



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ- UECE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS – CESA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCA DANEUSA BARBOSA DE MENESES

A ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DOS GESTORES
MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ.

Fortaleza - Ceará

2015

FRANCISCA DANEUSA BARBOSA DE MENESES

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DOS GESTORES MUNICIPAIS DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como quesito para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Zelma Araujo de Madeira

Fortaleza - Ceará

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Meneses, Francisca Daneusa Barbosa de.

A assistência social sob a ótica dos gestores municipais da assistência social no Ceará. [recurso eletrônico] / Francisca Daneusa Barbosa de Meneses. - 2015.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 109 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Maria Zelma Araújo de Madeira.

1. Política de Assistência Social. . 2. Gestão pública municipal. . 3. Direitos sociais. I. Título.

FRANCISCA DANEUSA BARBOSA DE MENESES

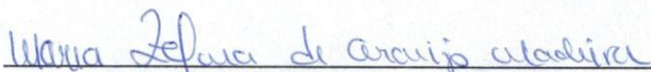
A ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DOS GESTORES MUNICIPAIS DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

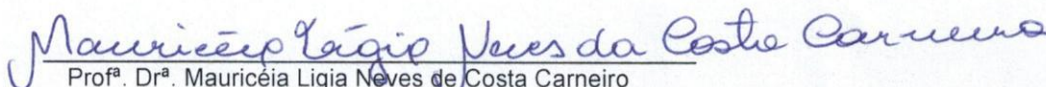
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 24/09/2015

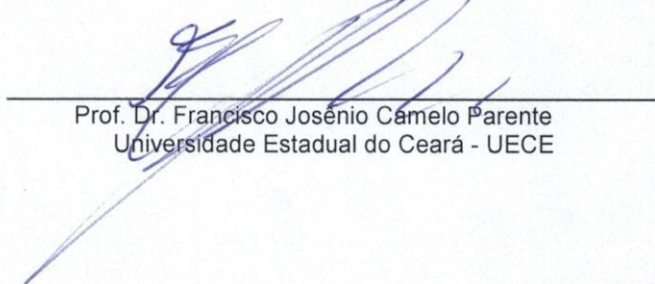
BANCA EXAMINADORA



Profª. Drª. Maria Zelma Araujo de Madeira
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Profª. Drª. Mauricéia Ligia Neves de Costa Carneiro
Instituto Camilo Filho - ICF



Prof. Dr. Francisco José Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTO

Um trabalho intelectual, apesar dos diversos momentos solitários, representa a síntese de um saber e apoio coletivo. Neste não poderia ser diferente e por isso quero deixar registrada minha sincera gratidão a algumas pessoas que fizeram esta construção.

Inicio agradecendo a Deus pela minha vida repleta de alegrias e conquistas. Agradeço também pela companhia silenciosa e inspiradora durante a confecção deste trabalho e pela coragem que me foi concedida, especialmente, nos momentos onde por conta dos infortúnios da vida nos foi cogitado a possibilidade de desistir.

Aos meus pais Edneusa e Danilo Meneses com quem aprendi que o processo de conhecimento não é esgotável, que o exercício do aprendizado nos faz crescer como profissionais e, sobretudo como seres, que convivem socialmente e que devem assumir uma postura de humildade e compromisso em repassar o que se aprende para o outro como forma de construir uma sociedade melhor.

À minha filha Lana Meneses, hoje com 9 anos, que um dia possa ler este trabalho e reconhecer o quanto é prazeroso e sobretudo desafiante, trabalhar naquilo que se gosta.

Ao meu esposo Daniel Dias que do seu modo, sei que torce e celebra comigo.

À minha orientadora Zelma Madeira, exemplo de profissional, protagonista da história da Política de assistência social no meio acadêmico, político, social e intelectual. De quem nutro uma enorme admiração e respeito. Muito obrigada.

Agradeço aos Professores Mauricélia Ligia Neves de Costa Carneiro e Francisco Josênio Camelo Parente pela disponibilidade na participação nas bancas de qualificação e defesa, bem como pelas valiosas contribuições.

À coordenação e aos professores do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará.

Agradeço aos oito gestores municipais entrevistados que contribuíram com esta construção e dedico este trabalho à todos que acreditam que a Assistência Social é um terreno fértil a ser fortalecido.

RESUMO

A Assistência social sob a ótica dos gestores municipais da Política de Assistência Social no Ceará corresponde uma dissertação de mestrado que tem como objetivo conhecer e interpretar, de que forma os gestores municipais da política de assistência social de diferentes regiões do Ceará compreendem a política de assistência social e como essa leitura pode incidir na gestão da Política de Assistência Social. Tendo ainda a pretensão de investigar junto a estes agentes se e de que forma esta política estaria cumprindo com seu papel de contribuir para a garantia dos direitos sociais enquanto política pública. Para a construção dessa dissertação percorremos alguns direcionamentos teóricos, especialmente quando tratamos das categorias elencadas, quais sejam: direitos sociais, gestão pública municipal e política de assistência social, sendo esta última mais veementemente trabalhada, tendo em vista ser o foco principal da pesquisa. Com relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa norteia-se pelo método crítico dialético, numa abordagem qualitativa, utilizando-se revisão de literatura, onde foram consideradas questões teóricas, bem como foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores sociais delimitados na pesquisa, quais sejam: gestores municipais da política de assistência social. É parte importante desse trabalho o que estes agentes compreendem como política de assistência social. Os resultados apontam que o Sistema Único de Assistência Social trouxe diversos avanços para a gestão da política de Assistência Social nos municípios, sobretudo quando aponta novas tecnologias sociais, de informação e instrumentos de gestão que oportunizam a possibilidade de superação da histórica cultura assistencialista pautada na ideologia do favor, da ajuda, das relações pessoais, do patrimonialismo, dentre outros. Contudo, mesmo com todo o avanço democrático que o SUAS representa para a realidade da gestão, ainda é intenso o projeto conservador com experiências clientelistas que perduram nas relações como relações de poder no imaginário do usuário e que dificultam a dita aqui “Gestão Oficial” que é toda feita na legitimidade, na inovação, no operacional do SUAS em contramão à uma co-gestão, que será tratada neste trabalho como “Gestão Clandestina”, ou “Gestão Paralela” que precisa de um atravessador de um “Salvador da Pátria. Elucidou que a figura do primeiro damismo ainda se faz relevante na gestão da assistência social e que está se reorganizando, se reciclando para tornar a primeira-dama presença legítima no cenário da assistência social. Percebe-se que há muito trabalho a ser feito, muitos caminhos a serem trilhados, em especial do efetivo comprometimento dos gestores municipais, nessa nova institucionalização apresentada pelo Sistema Único de Assistência Social, para que assim esta política possa ser operacionalizada e reconhecida como pública e que seja realmente qualificada em atender as demandas dos usuários/cidadãos.

Palavras- chaves: Política de Assistência Social. Gestão pública municipal. Direitos sociais

ABSTRACT

Social assistance from the perspective of municipal managers of the Social Assistance Policy in Ceará corresponds to a master's thesis that aims to understand and interpret, how city managers of social assistance policy in different regions of Ceará understand the welfare policy social and how this reading may relate to the management of the Social Assistance Policy. Still having the intention to investigate with these agents and how this policy would be fulfilling its role of contributing to the guarantee of social rights as public policy. For the construction of this dissertation we traveled some theoretical directions, especially when we treat of the categories listed, namely: social rights, management publicae social welfare policy, the latter being more strongly crafted in order to be the main focus of the research. With regard to methodological aspects, research is guided by the dialectical critical method, a qualitative approach, using literature review, where theoretical issues were considered and were conducted semi-structured interviews with stakeholders defined in the survey, namely : municipal managers of social welfare policy. It is important part of that work that these agents understand how social assistance policy. The results show that the Unified Social Assistance has brought many advances in the management of social assistance policy in the cities, especially when you point new social technologies, information and management tools that nurture the possibility of overcoming the historic welfare culture guided by the ideology favor, help, personal relationships, the patrimonial, among others. However, even with all the democratic progress that the ITS is to the reality of management, is still intense conservative design with patronage experiences that linger in relations as power relations in the user's imagination and hindering said here "Official Management" that is all done in the legitimacy, innovation, ITS operating in the opposite direction to the co-management, which is discussed in this paper as "Clandestine Management" or "Parallel Management" you need a middleman of a "Saviour of the Fatherland. It showed that the figure of the first damismo still is relevant in the management of social assistance and that is reorganizing if recycling to become the first lady legitimate presence in the setting of social assistance. It is noticed that there is much work to be done, many paths to be followed , particularly the effective commitment of municipal managers , this new institutionalization presented by the Unified Social Assistance, so that this policy can be operationalized and recognized as public and that is really qualified to meet the demands of users / citizens.

