Bolsa Família: verso e reverso*. Campinas: Papel Social, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento*. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 110, p. 288-322, abril/junho. São Paulo, 2012.

O PERCURSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ATÉ O SUAS: A EXPERIÊNCIA DE TERESINA¹

MAURICÉIA LIGIA NEVES DA COSTA CARNEIRO

Para abordar o referido tema, definimos como estratégia um caminho reflexivo que se divide em três etapas. Na primeira, apresentamos as características das primeiras ações assistenciais no município de Teresina. Na segunda, lançamos um olhar ao novo contexto social, político e econômico pelo qual o país passava com a promulgação da Constituição Federal /88 e sua influência na trajetória da Política de Assistência Social no município. Na terceira, nos atemos a discorrer sobre o momento implantação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS, apresentando as configurações desse sistema para o contexto social teresinense.

¹ As reflexões desenvolvidas neste artigo são oriundas da pesquisa para minha tese de doutorado, intitulada *A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS- Teresina-PI: uma experiência em movimento*, defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP (PUC/SP,2009)

1 AS ORIGENS DOS SERVIÇOS ASSISTENCIAIS EM TERESINA²

Para tratarmos da configuração da Política de Assistência Social em Teresina, necessário se faz discorrermos como a área da assistência social se desenhou no município. Esse processo é importante, pois possibilita compreender as nuances com as quais o contexto social, econômico e político, aliado aos atores, às relações institucionais se articularam, contribuindo para a formação de um sistema de proteção social municipal, base importante para o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no município.

No Estado do Piauí, como em todo o território nacional, os primeiros serviços assistenciais estatais tiveram as primeiras iniciativas por volta de 1942 com a fundação da Legião Brasileira de Assistência-LBA, em que a finalidade primeira era amparar os convocados para a guerra e seus familiares, contudo paralelamente assumiu outras funções de cunho assistencialista junto a setores carentes da sociedade, como prestar assistência à maternidade, à infância e à pobreza em geral. Com esse objetivo foram criadas filiais dessa instituição civil nos diversos estados brasileiros por meio das comissões estaduais. Nesse período todas as ações eram executadas em consonância com a Política do Governo Federal, com um cunho paternalista e voltado àqueles considerados carentes de recursos materiais.

Nesse contexto, no município de Teresina outras iniciativas vão surgindo com o intuito de prestar assistência à parcela mais pobre da população, diversificando os públicos da ação. Em 1958, foi criado o Serviço Social da Indústria (SESI), e, em 1960, o Serviço Social do Estado (SERSE). Até a década de 60, as ações de assistência social eram desenvolvidas somente nos níveis dos governos federal e estadual, não havendo nenhum trabalho com essas características no âmbito da administração municipal.

Somente após 1964, quando as tensões sociais emergiram com mais evidências, é que a administração municipal veio despertar para a necessidade de desenvolver ações voltadas para enfrentamento das

² O conteúdo deste artigo foi resultado de pesquisa documental e teve o método história de vida como uma das modalidades de estudo em abordagem qualitativa.

questões da pobreza, sofrendo mudanças em sua concepção ao longo dos anos. Essas mudanças estão relacionadas a vários aspectos, enfatizando, principalmente, a forma de conceber e executar essas ações.

Em Teresina, a trajetória da assistência social pode ser apresentada inicialmente em três momentos distintos. O primeiro momento compreende o período de 1967 a 1974, com o então prefeito Sr. Jofre do Rêgo Castelo Branco. Nesse período foi criado o Serviço Social dos Servidores Municipais (SERSOM) instituído pela Lei N° 1.147, de 04 de dezembro de 1967, assumindo como sua presidente a Primeira Dama do Município, a Sra. Benedita Castelo Branco, seguindo a tradição que envolvia a presidência da LBA no nível federal, que sempre teve à frente a primeira dama do país.

Administrativamente, o SERSOM estava vinculado à Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social, possuindo, contudo, uma autonomia administrativa e decisória através de sua presidência. A finalidade desse órgão era prestar atendimento direto aos servidores da Prefeitura Municipal de Teresina, especialmente aos garis, com um caráter assistencialista.

A finalidade do SERSOM estava atrelada às reivindicações frequentes dos garis ao gabinete do Prefeito, solicitando os mais diversos benefícios: medicamentos, auxílio funeral, empréstimo financeiro, entre outros.

Com o aumento da demanda, os serviços prestados pelo SERSOM foram se ampliando, passando a contar com uma assistente social, Sra. Raimunda Vera, e outros voluntários para organizar o atendimento a essas demandas. Além dos atendimentos já desenvolvidos, também eram realizadas ações comemorativas de Natal para as famílias dos garis, e distribuição de cestas básica na Semana Santa. Essa prestação de serviço se restringia a uma ação assistemática, sem nenhuma preocupação técnica.

No período de 1969 a 1970, na administração do Sr. José Raimundo Bona Medeiros, estando como presidente do SERSOM a Sra. Helena Conde Medeiro, e de 1970 a 1974, o Sr. Joel Ribeiro, com a Sra. Ilna Ribeiro assumindo a presidência desse órgão, as ações continuaram seguindo o mesmo viés, consolidando, assim, um período em que

o atendimento às demandas por serviços assistenciais estavam restritos aos servidores da administração municipal.

No segundo momento da trajetória das ações assistenciais no Município, que vai de 1975 a 1985, período em que o contexto brasileiro apresentava mudanças significativas com a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que visava o combate à pobreza, é possível visualizar transformações importantes, não somente na estrutura da ordem econômica, mas também na conotação das ações assistenciais, que passaram a adotar um novo modelo, ampliando a conotação meramente residual para uma assistência de promoção social, mesmo que ainda continuasse na lógica da filantropia e do favor.

O cenário social e político caracterizava-se por forte repressão, e submetida às regras da ditadura militar. Em consequência dessa realidade, movimentos populares reivindicavam melhorias nas condições de vida da população, como também mudanças nas estruturas políticas do país.

Nesse contexto, em 1976, assume a administração municipal o Sr. Raimundo Wall Ferraz. Na sua gestão, a assistência social do município passa por mudanças, o SERSOM assume novas diretrizes de ação, como também uma nova estrutura administrativa. Através do Decreto N° 043 de 28 de outubro de 1977, este órgão adquiriu uma nova nomenclatura, ainda que a sigla continuasse a mesma, Serviço Social do Município- SERSOM, assumindo sua presidência uma assistente social, a Sra. Umbelina Maria Barbosa Jales de Carvalho.

O leque de ações da instituição ampliava-se, não se restringindo somente ao atendimento às demandas dos servidores, mas também dos municípios em geral, dando ênfase à formação de grupos de produção e promoção de cursos de capacitação profissional. As ações desenvolvidas pelo SERSOM se voltavam para o desenvolvimento e promoção social, entendidas como ações de cunho socioeducativo e incentivo à participação da comunidade.

Em 1979, novamente assume a Administração Municipal o Sr. José Raimundo Bona Medeiros. O SERSOM volta a ser presidido pela primeira dama, Sra. Helena Conde Medeiros, constatando-se um retrocesso na implementação das ações de promoção social anteriormente

desenvolvidas.

Posteriormente, houve mais duas gestões municipais em que o SERSOM foi presidido pelas primeiras damas. Isso ocorreu durante a gestão do Sr. Jesus Elias Tajra, de 1982-1983, sendo a presidente do SERSOM a Sra. Maria Amélia Tajra, e durante gestão do Sr. Antônio Almendra Freitas Neto, de 1983-1986, com a Sra Carlota Maria de Carvalho Freitas assumindo a presidência do órgão.

Na década de 80, o país passava por um redimensionamento no seu quadro político. O movimento das Diretas Já possibilitou o avanço do processo de abertura política e o fim do regime ditatorial, garantindo eleições diretas para prefeitos das capitais em novembro de 1985.

No terceiro momento da trajetória da assistência social no Município, após 1985, Teresina vivenciou um momento importante, com o ressurgimento da formação das organizações civis, grupos e associações de moradores. Esses grupos foram crescendo e amadurecendo politicamente, embora sua grande maioria se encontrasse aliada ao poder público. Essa relação, de um lado, possibilitava o atendimento de algumas necessidades da população, por meio do encaminhamento de reivindicações para o governo municipal, e, de outro lado, proporcionava favorecimentos pessoais a líderes comunitários, secundarizando as demandas sociais da cidade.

A partir de 1985, através de eleições diretas, assume novamente a administração municipal o Sr. Raimundo Wall Ferraz, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB. A conjuntura desse período exigia transformações estruturais no município, uma vez que as antigas estruturas e formas administrativas não mais respondiam às demandas da população, exigindo dos prefeitos eleitos novas posturas administrativas, face à gestão pública.

Frente a estas novas exigências e, consequentemente, à necessidade de uma reestruturação das instituições prestadoras de serviços sociais no que diz respeito ao posicionamento técnico, o antigo SERSOM, através do Decreto N°. 783, de 17 de março de 1986, transformou-se em Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitária-SEMTAC, assumindo a gestão, no período de 1986 a 1988, a assistente social Guiomar de Oliveira Passos.

As diretrizes da nova Secretaria, de acordo com os relatórios de gestão desse período, estavam voltadas para o incentivo às organizações populares. A preocupação básica era contribuir para a organização da sociedade civil com ênfase na formação e capacitação profissional.

As ações que mais se destacaram nessa administração, segundo relatório de gestão da SEMTAC (1986-1988), foram: a formação de grupos de mulheres e menores, implantação de creches, promoção de atividades de geração de renda e incentivo a participação da comunidade nas discussões dos problemas sociais. A partir de então, a prestação de serviços passou a configurar-se com um perfil mais técnico e preocupado em preparar a população mais necessitada para os novos desafios sinalizados pela conjuntura econômica e social que o país vivenciava.

Com essas novas diretrizes, a SEMTAC passa por uma reestruturação organizacional, ampliando o seu quadro técnico e dos setores administrativos, com vistas a atender às novas demandas apresentadas pela população que se empenhava na busca de apoio da administração pública municipal para a aquisição de serviços voltados para diversos segmentos sociais, crianças, por meio de implantação de creches, formação profissional, entre outros.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

No contexto nacional, o retorno ao Estado de direito é marcado pela promulgação da nova Constituição Federal de 1988. Segundo Mes-triner (2001), foram tempos paradigmáticos para a sociedade brasileira e também o foram para assistência social, que, através dos artigos 203 e 204 da referida Constituição, ascende ao estatuto de política social pública.

As características dessa nova legislação abrem perspectivas promissoras para as políticas públicas, garantindo o direito aos cidadãos à proteção, à promoção social, estabelecendo deveres ao Estado na primazia de ofertas de serviços, como também a exigência da gestão descentralizada, municipalizada, com a participação da sociedade civil através das instâncias responsáveis pelo controle social.

Nessa nova conotação, garantindo um novo tratamento às ques-

tões da assistência social, com um indicativo de superação dos antigos traços clientelista e paternalista, predominantes no setor, é conferido ao indivíduo o papel de usuário de uma política que o retira da condição de favorecido ou assistido, e o coloca na condição de cidadão.

Nessa conjuntura, de 1989 a 1993, assume a gestão municipal de Teresina o Sr. Heráclito de Sousa Fortes, filiado ao PMDB. As ações na área da assistência social seguem sua dinâmica, enfatizando o incentivo à mobilização e organização das entidades populares, mesmo sendo direcionada somente para a aquisição de serviços coletivos, no sentido de sanar as necessidades mais imediatas da população. Nessa gestão a advogada Francisca Ramos assume a SEMTAC prosseguindo com a mesma direção da gestora anterior.

Em 1993, com a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a assistência social, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, de 7 de dezembro de 1993, consolida-se enquanto política pública. A partir de então, é instalado o Conselho Nacional de Assistência Social e, conseqüentemente, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Nesse período, em Teresina, assume novamente a gestão municipal o Sr Raimundo Wall Ferraz, de 1993 a 1996, que muda de partido e se filia ao Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB.

Em 1993, na nova gestão municipal, assume a SEMTAC o economista e professor Kleber Montezuma, que voltou sua administração para organização das associações de moradores, possibilitando a essas entidades maior participação social. As ações da assistência social seguem o viés da mobilização social e, paulatinamente, iam se aproximando das novas diretrizes que a consagravam como política pública, com objeto específico de atuação.

Em decorrência do falecimento do Prefeito Raimundo Wall Ferraz em 1995, para dar continuidade à gestão, o então Vice-Prefeito Sr. Francisco Gerardo-PSDB assume a Administração Municipal. No que diz respeito à área da assistência social, as materializações das diretrizes legais advindas da LOAS não ocorreram de forma imediata no Município de Teresina.

A assistência social no município, nesse período, ainda era de-

envolvida na perspectiva do desenvolvimento de comunidade, ligada a outras políticas, como: habitação, trabalho e emprego e renda, não se constituindo uma política que tinha uma identidade própria, uma secretaria específica. Podemos apontar alguns fatores que expressavam esse contexto: a carência de estrutura técnica, administrativa e financeira, a nova e incipiente participação popular no processo de gestão e controle social da política pública, entre outras.

Com relação a essa realidade do Município de Teresina, a pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil numa perspectiva do SUAS”, assim se refere quanto a essa “crise de identidade”.

Os resultados da análise dos álbuns de fotografia dos estados e dos municípios brasileiros mostram que a denominação atribuída aos órgãos gestores dessa política nos estados, revela uma indefinição significativa da identidade da política de assistência social, visto que mais da metade (53%) das secretarias não utilizam o termo assistência social em suas nomenclaturas (SPOSATI, 2005, p. 73).

No contexto teresinense, somente em 1996 é que a assistência social começa a percorrer sua trajetória, seguindo o processo de municipalização em conformidade com a LOAS. Vale ressaltar que o ritmo foi dado mais pelo empenho dos gestores do que pela participação da sociedade civil, que ainda se encontrava frágil no processo de compreensão dos novos direcionamentos que a Política de Assistência Social assumia.

Com relação a esse aspecto, é importante frisar que grande parte dos municípios brasileiros apresentavam esse contexto, isto é, a ausência de representação da sociedade civil nos espaços públicos. No Município de Teresina, eram poucas as entidades organizadas nessa área, cabendo a representatividade sempre às mesmas instituições e, em alguns casos, aos mesmos sujeitos, ocasionando um incipiente e fraco debate em fóruns, conferências e colegiados.

Por iniciativa do Prefeito Francisco Gerardo, foi a implantado o Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS através da Lei Nº 2.456 de 18 de janeiro de 1996, e foi criado o Fundo Municipal de Assis-

tência Social. No Piauí, Teresina foi a primeira cidade a implantar esse Conselho, passando a iniciar a organização e estruturação da Política Municipal de Assistência Social como estava normatizada nas diretrizes da LOAS.

Entretanto, uma gestão democrática no âmbito municipal não deve se restringir unicamente à vontade política da administração local. No caso específico da assistência social, cabe lembrar que historicamente ela não foi concebida como política pública, mas sim como uma prática de favor e assim era necessária uma transformação nos valores, para que as concepções que estavam garantidas no arcabouço legal pudessem adquirir legitimidade. Dessa forma, Lopes assevera:

O exercício da democracia, da descentralização e da participação popular não se constitui tarefa fácil, porquanto, além da vontade e decisão política, exige o aprendizado e a incorporação de valores e referenciais condizentes com aqueles princípios (LOPES, 2006, p. 84).

Logo após a criação do CMAS, em 1996 foi deliberada a realização da I Conferência Municipal de Assistência Social, com o objetivo de discutir a elaboração da Política Municipal de Assistência Social, com vistas à construção do I Plano Municipal de Assistência Social de Teresina.

Essa conferência foi o primeiro momento em que Conselho, entidades e governo se reuniram para discutir a assistência social no município. O I Plano Municipal de Assistência Social, qualificado como um instrumento de planejamento estratégico que contempla propostas para execução e o monitoramento da Política, condensava as demandas importantes para garantir a implantação da Política Municipal de Assistência Social no município. Com relação a II e III Conferência municipal, não houve nenhuma alteração no processo de implantação da assistência social no Município.

Teresina, como grande parte dos municípios brasileiros, ainda não possuía na nomenclatura do órgão gestor, o termo assistência social. Isto só veio ocorrer em 1997, quando a SEMTAC passou a denominar-se Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social - SEMTAS.

O novo prefeito de Teresina, Firmino da Silveira Soares Filho-PSDB, economista que havia sido Secretário Municipal de Finanças, assume a administração Municipal por dois mandatos, de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. À frente da SEMTAS assumiu o Sr. Romildo Mafra, ficando pouco tempo na pasta e, mais uma vez, a Sra. Umbelina Jales de Carvalho é convidada pelo Prefeito Firmino Filho para o cargo de Gestora Municipal de Assistência Social.

A partir desse período, a assistência social definitivamente passa a compor a estrutura administrativa municipal como uma política pública, defendendo, nas suas diretrizes, a inclusão dos seus destinatários aos serviços e benefícios garantidos na LOAS, e ampliando o seu escopo de ação para o mundo do trabalho, realidade que era comum nesse período, haja vista a fragilidade na compreensão do real objeto de atuação da assistência social.

Nesse ínterim, dá-se início ao processo de habilitação do município para a gestão municipalizada junto ao Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS e finalmente, em 1998, ocorre a institucionalização da gestão municipal através da Resolução N° 001/98 de 27 de janeiro de 1998 do Conselho Estadual de Assistência Social. Esta resolução aprovou a habilitação do município para uma gestão municipalizada da Política de Assistência Social, devido ao município encontrar-se apto pela existência de Conselho Municipal de Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social.