Key -words : Social Assistance Policy . Municipal public administration . Social Rights

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CIB - Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CPF - Conselho, Plano e Fundo

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

DAS - Departamento de Assistência Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

IBEU- Índice de Bem-estar Urbano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

NOB-SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PIB - Produto Interno Bruto

PBF - Programa Bolsa Família

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I - DESDOBRAMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	
1.1. Aspectos iniciais para a compreensão do objeto da pesquisa	12
1.2. Política de Assistência Social no Ceará: campo de tensões e desafios à gestão	15
1.3. Subsídios teórico-metodológicos da pesquisa	27
1.4. Perfil dos entrevistados	36
CAPÍTULO II – PROTEÇÃO SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS	
2.1. Desenvolvimento do sistema de proteção social na sociedade capitalista	39
2.2. Direitos Sociais e ampliação da cidadania	43
2.3. A Proteção Social na realidade brasileira	47
CAPITULO III - ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SUAS	
3.1. A Assistência Social no Brasil: uma velha prática social, uma jovem política pública	51
3.2. A Lei Orgânica da Assistência Social	57
3.3. A Política Nacional de Assistência Social: novos horizontes	62
3.4. Sistema Único da Assistência Social – SUAS: novo modelo de gestão	67
CAPITULO IV - A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CERÁ EM TEMPOS DE SUAS E A LEITURA DA ASSSISTÊNCIA SOCIAL: Descobertas e evidências	
4.1. A gestão da Assistência Social no Ceará em tempos de SUAS: nova arquitetura de gestão pública?	73
4.2. A Assistência Social na ótica dos gestores municipais: entre construções e contradições	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
BIBLIOGRAFIA	100
APÊNDICES	105
ANEXOS	109

INTRODUÇÃO

A trajetória de inclusão da política de Assistência Social no sistema de Seguridade Social - ao lado da Previdência e da Saúde - promulgado na Constituição de 1988, no Brasil, fruto da luta dos movimentos sociais, inaugurou uma nova concepção de Assistência, vocacionada para o atendimento das necessidades sociais, sob o pressuposto da participação da sociedade, de caráter redistributivo e voltada para a inclusão demarcando a responsabilidade do Estado brasileiro em conferir proteção social aos cidadãos.

Regulamentada e regida pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a política de Assistência Social teve em 2004 com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS a proposta de organização através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e junto com as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) e de Recursos Humanos (NOB/SUAS-RH) instituíram uma estrutura robusta de leis, princípios, diretrizes e normas que passaram a nortear o processo de implementação, financiamento, controle sociais e da gestão.

O sentido de um sistema único supõe forte referência a significados e responsabilidades comuns entre os entes federativos. A política de Assistência Social representa nessa ótica uma área de grande tensão uma vez que o padrão arcaico que se referencia em matrizes, apoiado pelo favor, clientelismo, mandonismo desprofissionalização é elemento enraizado na cultura dessa política.

A construção de uma identidade social da política de assistência social, para além de um movimento interno, supõe seu reconhecimento externo, isso é, ela depende de como os outros captam seu conteúdo, atribuem significados, formam sua percepção e concepção. Nesse sentido trata-se, ao mesmo tempo de construir uma identidade e seu reconhecimento social. Esse processo conjuga o modo como aqueles que vivenciam internamente essa política a entendem, com a forma com os que lhe são externos, lhe dão sentido e entendimento.

Torna-se imprescindível assumir importantes desafios como romper com a imagem de reduzir a assistência a um mecanismo voltado para o emergencial ou de reduzi-la a ações paliativas. É preciso ter sempre presente que política pública social significa obter acesso a uma atenção fora da relação de compra e venda, desmercadorizada.

Considerando esse movimento este trabalho vem se agregar aos demais trabalhos acadêmicos que visam discutir e contribuir com o tema da gestão de políticas sociais, considerando os clamores pela modernização da administração pública, incluindo sua capacidade de garantir desenvolvimento com equidade social.

A presente dissertação resulta de pesquisa bibliográfica, documental e empírica desenvolvida no contexto de um Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, efetivado pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. O objetivo de estudo contemplado foi de investigar de que forma os gestores municipais compreendem a Assistência Social e como essa leitura vai incidir na gestão da política de assistência social. Bem como de investigar se e de que forma para esses agentes a Assistência Social no Ceará está cumprindo o seu papel de contribuir para a garantia dos direitos sociais exercendo assim sua função como política pública.

A discussão desenvolvida no contexto da Assistência Social sob a ótica dos gestores municipais se consubstanciou nas seguintes categorias: assistência social, direitos sociais e gestão pública municipal.

Dessa forma esse trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro capítulo intitulado Desdobramento Metodológico da Pesquisa apresentamos a metodologia da pesquisa, introduzindo uma primeira análise sobre as tendências da política de assistência social no cenário nacional, estadual e os continuísmos que remontam as práticas da gestão municipal. Fizemos uma discussão introdutória sobre as categorias exploradas na pesquisa, sobre a proposta metodológica de investigação, o campo e o contexto, onde e como se deu a investigação, encerrando o referido capítulo com a apresentação do perfil dos entrevistados.

O segundo capítulo Proteção Social e Direitos Sociais traz uma análise do desenvolvimento do sistema de proteção social ao longo dos tempos a partir do surgimento da questão social na segunda metade do século XIX. Apresenta as primeiras legislações e as medidas de proteção social para os trabalhadores, como forma de intervenção do Estado, funcionando estas políticas como instrumento para conter as massas operárias e como manobra para passar uma imagem de distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida. Em seguida expomos a trajetória da proteção social brasileira, a qual foi construída sobre uma herança colonial portuguesa baseada na tradição patrimonialista e de centralização político-administrativa, tendo no império a permuta de favores como moeda de

troca que mediava às relações entre classes, entre pobres e ricos e entre políticos. Essa herança ainda encontra-se incrustada na realidade do país sendo um dos principais obstáculos para a efetivação das políticas públicas especialmente a Assistência Social.

O Capítulo III – Assistência Social e a Construção do SUAS, traça a evolução da legislação do sistema de proteção social brasileiro, fazendo um destaque para os movimentos sociais os quais foram fundamentais para a legitimação das mudanças nos instrumentos legais, da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, passando pela Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, indo à Política Nacional de Assistência Social- PNAS, chegando por fim ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

No capítulo IV - A Gestão da Assistência Social no Ceará em tempos de SUAS e a E Leitura da Assistência Social: Descobertas e evidências discorremos sobre a conjuntura da gestão municipal da Assistência Social e as atribuições que são demandadas ao gestor municipal em tempos de SUAS. Também apresentamos a compreensão destes importantes agentes sobre a Assistência Social, trazendo achados e evidências, revelando contradições e apontando tendências. É o instigante momento de contemplar os objetivos lançados e elaborar perspectivas.

Por fim, são tecidas algumas considerações que sintetizam análises e reflexões, destacando os aspectos de maior relevância. É importante deixar claro que este trabalho não pretende absolutizar respostas. Estas são relativas e, por assim serem, sempre deverão ser superadas. Senão, não existiriam razões que nos movessem em busca do “novo”.

CAPÍTULO I - DESDOBRAMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

1.1. Aspectos iniciais para a compreensão do objeto de pesquisa

Ao estudarmos as políticas sociais podemos considerar a Assistência Social como a mais emblemática. Isso por uma razão simples: ela é em um só tempo a mais antiga área de atenção sociocoletiva na história da humanidade e a última a ser reconhecida por vários Estados modernos com o estatuto de política pública. Isso nos traz a inquietude de que analisar a Assistência Social não é tarefa simples.

No Brasil contemporâneo ao longo de mais de 20 anos, estamos construindo a Assistência Social como política pública, buscando fazer esta difícil passagem do assistencialismo para o campo dos direitos e da justiça social. É um movimento pelo reconhecimento e legitimação da Política de Assistência Social como política de Estado que começamos na segunda metade da década de 1980 e continuamos até os dias atuais, vivenciando momentos distintos em meio a avanços, tensões, limites.

Neste processo de lutas, temos conquistas que representam marcos em nossa trajetória. A primeira conquista – o marco histórico básico – é o reconhecimento, na Constituição de 1988, da Assistência Social como política pública, integrante do tripé da Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social. É de fato uma mudança de estatuto da Assistência na vida brasileira, saindo das sombras para ganhar visibilidade e concretude como política de Estado.

Após cinco anos de embates, pós Constituição, conquistamos, em dezembro de 1993, a promulgação da Lei Nº8742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que regulamenta a Assistência Social como política pública: Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. A rigor, é a LOAS a referência jurídico-institucional na construção desta política.

Nestes 21 anos de LOAS, durante diferentes governos brasileiros – COLLOR, FHC, LULA e DILMA– lutamos, em conjunturas adversas, para consolidar princípios, implementar diretrizes, instituir programas e serviços, dentro de um sistema descentralizado e participativo, tendo o município como base de execução da Política de Assistência Social.

Em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003 e a fim de materializar e transformar em ações diretas os pressupostos no sentido de efetivar a política de assistência social como sendo de Estado, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, instituída em 2004, traz a intenção de, coletivamente, redesenhar a Assistência Social no Brasil através da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, regulado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB-SUAS, publicada em 2005 e atualizada em 2012.

No Ceará a partir do trabalho da então Secretaria de Ação Social – SAS e da atuação do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, avançamos na descentralização da política de Assistência Social, com a criação, nos 184 municípios cearenses, de Conselhos e Fundos Municipais e de órgãos específicos de Assistência Social na estrutura administrativa dos municípios, como as Secretarias Municipais de Assistência Social, com comando único, elaborando Planos Municipais de Assistência Social. Cabe no cotidiano avaliar, em cada município cearense, como esses espaços estão funcionando, no sentido de implementar esta política, dentro dos princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS.

No Brasil e, particularmente, no Ceará, temos enfrentado obstáculos, dificuldades para fazer da Assistência Social uma política de Estado. Ainda é muito arraigado as práticas de assistencialismo, sendo a Assistência Social concebida como “benesses” por gestores, por parlamentares, pela população e, mesmo, por segmentos do próprio movimento social. É difícil instituir e ampliar programas e serviços, com investimento de recursos dos municípios e do Estado nos Fundos de Assistência Social. A participação da sociedade civil é limitada e os Conselhos de Assistência Social tem muitas dificuldades para assumir o seu papel de instância deliberativa e definidora da Política de Assistência Social.

Apesar de todas as transformações e avanços ocorridos, há alguns “continuísmos” presentes na gestão da Assistência Social, muito embora, sob novas configurações. Dentre eles, destaca-se aqui a mudança do cenário político-administrativo o qual é remontado a cada governo, com interrupções e quebras no trabalho então desenvolvido. Neste contexto, uma questão central que se destaca é a posição demandada ao gestor municipal, que passa a ser responsável pela política de assistência social na sua totalidade. É ameaçador quando na gestão municipal, estão sujeitos que reproduzem uma compreensão equivocada da Assistência Social, como moeda de troca de favores, inclusive quando a própria posição de

gestão foi alcançada através de acordos políticos, não por capacidade e competência ou por compromisso ético, político de trabalhar em defesa dos direitos socioassistenciais.

De acordo com Irma Moroni¹ “a prática clientelista continua a fazer parte do cotidiano da assistência social: nem as autoridades, nem os chefes, nem os usuários, nem os partidos, conseguiram superar o secular estigma do assistencialismo. Não tratam assistência social como direito porque alimentam a dependência ora do bilhete, ora do telefonema, ora dos arranjos”. Nesse sentido, há muitos desafios ainda a ser enfrentados para se alcançar a ruptura com a política do favor, com a relação pedinte-doador, que descaracteriza a assistência social como direito.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política Pública de Assistência Social é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

Partindo da perspectiva de que a Assistência Social é uma política de proteção social tendo o Estado, como garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes em seu interior e fora dele, esta pesquisa se configurou como meio de conhecer e interpretar, de que forma os gestores municipais de diferentes regiões do Ceará compreendem a Assistência Social e como essa leitura vai incidir na gestão da política de assistência social.

Para tanto tomaremos com objetivos específicos Investigar o perfil do gestor municipal da Assistência Social do Ceará; Analisar a compreensão deste gestor sobre a Política de Assistência Social; Compreender como os gestores municipais percebem os usuários da Política de Assistência social e Analisar os conhecimentos específicos que orientam o exercício profissional de gestor municipal de assistência social em tempos de SUAS.

Tomamos como principal referencial o artigo primeiro da LOAS “a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é uma política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas” e a

¹ Refere-se à palestra: “ASSISTÊNCIA SOCIAL, AVALIANDO OS 10 ANOS DA LOAS” In IV Conferência Regional do Município de Fortaleza, agosto de 2003, Fortaleza.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS que assegura em seus objetivos a centralidade do estado na provisão e a “universalização dos direitos”.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS vem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos e que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõem nas referências conceituais, na estrutura organizativa, na lógica de gestão e controle das ações na área.

A PNAS, que antes de qualquer coisa, materializa a assistência social como indispensável na construção da Seguridade Social brasileira, apontando seu caráter de política de proteção social, pauta-se no campo federativo onde as atribuições e competências dos três níveis de governo são detalhadas, buscando com isso a descentralização das ações, embora enfrentar a centralização ainda seja um grande desafio. Porém, “frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação” (BRASIL; 2005: p.14).

Ampliar o conhecimento sobre como os gestores municipais entendem a assistência social, como estes agentes percebem os usuários, como formulam e implementam as políticas públicas e principalmente que opções são escolhidas e quais caminhos trilhados no processo de sua implementação, é sem dúvida um desafio para a assistência social e para pesquisa acadêmica.

Para entendermos a forma como os gestores transitam entre o que compreendem como Assistência Social e o que é demandado à posição de gestor do social, apresentaremos a seguir o campo no qual se realizou a pesquisa.

1.2. Assistência Social no Ceará: campo de tensões e desafios à gestão

Ao falarmos na política de Assistência social no estado do Ceará, consideramos ser fundamental voltar nossa reflexão a posição que este ocupa no cenário nacional: estamos falando de um estado com área total de 148.825,6 km², o que equivale a 9,57% da área pertencente à região Nordeste e 1,74% da área do Brasil. Desta forma, o Estado do Ceará tem a quarta extensão territorial da região Nordeste e é o 17º entre os estados brasileiros em termos de superfície territorial. Com um Produto Interno Bruto (PIB) calculado em mais de R\$ 50 bilhões de reais, que possui a terceira maior economia da Região Nordeste do Brasil. Segundo dados do IBGE através do Censo/IBGE (2010), o estado possui uma população total de 8.448.055 habitantes², deste 41,17 % são de pessoas pobres, esta proporção está acima da média nacional de 24,35%, tendo ainda 17, 20% da proporção de pessoas em situação de extrema pobreza.

Em termos político-administrativos o Estado do Ceará é composto por 184 municípios e 843 distritos. A regionalização adotada pela SEPLAG³ dividiu o Estado em 8 macrorregiões⁴ de planejamento, são elas: Baturité, Cariri-Centro Sul, Litoral Leste-Jaguaribe, Litoral Oeste, Sertão Central, Sertão dos Inhamuns, Sobral - Ibiapaba e Região Metropolitana de Fortaleza. Esta regionalização serviu como base para a delimitação do campo de pesquisa deste trabalho que se desenvolveu em 08 municípios, considerando 01 de cada macrorregião, de diferentes portes tendo em vista a caracterização apresentada pela Política Nacional de Assistência Social, assim foram entrevistados 01 gestor da MetrÓpole, 02 Gestores de municípios de Grande porte, 02 gestores de municípios de Médio Porte, 02 gestores de município de Pequeno Porte II e 01 gestor de município de Pequeno Porte I.

A escolha de priorizar um município de cada macrorregião do Estado do Ceará como campo de pesquisa deste trabalho deu-se de forma intencional, por ser este o nosso campo de atuação profissional, como gestora municipal da política da Assistência social. Acompanhamos ao longo destes 10 anos de SUAS, os avanços e as dificuldades para implantar as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o

² IBGE (CENSO 2010)

³ A SEPLAG - Secretaria do Planejamento e Gestão é órgão da administração pública a nível estadual, responsável em promover e coordenar o planejamento e a gestão estadual do Ceará.

⁴ Em 2015 para a elaboração do Plano Pluri Anual- PPA a CEPLAG adotou uma nova regionalização sendo o Ceará hoje organizado administrativamente em 14 macrorregiões.

desafio de operacionalizar o Sistema Único de Assistência Social, numa região de escassos recursos tecnológicos, onde o acesso à internet em alguns municípios ainda é restrito, feito via rádio, sem cobertura de telefonia celular, contando ainda com as barreiras geográficas, impostas hora com as cheias, hora com a seca, considerando ainda os diferentes territórios que convergem e disputam dentro de uma mesma região,

Esta região do nordeste possui características ambientais que tornam os municípios semelhantes no tocante às dificuldades vivenciadas no período de seca. Esta realidade se reflete no contexto social da população a qual tem na agricultura sua base de subsistência. Assim no período de estiagem, as famílias estão sujeitas a adentrar num estado de vulnerabilidade e risco social que pode se manifestar de diferentes formas, ausência de renda, conflitos familiares, violência doméstica, exploração sexual, trabalho infantil e outros.

Contudo, grande parte das vulnerabilidades sociais deste Estado não tem origem apenas na dinâmica climática local, mas principalmente em processos decorrentes dos rumos das políticas econômicas e sociais, as quais possuem características pontuais, focalistas e descontínuas, com fortes traços coronelistas de repressão e de desvios das políticas públicas para fins eleitoreiros.

Tendo a Política Nacional de Assistência Social-PNAS caracterizado os municípios através de seu porte populacional, Pequeno Porte I município de até 20.000 habitantes, Pequeno Porte II municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, Médio Porte municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, Grande Porte municípios de 100.001 a 900.00 habitantes e MetrÓpole municípios com mais de 900.000 habitantes.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, que será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS.

No Estado do Ceará a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, é o órgão gestor da assistência social a nível estadual, possui o estado 90 municípios de Pequeno Porte I, 61 municípios de Pequeno Porte II, 35 municípios de Médio Porte, 07 municípios de

Grande Porte e 01 Metrópole. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 era de 1.809.648 dentre as quais 986.263 em situação de extrema pobreza.

A operacionalização da política de Assistência social em todo o Ceará fica a cargo dos 361 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, 121 Centros de Referências Especializados de Assistência Social – CREAS, 10 Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População em Situação de Rua Centro POP e 01 Centro Dia.

Defrontamo-nos, portanto, com um extenso campo de pesquisa composto por contrastes culturais, sociais, econômicos e políticos e que carrega um passado de tradições coronelistas onde as práticas assistencialistas marcaram as políticas públicas em especial a Assistência Social.

Apresentamos a seguir uma breve caracterização das 08 macrorregiões de planejamento onde se desenvolveu a pesquisa, bem como do município escolhido em cada macrorregião, tendo como fonte de coleta dos dados o Perfil Básico Regional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará – IPECE, elaborado com base nos dados do CENSO 2010, disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Serviram ainda de fonte, dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e o Índice de Bem-estar Urbano (IBEU) criado pela rede de pesquisas do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia através do Observatório das Metrópoles, divulgado em meados de 2013, o qual possibilita uma análise em três diferentes escalas: entre as metrópoles, entre os municípios metropolitanos e entre bairros (áreas de ponderação). Este índice é calculado a partir de cinco dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais, serviços coletivos e infraestrutura. São também utilizados na construção dos índices dados do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A concepção de bem-estar urbano utilizada decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e usadas de forma coletiva .