Com a preocupação de realizar uma administração comprometida, responsável e condizente com as normativas legais que a Política de Assistência estava fundamentada, a nova gestora, Umbelina Jales de Carvalho, afirma:

Quando eu fui convidada para ser secretária, muitos profissionais diziam que eu era louca, que a assistência social estava acabando, então eu falava: você está acompanhando as discussões que estão acontecendo na assistência social enquanto política pública? Veja a Constituição Federal-88 o que está lá colocado e quais as articulações que estão acontecendo a nível de país, para colocar a assistência enquanto política pública. Então eu me entusiasmei e comecei a investir em capa-

citação, muita capacitação dos profissionais. A primeira coisa que eu fiz quando cheguei à secretaria foi reunir todo mundo, a começar pelo porteiro, e perguntar para cada um: o que você entende o que é assistência social? Para a partir daí eu ter uma base para poder fazer uma capacitação [...] a assistência social era a passagem, a receita, então eu disse: ah! Meu Deus eu vou ter muita dificuldade para desconstruir isso. Mas a construção só vem quando você investe muito, e daí, era tudo muito fragmentado, idoso, a criança já estava em uma secretaria específica, enfim tudo muito fragmentado, eu sabendo das dificuldades, mas acreditando e investindo em capacitação. Na época fizeram até uma gozação, disseram que eu estava querendo transformar a secretaria em uma Universidade, colocando esse pessoal todo pra estudar. Então eu disse: não, mas eu acho que isso é permanente e tem que ser em todas as secretarias, não é só na secretaria de Assistência Social. Então eu tinha todo esse entusiasmo, mas eu não encontrava muita receptividade, eu buscava parceria, trazia gente do Ministério para discutir, internamente, a gente discutia.

É nesse contexto político-institucional que se inicia o processo de implantação da Política de Assistência Social no Município. Na esteira da nova ordem jurídico-administrativa, que enfatiza a democracia participativa, os movimentos sociais passaram a protagonizar as discussões, por meio de fóruns e debates, sobre o processo de municipalização da assistência social.

O Conselho Municipal teve um importante papel nesse momento, porém algumas questões necessitaram de muitas discussões: como a dificuldade de entender o que era Conselho de Política Pública e Conselho de Direitos, a dificuldade de os representantes de entidades compreenderem que estavam representando os usuários da assistência social e não suas organizações, como, também, qual era realmente o âmbito de ação da assistência social no município de Teresina. Nesse período, o município ainda estava no processo de habilitação para a gestão municipalizada, o que comprometia a visualização dos serviços municipais da área da assistência social.

Novamente a SEMTAS passa por modificações em sua denominação e atribuições, passando a chamar-se de Secretaria Municipal

do Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SEMTCAS, necessitando reordenar-se para continuar o processo de qualificação com vistas a alcançar o comando único da Política de Assistência Social no Município.

As linhas de ação da SEMTCAS seguem as definidas para a assistência social como preconiza a LOAS:

Apoiar à família, à velhice, à mulher, à pessoa portadora de deficiência, migrantes, moradores de rua, dependentes do uso e vítima da exploração comercial das drogas através de benefícios, de programas, projetos e serviços implementados dentro de um sistema descentralizado e participativo, contribuindo para a garantia dos direitos de cidadania à população teresinense (Diretrizes da SEMTCAS 1999/2000).

Com o intuito de seguir essas diretrizes, a Secretária Umbellina Jales de Carvalho, através de reuniões e discussões técnicas, buscou reordenar setores do órgão, a fim de racionalizar suas ações para proporcionar um atendimento social que visualizasse as demandas sociais de maneira uniformizada, integradas e não setorializadas, objetivando seu atendimento de modo a enfrentar as sequelas da pobreza.

Objetivamente, as ações da SEMTCAS foram divididas, a partir dos segmentos que eram considerados público-alvo da Política de Assistência Social, isto é, criança e adolescente, pessoa idosa, mulher, jovens, necessitando, com isso, de uma nova reestruturação organizacional, em que os departamentos assumissem a responsabilidade de atender as demandas específicas desses segmentos.

A articulação e participação das diferentes instituições governamentais, não-governamentais e da sociedade civil na implementação dos serviços assistenciais, também faziam parte das diretrizes no processo de gestão da SEMTCAS.

Todo esse percurso fez parte de um momento igualmente vivenciado por diferentes regiões do país, no sentido de assegurar à assistência social uma nova concepção que garantisse a implementação de uma política pública desprovida do estigma de suas características históricas: assistencialismo, clientelismo, primeiro-damismo, entre outros.

Essa não foi uma trajetória fácil de ser seguida, levando em con-

sideração que “a conquista de direitos humanos e sociais supõe uma revolução político - cultural que provoca mudanças no modo de agir conservador, ditatorial, não democrático, de concentração de riquezas intensamente presente na sociedade brasileira” (SPOSATI, 2004, p.10).

Dessa forma, o referido processo tem repercussões amplas, pois propiciou impactos na economia, na gestão, no financiamento público, enfim, na administração do bem-público em geral. Sem essas mudanças seria uma falácia pretender a implementação de políticas sociais pautadas em direitos sociais e humanos.

No Município de Teresina essa realidade não foi diferente. Enquanto se buscavam políticas sociais orientadas à garantia de direitos, lutava-se também para criar uma atmosfera propícia para execução dessas políticas. No entanto, os desafios eram violentos, as práticas políticas e principalmente a herança capital da assistência social era um engodo constante nesse processo.

Da mesma forma que no cenário nacional se discutia formas mais eficientes de implementação da Política de Assistência Social e os esforços de operacionalizar os novos conceitos, em Teresina, a gestão municipal se encarregava de garantir as mínimas condições para a implementação da LOAS. A relação com a gestão estadual era delicada, pois existiam inúmeros entraves políticos que dificultavam, principalmente, a garantia do cofinanciamento nas ações da assistência social.

Vale ressaltar que o município sempre esteve presente nas discussões e reflexões em âmbito nacional sobre os rumos da assistência social, tendo sua gestora como representante dos municípios do estado no Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social -FONGEMAS, hoje Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social -CONGEMAS, como também tinha membro nato na Comissão Intergestora Bipartite-CIB, por ser gestora da assistência social da capital.

A consolidação da Assistência Social como política pública permaneceu como um desafio e, no sentido de organizar e racionalizar a sua execução na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social -SUAS

Essa deliberação teve um significado importante, pois mais uma vez a assistência social estava passando por novos redimensionamentos, porém, os desafios que se colocavam anteriormente agora ficavam mais expressivos diante dos novos rumos que tomavam a Política de Assistência Social, especialmente no município de Teresina, que ainda iniciava a operacionalização dessa política.

A Política de Assistência Social de Teresina apresentava uma peculiaridade em decorrência da expressividade que a luta pelos direitos da criança e do adolescente teve no final da década de 80, culminando com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. A Administração Municipal, em virtude daquele contexto, criou a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente-SEMCAD, que tinha a missão de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes e suas famílias, por meio da oferta de serviços voltados para ações socioeducativas e comunitárias desenvolvidas nas áreas periféricas da cidade, nas unidades dos Núcleos de Atendimento Integral a crianças e adolescentes –NAICAS.

Até o ano de 2004, essa secretaria era responsável em desenvolver as ações destinadas ao atendimento do público infanto-juvenil, ficando a SEMTCAS com a função de coordenar e repassar recursos para o desenvolvimento das ações, já que criança e adolescente são segmentos prioritários de atendimento na Política de Assistência Social, como estabelece o Art. 2º da LOAS.

Em 2005, assume a prefeitura de Teresina Dr. Silvio Mendes-PS-DB, um médico que tinha experiência na gestão municipal na área da saúde, possuindo a peculiaridade de ter implantado o Sistema Único de Saúde -SUS em Teresina quando assumiu a gestão da Política Municipal de Saúde.

A percepção do Prefeito Silvio Mendes sobre a relação entre o SUS e o SUAS está clara em seu depoimento:

O SUS e o SUAS possuem muitas semelhanças. São políticas de acolhimento, promoção e proteção social, que se complementam. Acho que tanto os gestores como os profissionais poderiam interagir mais, potencializando os seus resultados, vez que os dados e indicadores são

de clientela comuns, e inclusive as bases territoriais e as dificuldades do financiamento.

A larga experiência do gestor na implantação do SUS, em Teresina, seria um fator importante para facilitar a implantação do SUAS no Município e, principalmente, possibilitar o processo de articulação entre as políticas, diretriz preponderante para a concretização do novo sistema de proteção social, SUAS.

Nesse período, a assistência passou novamente por um reordenamento. A SEMCAD é extinta e os serviços de atendimento a crianças e adolescentes é absorvido pela SEMTCAS, seguindo as novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social-2004, que estabelece uma organização dos projetos, programas, serviços e benefícios fundamentados na matricialidade sociofamiliar, isto é, os novos direcionamentos contemplavam que as ações da assistência social priorizassem a família como locus de suas ações e não segmentos individualizados, indo de encontro com a organização dos serviços sociais, até então vivenciados na administração pública municipal.

Com essa mudança, a gestora, que continuou na pasta, Umbelina Jales de Carvalho, em consonância com o Prefeito Silvio Mendes, inicia as discussões do futuro da assistência social no Município, a partir das novas diretrizes da Política Nacional. As preocupações da gestora eram: traçar o novo perfil da secretaria, procurar estruturar condições para que esse órgão pudesse viabilizar essa política e buscar uma articulação com as outras políticas públicas.

Nesse processo, a primeira iniciativa da gestora, como já priorizará antes, continuou sendo a capacitação dos recursos humanos.

A minha primeira preocupação foi capacitar o corpo de funcionários e então partimos para estudar o que era rede. Nesse período eu fazia parte de uma câmara técnica do Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS), para discutir o que era rede, pois estávamos construindo a NOB-SUAS e eu fazia parte dessa câmara representando os municípios. Então eu busquei apoio dos professores da universidade, para com os profissionais da SEMTCAS, levar alguma contribuição do entendimento que nós tínhamos do que era

rede, e, ao mesmo tempo, estávamos discutindo o que era os CRAS, a construção do CadÚnico, o Bolsa Família, como articular e integrar as bolsas, enfim, foi um momento riquíssimo.

Com essas condições institucionais apresentadas, a Administração Municipal assume a decisão política para implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em Teresina.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM TERESINA-PI

A busca pelo entendimento da assistência social como um sistema, passa a ser o centro das discussões para o processo de implantação do SUAS em Teresina. De acordo com Umbelina Jales de Carvalho, o Conselho Municipal de Assistência Social teve um papel significativo.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi fundamental: as discussões que aconteceram, e os estudos que eram realizados. A partir desses debates no conselho, isso começou a repercutir nas entidades, na sociedade civil como um todo [...]. Por que o que o que havia era um embate, você sacralizava a organizações da sociedade civil e satanizava as organizações governamentais. É uma relação sempre conflituosa. Quando foi colocado tudo isso na mesa: que teria que ter esse diálogo, esse vínculo e que as organizações não governamentais tinham que também se submeter às regras, às portarias, à legislação. Elas teriam que ter um acompanhamento, tinham que prestar contas. Então, quando elas começaram a participar dessas discussões, por meio de seus representantes, houve uma ressonância. Acredito que ficou mais fácil de compreender que as atividades deles são complementares, o dever é do Estado.

O processo de implantação do SUAS em Teresina, foi marcado por momentos de intensas discussões e processo de formação. No início do ano de 2005, a SEMTCAS realizou um Seminário com o tema “Novos Parâmetros da Política Pública de Assistência Social”, objetivando socializar as novas orientações da referida política em direção à construção

do Sistema Único de Assistência Social, iniciando assim, os primeiros debates para a organização de uma rede de serviços socioassistenciais.

Participaram desse seminário 173 pessoas, demonstrando, pela importância do evento para a Política Municipal de Assistência, pouca participação da população e principalmente dos atores envolvidos com essa Política (técnicos, entidades, lideranças comunitárias).

Com a implementação das diretrizes do Sistema Único da Assistência Social-SUAS, em 2005, as famílias deveriam ser atendidos em duas modalidades: a Proteção Social Básica e a Proteção Especial de Média e Alta Complexidade, a primeira voltada para a prevenção de situações de vulnerabilidade, desenvolvimento de potencialidades/aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a partir da oferta de serviços pelos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS e a segunda a Proteção Social Especial de Média Complexidade, disponibilizada nas situações de risco/violações pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social-CREAS quando, mesmo fragilizados, ainda persistissem os vínculos familiares.

A implantação dos Centros de Referência da Assistência Social -CRAS no município foi a primeira ação para implantação do SUAS. No início foram criados 04 CRAS com a perspectiva de atendimento de 300 famílias em cada centro, perfazendo um total de 1200 famílias, ficando os Centro de Referência Especializados da Assistência Social- CREAS para implantações futuras.

Para atender à necessidade de promover a inclusão social das 62.188 famílias situadas no corte de pobreza, referenciadas pelo IBGE, a Prefeitura Municipal de Teresina, vinha operacionalizando diversas ações de atendimento a adolescentes, jovens, adultos, idosos no desenvolvimento de atividades lúdicas, capacitação profissional e plantão social, focados nas áreas de maior concentração de pobreza.

Essas ações, em um primeiro momento, passaram a ser executadas pelos CRAS, qualificando-os como unidades de atendimento direto às famílias, contudo, sem estarem condizentes com as funções que preceituava o SUAS. O desconhecimento dessas funções, à primeira vista, dificultou a compreensão e o reconhecimento do CRAS, pela população, como porta de entrada para as ações da Política de Assistência Social

Com essa realidade e a exigência na celeridade para implantação das unidades de referenciais da assistência social, não houve tempo hábil para sua compreensão, isto é, de dezembro de 2004 a março de 2005 deu-se a criação do SUAS e o início da implantação dos CRAS no Município, isto é, em três meses novas unidades surgem no contexto de vida das pessoas, especialmente aquelas que eram atendidas pelos serviços sociais ofertados pelo poder público. Essa situação caracterizou-se como um fator dificultador no processo de publicização da Política de Assistência Social no município.

Outro aspecto, que a partir da nossa análise, prejudicou o processo de criação dos CRAS nos territórios, isto é, o seu amplo papel de referenciamento das ações da assistência social, foi a vinculação única e imediata desse equipamento o acesso apenas ao benefício do Programa Bolsa Família. Nesse período, dois grandes programas se destacaram no atendimento à população em situação de vulnerabilidade social: Programa Bolsa Família -PBF e o Programa de Atenção Integral à Família -PAIF, ambos em parceria com o Governo Federal/Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).

Esses programas objetivam respectivamente, proporcionar renda mínima complementar ao sustento da família com renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, e trabalhar os recursos simbólicos e afetivos do grupo familiar e sua disponibilidade para assumir suas atribuições com a proteção e a socialização dos seus membros.

O Programa Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral à Família passaram a ter como demanda no município de Teresina, as 62.188 famílias, situadas no corte de pobreza, apontadas pelo IBGE/2000, e ter os CRAS como o equipamento social de referência no território para o atendimentos das suas vulnerabilidades sociais.

Com base no Censo das Vilas e Favelas de Teresina-1999, dos dados fornecidos pelo IBGE/Censo-2000 e pesquisa realizada sobre a realidade dos bairros de Teresina, SEMTCAS elegeu como base física para instalação dos primeiros 04 CRAS, os territórios de maior concentração populacional, com maior índice de pobreza e consequentemente, com maior número de usuários do Programa Bolsa Família.

Contudo, o que se observa hoje no Município, é que as áreas de

implantação dos primeiros CRAS, já não apresentam mais as características que predominavam para justificar a sua implantação, necessitando assim, de uma redefinição dos critérios de elegibilidade dos territórios, que, necessariamente, estejam situados em áreas que comportem as funções específicas dos CRAS, isto é, áreas que apresentam maiores riscos sociais e que demandam acompanhamento às famílias de forma mais próxima e integrada, oportunizando possibilidades de inclusão social.

No processo de implantação do SUAS, a SEMTCAS continuava com a preocupação na capacitação dos recursos humanos. Para viabilizar um processo de articulação entre as outras políticas sociais municipais, ainda em 2005, ocorreu outro seminário que reuniu as políticas sociais do Município, com a participação de representantes das políticas de educação, esporte e lazer, saúde, habitação.

Nesse seminário, foram apresentadas as ações de cada política com o intuito de traçar uma estratégia que possibilitasse um trabalho intersetorial entre elas. Como resultado, foi montada, uma agenda com ações que deveriam ser realizadas para a concretização de um trabalho intersetorial. Em primeiro lugar, essa articulação deveria acontecer entre os órgãos municipais. Segundo a gestora Umbelina Jales:

Tínhamos uma preocupação em articular as políticas sociais do município. E principalmente, possibilitar um processo articulado no atendimento às demandas sociais.

A agenda que foi construída nesse encontro não teve ressonância na Administração Municipal, refletindo o grande desafio que era superar as ações fragmentadas que caracterizam as políticas sociais no contexto teresinense e mais amplamente no contexto brasileiro.

Junqueira deixa claro que o processo de intersetorialização:

Significa permear a organização por uma nova lógica, que exige compromisso e vontade política dos dirigentes de mudar suas práticas para oferecer aos cidadãos uma vida com qualidade. Essa nova dinâmica não vem sem contradições entre concepção e forma de articular e operar as estruturas governamentais. Ou melhor, entre teoria e prática. Mudar a organização e suas práticas só se concretiza quando

há compromisso de mudar, não apenas dos dirigentes, mas de um número significativo de funcionários capazes de inovar, de ser o motor da mudança. Portanto, sem mudar concepções, valores e práticas não é possível transformar o processo de trabalho setorial e fragmentado, como tem sido a prática das organizações públicas, para uma prática organizacional moldada pela intersectorialidade. (JUNQUEIRA 1998, p. 8)

A intersectorialização era um dos vários desafios que a gestão teria que enfrentar naquele estágio de implantação do SUAS. Nesse primeiro momento, o SUAS enfrentava inúmeras situações difíceis que se movimentavam na direção da garantia de um corpo técnico efetivo e habilitado para as novas funções, até a estruturação de um sistema que necessitava de investimentos em tecnologias e estratégias políticas para se consolidar como uma política pública frente às demais políticas setoriais.

A partir de então, novos gestores foram assumindo a administração da assistência social e contribuindo para que essa política se consolidasse no seu status de política pública, garantidora de direito, inserida em uma nova institucionalidade política, social e econômica que desafia cotidianamente as condições objetivas para a sua afirmação na defesa da integralidade da proteção social para quem dela necessitar.

Finalmente, a partir das reflexões acima, foi possível identificar as características próprias do município a corroborar para maximizar os desafios que foi implantar uma política pública em contextos caracterizados por uma heterogeneidade de fatores, limitantes das possibilidades de um avançar mais condizente com a estrutura legal.

Todavia, a partir dos dados apresentados, podemos depreender que o município de Teresina, no momento de implantação do SUAS, por meio dos seus atores sociais – gestores, movimentos sociais, usuários – vivenciou uma experiência singular enfrentando as suas limitações estruturais socioeconômicas e políticas, propiciando, assim, a organização de um sistema de política pública que se apresenta como uma inovação para o processo de consolidação do estado de cidadania no país; contudo, não podemos esquecer os inúmeros desafios presentes

bem como as potencialidades latentes que as estratégias coletivas possuem para garantir que a Política de Assistência Social cumpra com o seu papel de garantir direitos e defender a justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome; conselho nacional de assistência social*. PNAS-POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, BRASILIA:MDS, 2004

COLIN, Denise Ratmann Arruda. *Lei Orgânica da Assistência Social Anotada*. São Paulo: Veras, 1999.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.(2005). *Relatório da IV Conferência Municipal de Assistência Social. Teresina-PI*

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2007). *Relatório da V Conferência Municipal de Assistência Social. Teresina-PI*

JUNQUEIRA, Luciano (1998). Descentralização e intersetorialidade na construção de um novo modelo de gestão. *Revista de Administração Pública*.

JUNQUEIRA, Luciano (1997) Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e sociedade*.v.6, n.2

PEREIRA, Potyara. A. P (1996a). *Assistência Social na Perspectiva dos Direitos-crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus. Editora.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA (1999) *Censo das Vilas e Favelas de Teresina- SEMPLAN*

SEMTCAS. *Relatório Sintético das Ações Realizadas*. Teresina. PMT/ SEMTCAS, 2005.

SEMTCAS. *Relatório Sintético das Ações Realizadas*. Teresina: PMT/

SEMTCAS, 2006

. _____. *Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Teresina 2000/2001*. Teresina. PMT/SEMTCAS, 1999.

_____. *Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Teresina - 2002/2005*. Teresina. PMT/SEMTCAS, 2001.

SPOSATI A (2004a). Especificidade e Intersetorialidade. SP, In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez editora.

SPOSATI, A (2004b) Contribuição para a Construção do Sistema Único de Assistência Social-SUAS In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 78, SP. Cortez editora.

SPOSATI, A (2004c). *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. SP: Cortez.

SPOSATI, A (2005), *Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS*. CNAS/PUC-SP

SPOSATI, A (2006) O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social-SUAS: In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 87, SP, Cortez editora.

TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS: REQUISIÇÕES PROFISSIONAIS E ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS NO SUAS

IRACILDA ALVES BRAGA

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 configurou um marco, do ponto de vista jurídico formal, na construção de uma nova concepção de assistência social, que se afastou do assistencialismo que remonta à sua origem e configurações históricas, ao tempo em que reconhece tardiamente esta política como direito do cidadão e dever do Estado. Do ponto de vista concreto, a Constituição Federal ofereceu as bases para implantação dessa política. Em 1993, é homologada a Lei 8.742, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta a assistência social enquanto política social.

É mister mencionar que a LOAS de 1993 não foi capaz de operacionalizar a política de assistência social no Brasil, na medida em que não ofereceu bases à sua implementação. Limitou-se ao campo da regulamentação, oferecendo bases e princípios articulados à CF de 1988 e ao Sistema de Seguridade Social. Além disso, regulamentou o Benefício

de Prestação Continuada (BPC), os Benefícios Eventuais, versou sobre a participação da sociedade via conselhos e conferências, criando o Conselho Nacional de Assistência Social e sobre o financiamento. Criou ainda o Fundo Nacional de Assistência Social sem, no entanto, direcionar sua operacionalização, o que permaneceu sem direcionamento durante a década de 1990, permitindo que os municípios executassem a “nova” política de assistência social, cada um à sua maneira, sem orientações, sem política de financiamento e cofinanciamento e sem estrutura operacional.

Somente em 2005¹ o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) materializa as diretrizes e princípios da LOAS, oferecendo bases à sua implementação. Como afirmam Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006, p. 171), aquele “viabiliza uma normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive considerando as particularidades regionais e locais”, tendo como base a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, editada no intuito de elaborar o conteúdo do SUAS.

Considerando o panorama de transformações societárias, suas consequências nas relações sociais desenvolvidas no contexto da acumulação capitalista e seus rebatimentos no redimensionado do processo de reestruturação produtiva que afetam as políticas sociais, no caso específico a política de Assistência Social, como também as profissões, afirma Netto (1996, p. 87) que elas atingem “[...] o conjunto da vida social e incidem fortemente sobre as profissões, suas áreas de intervenção, seus suportes de conhecimentos e de implementação, suas funcionalidades, etc”. Considerando estes pontos, é que nos propomos, neste artigo, apresentar o trabalho social com famílias no Sistema Único de Assistência Social (notadamente no CRAS e CREAS), evidenciando suas especificidades e direcionamentos, tendo como referência a NOB RH SUAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

¹ É importante mencionar que, antes da PNAS 2004 e da NOB SUAS 2005, foram editadas outras NOBs, a exemplo da PNAS de 1999. No entanto, é a PNAS 2004 e a NOB SUAS 2005 que trazem os conteúdos orientadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Portanto, nos deteremos mais particularmente ao conteúdo destas e das posteriores.

do SUAS, Resolução nº 109/2009 – CNAS; por fim, abordaremos sobre a metodologia do Trabalho social com famílias no SUAS e seus elementos constitutivos (o trabalho social e a centralidade na família; “Vulnerabilidade social” e “risco social e pessoal” no trabalho social”; a operacionalização do Trabalho Social no CRAS e CREAS e o perfil profissional requerido.

1 A METODOLOGIA DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SUAS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde a sua implantação com a NOB SUAS 2005, conta com uma série de normatizações que orientam sua operacionalização, tais como a NOB RH SUAS 2006 (gestão do trabalho), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), a lei do SUAS (Lei 12435/2011 que altera a lei 8.742/1993), a Resolução CNAS Nº 17/2011 (altera as equipes de referência), NOB/SUAS 2012 (Pacto de aprimoramento da gestão), Política Nacional de Educação Permanente no SUAS (Resolução CNAS, n. 04/2013) e Resolução CNAS 04/2014 (aprova o Sistema Nacional de Entidades privadas de Assistência Social), dentre outras. É inegável que esse conjunto de normatizações é importante para a organização, consolidação e fortalecimento do SUAS, resguardando em si um legado positivo.

Orientam/disciplinam o trabalho social no SUAS, além das normas técnicas, outros documentos, denominados “orientações técnicas”. Notadamente essas orientações vão desde a pormenorização do conteúdo dos documentos que norteiam a Política de Assistência Social até orientações que direcionam o trabalho social no SUAS, tais como: condições de provimento, metodologias, procedimentos técnicos a serem adotados pelas equipes técnicas na realização do seu trabalho.

Como o próprio nome permite inferir, são orientações técnicas. No entanto, na prática, essas orientações direcionam e interferem no trabalho profissional dos trabalhadores do SUAS das diversas formações. O trabalho social expresso nos documentos adquire uma generalidade na qual transparece que todos os trabalhadores do SUAS devem direcionar seus trabalhos desconsiderando suas formações e processos

de trabalho específicos. O termo “trabalho social” ganha generalidade. A especificidade de cada profissão só ganha notoriedade quando se fala em trabalho interdisciplinar, este tratado como espécie do primeiro.

Dessa forma, as orientações técnicas existem para configurar o trabalho em todos os serviços socioassistenciais tipificados pela Resolução CNAS nº 109/2009, a título de ilustração: Fundamentos éticos-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social (2016a); Orientações Técnicas para Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (2009); Orientações Técnicas para Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (2011); Orientações Técnicas Sobre o PAIF (Volume 1, 2012a); Orientações Técnicas Sobre o PAIF (Volume 2, 2012b); Cadernos de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto (2016b); Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop (2011); Orientações técnicas - Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes (2009), dentre outros². Considerando a abrangência deste estudo, limitar-nos-emos a analisar algumas das orientações pertinentes à CRAS/PAIF e CREAS/PAEFI - MSE, além da orientação geral sobre trabalho social com família.

Apresentamos a seguir elementos que constituem a construção metodológica do trabalho no SUAS: 1) O trabalho social e a centralidade na família; 2) “Vulnerabilidade social” e “risco social e pessoal” no trabalho social.

1.1 O TRABALHO SOCIAL E A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA

No âmbito das orientações técnicas do SUAS e da PNAS, surge a denominação Trabalho Social com Famílias (TSF), que é definido conforme as Orientações Técnicas sobre o PAIF como sendo o

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos

² Todos editados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Importante mencionar que este é o órgão gestor da Política de Assistência Social em âmbito nacional.

éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012, p. 11).

Essa concepção de trabalho social não pode ser dissociada do “princípio da matricialidade familiar” adotada na PNAS, que significa:

- a família é o núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento *per capita* e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mutuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade (MDS, 2009, p. 90)

A definição da PNAS (2009) e do SUAS (2005) traz a família como matriz para concepção e implementação dos benefícios, programas

e projetos da Assistência Social, com o propósito de romper com a fragmentação do atendimento e, ao mesmo tempo, “como instância primeira ou núcleo básico da proteção social aos seus membros”, devendo ser apoiada na sua função protetiva, o que pode ser traduzido em maior responsabilização da família pelos cuidados e pelas tarefas de reprodução social (TEIXEIRA, 2010, p. 6).

A PNAS (MDS, 2009, p. 41) inova ao afirmar que “estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade”, uma vez que rompe com estigmas associados às famílias que diferem do tradicional modelo de família nuclear. Essa concepção traz novas referências para o trabalho social com famílias, em que este deve “considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear...” (p.35). No entanto, as exigências postas à família reafirmam suas funções e papéis clássicos, o que as sobrecarrega e gera maior responsabilização (TEIXEIRA, 2010).

É a família a responsável por seus membros, pelo provimento, pela proteção social. A política de Assistência Social deve então “apoiar” a família quando esta fracassar no seu papel de “núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”, para que esta recupere sua função protetiva (TEIXEIRA, 2010).

O documento “Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social” (2011) afirma que o trabalho social com centralidade na família, no CREAS, “visa ao fortalecimento da sua função de proteção e atenção a seus membros, prevenindo, mediando e fortalecendo condições para a superação de conflitos”. Acrescenta ainda: “o trabalho social proposto pelo CREAS deve primar pelo acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e inclusão na rede, tendo em vista o empoderamento e a potencialização de seus recursos e capacidade de proteção” (MDS, 2011, p. 35).

O empoderamento e a potencialização dos recursos e capacidade de proteção da família significam, em outras palavras, o fortalecimento

dos ativos³ individuais e familiares de natureza psicossocial, físico e financeiro mobilizados para fortalecer suas capacidades humanas e sociais de produzir e reproduzir-se na sociedade capitalista. O que implica, segundo MDS (2011, 51), o “reconhecimento da autonomia da família e de cada um de seus membros na construção de sua trajetória de vida”, compreendendo o desenvolvimento de suas potencialidades para superação da sua condição social. Noutras palavras, a responsabilização do indivíduo e/ou família por sua situação de vulnerabilidade e risco e, consequentemente, pelo enfrentamento a esses riscos.

Silveira Júnior (2016, p. 200), ao analisar o empoderamento, classifica-o como mecanismo de enfrentamento dos riscos sociais: “Impõe-se agora a necessidade de ‘empoderar’ as pessoas assoladas pela pobreza crônica, *desenvolvendo suas potencialidades e capacidades* para aliviar os riscos previsíveis do mercado, através do acesso a uma gama de *ativos*” (destaques e grifos do autor).

Torna-se imperativo estudar a “vulnerabilidade social” e o “risco social e pessoal” como elementos norteadores do trabalho social no SUAS.

1.2 “VULNERABILIDADE SOCIAL” E “RISCO SOCIAL E PESSOAL” NO TRABALHO SOCIAL

No trabalho social, o perfil de cidadão que necessita da proteção social dada pela política de assistência social está relacionado diretamente aos fatores de “vulnerabilidade social e econômica” e “risco social e pessoal”, além das “fragilidades de vínculos familiares e/ou comunitários”, decorrente dos primeiros. O atendimento ao “indivíduo” e/ou “família” - usuário dependerá dessa classificação que o inserirá no nível de proteção social básica somente, se este necessita de um atendimento mais especializado de média ou de alta complexidade.

Considerando o exposto, são usuários da assistência social, conforme a PNAS (MDS, 2005, p. 34):

³ Ativos são “diferentes tipos de recursos que as pessoas e famílias possuem e podem mobilizar como estratégias de respostas aos eventos de riscos” (BRONZO, 2009, p.174).

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

A classificação utilizada pela própria PNAS apresenta as situações de vulnerabilidade e de risco social como elementos importantes no perfil do usuário da assistência social. A PNAS configura os níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade orientados sobretudo pelas situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Nesse sentido, tornam-se o grande divisor de águas: presença/ausência da vulnerabilidade, do risco e do vínculo familiar e/ou comunitário – o que orientara o atendimento ao usuário para o tipo de serviço no nível de complexidade específico de que ele necessita e às seguranças que lhe devem ser asseguradas.

As “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (MDS, 2011, p. 14) apontam as situações que materializam a vulnerabilidade social. São elas: “ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos e/ ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras”. Estas situações, por si só, indicam que esses indivíduos e/ou famílias são público da Assistência Social e devem acessar benefícios de transferência de renda e serviços da proteção social básica. Já a presença de situações de risco é indicativa de que aqueles devam, além desses serviços, acessarem os serviços de proteção social especial de média e de alta complexidade, a depender do caso.

Já o risco social relaciona-se à possibilidade de uma vulnerabilidade social culminar em riscos pessoais e sociais devido à dificuldade

da família ou indivíduo reunir condições para preveni-los ou enfrentá-los. A PNAS (2004) classifica as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, expressas em: “violência intrafamiliar física, psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrentes de isolamento social, dentre outros” (MDS, 2011, p. 19).

As situações vivenciadas pelas famílias de vulnerabilidade social ou de risco social e pessoal, o desenvolvimento de suas capacidades de mobilização de ativos, de desenvolver suas potencialidades devem orientar as metodologias do trabalho social e a construção dos “projetos de vida” dos usuários. A depender da singularidade, as situações poderão “requerer atendimentos mais individualizados, enquanto outras demandarão intervenções mais coletivas... a inclusão em atendimentos em grupo” (MDS, 2011, p. 28).

Nesse sentido, de acordo com MDS (2011, p. 32), o trabalho social pressupõe a utilização de diversas metodologias e técnicas e requer, ainda, “a construção de vínculos de referência e de confiança do usuário com a Unidade e profissionais da equipe, além de postura acolhedora destes, pautada na ética e no respeito à autonomia e dignidade dos sujeitos”; acrescenta ainda que o trabalho social deve ser orientado também pelo “reconhecimento do protagonismo e da autonomia do usuário nas decisões e respostas às situações que vivenciam” (p.33), ou seja, respostas às situações de vulnerabilidades sociais e de enfrentamento dos riscos sociais e pessoais.

Silveira Júnior (2016), ao analisar “A Pedagogia do Risco e da Vulnerabilidade Social”, dedica-se ao estudo do discurso oficial; nesse caso, particularmente, dialoga com os textos de Sposati e Bronzo no livro publicado pelo MDS (2009), intitulado *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Além de apontar imprecisões teóricas na definição dos termos “vulnerabilidade social” e “risco social”, Silveira Júnior (2016, p.196) demonstra que a Política de Assistência Social está centrada nestes, deslocando sua racionalidade e suas “práticas político-pedagógicas para o terreno ideopolítico e técnico-operativo fomentado

pelos organismos internacionais”.

O autor afirma que “vulnerabilidade social” e “risco social” correspondem “a uma ponte de passagem” para que a assistência social absorva as demais ideologias do social-liberalismo, dentre as quais destaca: “igualdade de oportunidades”; “ênfase das capacidades”; “capital social”; e noções de “empoderamento” e “ativos sociais”. Segundo ele, essas ideologias “se arranjam a partir da resignificação da pobreza e do desenvolvimento operado pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital” (SILVEIRA JUNIOR, 2016, p.196).