Essa coletividade apresentada pelo IBEU nos auxiliou a compreender um conceito de território, reconhecendo que este é mutante, o que para nós será observado neste trabalho às referências de Milton Santos (2006) quando em sua crítica a globalização e aos processos que atuam no mundo acentuando e aprofundando desigualdades sócio-espaciais, apresenta dois conceitos: o conceito de território e o de lugar. O autor propôs que o “espaço geográfico”

(sinônimo de “território usado”) seja compreendido como uma mediação entre o mundo e a sociedade. Ele chama atenção para o novo funcionamento do território, através de horizontalidades (ou seja, lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial) e verticalidades (formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais). O território, hoje, pode ser formado de lugares contínuos e de lugares em rede: as redes constituem uma realidade nova que, de alguma maneira, justifica a expressão verticalidade.

Apresentamos como primeiro território a Macrorregião 01 de planejamento, denominada Região Metropolitana de Fortaleza, criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº. 14/73, composta por 15 municípios tendo a capital Fortaleza como principal centro territorial, sobretudo por agregar a maior demanda de serviços oferecidos pelas políticas públicas. Apresenta esta região uma população estimada de 3.15.767 hab., corresponde a 42,8 % da população do estado, distribuídos em 5.783,6 km, com Índice de Bem-estar Urbano (IBEU) mediano de 0,564. Nesta macrorregião de planejamento escolhemos como campo de pesquisa a cidade de Fortaleza considerando ser esta o território de maior concentração populacional do Estado, marcada por uma história de Êxodo rural o que é conhecido hoje como Região Metropolitana, na verdade é fruto de uma grande concentração de imigrantes que ocupando as áreas periféricas da cidade geraram um cinturão de pobreza.

A cidade de Fortaleza tem mais de 2 milhões e 500 mil habitantes, sendo a quinta capital do país em termos de população, com área territorial de 313,1 Km², é o maior adensamento urbano do país. Considerada a 10ª cidade mais rica do país com PIB na média de 43 bilhões/na. Administrativamente a cidade está organizada em 06 Secretarias Executivas Regionais- SER que congregam os 119 bairros que são geográfica e socialmente apartada o que pode ser percebido na análise do Índice de Desenvolvimento Humano por bairro (IDH-B) que aponta o Meireles, localizado na SER II, como melhor bairro com IDH_B de 0,953 estando este bairro localizado às margens da Avenida Beira Mar local turístico e cartão postal da cidade. O pior dos bairros com IDH-B 0,119 é o bairro Conjunto Palmeiras, localizado na SER V onde localiza-se os piores desempenhos de IDH .

As políticas públicas não avançaram na mesma proporção em Fortaleza que o inchaço da cidade isso agravou ainda mais os problemas sociais, a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA é o órgão gestor da política a nível

municipal com referência de 26 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, 07 Centros de Referências Especializado de Assistências Social – CREAS, 02 Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População em Situação de Rua - Centro POP, 02 Casa de Passagens, 01 Pousada Social para pessoas em situação de Rua , 01 Centro Dia.

Em Junho de 2015 eram 358.198 famílias cadastradas no Cadastro Único, destas 157.151 famílias se encontram em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 77,00, cerca de 179.070 famílias recebem Bolsa Família representando uma cobertura de 101,1 % da estimativa de famílias pobres no município. É a terceira maior demanda de PBF do país. No tocante ao público do Benefício de Prestação Continuada – BPC a metrópole atende 41.722 idosos, 32.279 pessoas com deficiência, totalizando 73.992 beneficiários do BPC. Por apresentar vários territórios dentro de uma metrópole a cidade convive com situações de risco dos 1.781 moradores de rua concentrados principalmente no Centro da cidade e no dito bairro de maior IDH-B. Além disso, há as disputas de territórios dentro de um mesmo bairro como ocorre no Bairro Bom Jardim, também localizado na SER-V onde se localiza os mais baixos IDH-B, assim a cidade vive hoje uma realidade de apartheid social que desafia as políticas públicas em especial a Assistência Social.

A Macrorregião 02 é chamada de Litoral Oeste é composta por 27 municípios, ocupa uma área de 18.268,2 km², representando 12,3% da superfície territorial do Estado, a População residente de 876.614 hab. corresponde a 9,9 % dos habitantes do Ceará é a 4^a em ocupação, assim sua taxa de urbanização é 54,1% é a sétima entre as macrorregiões do Estado, acima apenas da Macrorregião de Baturité.

A maior cidade da Macrorregião Litoral Oeste escolhida para a pesquisa é Itapipoca, sendo o único município de Grande Porte da região, com uma população de 123.613 habitantes, é o maior em extensão territorial com uma área de 1.614,68 Km² e distribuída em 11 distritos. Apresentando um PIB de 429.760, sendo o PIB *per capita* de 5.890. O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 28,76 estando em 40^a posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,640 ocupando a 34^a posição. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, estando o município habilitado em gestão básica que conta com 04 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em abril de 2015 (SAGI) era de 26.198 destas 18.879 são beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma

cobertura de 113,3%. Itapipoca é reconhecida como centro de negócios e serviços por agregar um pequeno parque industrial com 37 indústrias, que através da geração de empregos viabilizaram a expansão de um centro comercial bastante diversificado estando instaladas na cidade, filiais das maiores redes varejistas do estado e algumas nacionais, contando ainda com uma gama de agências bancárias dos principais bancos do país. É ainda conhecida como “ cidade dos três climas” por haver em seu território praias, serras e sertão. Assim entre o turismo e a sequeidão do sertão este território apresenta um passado e um presente de políticas públicas compensatórias e que visam o desenvolvimento comercial deixando em segundo plano o desenvolvimento social principalmente o do homem do campo, como podemos perceber durante nossa visita quando na ocupação de centenas de agricultores ligados ao Movimento dos Sem Terra – MST que reivindicam o aprimoramento de tecnologias agrícolas em meio a seca que assola a região.

A macrorregião 03 é identificada com de Sobral/Ibiapaba, é composta de 29 municípios, ocupando uma área de 16.662,9 km² ou 11,2% do território cearense. A População residente de 876.168 hab. que corresponde a 9,9 % dos habitantes do Ceará sendo a 3^a em ocupação. Organizado em dois territórios, que historicamente e geograficamente surgiram atendendo a localização da Serra da Ibiapaba, também conhecida como Serra Grande, que atravessa de norte a sul o extremo oeste do Estado, assim tem-se o Território da Ibiapaba (sobre a serra) que concentra 40,1% da população da macrorregião e o Território de Sobral (sob a serra) concentra 59,9% da população.

O município de Ibiapina tem sua origem do vizinho São Benedito, etimologicamente significa Terra Tosqueada. Possui uma área 414,90 Km² e uma população de 24.555 habitantes, distribuída em 04 distritos. Apresentando um PIB de 429.760, sendo o PIB *per capita* de 5.890. O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 39,26 estando em 11^a posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,608 ocupando a 106^a posição. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social, estando em nível básico, como município de Pequeno Porte II, contando com 03 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em abril de 2015 (SAGI) era de 5.369 famílias, destas 3.746 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Famílias o que representa uma cobertura de 106,2 %

A macrorregião 04 denominada Sertão dos Inhamus tem área de 26.269,9 km², representando 17,6% da superfície territorial do Estado. A população de 8.452.381

corresponde a 4,9 % dos habitantes do Ceará é a 7^a em ocupação. Esta macrorregião está organizada em dois territórios, o Território Sertão dos Crateús que concentra 68,2% da população da macrorregião e o Território do Sertão dos Inhamuns com 31,8%.

Nesta macrorregião decidimos por pesquisar o município de Crateús, o qual tem sua denominação oriunda do Estado do Piauí, com palavra originária do tupi, que etimologicamente significa Raiz de Lagarto. O município possui uma área 2.985,41 Km² e uma população de 72.812 habitantes, distribuída em 13 distritos. Apresentando um PIB de 429.760, sendo o PIB *per capita* de 5.890. O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 25.54 estando em 61^a posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,644. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social, estando em nível básico de gestão, como município de Médio porte, contando com 03 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 (SAGI) era de 14.364, destas 9.167 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 88,0 % da estimativa de famílias pobres no município.

A macrorregião 05 denominada Sertão Central, é composta de 21 municípios, possui uma área de 29.664,4 km², representando 19,9% da superfície territorial do Estado, com uma população de 640.010 hab., correspondendo a 7,3% dos habitantes do Ceará é a 5^a em ocupação. Organizada em dois territórios, o Território do Sertão Central concentra 71,9% da população da macrorregião e o Território do Sertão do Canindé com 28,1%. Como característica principal desse território destacamos a religiosidade do município de Canindé que faz dessa área uma região de fluxo constante de romeiros, fazendo oscilar a população por conta da população flutuante.

Assim considerando o forte traço cultural, político, religioso e econômico a cidade de Canindé foi escolhida para campo de pesquisa deste trabalho por representar o maior centro territorial desta macrorregião a cidade foi fundada em 1846 , com área de 3.218,42 km² com população 74.473de hab. dividia entre a sede os 10 distritos. Apresentando um PIB de 411.748, sendo o PIB *per capita* de 5.501. O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 22,42 estando em 85^a posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,612 em 94^a no estado. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria de Municipal de Assistência Social, que conta com 04 CRAS, 01 CREAS, estando em nível básico de gestão, como município de médio porte o total de famílias

inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 era de 20.091, destas 13.066 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 113,9 % da estimativa de famílias pobres no município.

A macrorregião 06 de Baturité, é formada por 13 municípios, possui uma área de 3.707,24 km², representando 2,5% da superfície territorial do Estado. A população de 238.977 hab. corresponde a 2,7% dos habitantes e taxa de Urbanização de 48,7%, são as menores taxas entre as macrorregiões do Estado.