A “teoria do risco”⁴ está diretamente relacionada ao desenvolvimento do capital e aos mecanismos de proteção social dos cidadãos pobres. Administrar os riscos significa promover o desenvolvimento econômico de países como o Brasil e a substituição de “proteção social” por “gestão do risco” (SILVEIRA JUNIOR, 2016).

Nesta perspectiva, as metodologias de trabalho social e a intervenção socioassistencial, assim como as orientações pedagógicas contidas nas normas e orientações do SUAS, direcionam-se para reduzir “vulnerabilidades”, desenvolver potencialidades e capacidades com vistas a enfrentar os riscos sociais.

2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NO CRAS E CREAS

A Resolução 109/2009 estabelece uma padronização também ao “trabalho social” essencial aos Serviços de Proteção Social Básica realizados no CRAS (PAIF) e de Proteção Social Especial de média complexidade realizados no CREAS (PAEFI e MSE). Importa destacar que elegemos estes serviços em decorrência da delimitação proposta nesse estudo.

Quanto ao trabalho social no PAIF, a Resolução CNAS 109/2009 normatiza:

⁴ A “teoria do risco social”, dos anos 2000, “manejada por esses intelectuais da sociologia anglo-saxônica e alemã da terceira via”, passa a ser absorvida nos esquemas teórico-práticos propalados pelo Banco Mundial para redefinir as “políticas de proteção social” (SILVEIRA JUNIOR, 2016, p. 199).

Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de Situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa (MDS, 2013, p. 11).

Reconhecemos a importância da padronização de serviços quanto a nomenclaturas e normatizações; quanto ao provimento, as condições e ambiente de trabalho; quanto ao público e as provisões que os serviços devem oferecer. No entanto, é importante mencionar que deve ser preservada a autonomia profissional na condução desse trabalho. Nesse caso particular, a normativa deve apresentar-se como orientação e não como direcionamento obrigatório, uma vez que no trabalho no SUAS estão presentes diferentes atores profissionais que atuam em realidades diversas e adversas num país de dimensões continentais como o Brasil, em que figuram muitas desigualdades sociais e distinções territoriais.

A propósito disso, Behring (2003, p. 132) afirma:

No que se refere à autonomia do trabalho, as condições objetivas de estruturação do espaço institucional devem assegurar aos/as profissionais o direito de realizar suas escolhas técnicas no circuito da decisão democrática, garantir a sua liberdade para pesquisar, planejar, executar e avaliar o processo de trabalho, permitir a realização de suas competências técnica e política nas dimensões do trabalho coletivo e individual e primar pelo respeito aos direitos, princípios e valores ético-políticos profissionais estabelecidos nas regulamentações profissionais.

Nessa perspectiva, as escolhas técnicas que dependem das

condições objetivas e materiais de realização do trabalho, como também da orientação teórico-metodológica e ético-política de cada profissional, afirmam a autonomia na condução do trabalho, haja vista que, de acordo com Iamamoto (2008), essa autonomia não é plena, é relativa justamente porque, no caso do assistente social, este depende da instituição (a saber, o Estado) para assegurar-lhe os meios de realização do seu trabalho.

Desse modo, a exemplo do PAIF, a Resolução CNAS nº 109/2009 normatiza procedimentos a serem utilizados no trabalho social em todos os serviços socioassistenciais. Destacamos aqui o PAEFI e a MSE, respectivamente:

Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio (MDSA, 2013, p. 26).

Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; referência e contrarreferência; trabalho interdisciplinar; articulação interinstitucional com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos; produção de orientações técnicas e materiais informativos; monitoramento e avaliação do serviço; proteção social proativa; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e familiar de atendimento, considerando as especificidades da adolescência; orientação sociofamiliar; acesso a documentação pessoal; informação, comunicação e defesa de

direitos; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização para o exercício da cidadania; desenvolvimento de projetos sociais; elaboração de relatórios e/ou prontuários. (MDSA, 2013, p. 31).

É possível observar, pela análise da Resolução, que alguns dos procedimentos são comuns a todos os serviços, destacando-se apenas especificidades que contemplam públicos distintos, como o público do PAIF, na perspectiva de fortalecer vínculos familiares; o Público do PAEFI, que abrange, além das famílias, o indivíduo, que nesse caso sofreu algum tipo de violação de direito; e na MSE o adolescente que, além de sofrer violação de direitos, cometeu ato infracional.

Dos conteúdos dos documentos referentes ao trabalho social, merece destaque o documento “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social” (2016a), que aparece tanto em CRAS como CREAS, pois apresenta orientações gerais sobre o trabalho social com famílias. Este tem como fundamentos a PNAS e apresenta orientações metodológicas quanto ao planejamento, gestão do trabalho, gestão de informações e procedimentos quanto às ações de atendimento direto às famílias, integração dos serviços socioassistenciais, rede intersetorial, participação dos profissionais em instância representativas da sociedade civil, dentre outros. Como instrumento técnico-operativo, orienta quanto à realização de visitas domiciliares, reuniões, oficinas, encaminhamentos, dentre outros.

No que concerne especificamente à Proteção Social Básica, destacamos as “Orientações Técnicas para Centros de Referência da Assistência Social – CRAS” (2009). Observa-se que, referenciado na PNAS e nas normas técnicas, o documento descreve minuciosamente o conteúdo que orienta a ação no CRAS, dando ênfase para o trabalho interdisciplinar e em equipe.

Na Proteção Social Especial, o movimento é o mesmo, as orientações técnicas operam no sentido de direcionar o trabalho profissional, na medida em que orientam os procedimentos, as ações,

o passo a passo; definem e padronizam, inclusive, os instrumentais que deveriam ser construídos pelos profissionais no exercício do seu trabalho, diante da realidade vivenciada. Exemplo disso é a padronização pelo MDS de um conjunto de instrumentais de utilização nacional: Prontuário SUAS para CRAS e CREAS, Plano Individual de Atendimento – PIA para medidas socioeducativas e Relatório Mensal de Atendimento (RMA). São estruturas padrões a serem utilizadas em toda e qualquer realidade. Merece destaque especial o RMA (CRAS, CREAS e Centro POP), que consiste num instrumento fechado que pretende “mensurar” o atendimento às famílias nos serviços socioassistenciais, produz uma série de dados de difícil qualificação quanto ao resultado, ao impacto gerado nas famílias, em cada realidade e em cada território.

Reafirmamos o conjunto de orientações técnicas aqui brevemente analisadas como uma investida do Estado no sentido de controlar e direcionar a ação profissional dos trabalhadores do SUAS aos ditames do capital, o que se traduz em subordinação do trabalho ao capital, requerendo um perfil profissional técnico que atenda às requisições impostas pelas orientações e normas técnicas.

3 O PERFIL PROFISSIONAL DO TRABALHADOR DO SUAS

O documento “Orientações Técnicas para Centros de Referência da Assistência Social – CRAS” (2009) apresenta o perfil e as atribuições dos diversos profissionais no CRAS/PAIF. Destacamos no Quadro 01, abaixo, apenas o direcionamento ao Técnico de Nível Superior.

Da análise do Quadro, observamos que o perfil e as competências são generalistas para o rol de profissões enumeradas na NOB RH SUAS. Esta classificação generalista, sob o codinome de “trabalho social”, invisibiliza o conteúdo das profissões, o protagonismo profissional – seus processos de construção histórico, político e social. Desconsidera as atribuições privativas de cada profissional. Torna o trabalho interdisciplinar uma espécie do trabalho social, em que todos os profissionais são arrolados da mesma forma e desempenham as mesmas funções junto às famílias – função protetiva. Desse modo, desconsidera-se também a identidade profissional, essencial ao trabalho interdisciplinar em que

cada um tem seu papel a desempenhar.

Quadro 01 – Perfil e atribuições: Técnico de Nível Superior em CRAS, conforme MDS

Perfil:
Escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS (dependendo do número de famílias referenciadas ao CRAS e porte do município, conforme a NOB-RH); com experiência de atuação e/ou gestão em programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais; conhecimento da legislação referente à política nacional de assistência social; domínio sobre os direitos sociais; experiência de trabalho em grupos e atividades coletivas; experiência em trabalho interdisciplinar; conhecimento da realidade do território e boa capacidade relacional e de escuta das famílias.
Atribuições:
• Acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamentos às famílias usuárias do CRAS; • Planejamento e implementação do PAIF, de acordo com as características do território de abrangência do CRAS; • Mediação de grupos de famílias dos PAIF; • Realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares às famílias referenciadas ao CRAS; • Desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias no território; • Apoio técnico continuado aos profissionais responsáveis pelo(s) serviço(s) de convivência e fortalecimento de vínculos desenvolvidos no território ou no CRAS; • Acompanhamento de famílias encaminhadas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território ou no CRAS; • Realização da busca ativa no território de abrangência do CRAS e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco; • Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades; • Alimentação de sistema de informação, registro das ações desenvolvidas e planejamento do trabalho de forma coletiva. • Articulação de ações que potencializem as boas experiências no território de abrangência; • Realização de encaminhamento, com acompanhamento, para a rede socioassistencial; • Realização de encaminhamentos para serviços setoriais; • Participação das reuniões preparatórias ao planejamento municipal ou do DF; • Participação de reuniões sistemáticas no CRAS, para planejamento das ações semanais a serem desenvolvidas, definição de fluxos, instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações com outros setores, procedimentos, estratégias de resposta às demandas e de fortalecimento das potencialidades do território.

Fonte: MDS (2009, p. 65)

Nesse sentido, como afirma Netto (1996, p. 26), a política social assume a função de reguladora das relações de trabalho na sociedade capitalista: “... a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadoras...”. Isso pressupõe adesão, pelos trabalhadores, através dos ditames da política social, o que se consubstancia como alienação do trabalho.

Quanto ao perfil e atribuições dos profissionais de nível superior que devem atuar na equipe técnica de CREAS, acrescenta-se que, em muitos aspectos, se assemelha aos requeridos para o CRAS e que especifica apenas o trabalho do advogado, que é de orientação jurídico-social, conforme observado no Quadro 02, a seguir.

O desempenho destas atribuições é essencial para que a atenção ofertada nos Serviços do SUAS possa atingir seus objetivos, quais sejam:

o fortalecimento da função protetiva da família; a construção de possibilidades de mudança e transformação em padrões de relacionamento familiares e comunitários com violação de direitos; a potencialização dos recursos para a superação da situação vivenciada e a reconstrução de relacionamentos familiares, comunitários; o empoderamento e a autonomia; o exercício do protagonismo e da participação social; o acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e à rede de proteção social; e a prevenção de agravamentos e da institucionalização (MDS, 2011, p. 60).

De acordo com Silveira Júnior (2016, 204), a metodologia do trabalho social com família consiste em atuar nas condições do contexto, focado na estrutura de oportunidades e necessidades personalizadas. Nessa perspectiva, a dimensão psicossocial é restringida às “ações (e não ações) das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos”. O trabalho social é “personalizado”, “à la carte”, com vistas a atender às especificidades, dentre as quais o empoderamento figura como processo e resultado do trabalho social.

Quadro 02 – Perfil e atribuições Técnico de Nível Superior em CREAS conforme MDS

Perfil:
• Escolaridade mínima de nível superior, com formação em Serviço Social, Psicologia, Direito; • Conhecimento da legislação referente à política de Assistência Social, direitos socioassistenciais e legislações relacionadas a segmentos específicos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres etc.); • Conhecimento da rede socioassistencial, das políticas públicas e órgãos de defesa de direitos; • Conhecimentos teóricos, habilidades e domínio metodológico necessários ao desenvolvimento de trabalho social com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos (atendimento individual, familiar e em grupo); • Conhecimentos e desejável experiência de trabalho em equipe interdisciplinar, trabalho em rede e atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos; • Conhecimentos e habilidade para escuta qualificada das famílias/indivíduos.
Atribuições:
• Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações; • Elaboração, junto com as famílias/indivíduos, do Plano de acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades de cada um; • Realização de acompanhamento especializado, por meio de atendimentos familiar, individuais e em grupo; • Realização de visitas domiciliares às famílias acompanhadas pelo CREAS, quando necessário; • Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de direito; • Trabalho em equipe interdisciplinar; • Orientação jurídico-social (advogado); • Alimentação de registros e sistemas de informação sobre das ações desenvolvidas; • Participação nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho; • Participação das atividades de capacitação e formação continuada da equipe do CREAS, reuniões de equipe, estudos de casos, e demais atividades correlatas; • Participação de reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos e para planejamento das ações a serem desenvolvidas; para a definição de fluxos; instituição de rotina de atendimento e acompanhamento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos.

Fonte: MDSA (2011, p. 99)

Nesse sentido, de acordo com Silveira Júnior (2016, p. 210), exige-se um profissional que, na composição de seu perfil, agregue “quali-

ficações, destrezas e habilidades que vão além de formação profissional técnica convencional, setorial e unidimensional” e demonstre capacidade de desenvolver relações de referência e também vínculos psicoemocionais.

4 CONCLUSÃO

Da análise do trabalho social no SUAS, observa-se uma maior responsabilização dos quadros técnicos sobre os resultados a serem alcançados com a política de assistência social. Exige-se que o trabalhador do SUAS seja um “superprofissional” que apresente um perfil que dê conta de uma enormidade de atribuições e que possa responder às demandas dos usuários do SUAS por serviços, benefícios e apoio psicossocial e psicoemocional às famílias de modo a favorecer sua (da família) capacidade protetiva.

Dessa forma, o Estado – o provedor dos serviços e benefícios socioassistenciais - cada vez mais se desresponsabiliza à medida que credita ao trabalhador do SUAS a responsabilidade pelo provimento desses serviços e benefícios sem, no entanto, promover as condições objetivas necessárias à sua realização e concessão. Outro aspecto relevante é a condução política, teórica e metodológica do trabalho social com famílias; à medida que responsabiliza a família por sua situação de pobreza expressa na vulnerabilidade social, notadamente se exime de prover os meios para superação da pobreza, uma vez que a família é a única responsável.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez Editora, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 de abril de 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2016a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas para Centros de Referência da Assistência Social – CRAS*. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas para Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS*. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas Sobre o PAIF*. v. 1. Brasília, 2012a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas Sobre o PAIF*. v. 2. Brasília, 2012b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto*. Brasília, 2016b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Resolução de nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2016.

_____. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Rede SUAS. *Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal*. SAGI: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/pacto_aprimoramento_suas_cit12072012.pdf>. Acesso em:

17 set. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/2005*. Disponível em: <<http://www.ppd.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Lei nº 8.742. *Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS*. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

BRONZO, Carla. *Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão*. In: BRASIL. MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009.

IAMAMOTO, M. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira. *A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS*. 2016.

MOTA, A. E. MARANHÃO, Cesar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XXVI, n. 87, set., p. 163-177, 2006.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, n. 50, p. 87- 132, abr. 1996.

TEIXEIRA, Solange Maria. *Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social*: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serviço Social em Revista*, v. 13, n. 1, p. 4-23, 2010.

PROCESSO DE TRABALHO DA/O ASSISTENTE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: EM CENA OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E NO JUDICIÁRIO

IZABEL HERIKA GOMES MATIAS CRONEMBERGER
SOLANGE MARIA TEIXEIRA

INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) hierarquiza as proteções sociais afiançáveis conforme o nível de complexidade, sendo ela básica e especial (média e alta complexidade). O serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes está inserido na proteção especial de alta complexidade, e sua execução prevê equipes interdisciplinares compostas por profissionais de nível superior, dentre eles, assistentes sociais e psicólogos, sendo alvo deste estudo o processo de trabalho do assistente social nessa política e no serviço de acolhimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), “divisor de águas” no rol protetivo, em se tratando do segmento – crianças e adolescentes –, estabelece que todas as entidades que desenvolvem aco-

lhimento institucional devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, garantindo-lhes cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento, além de integração com as famílias de origem, no sentido de assegurar sua reintegração familiar.

O Direito à Convivência Familiar e Comunitária (doravante denominado DCFC) fundamenta-se nessa normativa e outras, a exemplo do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNC-FC, BRASIL, 2006). É para o DCFC que se deve direcionar o trabalho dos profissionais que atuam com demandas de acolhimento institucional, dentre eles a/o assistente social. Além de desenvolver ações pedagógicas, socializadoras, recreativas, de lazer com crianças e adolescentes acolhidos, a esse profissional compete planejar e executar trabalho social com as famílias. Nesse caso, uma das dimensões essenciais é o trabalho em rede, seja ela socioassistencial; seja ela de garantia de direitos; seja de intersetorialidade, sempre no intuito de (re)estabelecer perspectivas que contribuam, de fato, para melhorar as condições de vida das crianças e dos adolescentes, o que pressupõe imprimir novas medidas no sentido de evitar a permanência no serviço de acolhimento institucional, por prazos superiores a dois anos, o que significa reverter os motivos do acolhimento.

Em relação ao acolhimento institucional, acresce-se que é ele reconhecido nas Orientações Técnicas como serviço de acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo, prevista no Artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir a função precípua de cuidado e proteção, até que se dê o retorno à família de origem ou, na impossibilidade, o encaminhamento a uma família substituta. Assim, o serviço deve se assemelhar ao de uma residência inserida na comunidade e localizada em área residencial, de modo a favorecer ambiente acolhedor e condições institucionais para atendimento digno.