A cidade de Acarape foi escolhida para representar a região, típica cidade do sertão nordestino, localizada em área de extrema escassez de recursos hídricos, tem sua denominação oriunda do município vizinho Redenção, com palavra originária do tupi, que etimologicamente significa Caminho dos Acarás. O município possui uma área 155,19 Km² e uma população de 15.338 habitantes, sem distritos, a maioria da pessoa vive em pequenas localidades distantes até 30 Km uma das outras. Apresentando um PIB de 68.314, sendo o PIB *per capita* de 4.454. O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 18,28 estando em 125^a posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,606 em 117^a no estado. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Social, estando em nível básico de gestão, como município de Pequeno Porte I, contando com 01 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 (SAGI) era de 2.888 famílias, destas 1.959 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 91,9 %% da estimativa de famílias pobres no município.

A macrorregião 07 intitulada Litoral Leste/Jaguaribe, é formada por 20 municípios, ocupando uma área de 19.640,8 km², representando 13,2% da superfície territorial do Estado, com população de 586.702 hab., representando 6,7% dos habitantes do Ceará sendo a 6^a em ocupação. Está a macrorregião organizada em dois territórios, o Território do Vale do Jaguaribe que concentra 71,9% da população da macrorregião e o Território do Litoral Leste 28,1%.

A cidade de Tabuleiro do Norte foi escolhida com, tem sua denominação oriunda do município de Limoeiro do Norte. O município possui uma área 862 Km² e uma população de 29.204 habitantes, divididas em 03 distritos (Olho D'água da Bica, Peixe Gordo.e Tabuleiro do Norte). Apresentando um PIB de 68.314, sendo o PIB *per capita* de 4.454. O

Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 25,16 estando em 66ª posição no ranking estadual e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,645 em 29ª no estado . A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, estando em nível básico de gestão, como município de Pequeno Porte II, contando com 02 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 (SAGI) era de 7.494 famílias, destas 3.862 famílias foram beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 104,3 % da estimativa de famílias pobres no município.

A macrorregião 08 Cariri/ Centro Sul é a segunda maior do estado com 42 municípios, ocupa uma área de 8.971,9 km², representando 19,5% da superfície territorial do Estado. É a 2ª do Estado em população com 1.338,496 hab, corresponde a 15,8% dos habitantes do Ceará. O Território Centro Sul concentra 32,1% da população da macrorregião e o Território do Cariri, 67,9%. Diante da sua dimensão possui uma Região Metropolitana do Cariri composta por 09 municípios onde se concentra o maior pólo.

O município do Crato surgiu no ano de 1764, sem nenhum esclarecimento histórico oficial sobre seu município de origem. Com área de 1.176,5 Km^a e uma população de 127.657 hab. distribuídos em 10 distritos. O PIB do município é de 846.429 e o PIB per capita é de R\$ 6.969 tendo ainda um IDH de 38,65 ocupando a 12ª posição no ranking do estado. A Política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, é um município de Grande Porte, habilitado em Gestão Plena, que conta com 05 CRAS e 01 CREAS. O total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2015 era de 24.734 destas 13.895 famílias foram beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 105,9 % da estimativa de famílias pobres no município.

Como forma de enriquecer a pesquisa tentou-se investigar a origem do órgão gestor da Assistência Social em cada um dos 08 municípios visitados, ocorre que nenhum gestor conseguiu apresentar esta informação, alegando que não possuía informações suficientes para elaborar um resgate histórico da política de Assistência Social em seu município, tendo alguns, com mais anos de gestão, confessado que não existiu nenhuma preocupação em construir este resgate o qual seria de grande valor histórico para a trajetória da Assistência Social no Ceará.

Contudo, entendendo que a política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, acreditamos assim ser relevante apresentar um breve histórico da política de Assistência Social no Ceará a partir da instância que atualmente comanda a política a nível estadual, reconhecendo ser este trabalho monográfico um espaço de disseminação da trajetória da assistência social no estado.

Através de uma pesquisa documental, descobrimos que a Secretaria da Ação Social - SAS do Estado foi criada, através da Lei Nº 11.306, de 01 abril de 1987, com o objetivo de coordenar todas as ações da área social, tendo como vinculadas a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará - **FUNSESCE**, a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza - **PROAFA** e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará - **FEBEMCE**. Em outubro do mesmo ano, a Coordenadoria Estadual da Defesa Civil passou a integrar a estrutura organizacional da SAS.

Em **1991** a Secretaria da Ação Social passou a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social-**SETAS**, através da Lei No. 11.809, de 22 de maio de 1991, adicionando a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos, bem como vinculadas a Fundação da Ação Social - **FAS** (resultado da incorporação da **PROAFA** pela **FUNSESCE**, com a mudança da sua denominação para Fundação da Ação Social - FAS, em 1990) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará - **FEBEMCE**.

A Secretaria do Trabalho e Ação Social - **SETAS**, através da Lei 12.961 de 03 de novembro de 1999, do Decreto Nº 25.706, de 15 de dezembro de 1999, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional e o quadro de servidores da Fundação da Ação Social - **FAS**, extinta mediante o Decreto Nº 25.696, de 29 de novembro de 1999 e da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor - **FEBEMCE**, também extinta pelo Decreto Nº 26.697, da mesma data. A partir de então, torna-se órgão de execução e coordenação, da Política do Trabalho e Assistência Social, no âmbito do Estado do Ceará.

Através da Lei Nº 13.297, de março de 2003, a SETAS, dentro do modelo de gestão do Governo que assumiu, passa a ser denominada Secretaria da Ação Social - **SAS**, com as competências de Planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar as Políticas de Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

A Secretaria de Ação Social como órgão gestor da Assistência social assumiu sua configuração atual através da Lei Nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e do Decreto Nº

28.658, de 28 de fevereiro de 2007, dentro do modelo de gestão do Governador Cid Gomes, sob o comando da Secretária Fátima Catunda, assistente social, que promoveu uma nova reestruturação absorvendo toda a estrutura organizacional de Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, passando a ser denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS, tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do Estado e promoção da cidadania.

Atualmente a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, ocupa o prédio da extinta Legião Brasileira da Boa Vontade – LBA, localizado à Rua Soriano Albuquerque, tendo a frete como secretário Josbertini Virgínio Clementino, graduado em Administração Pública e de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Tem como missão a STDS contribuir para elevação da qualidade de vida da população cearense, sobretudo dos segmentos socialmente vulnerabilizados, coordenando e executando as políticas do Trabalho, Assistência Social e desenvolvendo ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

No decorrer da pesquisa bibliográfica e documental que fundamentaram a construção deste pequeno histórico da trajetória da Assistência Social na instância estadual, percebemos que não existe a nível acadêmico ou mesmo técnico, nenhum trabalho que demonstre os momentos e as formas pelas quais governos estaduais e prefeituras incluíram em sua gestão o campo da assistência social. Esta é uma construção por fazer.

Estamos falando de uma política pública que foi reconhecida como campo de exercício da gestão governamental há aproximadamente 50 anos e que não possui ainda um número considerável de estudos e pesquisas que contribuam para sua efetivação como campo das ciências sociais. Este foi um dos nossos objetivos com esta pesquisa, assim através de um diálogo crítico com os gestores municipais, esperamos contribuir com a construção de conhecimento sobre a gestão do social neste novo horizonte instituído pelo SUAS, assumindo sempre o compromisso de discussão na perspectiva de apresentar a Assistência Social como uma política pública asseguradora de direitos.

Trataremos a seguir dos aspectos teórico-metodológicos que deram base a este estudo, sua natureza, as técnicas que foram utilizadas bem como seu percurso teórico escolhido para apresentar os elementos envolvidos com a tensão gestão *versus* Assistência Social.

1.3. Subsídios teórico-metodológicos da pesquisa

Entendendo que o objeto pesquisado que deu base a este ensaio dissertativo é repleto de relações complexas as quais requerem uma análise de significados, interpretações e intencionalidade, não sendo viável explicá-lo por meio do isolamento de variáveis, entendemos que esta pesquisa tem natureza qualitativa, qual na definição de Minayo (1994) reflete “o universo de significações, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores⁵”.

A discussão da Assistência Social na ótica dos gestores municipais da Política de Assistência Social no Ceará foi construída mediante entrevistas semiestruturadas realizadas com 08 gestores municipais da Assistência Social no Estado do Ceará, tendo sido complementada com pesquisa bibliográfica e documental, a qual nos levou a traçar o perfil das regiões e dos municípios visitados além de nos permitir apresentar um histórico da trajetória da Assistência Social tomando como foco o órgão gestor da política a nível estadual.

O referido estudo utilizou como instrumentos para a coleta de dados, um roteiro de entrevista semi-estruturada (ver Apêndice A), sendo a primeira parte dedicada à identificação dos entrevistados com perguntas fechadas, ficando a segunda parte do roteiro constituído de um questionamento sobre o objeto da pesquisa. O uso do roteiro com alternativas fixas (na primeira parte) foi fundamental para traçamos o perfil dos 08 gestores municipais da Assistência Social, como idade, naturalidade, religião, nível de instrução, tempo de serviço na instituição e na posição de gestor e tempo de serviço dedicado à função, este último ponto em especial foi dividido em intervalo de tempo de: inferior a 2 anos; de 2 a 5 anos; de 5 a 10 anos e superior a 10 anos, nosso objetivo foi de reconhecer se a gestão municipal da Assistência Social está acompanhando o tempo de exercício da atual gestão municipal, ou seja, 2009 – 2012 e em caso de reeleição 2013 – 2016. Assim, o perfil serviu de orientação de forma a apresentar o caminho que nos guiasse a construção do perfil do atual gestor municipal da Assistência Social do Ceará em tempos de SUAS.

⁵ MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo ; Hucitec, 1999, p. 28.

Em seguida por meio de uma entrevista semiestruturada recolhemos depoimentos a cerca da Assistência Social na ótica do Gestor, sua compreensão sobre a Assistência Social, seus usuários, os conhecimentos específicos que orientam o exercício de gestor e se para eles a Assistência Social no Ceará está contribuindo para a consolidação dos direitos sociais como política pública. O uso deste instrumento permitiu que fosse estimulado o assunto ficando livre o entrevistado para construir seus argumentos de maneira como julgasse conveniente.

O objetivo foi de compreender como estes gestores municipais entendem a assistência social, se para eles a Assistência Social está contribuindo para a consolidação dos direitos sociais como política pública, tendo como pano de fundo, 08 municípios do estado do Ceará sendo 01 município de Pequeno Porte I, 02 municípios de Pequeno Porte II, 02 município de Médio porte e 02 municípios de Grande porte e 01 Metrópole de forma a atender a classificação apresentada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Convém ressaltar que o despertar pelo tema, vem desde a nossa experiência enquanto estagiária do curso de Serviço Social, na Secretaria Executiva Regional – SER I da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2000), onde tivemos nossa primeira aproximação com o universo da gestão e da operacionalização da assistência social, culminando com a graduação na Universidade Estadual do Ceará - UECE no ano de 2002, temos nos dedicado ao conhecimento e análise da realidade da gestão da política municipal de Assistência Social.

Após ter sido admitida em concurso público em 2004, na então Secretaria de Educação e Assistência Social, da Prefeitura Municipal de Fortaleza, hoje Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA, instigada a desafios e com sede de conhecer e, sobretudo compreender o funcionamento da gestão da política de assistência social, resolvemos aceitar o convite em 2005 e assumir a Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Apuiarés (Pequeno Porte I), onde pudemos vivenciar os avanços e as dificuldades para implantar as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o desafio de operacionalizar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

No decorrer de nossa formação, intencionalmente, realizamos pesquisas sempre tendo a figura do gestor municipal como protagonista. Estes questionamentos na área de gestão produziram dois trabalhos monográficos: “A Realidade Social sobre a Ótica dos gestores municipais (2011)” e “A Assistência Social sob a ótica dos gestores municipais no Ceará (2012)”⁶. Ambos foram apresentados na Universidade Estadual do Ceará em nível de pós-graduação. Nas duas pesquisas decidimos por pesquisar a microrregião 02 da Macrorregião Litoral Oeste por apresentar 14 municípios distribuídos de forma a contemplar os 04 portes apresentados pela PNAS. Defrontamo-nos na ocasião das pesquisas, com um extenso campo composto por contrastes culturais, sociais, econômicos e políticos e que carrega um passado de tradições coronelistas onde as práticas assistencialistas marcaram as políticas públicas em especial a Assistência Social.

Ressaltamos que a escolha à época das pesquisas da macrorregião denominada de Litoral Oeste especificamente da microrregião 02 como campo de pesquisa destes trabalhos deu-se de forma intencional, por ser este o nosso campo de atuação profissional como gestora. Acreditávamos que com a conclusão das pesquisas que se esgotaria o interesse pelo tema. Contudo a cada trabalho apresentado, novos questionamentos surgiam.

Quando ainda na conclusão dos trabalhos em nível de Pós-graduação, nos recorria o despertar de investigar a opinião dos gestores dos demais municípios cearenses, reconhecendo que o Estado do Ceará apresenta regiões com diversos e difusos contextos territoriais, climáticos, sociais, políticos e econômicos nos instigava a estender o campo da pesquisa e realizar uma investigação a ser analisada em nível mais aprofundado de uma formação *Strictu Sensu*.

A escolha em priorizar o gestor municipal e não outro técnico da área na obtenção dos dados desta pesquisa surgiu a partir das nossas observações ao longo destes quase dez anos de vivência e experiência na função de gestora. Percebemos em inúmeras vezes a presença de técnicos, sobretudo assistentes sociais, substituindo os gestores municipais, quando estes haviam sido convidados a participar, por exemplo, de Conferências Municipais,

⁶ Especialização em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais (UECE-2011 - Orientadora Professora Dra. Zelma Madeira) e Especialização em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social (UECE-2012- Orientadora Dra. Socorro Ferreira Osterne).

encontros e reuniões onde o tema era a própria operacionalização da política. Vale ressaltar que, mesmo tendo no convite a exigência da presença do gestor municipal na discussão, constatamos que a grande maioria destes não participava, sendo sempre substituído pela figura do assistente social. Começamos então a nos questionar o que estaria levando os gestores a esta postura. Seria a dificuldade de discussão da operacionalização da política nos moldes estabelecidos pela PNAS e pelo SUAS e todas as inovações institucionais e operacionais que estes trazem a partir de 2004? Seria o pouco conhecimento ou mesmo desconhecimento do que a Assistência Social representa como política pública? Ou havia a existência de outros fatores que justificavam as ausências e ou desinteresses?

Começamos a nos questionar o nível de participação destes gestores no cotidiano institucional, na própria operacionalização da política e até mesmo o que estes agentes entendem por Assistência Social. Entendendo que esta visão é de fundamental importância para a condução dos rumos tomados pela gestão da política a nível municipal. Então o que estes gestores entendem por assistência social e o que esta representa para estes agentes públicos que possuem como principal função a gestão de uma política que precisa intervir no cotidiano das relações sociais, intervenções estas respaldadas na realidade social e na dinâmica das múltiplas refrações da questão social alicerçadas na garantia de direitos sociais. Entendendo que esta visão é de fundamental importância para a condução dos rumos tomados pela gestão da política a nível municipal e nacional quando a gerimos sobre os moldes de um Sistema Único de Assistência Social o SUAS.

Iniciamos a pesquisa aproveitando os espaços de deliberações mensais dos gestores quando como gestora municipal e participante das esferas de discussões sobre gestão da política de Assistência social entre os anos de 2012 e 2014 tais como as reuniões do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Ceará – COEGEMAS, as reuniões do Conselho Estadual de Assistência Social- CONSEAS e ainda fomos apresentadas com a realização em abril de 2015 em Fortaleza do XVII Encontro Nacional do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, estes espaços nos permitiram uma apresentação prévia da pesquisa de forma a sensibilizar os gestores a participação bem como a realização de algumas entrevistas como também nos proporcionou, sobretudo observar os comportamentos, as posturas, as inquietações e as expectativas nos momentos de discussões diante das demandas apresentadas à condição de gestor.

O convite direto aos gestores à participação da pesquisa deu-se de fato em agosto de 2014, quando na ocasião entramos em contato via telefone com os gestores para o agendamento da entrevista explicando que para facilitar poderia me deslocar até o município para otimizar o tempo e as condições que este dispunham para me atender, contudo esta forma primeira de abordagem não obteve êxito, pois estes apresentaram resistência em marcar o dia das entrevistas e até mesmo de nos atender ao telefone, uma vez que este período correspondia ao período das eleições estaduais, assim os entrevistados alegaram as mais diversas desculpas desde recesso por conta das eleições a uma possível “proibição do Tribunal Regional Eleitoral” de oferecer entrevistas em período de campanha.

Resolvemos então esperar passar o período das eleições para iniciarmos uma nova abordagem de aplicação das entrevistas. Retomamos os contatos via telefone em novembro do mesmo ano, ocorre que este período antecedia os festejos natalinos e de encerramentos de atividades, os entrevistados alegavam que estavam entrando em “recesso” e não poderiam contribuir com a pesquisa.

Decidimos então esperar passar o período das festas para iniciarmos uma nova abordagem de realização das entrevistas. Retomamos os contatos via telefone em janeiro de 2015 com aqueles que manifestavam o interesse em contribuir com a pesquisa quando abordados ainda nos encontros dos colegiados de gestores, os que demonstraram interesse mais um pouco de medo e insegurança, foram abordados tendo o elemento surpresa como estratégia. Procuramos informações sobre o dia e o horário em que estes estariam no município, como já havíamos previamente nos apresentado como assistente social e gestora e apresentado a pesquisa nos espaços de reuniões, usamos como principal argumento a importância de seu município representar a macrorregião num trabalho acadêmico.

Mesmo nos apresentando como assistente social, gestora da região e pesquisadora da Universidade Estadual do Ceará, estivemos sob constante questionamento a cerca do “real” motivo desta pesquisa. Ficou claro em algumas situações o receio de que a pesquisa fosse uma estratégia política, para obter informações ou avaliar o grau de (des)conhecimento dos gestores municipais da assistência social. No entanto tentei demonstrar que esse não era meu propósito fazendo com que estes confiassem e desenvolvesse uma relação de pertença na construção de uma obra acadêmica que expressaria as opiniões, as inquietudes, as dificuldades e estratégias utilizadas por estes nesta importante função que torna-se uma das principais responsáveis pelos rumos do SUAS a nível estadual e nacional.

A preocupação constante do que iria falar e se isso iria comprometer a administração, no caso específico o Prefeito, geraram em alguns gestores, desde situações constrangedoras até episódios preocupantes, desde a perguntar a nós como deveriam responder até a verbalizarem alguns sentirem palpitações e solicitar a interrupção da entrevista.