Além do acolhimento personalizado, deve ofertar atenção em pequenos grupos e propiciar o convívio familiar e social dos abrigados, tudo isto aliado ao uso de equipamentos e serviços disponíveis

na comunidade local (BRASIL, 2009), para o qual deve se direcionar o trabalho dos profissionais que atuem com demandas de acolhimento institucional. Dentre estes, está a/o assistente social, que além de desenvolver ações pedagógicas, socializadoras, de lazer com as crianças e adolescentes acolhidos, também devem planejar e executar o trabalho social com famílias de origem, nas quais uma das dimensões essenciais é o trabalho em rede, seja da rede socioassistencial, rede de garantia de direitos ou da intersetorialidade, no intuito de (re)estabelecer perspectivas que contribuam efetivamente para modificar as condições de vida de criança e adolescente – dando novas direções no sentido de evitar sua permanência no serviço de acolhimento institucional – e enfrentar e reverter os motivos do acolhimento.

Entretanto, essas atribuições e competências estão delimitadas por um processo de trabalho no âmbito das políticas públicas, que assim como os demais trabalhos são fragmentados e segmentados, mas combinados e regidos pela lógica capitalista do trabalho. Tudo isto se dá, apesar de algumas especificidades do trabalho no âmbito dos serviços, tais como ser um trabalho profissional de nível superior e que requer determinado saber e manuseio de especializações desse saber, mediante ações interventivas. Consequentemente, detém poder, o que possibilita relativa autonomia desses profissionais, embora enfrentem determinantes estruturais da condição de assalariado e venda da força de trabalho.

Na realidade, em relação ao Serviço Social, o atual direcionamento político-ideológico, ético e teórico-metodológico da profissão favorece a implantação do PNCFC, fundamentado em proposta de trabalho que materialize a política numa perspectiva de cidadania, e, portanto, de acesso a bens e serviços produzidos. Isto é, a/o assistente social deve conduzir sua atuação para gerar alternativas de enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais via inclusão na rede de serviços intersetoriais que impactem positivamente as condições de vida da criança e do adolescente e de suas famílias. Isto pressupõe acompanhamento sistemático das famílias e adoção de trabalhos socioeducativos que favoreçam a superação de ciclos de violação e violência, por exemplo.

Nesta perspectiva, o capítulo objetiva discutir o trabalho profissional da/o assistente social no SUAS, com ênfase para os serviços

de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e no Judiciário, apresentando limites e possibilidades, em especial, na garantia do DCFC e da reintegração familiar. Sua construção se dá com base em resultados da tese de doutoramento, intitulada “O processo de trabalho da/o assistente social nos serviços de acolhimento institucional no Estado do Piauí” (CRONEMBERGER, 2017), elaborada a partir de três frentes: revisão bibliográfica; análise documental; e pesquisa de campo. Neste último caso, para a consecução dos objetivos, a pesquisa, de natureza qualitativa, recorre à técnica de entrevista semiestruturada com construção de dados junto aos assistentes sociais dessas instituições de acolhimento e junto à Vara da Infância e Juventude de Teresina – Piauí (PI), analisados à luz da perspectiva teórico-metodológica crítica dialética.

1 PROCESSOS DE TRABALHO DA/O ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto, o Serviço Social é um trabalho especializado, cujo surgimento se dá para atender necessidades sociais, postas pelos projetos antagônicos entre as classes sociais. Seu valor de uso e sua legitimidade social advêm da intervenção direta junto às refrações da questão social. No entanto, a bem da verdade, ressalta-se que há divergências no debate sobre o Serviço Social como trabalho. A discussão que o Serviço Social não se configura como trabalho respalda-se em autores, como Sérgio Lessa, que se fundamenta no teórico socialista Karl Marx e no filósofo húngaro Georg Lukács. Nessa linha, Lessa (2012) assegura que o Serviço Social não possui processos de trabalho, haja vista que o trabalho é *per se* categoria fundante no universo dos homens e consiste em transformar a natureza. O Serviço Social, porém, nem transmuta a natureza em bens materiais necessários à reprodução social nem tampouco efetiva mediação entre homem e natureza. Em linha oposta, intervém em relações puramente sociais, isto é, entre os seres humanos. O autor argumenta ser impossível relacionar as profissões que realizam trabalho e as que regulam relações sociais, insistindo em categorizar como trabalho tão somente as ocupações que resultem em produto /

valor de uso / bem palpável.

Em contraposição, há quem defenda o Serviço Social como trabalho, corrente a que as autoras do capítulo aderem, tais como os teóricos Evaristo Colmán, Sara Granemann, Yolanda Guerra e Marilda Iamamoto. Os argumentos dessa linha baseiam-se no fato de o Serviço Social ser uma profissão interventiva. Ao tempo em que a/o assistente social atende às demandas sociais, o Serviço Social mantém valor de uso e contribui diretamente para a reprodução social de ordem capitalista, figurando como trabalho assalariado e cujo processo está sob o controle de quem o contrata. Como qualquer assalariado, a ação do profissional está orquestrada sob a lógica do capitalismo, assumindo diferentes funções em consonância com os tipos de organizações contratantes, sejam governamentais ou não. Quanto ao valor de uso, para Prates (2003, p. 108), “[...] o trabalho da/o assistente social na sociedade capitalista produz um valor de uso (o serviço oferecido ao usuário, aos grupos, à comunidade, às organizações e às instituições) e um valor de troca (preço pago por este serviço no mercado de trabalho).”

De forma similar, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS, 1996, p. 23) assevera que “[...] a profissionalização do Serviço Social (é uma) especialização do trabalho e sua prática (uma) concretização de um processo de trabalho.” Em complementação, Iamamoto (2000) afirma que o processo de trabalho da/o assistente social mantém elementos clássicos de qualquer outro tipo de trabalho, como objeto, meios, trabalho e produtos guiados por uma finalidade. E mais, como profissão interventiva, o Serviço Social recorre a instrumentos e meios para intervenção em seu objeto ou matéria-prima, apesar da inexistência de tarefas únicas ou exclusivas da profissão, uma vez que é o Serviço Social partícipe dos processos do campo de trabalho ao qual está inserido (GUERRA, 2000).

Para a autora supra, a gênese da profissão está relacionada com o agravamento das múltiplas expressões da questão social. O Estado cria mecanismos para controle das classes através de suas políticas públicas, que surgem como espaço de atuação para a/o assistente social. Logo, o Serviço Social é um trabalho especializado, inserido na divisão social e técnica do trabalho para atuar sobre as manifestações da questão social,

diferenciando-se da filantropia. É evidente que é preciso refletir sobre as dimensões do processo de trabalho, assim concebido:

[...] conjunto de atividades prático reflexivas voltadas para o alcance de finalidades, as quais dependem da existência, da adequação e da criação dos meios e das condições objetivas e subjetivas. Os homens utilizam ou transformam os meios e as condições sob as quais o trabalho se realiza, modificando-os, adaptando-os e utilizando-os em seu próprio benefício, para o alcance de suas finalidades. Este processo implica, pois, em manipulação, domínio e controle de uma matéria natural que resulte na sua transformação. Este movimento de transformar a natureza é trabalho. Mas ao transformar a natureza, os homens transformam-se a si próprios (GUERRA, 2000, p. 3).

Em suma, o Serviço Social não gera produto armazenável ou que possa ser comercializado, mas mantém produtos no âmbito da reprodução social e assegura a mediação entre usuário e instituição, promovendo acesso e gerando inclusão. Tal traço característico, o livra de ser capturado por completo pela citada lógica capitalista de geração de riqueza e sua apropriação em mão de poucos. Mesmo assim, está sujeito a padronizações, rotinização, burocratização e a outras amarras.

Como o objeto do Serviço Social são as expressões da questão social, é imprescindível que o profissional conheça como elas se manifestam no cotidiano dos sujeitos sociais e como estes se organizam. Esta é a única forma para obter subsídios que permitam construir alternativas para seu enfrentamento, lembrando que a compreensão desse objeto precisa ser apreendida na contradição fundamental da sociedade capitalista, ou seja, relação capital x trabalho. Desta forma, conhecer, pesquisar e analisar a realidade é entender o próprio objeto de trabalho. Para Iamamoto (2000), o conhecimento da realidade deixa de ser cenário e se torna fundante para o desvelamento do objeto junto do qual a ação transformadora da/o assistente social advém.

Comumente, tem-se uma visão superficial dos instrumentos de trabalho da/o assistente social como um arsenal de técnicas, amoldadas em escutas qualificadas, entrevistas, relatórios, articulação institucional, elaboração de estudos sociais, laudos e pareceres sociais, visitas domici-

liares, reuniões, encaminhamentos, dentre outros itens. Entretanto, esse panorama deve ser ampliado para incluir o conjunto de conhecimentos e habilidades do profissional, decorrente de seu processo formativo (IAMAMOTO, 2000). Neste caso, os instrumentos ou os meios de atuação são entendidos na perspectiva das Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social mantidas pela ABEPSS (1996). Sua formação incorpora três dimensões: teórico-metodológica; ético-política; técnico-operativa, que constituem níveis diferenciados de apreensão da realidade da profissão, embora sejam indissociáveis entre si, formando uma unidade, apesar de suas particularidades (GUERRA, 2012).

Ressalta-se que o trabalho profissional propriamente dito é guiado por uma teleologia ou finalidade prevista no Projeto Ético Político de sua formação e atuação, que apregoa a defesa das classes populares ou trabalhadoras, dos interesses dos usuários em direção a uma sociedade anticapitalista. No entanto, com certa frequência, os empregadores mantêm padrões de cultura institucional nem sempre compatíveis com o PEP. Cabe, então, à/ao assistente social superar possíveis condições de alienação, burocratização, roteirização, emergencialidade e imediatividade da intervenção, graças à articulação das três dimensões citadas frente às múltiplas atribuições que lhe são impostas, o que afiança certa autonomia da profissão.

A primeira dimensão, teórico-metodológica, é indispensável para a formação profissional da/o assistente social. Como Santos (2006) afirma, sem tal dimensão, uma intervenção com qualidade é impossível, visto que é ela que oferece o significado social da ação, ultrapassando o senso comum. A segunda dimensão, a ético-política, relaciona-se com objetivos e finalidades das ações da/o assistente social e com os princípios e valores humanos que os guiam. A este respeito, Barroco (2010) explicita que a ética, aqui, é vista num contexto mais amplo do que o prescrito no Código de Ética. Além dos preceitos ali defendidos, as ações éticas orientam opções, posicionamentos e julgamentos de valor no dia a dia desses profissionais.

Por fim, a terceira dimensão, a técnico-operativa, diz respeito à capacidade de o profissional articular meios e instrumentos para materializar os objetivos, com base nos valores concebidos, o que permite

afirmar que essa dimensão é a forma de a profissão se firmar e ser reconhecida na conjuntura a que se aplica. Na visão de Guerra (2000), tem-se uma dimensão travejada da dimensão ético-política, a qual, por sua vez, alicerça-se em fundamentos teóricos, de modo que a competência do profissional em compreender limites e possibilidades de sua ocupação não é visualizada como algo inerente ao exercício profissional, mas, sim, como parte do movimento contraditório constitutivo da própria realidade social. Porém, a dimensão técnico-operativa tende a aparecer apartada das duas outras dimensões. É alvo fácil do pragmatismo. Em nível de senso comum, a atividade prática contrapõe-se à teoria, o que justifica a fala frequente entre os profissionais, quando dizem: “na prática, a teoria é outra”; “quero ver acontecer na prática o que vemos na academia”, etc. A teoria passa a ser concebida como desnecessária ou como entrave à prática, denominada pela autora como prática irrefletida.

O campo de intervenção é, pois, minado de contradições. Na maioria das vezes, a refração das expressões da questão social mediante políticas sociais (focalizadas, setorializadas, segmentadas, abstraídas de conteúdos econômicos e políticos) tende a reproduzir interesses hegemônicos. Contradições e entraves no trabalho e na história profissional produzem subsídios para a/o assistente social renegar a ação puramente instrumental para reelaborá-la sob o formato de respostas socioprofissionais qualificadas e críticas em busca da construção de legitimidades em que a razão instrumental seja substituída pela razão dialética. O espaço sócio-ocupacional denominado de sociojurídico, inclui o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), instituições de atendimento a crianças e adolescentes acolhidos nos serviços da assistência social. Configura-se, assim, processo de trabalho amplo que conduz ao produto do trabalho profissional, em nível de política social pública, com múltiplas expectativas e atribuições para as equipes, nas quais estão inseridos os assistentes sociais.

2 SERVIÇO SOCIAL NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E SUA INTERFACE COM O JUDICIÁRIO: ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Pós ECA, pós PNCFC e pós implantação do DCFC ampliam-se

as competências de equipes interdisciplinares, das quais a/o assistente social é parte integrante, como se reitera. Dentre as novas atribuições, está o estudo diagnóstico da situação da criança e/ou do adolescente afastado do lócus familiar, por medida judicial. Começa pelo Conselho Tutelar e prossegue sob o encargo de profissionais do Judiciário, dentre eles as/os assistentes sociais que, por meio de visitas domiciliares, entrevistas, estudo socioeconômico e outros procedimentos levam ao fórum competente as informações básicas sobre os abrigados, incluindo condições de vida familiar, os motivos da violação dos direitos, dentre outras.

De posse do diagnóstico e com base em novos dados colhidos junto aos familiares, na instituição, as equipes locais elaboram o Plano de Atendimento Individual e Familiar (PIA). O PIA deve dispor de análise consistente da motivação que cerca o acolhimento e das estratégias de trabalho a serem adotadas durante a acolhida da criança e/ou do adolescente. São atividades artísticas, esportivas, lúdicas, de socialização e de recreação para ocupação do tempo, com ênfase para a manutenção da frequência escolar, além da especificação de que tipo de trabalho social será destinado à família de origem. Isto é, trata-se de planejamento, que prevê a participação da família e de outros segmentos, o que pressupõe a inclusão de formas de articulação com a rede de garantia de direitos e com a socioassistencial, além da inserção de políticas sociais, como saúde e educação, visando, sempre, enfrentar a vulnerabilidade social.

Além do diagnóstico e do PIA, outra competência demandada é o acompanhamento das famílias de origem, com previsão de encontros sistemáticos, encaminhamento para a rede de serviços das políticas com referência e contra referências, fundamentais para acompanhamento e fundamentação dos relatórios de avaliação. Outra competência está na participação das audiências concentradas, garantindo a interface com as Varas da Infância e Juventude, sendo espaço de intersetorialidade e interdisciplinaridade, além de mensurar os impactos das estratégias nas situações de acolhimento. Destacam-se, ainda, atividades de preparação para o desligamento para a criança e /ou o adolescente do serviço e seu acompanhamento e o da família por seis meses, o que requer procedimentos, instrumentos e técnicas com o intuito de garantir o idealizado DCFC.

3 POTENCIALIDADES E LIMITES DO TRABALHO PROFISSIONAL NA REINTEGRAÇÃO FAMILIAR

Se a aplicação da medida de proteção em acolhimento institucional provoca a suspensão do poder familiar sobre crianças e adolescentes em situação de risco e se dá apenas por determinação judicial (Artigo 24), é evidente que, durante todo o período de acolhida, eles estão legalmente sob a guarda do responsável pela instituição (Artigo 92 §1º). Registra-se acompanhamento pelas autoridades competentes (Artigo 95) para a garantia dos direitos que lhes são assegurados na legislação, inclusive os referentes à convivência familiar e comunitária (Artigo 92, I a IX). Portanto, todos os esforços devem ser envidados visando à reintegração familiar (ECA, 1990).

Além do atendimento psicossocial individual, atendimento grupal, atendimento familiar e atividades de restabelecimento e manutenção dos vínculos familiares e de promoção do acesso ao SGD, a/o assistente social interage, sistematicamente, com os demais especialistas da instituição. A meta é elaborar, em conjunto (incluindo o envolvimento dos abrigados), regras e rotinas da instituição, além de efetivar a necessária mediação, em parceria com cuidadores e educadores, o que supõe respeito efetivo da equipe interprofissional frente às normas e às atividades privativas, definidas por seus respectivos conselhos de classe (BRASIL, 2009).

As tarefas aí diluídas envolvem articulação efetiva com redes de serviços, à semelhança dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), escolas, Centros de Reabilitação além de organizações governamentais e não governamentais (ONGs), que prestam serviços da proteção social básica e especial. Isto porque, é indiscutível que nenhum dos serviços envolvidos no acolhimento institucional pode enfrentar, de forma isolada, e tão somente com seus recursos, as múltiplas vulnerabilidades que estão na origem das violações e situações de risco social. Todavia, é com o Poder Judiciário que esses serviços mantêm articulação de forma direta, haja vista

que é o Judiciário que inicia o diagnóstico sobre os casos e envia as crianças e os adolescentes ao acolhimento, exigindo das instituições relatórios circunstanciados das ações adotadas e do acompanhamento das famílias para fundamentar as audiências concentradas.

Tais audiências consistem no *locus*, por excelência, onde a interdisciplinaridade acontece. Esta envolve a troca sistemática entre saberes distintos, propiciando a cada especialidade profissional, sob o ângulo de seu conhecimento, fornecer subsídios para a compreensão da situação em sua completude. Isto exige a construção de espaços de diálogo, o que, às vezes, não é possível, devido à quantidade de demanda profissional em relação à quantidade de profissionais, situação recorrente tanto nas instituições de acolhimento investigadas quanto no Judiciário. Ademais, percebe-se nas entrevistas que subsidiam a pesquisa, certo temor por parte de alguns dos depoentes, talvez, por representar possibilidade de trabalho relativamente nova, sobretudo, no que concerne à tradicional relação hierárquica até então mantida com o Judiciário.