Merece destaque uma em que o caso em que mesmo tendo concordado em prestar a entrevista e termos viajado ao município para a realização desta, o gestor literalmente correu para dentro do carro para não nos atender, o fato de que quando conseguimos convencê-lo da importância de sua participação neste trabalho tivemos a entrevista interrompida pelo Prefeito que veio nos interrogar sobre o “real” motivo da nossa insistência. Até hoje nos indagamos como o Prefeito ficou sabendo que nós estávamos na sala aplicando a entrevista? Acreditamos que havia pessoas comprometidas em garantir a “segurança” do gestor, tendo a função de avisá-lo. Diante da situação esclarecemos o Prefeito do interesse da Universidade em realizar pesquisas como forma de estudo para favorecer o surgimento de novas formas de conhecimento e, sobretudo de no caso deste mestrado da gestão de políticas pública, deixando claro ainda que seu conhecimento de gestor seria muito bem vinda no ambiente acadêmico. Esta situação em especial veio a se explicar quando tomamos conhecimento através dos meios de comunicação que o mandado deste Prefeito, assim como de outros município também entrevistado, foi caçado.

Tivemos o cuidado com todos os gestores entrevistados em explicar que a pesquisa tinha interesses exclusivamente acadêmicos e também apresentamos aos entrevistados o Termo de Consentimento dos (as) Informantes da Pesquisa (ver Apêndice B), instrumental que nos auxiliou na apresentação dos motivos da pesquisa e que explicava que seria resguardado o sigilo das identidades dos entrevistados, deixando ainda estes cientes que poderiam se recusar a prestar a entrevista como de eximir-se de algum questionamento que entendesse ser inadequado.

Também foi colocado sob suspeita pelos gestores à possibilidade desta pesquisa ser uma estratégica da Secretaria Estadual do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, para aferir o conhecimento dos gestores municipais, uma espécie de teste surpresa ou pegadinha. Esta postura dos gestores demonstrou o receio que os mesmos têm em prestar informações às instâncias de comando da política de assistência, as quais deveriam assumir posição de parceiras e co-gestoras e não serem reconhecidas como um agente de fiscalização e avaliação,

uma vez que esta tem como principal função o monitoramento, atribuição que está distante desta abordagem tão temida pelos entrevistados.

Para dirimir essa suspeita esclarecemos que não possuímos nenhum vínculo com o órgão e que a pesquisa dará base a uma dissertação, deixando claro que os depoimentos correspondem a um material rico para apresentar os avanços, apontar as possibilidades e a forma de aprimorar a gestão democrática não tendo nenhum teor punitivo e sim educativo e nos colocando disponível a dá o retorno seja enviando o trabalho individualmente para o gestor entrevistado ou de forma coletiva através de uma apresentação devolutiva da pesquisa.

Como forma de superar estas interpretações equivocadas, deixamos os entrevistados esclarecidos da importância deste estudo frente à análise da gestão da assistência social no Ceará, uma vez que este tipo de abordagem ainda é pouco discutida no cenário acadêmico e que a contribuição de seus relatos seria de relevante contribuição para os futuros gestores que estavam em formação. Vale ressaltar que o peso do nome da Universidade Estadual do Ceará foi de grande auxílio, ainda existe respeito e credibilidade pela universidade e por tudo que esta possa vir a representar.

Percorremos mais de 5.000 km para a realização da pesquisa, pois foram inúmeras as vezes em que o gestor não cumpria o compromisso anteriormente assumido via telefone e assim era preciso retornar, onerando tempo e custos no deslocamento. Forma cerca de 30 convites, de início tentamos estabelecer como critério a visibilidade que o município assume na macrorregião pela oferta dos serviços, como polo de disseminação cultural, referência econômica e etc, contudo diante das recusas dos gestores aos convites, esse critério teve que ser substituído por outro, ficando amostra de um município por macrorregião como representação.

Esse conjunto de dificuldades prontadas quando na entrada do campo da pesquisa reflete a forma como as políticas setoriais se estruturam nos municípios, do ranço do conservadorismo, do amadorismo no trato da gestão de políticas públicas, ainda dos famosos currais eleitorais, da falta de autonomia de alguns gestores frente ao prefeito o que se apontou nos achados da pesquisa, quando a Política de Assistência Social vivencia ainda hoje, sua interiorização, práticas ainda perpassada de patrimonialismo, coronelismo, primeiro damismo que estão presentes, e não poderia ser diferente na realização dessa pesquisa

Na posição de pesquisador vivenciamos o distanciamento que existe entre a área técnica e a acadêmica. Como foi difícil explicar a estas pessoas que a Universidade se interessa em pesquisar fatos concretos que ultrapassam os “muros” de seus prédios. Também nos questionamos sob a relevância desta atitude por parte dos entrevistados que nos observavam como “pessoas não quistas” e que só estavam prestando esta entrevista por receio de como ficaria suas imagens junto aos outros municípios caso não contribuísse. Tivemos que nos apoderar de argumentos e cuidado quando na nossa apresentação, sobretudo nos colocando como parte da pesquisa, desta maneira e utilizando um diálogo que comungasse com a linguagem dos entrevistados, entendendo suas dificuldades e seus medos, conseguimos estabelecer uma relação de cordialidade e, sobretudo respeito com os interlocutores.

Assim, a discussão desenvolvida no contexto desse estudo sobre a Assistência social sob a ótica da gestão municipal da Assistência Social se consubstancia nas seguintes categorias: Assistência Social, Direitos Sociais e Gestão Pública.

Por meio de uma pesquisa documental, entendida como aquela que é elaborada tendo como principal base textos de várias naturezas como textos de referência conceitual, textos de referências históricas, informes institucionais, estudos técnicos, leis, notas técnicas, publicações oficiais, instruções normativas e outros tantos que nos auxiliaram na construção de uma análise da assistência social aqui apresentada como política de proteção social, onde inicialmente faremos uma abordagem do desenvolvimento da proteção social no mundo e no Brasil, para em seguida, envolver a discussão dos marcos legais da Assistência Social brasileira: Constituição Federal de 1998, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social/2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/2005 e sua atualização com a NOBSUAS de 2012.

Para esclarecer brevemente o funcionamento do sistema de seguridade social brasileiro, destacando seus aspectos redistributivos e apontando fatores que impedem o desenvolvimento dos mesmos expondo algumas considerações acerca das tendências assumidas pela política social no país utilizaremos as idéias de Vianna (2004).

Para apresentarmos a trajetória das políticas sociais, os fundamentos e argumentos teórico-históricos e político-econômicos que estão na base da formatação do padrão de

proteção social vigente, utilizaremos como referencia as obras de Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti (2007) e Aldaíza Sposati (2007).

O diálogo com as obra de Boschetti nos auxilia ainda na análise de contexto em que se construiu a Seguridade Social no Brasil, inserida nas políticas sociais como forma de atender às necessidades do capital e do trabalho.

Para subsidiar o debate sobre o processo de construção da Assistência Social e sua trajetória no campo das políticas sociais deste a sua gênese aos tempos de SUAS, temos a contribuição de Ana Elisabeth Mota (1991) e ainda de Aldaíza Sposati (2005) que nos auxiliou na construção da análise dos modos de gestão apresentados à Assistência Social em sua trajetória até chegarmos aos dias atuais, no contexto do Sistema Único de Assistência Social.

A categoria Gestão Pública será problematizada dentro do contexto da Assistência Social, tomando como referencias a obra de autora Raquel Raichelis apresentando as novas configurações no Brasil após a PNAS e o SUAS, seu marco legal, sua trajetória de apelo à filantropia e a benesse reconhecendo que esta categoria constitui objeto de intervenção do Serviço Social desde sua gênese na década de 1930.

É relevante ressaltar que também serviram de marcos teórico e legal para a construção da análise das categorias a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8742/2003, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional do Sistema Único da Assistência Social – NOB SUAS , publicada em 2005, ano da V Conferência Nacional de Assistência Social e atualizada em 2012 com a publicação da NOB SUAS que representa um marco fundamental na estruturação do Suas.

Para subsidiar o debate a cerca da gestão da política de assistência social, nos aprofundamos nas ideias de Ademir Alves da Silva (2010) o qual entende “a gestão do social como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo á lógica mercantil.”, este autor apresenta as tendências da gestão na virada do século e uma ampla análise crítica das “novas” formas de gestão do social.

A autora Cristina Almeida Filgueiras (2009) apresenta um análise de gestão estratégica de programas sociais e o reconhecimento do papel estratégico dos gestores

sociais para a implementação dos programas, apresentando temas relevantes na agenda atual da gestão do social.

Pretendemos com o auxílio destes autores oferecer uma fundamentação teórica à discussão e propiciar ao leitor uma análise referenciada da Assistência Social na ótica da Gestão Municipal da Assistência Social em tempos de SUAS no Ceará. Apresentaremos a seguir o perfil dos entrevistados.

1.4. Perfil dos Entrevistados

Para guardar o anonimato dos entrevistados estes serão identificados como “GESTOR ou GESTORA” recebendo uma numeração estabelecida por ordem de entrevista aplicada, que não possui nenhuma relação com a estabelecida pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) para nominar as Macrorregiões. Faz-se necessário, algumas características peculiares a cada gestor como o modo como percebe a política e se comportou no momento da entrevista como forma de facilitar ao leitor a construção simbólica de sua identidade.

Gestora 1 - Trabalha no município de Médio Porte, é do sexo feminino, tem 41 anos, é natural do interior do Estado do Ceará, casada, católica, graduada em pedagogia, com pós-graduação em psicopedagoga. É primeira dama do município tendo mais de 10 anos de trabalho prestados no município, estando cerca de 02 anos na posição de gestora, não desempenhando nenhuma outra atividade remunerada. Durante a entrevista teve palpitações e crises de “ansiedade” quando na construção de algumas respostas requerendo por vezes a mudança destas. “ Entendo a Assistência Social apesar de ser incompreendida por muitos faz muita diferença na vida das famílias carentes “.