De qualquer forma, em que pesem tais limitações no trabalho profissional, decerto, interdisciplinaridade e intersetorialidade representam potencialidade no que respeita à reintegração familiar. Graças à sua intervenção, o DCFC é compreendido e assegurado, envolvendo a complexidade subjetiva, objetiva e social de cada família e, por conseguinte, de cada criança e adolescente.

No entanto, caso os profissionais optem por uma atuação multiprofissional e não interdisciplinar, neste caso, interdisciplinaridade e intersetorialidade assumem posição de elementos restritivos. Afinal, não bastam várias especialidades juntas. Importa, sim, a articulação de saberes e de práticas para a devida análise de ocorrências e propostas, além da execução de trabalho socioeducativo com os núcleos familiares, além de encontros, visitas domiciliares e outras iniciativas com o objetivo de superar olhares fragmentados e segmentados da prática profissional e, assim, afiançar o DCFC.

Também é preciso lembrar que a/o assistente social integra equipes interprofissionais / multidisciplinares, mas, muitas vezes, está subordinado à autoridade judiciária ou a outrem do ponto de vista administrativo. Sua manifestação é livre sob a ótica técnica, uma vez que

se tal subordinação abrangesse o saber especializado, este fato descaracterizaria a base científica da profissão, acarretando perda de qualidade da intervenção e infringindo a ética profissional. A bem da verdade, porém, com frequência, a decisão final sobre os abrigados e suas famílias fica nas mãos dos magistrados, ocorrendo, às vezes, omissão da discussão com a equipe técnica, o que limita a intervenção profissional. Aliás, os entrevistados constataam esta ocorrência em diferentes momentos de suas entrevistas. Por exemplo, para o entrevistado B, literalmente, “[...] sempre a decisão é da juíza”, como reforçam os depoimentos ora transcritos:

Nem sempre o entendimento da assessoria técnica é o entendimento do magistrado. Exemplo: 26 crianças ou mais, em idade de dois anos, foram colocadas em famílias acolhedoras através de apadrinhamento afetivo e todas foram adotadas, com possibilidade de reintegração familiar. Depois disso, houve uma manifestação, porque já existe na lei, a proibição de sair crianças menores de três anos das instituições de acolhimento. Assim, não adianta a gente colocar no parecer ou ter um documento se o próprio magistrado não cumpre. Acho que a dificuldade maior que a gente tem é essa. A gente não sabe o que direcionar ou para onde ir [...] Se era para a gente ter esse suporte da justiça, a gente não tem. E assim, infelizmente, o magistrado nem sempre tem essa visão, porque não é de sua formação. Então assim, eles agem muito imediatamente. Há muito imediatismo [...] Chega alguém. Conta um relato que, às vezes, é supervalorizado. Ele toma uma decisão que não verifica; não vai para a equipe; não passa pela leitura do processo. Às vezes, não passa pela família e é uma decisão de Gabinete (ASSISTENTE SOCIAL A).

A gente trabalha num sistema de hierarquias. Nossos relatórios contêm uma decisão, mas não são decisórios. Então, muitas vezes, são ignorados. Mas a gente sempre tenta fazer o nosso papel: mostrar a realidade, mostrar que caminhos poderiam [...], mas [...] não cabe a nós [...] (ASSISTENTE SOCIAL C).

Ressalta-se, ainda, que uma boa leitura das correlações de forças e a formação de alianças com outros profissionais da equipe também devem ser vislumbradas como possibilidades, e não como entraves. Isto

permite o avanço do grupo em determinadas conjunturas e gestões. Um suporte teórico-metodológico crítico também representa oportunidade de melhor atuação, porquanto favorece uma visão mais acurada da realidade familiar, sem culpabilização estéril e inócua, além de oportunizar o enfrentamento com múltiplas mediações e articulação de saberes, a partir de perspectiva totalizante e não apenas de junção de saberes.

Porém, na verdade, a correlação de forças como algo positivo não é destaque nas falas das/dos assistentes sociais. Ao contrário. É percebida como empecilho para o processo de trabalho da categoria e, ainda, em contexto interdisciplinar. As queixas recaem, quase sempre, no desempenho do magistrado, que figura como poder central em relação aos demais profissionais, e, por conseguinte, como gerador de conflitos. Ao mesmo tempo, alguns dos pesquisados acreditam que esse poder exacerbado é minimizado nas audiências concentradas, uma vez que o procedimento em si força o diálogo entre magistrado e equipe e permite a participação das famílias. Ou seja, nesses momentos, é viável certo nivelamento dialógico entre equipe técnica, magistrado, Ministério Público, Conselho Tutelar, instituições de acolhimento e rede socioassistencial:

Nas audiências concentradas, se vê a situação da criança, e busca resolver ali [...] Por exemplo, há uma criança que está aqui há um ano. A gente viu, enquanto instituição, que não existe possibilidade de retorno. Na audiência lá na Vara da Infância, a juíza ainda vai pedir encaminhamento, ofício para determinada Vara, comarca da cidade tal, etc. Quando é audiência concentrada, a gente se reúne [com] a Defensoria, Promotoria, equipe técnica do Judiciário, Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, todos os órgãos que, naquele momento, são necessários para analisar a situação daquela criança. Cada um vai emitir um parecer. Então, dificilmente, a juíza vai contra o parecer de toda nossa equipe (ASSISTENTE SOCIAL F).

Em outras palavras, as audiências concentradas representam um momento rico de construção da interdisciplinaridade, quando profissionais de diferentes formações têm seus posicionamentos analisados e o diálogo com o magistrado acontece. Assim, vê-se que o processo

de trabalho da/o assistente social é determinado por configurações estruturais e conjunturais da questão social e pelas formas históricas que seu enfrentamento conforma, a partir de políticas e lutas sociais. Esse cenário molda novas condições de trabalho para a/o assistente social, permitindo o redimensionamento da profissão:

Requisita um repensar coletivo do exercício e da formação profissionais, no sentido de construir respostas acadêmicas, técnicas e ético-políticas, calcadas nos processos sociais em curso. Respostas essas que resultem em um desempenho competente e crítico, capaz de fazer frente, de maneira efetiva e criadora, aos desafios dos novos tempos, nos rumos da preservação e ampliação das conquistas democráticas na sociedade brasileira (IAMAMOTO, 2009, p. 7).

Para essa teórica, é importante levar sempre em conta que a/o assistente social é, essencialmente, um trabalhador assalariado especializado. Não dispõe de poderes mágicos para “esculpir” o processo de trabalho no qual se inscreve, o qual ultrapassa sua competência de ingerência (IAMAMOTO, 2000). Em linha similar, Ramalho (1991) adverte que, mesmo dispondo de autonomia ética e técnica em sua prática cotidiana, resguardada pelo citado Código de Ética e pela regulamentação da profissão, a/o assistente social é chamado a desempenhar sua profissão num processo de trabalho coletivo em condições sociais previamente determinadas, e, portanto, o produto daí advindo, em suas dimensões materiais e sociais, é fruto de um trabalho conjunto, que resulta de contribuições específicas de diferentes especialistas. Daí, decorre um dos princípios básicos à formação profissional: adesão incondicional à intersetorialidade e à interdisciplinaridade, face à complexidade dos fenômenos sociais. Entretanto, o envolvimento da/o assistente social com diferentes agentes não reduz a necessidade de contemplar as características singulares do Serviço Social e de seu profissional, “clarificando sua identidade na relação com outras profissões” (IAMAMOTO, 2009, p. 263).

Vasconcelos (2009), por seu turno, lembra que se exige, cada vez mais, da/o assistente social, conhecimento das expressões particu-

lares da questão social e da política social subjacente à realidade institucional. Incluem-se, ainda, a população usuária, o plano de trabalho do Serviço Social e do processo de trabalho no qual o profissional está inserido. Por exemplo, a transcrição a seguir manifesta o entendimento do objeto do serviço desse profissional:

[...] Uma colega foi fazer uma visita [...] Ela ficou arrasada porque na casa da mulher não tinha pote, não tinha um filtro (perdão!). “Meu Deus, como é que pode? Ela tirou a criança e o menino está tomando água da torneira?” Gente, é a realidade! Infelizmente, a realidade de pobreza em que vivem muitas famílias! Aí, você vai culpar uma pessoa porque ela [...] não tem condições de comprar um filtro ou porque ela, no decorrer da vida, não teve acesso a essa informação? Assim, a falha não é dela. A falha é da rede de saúde! Por que a rede de saúde não está na casa dessa pessoa? Por que o agente comunitário de saúde não percebeu? [...] Então assim, às vezes, você culpabiliza as famílias por situações que não são necessariamente delas (ASSISTENTE SOCIAL A).

O olhar para as expressões da questão social é importante. No caso relatado, a falha não é só da rede de saúde. É muito mais do que isto. Logo, a/o profissional precisa ser qualificado e exercitar capacidade e competência crítica. Deve estar apto a refletir, analisar, pesquisar e decifrar a realidade circundante. A atitude investigativa nutre o exercício profissional rumo a novas alternativas de trabalho, sobretudo, nesse momento histórico de profundas alterações da sociedade contemporânea. A este respeito, Iamamoto (2009, p. 49) resume:

[...] O novo perfil que se busca construir é de um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e inventivo, capaz de entender o “tempo presente, os homens presentes, a vida presente” e nela atuar, contribuindo, também, para moldar os rumos de sua história.

Retoma-se a relevância da família como elemento fundamen-

tal para amparo e proteção integral a crianças e adolescentes. Quando estes, por violação de direitos, necessitam ser retirados do núcleo familiar, os esforços devem colidir com a reintegração familiar dos acolhidos o mais breve possível. Na prática, porém, um dos mais sérios desafios refere-se à obstrução “da dinâmica do desemprego-vícios-violações de direitos” (SILVA, 2004, p. 204). Sobre este item, quando questionado sobre desafios e limites para garantir a reintegração familiar, um dos depoentes identifica este entrave, mas não sugere meios de superação. Limita-se a apontar que as instituições de acolhimento sozinhas não possuem meios de enfrentamento suficientes para tanto.

[...] Trabalhar com reintegração é muito complexo. Por quê? Porque a gente entra em contato com as redes do município. Muitas vezes, a gente não encontra profissionais adequados para trabalhar na área, e, às vezes, a gente tem que se dirigir daqui até o município. E quando a gente encontra um [...] Há momentos que a gente encontra profissional da área sem muita experiência no acolhimento institucional e que tem visão diferente ou [...] pouco conhecimento sobre o que é reintegração. Enfim, a ausência dos serviços das políticas públicas, tudo isto dificulta! [...] (ASSISTENTE SOCIAL F).

Sobre a dificuldade apontada pelo entrevistado de manter recursos humanos qualificados, Neri e Oliveira (2010, p. 202-203) respondem, com propriedade:

[...] entendemos ser indispensável repensar as políticas de recursos humanos que envolvem desde a definição de perfil profissional no ato de recrutamento, seleção e contratação, passando pelas ações de desenvolvimento / formação, incluindo a política de carreira, salários e benefícios, uma vez que estes profissionais terão papel fundamental na implementação do Plano e que sua própria condição de saúde física, social, emocional e espiritual será determinante na atuação profissional junto às famílias. São indispensáveis os sistemas de acompanhamento, monitoramento, avaliação dos programas e processos que exigem desenvolvimento de metodologias de trabalho. Esses processos serão mais bem conduzidos se exercidos por lideranças competentes e educadoras, com vocação para o exercício democrático e participativo.

Vê-se, mais uma vez, a relevância da reintegração familiar, com o adendo de que o serviço de acolhimento institucional é a modalidade que mais atende a crianças e adolescentes no Estado do Piauí. Sua busca progressiva impede atendimento individualizado e até em pequenos grupos, como prescrito no Artigo 92, Inciso III do ECA (1990), o que acirra o distanciamento da vida comunitária e acentua a crescente fragilidade do vínculo dos abrigados com suas famílias. No dizer de Oliveira (2004, p. 314-315), em oposição à vida de uma criança num ambiente livre, as instituições de acolhimento significam a ruptura das barreiras que, em geral,

[...] separam as três esferas da vida: dormir, brincar e trabalhar. Esses três aspectos são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade. Acreditamos ser possível que tais instituições possam, articuladas a outros atores do Sistema de Garantia de Direitos [SGD] de seu município, garantir melhor individualização no atendimento por meio do redimensionamento de suas reais capacidades e necessidades de atendimento, de estudo social de cada abrigado e de investimento prioritário na família, na busca do retorno para casa e da consequente redução do quadro de abrigados.

Ao tempo em que as falas caminham *pari passu* com os teóricos e revelam que as instituições de acolhimento, em geral, não conseguem fazer valer a convivência comunitária, as Orientações Técnicas reafirmam que o Trabalho Social com Famílias de Origem deve se dar, de forma sistemática e logo após o acolhimento. Eis uma estratégia para minimizar o tempo de acolhimento, até porque, com o decorrer do tempo, tanto reintegração familiar quanto adoção tornam-se mais difíceis, o que justifica as prescrições contidas nas Orientações Técnicas:

Nos serviços onde porventura haja crianças e adolescentes já acolhidos cuja situação familiar não esteja sendo acompanhada, a equipe técnica deve também iniciar estes acompanhamentos, buscando soluções que contribuam para assegurar a excepcionalidade e a provisoriidade do acolhimento. O acompanhamento da situação familiar, nestas

situações, é fundamental para se identificar crianças e adolescentes que permanecem acolhidos unicamente pela situação de pobreza de suas famílias: situação que exige o investimento imediato em estratégias para seu retorno ao convívio familiar; crianças e adolescentes, ou membros da família, com direito, mas sem acesso ao BPC [Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social]. Nestes casos, deve-se proceder ao encaminhamento para o CRAS – ou órgão gestor responsável – para seu cadastramento no Benefício, devendo tal medida ser acompanhada do investimento nas possibilidades de reintegração; crianças e adolescentes sem possibilidades de reintegração ao convívio familiar (família nuclear ou extensa): situação que exige imediatos encaminhamentos para o Sistema de Justiça, para o cadastramento para adoção e a Destituição do Poder Familiar (BRASIL, 2009, p. 32).

Na realidade, ao longo da pesquisa, são perceptíveis os desafios relatados pelas/os profissionais, devido à fragilidade da rede de serviços, quando, por exemplo, se precisa de algo e inexistente o serviço adequado ou rápido, o que dificulta o desempenho das instituições de acolhimento. Por vezes, a/o assistente social precisa lançar mão de suas redes informais de apoio, imediatizando a intervenção com o fim de minimizar a situação momentânea:

[...] Só para ilustrar, fui solicitar uma cesta básica para o CRAS há dois meses. Nem a visita o CRAS não fez ainda! E detalhe! A cesta é para uma pessoa que precisa muito, que o filho está aqui [...], a filha está aqui [...] e o outro filho está sozinho na casa e a mãe está fazendo um tratamento, porque usa droga. O menino come em casa de vizinhos. Nós já fizemos muitas cestas básicas e entregamos para eles [...] Procuramos as nossas amigas para ajudar [...], porque na casa dele não tem nada [...] Tudo isso demora muito (ASSISTENTE SOCIAL B).

Outro grande problema é, pois, como descrito nessa fala, a carência de subsídios para as famílias, à semelhança de uma rede integral de serviços públicos, que assegure seus direitos. Em oposição, o que se percebe é a penalização / culpabilização da família por seu insucesso. E o mais grave é que, diante da atualização da pesquisa mais ampla de Cronemberger (2017) e dos depoimentos aqui transcritos, infere-se que

os problemas persistem. Se há facilidades, há sérios limites para efetiva reintegração familiar. Inexiste planejamento abrangente que estabeleça estratégias viáveis para sua concretização, sem riscos de novas violações e que também preveja o acompanhamento dos acolhidos após a reinserção no núcleo familiar e assegure a articulação em rede, mediante protocolos formais de rotinas de trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização de crianças e adolescentes deve ser evitada, mas, se esgotadas todas as possibilidades de convívio familiar, o ECA preconiza que crianças e adolescentes devem manter sua integridade assegurada em instituições que atendam às suas demandas na condição de sujeitos de direito. Para tanto, os acolhimentos institucionais precisam criar condições adequadas para o pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, zelando, sobretudo, pela continuidade da convivência familiar, quando não impedida por ação judicial.

Assim faz-se necessário a intervenção profissional. O processo de trabalho das/os assistentes sociais, no âmbito de políticas sociais públicas, lida com a (re) distribuição de bens e serviços sociais públicos que assegurem os direitos humanos. Todavia, todas estas são respostas do Estado capitalista, que também visa garantir legitimidade e consenso em torno da ordem, de tal forma que os processos de trabalhos são gestados, inevitavelmente, pela lógica capitalista.

Como decorrência, a contradição é a marca do trabalho na contemporaneidade, em se tratando da realidade nacional. As/os assistentes sociais lidam com tais contradições, cuja direção pode ser mais imediatista, reprodutora da ordem e dos paradoxos da política, sem questionamento de propostas e finalidades. Porém, os profissionais podem optar em pôr em movimento alternativas que valorizem os direitos humanos, tais como a inclusão das famílias em redes de serviços que avalizem uma qualidade de vida familiar e comunitária digna e condigna.

No caso, a pesquisa comprova que as intervenções, junto às famílias de origem do serviço estudado, possuem limitações de diferentes naturezas. Elas vão desde a relação hierárquica com o Poder Judiciário;

passam por dificuldades em atuarem junto à rede socioassistencial e a outras políticas públicas e alcançam outras barreiras. Dentre elas, destacam-se: ausência de protocolo de ações integradas e de fluxos de rotina que cubram o retorno dos atendimentos e encaminhamentos; condições de trabalho com equipes reduzidas ante uma demanda de trabalho desproporcional.

Porém, existem possibilidades seja no trabalho interdisciplinar e intersetorial para atendimento integral das necessidades das famílias e reintegração familiar; audiências concentradas como espaço de diálogos e de avaliação; clareza do objeto de intervenção da/o assistente social mediante leitura crítica e criativa diante das correlações de forças; chance de formação de alianças para avançar rumo à reintegração familiar, dentre outras possibilidades.

Neste sentido, infere-se que esses espaços ocupacionais vêm redefinindo suas requisições junto aos profissionais de Serviço Social, conforme os reordenamentos previstos na legislação vigente, embora ainda haja um longo caminho a ser construído na lógica do DCFC. Isto permite inferir que o trabalho profissional nesses espaços vem sendo demandado a partir de novas requisições e competências, embora ainda mantenha limites, porém, com possibilidades mais efetivas para garantir a reintegração familiar, tais como o trabalho em rede, o trabalho socioeducativo, dentre outros recursos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). *Diretrizes gerais para o Curso de Serviço Social*. Rio de Janeiro, 1996.

BARROCO, M. L. S. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA] e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em:

14 mar. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília, 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (PNCFC). Brasília: Conanda, 2006.

CRONEMBERGER, I. H. G. M. *O processo de trabalho da/o assistente social nos serviços de acolhimento institucional no Estado do Piauí*. 2017. 316 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

GUERRA, Y. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 20, n. 62, p. 5-34, mar. 2000.

_____. (Org.). *A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos*. Juiz de fora: UFJF, 2012.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, 2009. p. 15-50.

_____. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LESSA, S. *Serviço Social e trabalho: porque o Serviço Social não é trabalho*. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

NERI, C.; OLIVEIRA, L. C. de A. *Doutrina da situação irregular e a*

doutrina da proteção integral: infância e adolescência sob controle e proteção do estado. 2010. Disponível em: <<http://cac-php.unioeste.br/eventos/iisimposioeducacao/anais/trabalhos/221.pdf>>.

OLIVEIRA, R. de C. (Org.). *O abrigo na cidade de São Paulo: conhecendo a realidade dos abrigos e dos abrigados.* São Paulo, AASPTJ / PUCSP / ORSA/SAS, 2004.

PRATES, J. C. A questão dos instrumentais técnico-operativos numa perspectiva dialético crítica de inspiração marxiana. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n. 2, dez. 2003.

RAMALHO, J. R. Controle, conflito e consentimento na teoria do processo de trabalho: um balanço do debate. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 31-48, 1991.

SANTOS, C. M. dos. *Os instrumentos e técnicas: mitos e dilemas na formação profissional do assistente social no Brasil.* 2006. f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.

SILVA, E. R. A. A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. In: _____. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.* Brasília: IPEA / CONANDA, 2004. p. 287-302.

VASCONCELOS, A. M. *A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde.* 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

O PROCESSO DE TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) E SUA RELAÇÃO COM A AUTONOMIA DAS FAMÍLIAS

KARLA VIANNA AZEVEDO DE OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

A análise do processo de trabalho do/da assistente social, neste artigo, parte do entendimento de que sua intervenção profissional é componente da divisão social e técnica do trabalho, ativada para a realização dos objetivos das instituições que os empregam (IAMAMOTO, 2014), portanto, não pode ser descolada dos seus espaços sócio-ocupacionais, visto que estes, ao requisitarem sua prática, organizam o processo de trabalho do qual o/a assistente social participa e desenvolve, orientado por normativas e princípios institucionais e profissionais, decorrentes de um processo de formação profissional e das bases reflexivas críticas de sua própria condição de trabalhador (idem).

Deste modo, este estudo apresentará reflexões sobre o processo de trabalho do/da assistente social, enquanto integrante da equipe

de referência¹ do PAIF, em relação à segurança de desenvolvimento da autonomia das famílias, considerada como uma das aquisições que os indivíduos e suas famílias devam ter ao longo e/ou ao final do acompanhamento pelo Serviço e que podem resultar em:

Resultados esperados pelos serviços operacionalizados pelo PAIF, traduzidos como compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam acolhida, convívio familiar e comunitário e autonomia, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram [...] medidas de resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas (BRASIL, 2009, p. 5).

No decorrer do artigo, a autonomia será categorizada tanto do ponto de vista liberal, como condição humana, com o indivíduo livre de coerção, regendo sua vida pessoal e social, a partir de suas vontades e sem intervenções subjetivas de outros; quanto sob a perspectiva que se aproxima da teoria social crítica, que considera a autonomia como uma necessidade política e que somente por meio dela o indivíduo teria elementos de entendimento do mundo globalizado em suas contradições, questionando as concepções postas e realizando escolhas (GIDDENS, 1997).

A autonomia também ganhará conotação a partir do Código de Ética Profissional do/da Assistente Social, como forma de viabilização dos seus princípios fundamentais, como a liberdade, considerando, principalmente, os argumentos de Barroco (2006) e Barroco e Terra (2012).

Ao final, será correlacionado o processo de trabalho do/da assistente social no PAIF, analisado a partir de Marx, relacionando-o à autonomia das famílias em acompanhamento pelo PAIF de Teresina (PI).

¹ Compõem obrigatoriamente as equipes de referência do PAIF, considerado pela Política de Assistência Social o seu principal serviço, o/a assistente social e o psicólogo.

1 TRABALHO, PROCESSO DE TRABALHO E A PRÁTICA DO SERVIÇO SOCIAL COMO TRABALHO

Pelo trabalho, realiza-se o atendimento das necessidades biológicas, culturais e sociais humanas, partes de um complexo que fundamenta e cria a vida social.

Marx (2003, p. 201) cita que o trabalho se circunscreve por um aspecto teleológico com base em uma intencionalidade idealizada na mente do seu agente antes de sua realização enquanto produto: “antes de tudo, o trabalho é um processo que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza”. Da capacidade teleológica humana em transformar a natureza em objeto necessário, ele articula suas funções e, na troca dessas com o meio, constitui-se enquanto ser social, produzindo e reproduzindo sua vida cotidiana.

Categoriza então o processo de trabalho, decompondo-o por elementos, como uma atividade orientada a um fim, com um objeto a ser transformado, com meios aos quais se alcançam essa metamorfose e o produto determinado: 1) a atividade adequada para um fim - o próprio trabalho; 2) a matéria-prima a que se aplica o trabalho - o objeto de trabalho; 3) os meios de trabalho, o instrumental de trabalho (MARX, 2003, p. 212).

A partir destes fundamentos, caracteriza-se a ação interventiva do/a assistente social como processo de trabalho, mediatizando-o com o objeto a ser transformado – a questão social, base de fundação do seu trabalho especializado (IAMAMOTO, 2014). Revela-se então os seus meios de trabalho na articulação das competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas (BRASIL, 1999).

O tripé de suas competências, que sustentam às formas de entendimento das relações à qual o/a assistente social vai intervir, possibilitam o atendimento das necessidades sociais dos sujeitos demandatários de sua ação, ao transformar o seu objeto – a questão social, sob a condição material de seus espaços profissionais, na condição de dar respostas, por meio de um exercício profissional sob bases críticas, cujo desafio consiste em mediar o conflito das classes, no equilíbrio de

um pêndulo que traz em um braço as diretrizes organizacionais de seus contratadores e, de outro, o respeito e o seguimento à lógica do Projeto Ético-Político Profissional.

Considerada então a prática profissional do/da assistente social como trabalho, e o seu objeto a questão social, interroga-se: o que pode ser considerado meio entre ambos? Marx (2003) fala em instrumentos e do ideal transposto na mente; no Serviço Social, fala-se em instrumentalidade.

Para Marx (2003), os meios de trabalho são os indicadores do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das condições sociais em que o trabalho se processa para o alcance de um produto final; Guerra (2011) compreende que, ao realizar a reprodução da vida material, o/a assistente social estabelece-se finalidade, pelo confronto entre necessidade e realidade e pelos meios possíveis de viabilização, visto que “a instrumentalidade da profissão tanto conserva e reproduz os aspectos do modo de ser capitalista quanto os nega e os supera” (GUERRA, 2011, p. 159).

E, na leitura da realidade, o profissional utiliza-se das bases teórico-metodológicas como recurso essencial para o seu trabalho, imprimindo rumos ao exercício de sua ação, dando condições ao:

Desvelamento das condições de vida dos sujeitos atendidos, que permite ao assistente social dispor de um conjunto de informações que, iluminadas por uma perspectiva teórica-crítica, lhe possibilita aprender e revelar as novas faces da questão social (IAMAMOTO, 2012, p. 53).

Dessa forma, visualiza-se que são as noções teóricas que moldam o que se caracteriza como o *modus operandi* interventivo do/a assistente social, ligado ainda à dimensão da habilidade - competência técnico-operativa - adquirida em seu processo formativo, incidindo mudanças em seu objeto, a partir de um ato consciente, revestido por uma dimensão ético-política, que tem a ver com valores (IAMAMOTO, 2014) e que se relacionam à uma “capacidade de recriar intelectualmente e operacionalizar o conhecimento no trabalho-ação que resulta da

tomada de atitude” (LOPES, 2010, p. 48).

Seguindo Lopes (2010), Guerra (2011) trata que o exercício profissional não pode dispensar um conjunto de informações, conhecimentos e habilidades que o instrumentalize; se há a dispensa, ocorre o pragmatismo. Tal assertiva também se vincula à subordinação dos instrumentos e técnicas do/a assistente social às organizações, podendo esses virem a transformar-se em “mediações reificadas” (GUERRA, 2011, p. 163), quando o processo de trabalho é lido somente pela vertente da dimensão de práticas burocratizadas, subjugando e alienando os profissionais (GUERRA, 2011).

Destarte, características peculiares dotam o/a assistente social com especificidades na divisão social e técnica do trabalho, como a história da profissão; a luta constante em defesa dos direitos humanos e sua instrumentalidade, em que este medeia a “relação entre a força ou capacidade de trabalho e o objeto sobre o qual incide sua ação, mediante um projeto ou finalidade” (GUERRA, 2011, p. 112), à qual só adquire funcionalidade quando articulada com outras, sob o “domínio da classe” que o contrata (GUERRA, 2011) e, ao executar seu trabalho, mantém uma “autonomia relativa”:

[...] depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não-governamentais que viabilizam aos usuários o acesso aos seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas (IAMAMOTO, 2014, p. 63).

Nessa condição, as mediações profissionais de enfrentamento à “autonomia relativa” tornam-se processos a longo prazo, mas que devem ocorrer no/por meio dos processos de trabalho do cotidiano, tornando-se necessárias contínuas iniciativas de qualificação profissional, de organização coletiva e de (re)politização da categoria.

Como um tônus a isso, visualiza-se, no Projeto Ético-Político Profissional, o estímulo e a causa necessários ao enfrentamento dos limites à “autonomia relativa” e ao desenvolvimento de um processo de trabalho racional e intencional, que se materializa na junção das três competências profissionais, tornando-se essa a condição *sinequa non*

para o enfrentamento da questão social. Dessa forma, a prestação de serviços, enquanto respostas profissionais, é o produto do trabalho do/a assistente social, cujo o desenvolvimento da autonomia está relacionado no bojo da Política de Assistência Social.

2 AUTONOMIA, DO QUE SE TRATA?

Etimologicamente, autonomia significa o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei) (HOUAISS, 2001); ou seja, ao indivíduo dotado de autonomia, pode-se dizer daquele que se rege por suas regras.

Kant (1799) propõe que a autonomia da vontade é a constituição da vontade, pela qual é para si mesma uma lei; é como se, na forma de um dogma, os anseios do indivíduo lhe fossem soberanos.

Considera-se ainda que, ao exercício dessa vontade, pressupõe-se o da liberdade, posto que “normalmente alguém é livre na medida em que nenhum outro homem ou nenhum grupo de homens interfere nas atividades desse alguém” (BERLIN, 1997, p. 136).

As concepções acima apoiam-se em ideias liberais², à qual se pode julgar, a partir de Mill (2000, p. 85-89), que “os homens sejam livres para agir de acordo com suas opiniões [...] sem impedimentos físicos ou morais por parte de seus semelhantes, desde que o façam por sua própria conta e risco.”

Na sequência destes conceitos, Tocqueville (2000, p. 116) mostra que o gozo à liberdade só pode se implantar em uma nação de iguais, como “na maioria das nações modernas europeias [...] o gosto e a ideia da liberdade só começaram a nascer e a desenvolver no momento em que as condições começavam a se igualar e como consequência dessa igualdade mesma”.

Assim, do ponto de vista liberal, autonomia é condição humana

² Considera-se o movimento do liberalismo iniciado na Inglaterra (1688), com a ascensão da burguesia em oposição ao feudalismo, objetivando a garantia da liberdade religiosa, o governo constitucional, a conquista de direitos civis e, fundamentalmente, o direito à propriedade privada. Destacam-se Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau como seus principais teóricos e defensores.

e o indivíduo autônomo é livre de coerção, rege sua vida pessoal e social a partir de suas opiniões e sem intervenções subjetivas de outrem.

Todavia, há outros sentidos valorativos que agregam definições sobre a autonomia. Nas palavras de Holec (*apud* MOURA FILHO, 2009), “autonomia é a habilidade de uma pessoa para assumir a sua própria aprendizagem”; nesta dimensão, o indivíduo é instigado a desenvolver atitudes e posicionamentos, potencializando-se, tornando-se autônomo, possibilitando a transformação dos espaços em que ocupa

Martins (2002) também aborda autonomia como aprendizagem, como exercício e construção e, por conseguinte, como uma relação social que, se desenvolvida em uma sociedade de classes, conjectura-se por uma relação de poder.

[...] a consolidação social e histórica da autonomia não pode ser confundida com a ideia de liberdade abstrata registrada nos princípios liberais que permeou até mesmo o marxismo, pois essa consolidação ocorreu no bojo do processo de constituição subjetiva do sujeito (MARTINS, 2002, p. 220).

Deriva-se, então, que a autonomia também pode se circunscrever pela criticidade, com o indivíduo questionando as relações de sua vida social, podendo gerar “microrrevoluções” em seu cotidiano, o que pode vir a acarretar a transformação das estruturas sociais como forma de exigência a uma nova direção das relações sociais. Tornando-se autônomo em seus pontos de vistas e em suas escolhas, ganha contornos de um ser político (BENSON, 1996).

Distintamente de conotações liberais, pode-se dizer que autonomia é uma capacidade adquirida por um processo reflexivo de reconstruções, no qual o sujeito desenvolve capacidades e tomadas de decisões pelas vivências e pelas experiências que sua subjetividade lhe reserva, a partir de uma relação com a totalidade que o cerca.

Percebe-se então que os aspectos que fogem dos quesitos neoliberais, sobre autonomia, aproximam-se da teoria social crítica, a qual vê a realidade social como consequência dos atos humanos, trazendo ainda a compreensão de que a autonomia, por ser construção humana,

não se efetiva de forma plena nas sociedades capitalistas, haja vista a divisão em classes, que destitui os indivíduos de iguais condições de vida.

Destarte, imprime dizer que a autonomia, mesmo que não se efetive plenamente, pode ser requerida, almejada e desenvolvida, contudo; sua ocorrência pode se apresentar de forma tênue, como um processo construído pelos/entre os sujeitos, dada as condições e as posições que estes ocupam no estamento social.

E, à medida em que o Código de Ética do/a Assistente Social prevê a autonomia como forma de objetivação de seus princípios, dá chances aos profissionais de elaborarem estratégias substantivas em seus campos de ação, avançando, conforme Barroco e Terra (2012, p. 60), na direção do “fortalecimento das necessidades dos usuários, tratados em sua inserção de classe”.

Daí a necessidade do/a assistente social ser formador/educador na constituição de sujeitos críticos e ativos, com vistas à construção de um projeto contra-hegemônico, por meio de um processo de mobilização gradual, revestido de comprometimento e de estudo por parte dos profissionais.

Exemplo disso ganha configuração nos processos de trabalho dos/das assistentes sociais nas esferas das políticas sociais, visto que, mesmo dentro dos meandros das relações estabelecidas com aquele que compra sua força produtiva (Estado), devem primar pela busca da materialização dos princípios do Código de Ética, vinculados ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação de classes.

Por isso o aspecto contraditório da profissão, a qual encontra limites em sua relação de agente assalariado, uma vez que “responde tanto às demandas do capital, como às do trabalho, e só pode fortalecer um ou outro polo pela mediação do seu oposto” (IAMAMOTO *apud* CARDOSO, 2013, p. 248).

E, nesse vaivém dialético, ocorre que a relação desenvolvida com/pelo usuário, não deve incorrer em bases tecnocráticas e conservadoras (CFESS, 2012), mas no acesso da classe trabalhadora aos direitos sociais positivados na Constituição Federal de 1988.

Considerando, então, o campo específico da Política de Assistência Social, foco deste estudo, aos/as assistentes sociais devem inferir,

no trato com seu público-alvo, estratégias de objetivação dos princípios e dos valores de seu Código de Ética.

No *modus operandi* do PAIF, na oferta de serviços, quando este legaliza aquisições sociais e materiais aos indivíduos e suas famílias, visa potencializar a autonomia destes e se tornar essencial para a provisão de suas necessidades básicas: subsistência material, bem como os aspectos sociais e relacionais que circundam a vida em sociedade. Em relação à autonomia, a Política de Assistência Social, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), traz-lhe um significado de:

Vivência de experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social; Vivência de experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; Vivência de experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; Vivência de experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural; Ter reduzido o descumprimento de condicionais do Programa Bolsa Família (PBF); Ter acesso à documentação civil; Ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania; Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda, e a programas de associativismo e cooperativismo (BRASIL, 2009, p. 8).

Ao propor vivências coletivas, o profissional, no PAIF, deve exercitar a criticidade sobre as condições de vida das pessoas, privilegiando esta estratégia como meio às aquisições, visto que “[...] autonomia é a capacidade para distanciamento, reflexão crítica e tomada de decisão” (LITTLE *apud* MOURA FILHO, 2009, p. 258). Já as vivências de participação em processos representativos aproximam-se da autonomia na perspectiva da teoria social crítica, haja vista que ampliam o

universo informacional dos sujeitos e estimulam novos projetos de vida.

No acesso a informações e nos encaminhamentos às políticas de emprego e a programas de associativismo e cooperativismo, percebe-se que a autonomia das famílias é desenvolvida a partir do ideário da cidadania e dos direitos, podendo-se observar neste escopo um alinhamento à Tipificação e ao Código de Ética do/a Assistente Social.

Todavia, há de se destacar que, embora alguns pontos da Tipificação se aproximem da teoria social crítica, este apresenta distanciamentos frente à intencionalidade do Projeto Ético-Político do/a Assistente Social, quando categoriza, por exemplo, o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e o acesso à documentação civil, situações que não se relacionam substantivamente com questões de cunho subversivo das bases da sociedade do capital.

Registra-se, pois, que mesmo que a Tipificação (BRASIL, 2009) possibilite a autonomia dos indivíduos e de suas famílias à sua legalidade, atingindo os indivíduos por meio do acesso e do atendimento a serviços nele elencados, esta não possui a mesma intencionalidade do Código de Ética do/da Assistente Social, visto que atendem a distintos projetos e processos, tendendo, assim, a um afastamento em suas perspectivas.

3 AS CONFIGURAÇÕES DO PROCESSO DE TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL E A AUTONOMIA DAS FAMÍLIAS EM ACOMPANHAMENTO PELO PAIF

Os depoimentos utilizados para a presente análise mostram que as compreensões de alguns profissionais aludiram acerca do que chamam de “alta social”, ou seja, quando a demanda provocadora ao CRAS é atendida, decorre a autonomia do indivíduo.

Eu até digo assim que essa senhora, ela já obteve a chamada “alta social”. Quando a gente vai no território a gente faz uma visita, ela diz “Eu estou ótima” (ASSISTENTE SOCIAL 1).

No entanto, a maioria dos outros profissionais reforçam que a

autonomia das famílias, por seu processo de trabalho, não se dá de forma plena, visto que está se constitui por um processo em construção; uma vez que o indivíduo é atendido em uma determinada necessidade, descobrem-se e identificam-se outras, necessitando, assim, de um sucessível processo de trabalho para o alcance da autonomia.

Eu acho que a própria questão da autonomia, ela tá no nosso Código de Ética, mas eu acho que mais essa, a defesa intransigente do direito do usuário e também trabalhar a autonomia, a emancipação, por mais lenta que ela seja, mas que possa chegar (ASSISTENTE SOCIAL 2).

Os profissionais abordam o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos como possível e decorrente do seu processo de trabalho; no entanto, em sua totalidade, não concebem o seu desenvolvimento de forma efetiva, visto que o próprio profissional possui uma “autonomia relativa” em relação ao seu processo de trabalho, o que põe limites ao alcance da autonomia dos indivíduos e de suas famílias.

Quanto às concepções dos profissionais acerca da autonomia pretendida pelo Código de Ética da Profissão e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, algumas falas o refletem:

Eu não vejo muitas divergências, eu vejo mais convergências mesmo. Porque assim, na Tipificação, como você colocou, ela traz as aquisições que os usuários precisam adquirir com os serviços e que vai muito ao encontro dos nossos princípios (ASSISTENTE SOCIAL 1).

A fala acima diz serem convergentes, no quesito da autonomia, os dois parâmetros enfocados. Como exemplo, cita-se a vivência de experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios como a cidadania (BRASIL, 2009), em conexão com os pressupostos da expansão dos indivíduos sociais (BARROCO; TERRA, 2012) e converge, porque a Tipificação, como um dos elementos normatizadores de uma política, deve consubstanciar-se na perspectiva do direito, no rumo do positivado na CF – 88, um dos rumos tomados pelo Código de Ética.

Então, assim, eu não vejo divergências, desse nosso Código de Ética com as tipificações. Tanto na questão da autonomia, como da acolhida, que ele regula também aí a questão (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Eu costumo dizer que a gente tem que buscar sempre observar a sintonia dentro do arcabouço normativo maior, das legislações sociais que nós temos com nosso próprio Código de Ética (ASSISTENTE SOCIAL 4).

As falas dos profissionais demonstram certa simbiose entre os dois parâmetros; contudo, as falas repousam em uma dimensão genérica sobre isso. Embora argumentos aqui arrolados tenham dito que até na questão da autonomia existam pontos convergentes entre ambos, a afirmação não se reporta que a mesma autonomia requerida pela Tipificação Nacional possui a mesma intencionalidade do Código de Ética.

Assim, o Código de Ética, ele é um documento que é profissional. Ele é do Serviço Social. E a Tipificação é um documento que é da Assistência Social, enquanto política pública. Então, já tem essa primeira diferenciação (ASSISTENTE SOCIAL 5).

Enfim, são contraditórios os princípios que a gente trabalha no Código de Ética com aquilo que a gente vivencia: das políticas focalizadas, dos mais pobres (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Nos depoimentos acima, a defesa dos profissionais consiste em que os dois documentos são distintos em suas naturezas e conflitantes entre si, visto que cada um se encontra a serviço de interesses contraditórios.

Destarte, o que se pôde verificar até aqui foi a aproximação entre ambos os documentos, por meio da perspectiva do direito. Se considerados em seus aspectos gerais, a afirmação das divergências entre a Tipificação e o Código de Ética Profissional pode ser justificada, uma vez que àquela, por ser um documento de uma política social, funda-se na reprodução da força de trabalho; quanto o Código de Ética traz

claramente a compreensão de que se vá além, ao se pôr a favor de uma sociedade livre de relações classistas e exploradoras.

Voltando ao ponto sobre qual autonomia o processo de trabalho dos/das assistentes sociais se supõe e se eles o desenvolvem nesta perspectiva, obtêm-se falas majoritárias quando do entendimento destes acerca da relação entre os princípios autonomia/liberdade, a partir do Código de Ética:

O conhecimento da liberdade, e das suas demandas políticas inerentes a ela, que são: autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais. Então, a autonomia, lá no Código ela é colocada como uma demanda inerente à liberdade, enquanto princípio fundamental. Então, nós não temos realmente um princípio que seja da autonomia (ASSISTENTE SOCIAL 5).

Mesmo o profissional reconhecendo a autonomia como demanda política à liberdade, ele trata da inexistência, no Código de Ética, de um princípio específico sobre tal questão; ora, não se trata aqui de “hierarquizações” de princípios, mas da conexão entre eles, e de como o profissional o objetiva na realidade social.

Para a totalidade dos entrevistados, nestes e em outros depoimentos, há o reconhecimento da autonomia como uma conquista de direitos, sendo que as falas retratam a efetivação desses como meio para o alcance da autonomia por eles defendida. No entanto, colocam que isto é realizado em meio a limites, pois há o entendimento de que a autonomia é vista como algo a ser conquistado, conforme Barroco e Terra (2012), principalmente quando essas citam Marx acerca da impossibilidade de se efetivar uma autonomia plena na atual sociedade.

Assim, a gente tem que trabalhar aquela autonomia [...] atendi uma família, ela foi desligada do acompanhamento, eu posso dizer que aquela família tá autônoma? Eu não posso dizer isso, entendeu? Apesar que aquela situação foi, digamos assim, efetivada, mas eu não posso dizer que aquela família nunca mais vai me procurar aqui no CRAS, porque teve autonomia (ASSISTENTE SOCIAL 2)

Contudo, isso não pode ser deslocado do que defende o Projeto Ético-Político: embora a autonomia não seja conquistada em sua plenitude, deve ser almejada, a fim de se atingir a dimensão de emancipação do sujeito-usuário da Política de Assistência Social:

Porque a autonomia não é só “Ah, que agora eu sei dos meus direitos”, mas eu tenho que ter condições de viver isso daí. Claro que é impossível todas as pessoas serem autônomas. Porque nós vivemos numa sociedade altamente desigual (ASSISTENTE SOCIAL 2).

Passa-se, agora, às análises se as famílias do PAIF vêm conquistando autonomia no que respeita aos preceitos já arrolados. Acerca disso, os depoimentos abaixo fortalecem que a autonomia pretendida é conquistada:

Ela tinha informações que o companheiro tinha outras parceiras sexuais. E quando ela ganhou essa autonomia, disse “Sai de casa que eu não preciso de ti.” Porque ela tinha uma dependência, apesar de tudo que ele fazia, ela tinha uma dependência emocional dele, e ela disse “Agora eu não te quero mais aqui” (ASSISTENTE SOCIAL 4).

Eu acredito que as famílias sob minha responsabilidade, tá sim conseguindo a autonomia. Tem um usuário que tem transtorno mental. Quando ele chegou aqui não acessava nada. [...]ele era atendido no posto e parece que o posto lá pediu pra ele vir aqui atrás de passe-livre. Assim, na perspectiva de se livrar. Porque ele é uma pessoa que vem aqui várias vezes. Eu tenho é paciência. E aí eu fiz o encaminhamento pra CAPS, demorou um tempo pra ir pro CAPS, mas chegou. E aí deu entrada pra BPC e foi negado, fizemos recurso a nível administrativo, foi negado. E hoje eu vejo que, por exemplo, quando foi negado de novo, ele já foi ao advogado (ASSISTENTE SOCIAL 2).

O caráter das ações dos/as assistentes sociais, neste sentido, bem como suas compreensões em torno de seus processos de trabalho em relação à autonomia das famílias, mostra-se, em uma perspectiva limitada, apontado somente como o atendimento das necessidades dos indivíduos.

Eu diria que algumas sim, vêm adquirindo autonomia, algumas não, outras em parte. O que significa ser autônomo? Ser independente? Tomar suas próprias decisões? Então, a gente tem que verificar em que sentido a gente tá falando de autonomia. Porque a gente pode tá falando, por exemplo, com relação à condição de trabalho. Então, tem famílias que adquiriram condições novas de trabalho e renda. Até que ponto a gente pode considerar uma família realmente autônoma? Ela pode tá autônoma naquela demanda que ela apresentou, mas ela apresenta outras demandas que ainda não foram contempladas. Então, ela estaria autônoma em parte, né, ou ela não estaria (ASSISTENTE SOCIAL 5).

Entende-se, ainda, que mesmo os profissionais concebendo a aquisição da autonomia a partir de seus processos de trabalho, torna-se evidente a ocorrência de limites para o desenvolvimento de tal valor. O controle de alguns desses desafios pelos profissionais pode se configurar no fortalecimento do trabalho em rede e/ou na materialização das dimensões postas pelos Parâmetros de Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social, onde aos profissionais caberiam:

elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social;

[...]

instituir espaços coletivos de socialização de informação sobre os direitos socioassistenciais e sobre o dever do Estado de garantir sua implementação (CFESS, 2015, p. 21-23).

Mediações e alternativas de (re)direcionamento dos processos de trabalho no PAIF, como nas perspectivas acima, visam garantir o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, sob o prisma do Projeto Ético-Político Profissional, o que pode possibilitar o que Barroco (2006, p. 41) chama de “relação consciente do indivíduo com a genericidade”, permitindo “criatividade, escolha consciente, deliberação em face de

conflitos entre motivações singulares e humano-genéricas, vinculação consciente com projetos que remetem ao humano-genérico” (BARROCO, 2006, p. 42).

Isso pode ocorrer sob a égide dos processos de trabalho do/a assistente social no PAIF, em meio ao cotidiano como o usuário, em suas relações sociais, onde este venha a desenvolver capacidades em relação ao desenvolvimento de sua autonomia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar, neste artigo, que o processo de trabalho do/a assistente social encontra-se circunscrito em uma dinâmica que lhe exige respostas ao enfrentamento da questão social, no rol dos espaços socioassistenciais e, em particular, no campo das políticas sociais, foco desse estudo, materializando respostas por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Isso se dá tanto em acordo com a legalidade das políticas, quanto aos princípios éticos da profissão, os quais lhe asseguram as condições éticas-políticas para o seu trabalho, estabelecendo-se então que o processo de trabalho do/a assistente social, no PAIF, na cidade de Teresina, mesmo que se direcione para o que é estabelecido no Código de Ética Profissional, nem sempre resultam nisso, visto sua relação com as condições objetivas de trabalho, a sua autonomia relativa e os seus limites subjetivos.

Visualizou-se, nesse estudo, que os/as assistentes sociais no PAIF vêm demonstrando discursos condizentes com o Código de Ética Profissional, quando relacionam a autonomia à liberdade e à “ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras” (CFESS, 2012, p. 23).

Pelos depoimentos, também se concebeu que os profissionais consideram que o seu processo de trabalho contribui com a autonomia dos indivíduos e de suas famílias, argumentando que a defesa destes se faz no cotidiano profissional e no acesso aos direitos, concretizados a partir dos bens e serviços oferecidos pelas políticas sociais, o que já se

discutiu ser uma visão limitada de autonomia, quando relacionada ao Código de Ética.

Com base no que foi arrolado, na relação da autonomia enquanto aquisição do usuário (BRASIL, 2009), ainda se questiona: Seria então uma “pseudoautonomia” posta pela Tipificação, como uma ação minimalista para o controle das famílias das classes trabalhadoras? Ou uma proposta de ampliação dos direitos sociais?

Conforme argumentos deste artigo, a autonomia idealizada pela Política de Assistência Social não se pautava em um processo de desfavorecimento do *status quo*, conforme preconiza o significado de autonomia a partir do Código de Ética do/a Assistente Social. Em suas intenções aqui citadas, não se visualizam estratégias de objetivação do real significado de autonomia visto como meio de emancipação. Nesse sentido, pensar na relação entre a autonomia posta pela Política de Assistência Social, como continuidade do processo de ampliação dos direitos sociais, implica assumi-la neste aspecto.

E o/a assistente social, no caso do PAIF, deve ter a realidade social como provocadora na formulação de respostas, em suas elaborações estratégicas para a objetivação da autonomia (IAMAMOTO, 2014), ressaltando que o desenvolvimento desta, na mediação entre o público (Estado) e o privado (âmbito familiar dos indivíduos), deve ocorrer na perspectiva do seu Projeto Ético-Político, ou seja, no sentido da defesa e no desenvolvimento e na expansão de indivíduos sociais.

REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lúcia Silva. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BARROCO, Maria Lúcia Silva; TERRA, S. H. Conselho Federal de Serviço Social (Org.) *Código de Ética do/a Assistente Social Comentado*. São Paulo: Cortez, 2012.

BENSON, Phil. Concepts of autonomy in language learning. In: PEMBERTON, R. *et al.* (Ed.). *Taking control: autonomy in language learning*.

Hong Kong: Hong Kong University Press, 1996. p. 27-34.

BERLIN, Isaiah. *Quatro Ensaios Sobre a Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior Coordenação das Comissões de Especialistas de Ensino Superior Comissão de Especialistas de Ensino em Serviço Social. *Diretrizes Curriculares do Curso Serviço Social*. 1999.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução n. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS*. Brasília, 2009.

CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. *Ética e Projetos Profissionais: os diferentes caminhos do Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Papel Social, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. *Código de Ética da Profissão*. Lei 8.662/1993 de regulamentação da profissão. 10 ed. Brasília, 2012.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A. et. al. *Modernização reflexível: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade do Serviço Social*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. Disponível em <<http://calendariobolsafamilia2015.com.br/cadunico/>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

IAMAMOTO, Marilda. V. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: *Atribuições Privativas do/a Assistente Social*. Em questão. Conselho Federal de Serviço Social.

Gestão Tempo de Luta e Resistência 1. ed. Brasília, 2012.

_____. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

KANT I. *Fundamentos da metafísica dos costumes*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1979.

LOPES, M. S. M. Processo de Trabalho no Serviço Social. In: *Processo de Trabalho no Serviço Social*. Arno Vorpagel Scheunemann [et al.]. Canoas: ULBRA, 2010.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, mar. 2002. p. 207-232, mar. 2002. Fundação Carlos Chagas.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I: Tradução de Reginaldo Sant' Anna. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MILL, John Stuart. *A liberdade: utilitarismo*. Tradução Eunice Ostrensky. São Paulo: Fontes, 2000, p.85-142.

MOURA FILHO, A. C. L. O que há em um nome? O estado-da-arte da autonomia na aprendizagem de línguas. *Linguagem e ensino*, Pelotas, v.12, n. 1, p. 253-283, jan./jun. 2009.

TOCQUEVILLE, Aléxis. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 113-150.

SOBRE ESTE LIVRO

Formato: 15,5 x 22,5 cm

1º edição

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Iracilda Alves Braga (Organização)

Ronyere Ferreira (Diagramação)

Adriano Lobão Aragão (Capa)

José Wanderson Lima (Revisão)

Esta obra está protegida pela Lei 9.610/98. É proibida sua reprodução total ou parcial sem a autorização prévia da organizadora. O infrator estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

ISBN 978-855090343-9



9

788550

903439