Gestora 2 - é do sexo feminino, trabalha no único município de Médio Porte da região, tem 43 anos, é natural do próprio município, casada, católica, é assistente social com Mestrado em Saúde Pública. Desempenha a função de gestora a mais de 08 anos sendo assistente social efetiva do quadro a cerca de 10 anos, não desempenha outra atividade remunerada. No momento de realização da pesquisa estava como Presidente do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS, com fala de militante “Eu vi essa

política nascer, eu lutei pra ela ser construída, eu tive no antes e no depois do SUAS, mais precisamente eu estava como estudante na época da LOAS. É por isso que temos que está enfatizando o tempo todo que somos política de Estado e temos que lutar pra sempre sermos, nunca política de governo, passageira, transitória”.

Gestora 03 – está na gestão de um município de Grande Porte, não divulgou sua idade, é do sexo feminino natural de Fortaleza, divorciada/separada, espírita, com nível superior completo em Pedagogia e especialização em gestão escolar, é professora do quadro efetivo do município a cerca de 08 anos estando na posição de gestora a 02 anos. Foi entrevistada no momento da realização do Encontro Nacional de Gestores Municipais, traz a dimensão da importância de “Precisamos trabalhar no sentido inverso, mas encontramos muitas barreiras, muitos adversários que não querem desmitificar”.

Gestor 04 – esta na gestão de uma Metrópole é do sexo masculino, tem 54 anos é casado, natural do próprio município, cristão, graduado em Química Industrial, com mestrado em Engenharia Civil e doutorado em Geografia, tendo tempo de serviço na instituição e na posição de gestor entre 2 a 5 anos, não desempenha outra atividade remunerada. Foi por mais de 05 anos Reitor de um Instituto Federal de Tecnologia e apresenta a Assistência como “uma tecnologia social importante para este Brasil contemporâneo, mas é algo ainda em construção, haja vista nossos traços ainda serem de Casa Grande e Senzala”.

Gestora 05 – esta na gestão de um município de pequeno Porte II, é do sexo feminino, tem 43 anos, é natural do interior, solteira, católica, graduada em Pedagogia, estando a menos de 2 anos na instituição e na posição de gestora, não desempenhando outra atividade remunerada, foi entrevistada em sua residência suas considerações apresentam “é muito importante uma boa assessoria. A minha assistente social que me alerta dizendo pro qual lado eu posso e não posso ir. O que eu posso e não posso fazer”.

Gestor 06- esta na gestão de um município de Pequeno Porte I é do sexo masculino, tem 35 anos, natural do próprio município, casado, católico, com ensino médio completo, professor de ensino fundamental, técnico agrícola, segundo seu relato havia assumido a posição de gestor a cerca de 3 dias do momento da entrevista e nunca teve nenhuma outra atividade relacionada a assistência social, ratificou o fato de ter sido vereador e Presidente da Câmara de Vereadores suas falas remeteram a disputa de poderes confundindo política pública com

política partidária “ nossa cidade tem muita luta política, em todos os setores, é muita disputa de poder”.

Gestora 07 - está na gestão de um município de Médio Porte, é do sexo feminino, tem 46 anos, Mexicana naturalizada brasileira, casada, católica, com nível superior incompleto em serviço social, estando a menos de 2 anos na instituição e na posição de gestora, desempenhando outra atividade remunerada como empresária na área de telefonia celular e Primeira Dama que traz em suas considerações “ quando a secretária é a Primeira Dama fica um pouco mais fácil. Porque a assistência social não tem poder”.

Gestora 08 - trabalha num município de Pequeno II, é do sexo feminino, tem 64 anos, natural do próprio município, viúva, católica, com graduação em Administração. É microempresária, professora e liderança comunitária. Está na posição de gestora a mais de 5 anos, relata ter iniciado sua trajetória na política de assistência social ainda antes mesmo da LOAS, “ No tempo da LBA é que era bom a gente recebia aquelas cestas, a multmistura, aqueles leites e distribuía tudo nas creches... os idosos tinham o forró, agora é mais complicado.”

Na condição de pesquisador, tivemos a pretensão de construir uma análise que permitisse uma aproximação com a realidade dos fatos, de modo que o leitor se considerasse convidado a participar desse debate, o qual pretende contribuir para a que a política de Assistência Social tenha uma visão do presente consciente de seu passado e obtenha novos rumos no seu futuro.

CAPÍTULO II - PROTEÇÃO SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS

2.1. Desenvolvimento do sistema de proteção social na sociedade capitalista

Para tratarmos da Assistência social, objeto deste trabalho dissertativo, torna-se imprescindível uma análise do desenvolvimento da proteção social ao longo dos tempos, reconhecendo serem as políticas sociais sua base de sustentação.

Ao longo dos séculos o mundo sofreu transformações sociais, econômicas e políticas demandadas pelo desejo do homem em buscar melhores condições de vida e proteção. A preocupação com o bem-estar, o envelhecimento, o futuro e o trabalho são características intrínsecas ao homem, constituindo-se mola propulsora ou condição primordial para a luta pela sobrevivência e dignidade humana.

Segundo Boschetti (2007) e Sposati (2007, p. 40), “a assistência ao outro é prática antiga na humanidade” e não se limita a uma ou outra civilização ou sociedade, sempre esteve presente em todos os lugares do mundo, se apresentando de diferentes formas sob a ideia de que em todos os lugares há “sempre os mais frágeis, os doentes, etc., que não conseguirão reverter tal condição, carecendo de ajuda”.

Desde a antiguidade, a assistência prestada entre as pessoas tinha caráter único de ajuda mútua e prestação de socorro. O entendimento de que os homens são seres dependentes uns dos outros fez com que, ao longo do tempo se ampliasse às instituições de caridade e benemerência, iniciadas por entidades religiosas desde a idade média, que foram se constituindo, em grande parte, como “práticas de dominação” (idem), como se pode verificar com a Lei dos Pobres (Poor Law) inglesa. Até então, a assistência não se apresentava como direito e sim como favor prestado de quem tinha recursos a quem não tinha.

No século XVIII com o surgimento da Revolução Industrial, percebemos o esvaziamento do campo, inflando as cidades com migrantes em busca de emprego nas indústrias. As cidades por sua vez não estavam preparadas para absorver esta superpopulação, a qual passou a residir em espaços antes desocupados, próximos as indústrias, os quais não ofereciam condição de moradia, serviços e até mesmo ordem social, completamente a margem de qualquer intervenção do Estado. Como observa Bresciani (1982, p. 25) sobre a Inglaterra em meados do século XIX:

“As péssimas condições de moradia e a superpopulação são duas anotações constantes sobre os bairros operários londrinos... a instabilidade do mercado de trabalho acentua a extrema exploração do trabalho e força-o a residir no centro da cidade, próximo aos lugares onde sua busca por emprego ocasional se faz possível a cada manhã. Nessas áreas, a superpopulação acelera e piora as condições sanitárias das moradias”.

Esta nova dinâmica da pobreza ou “nova pobreza” que se ampliava e generalizava entre a grande massa da população industrial foi definida por Castel como “pauperismo”, entendida pelo autor como uma construção uma vez que apresentou uma categoria historicamente inédita da desgraça do povo construída não só sob miséria material mas também de degradação moral. “O pauperismo representa, assim, uma espécie de imoralidade que se faz natureza a partir da degradação completa dos modos de vida dos operários e de suas famílias”. (CASTEL, 1998, p. 287).

O processo de exploração da força de trabalho e as desigualdades geraram um movimento dos trabalhadores que se colocaram como sujeitos políticos na luta contra a exploração, reivindicando direitos sociais. Surge neste contexto na segunda metade do século XIX, por volta dos anos de 1830 a questão social, como expressão do conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais do capitalismo contemporâneo. Sua gênese esta diretamente associada ao surgimento de uma população flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais. Neste sentido, a questão social reflete a “formação e o desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMMOTO, 1995, p.77).

Sob uma análise de Robert Castel, a questão social pode ser entendida como uma ameaça de fratura representada pelo proletariado das primeiras concentrações industriais do início da industrialização, o qual foi deslocado de seus vínculos sociais e apresentado a uma ordem social sem estar nela encaixado, integrado.

“A questão social surge como uma nova despesa porque os “novos pobres” agora estão plantados no coração da sociedade, formam a ponta da lança de seu aparelho produtivo. Será que uma sociedade pode ficar indiferente ao risco de sua fragmentação? (CASTEL, 1998, p. 282).

Neste sentido para apreender a questão social se faz necessário colocar o trabalho como referência central, sendo ele o responsável pela socialização e pelo pertencimento de um indivíduo a uma condição de integração. Portanto a questão social se caracteriza pelo

movimento de coesão x conflito gerado pela inserção de grupos cuja existência abala a coesão do conjunto, nomeados de vagabundos, mendigos, proletariado miserável e subversivo.

Surge assim a sociedade salarial, que é, sobretudo uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda mas, também, seus *status*, sua proteção, sua identidade. Para o autor os indivíduos que estão fora desta rede de proteção social assegurada pelo trabalho estável estão vulneráveis, desfilados, desmembrados do conjunto coletivo, da regulação coletiva de proteção e de direito que o trabalho oferece.

“Essas populações de trabalhadores, cada vez mais sugada, não tem sequer a segurança de que sempre estarão empregadas. A indústria, que as convocou, só as faz virem quanto tem necessidades e, tão logo pode prescindir delas, abandonando-as sem a menor preocupação. (CASTEL, 1998, p.285).

Consequentemente a emergência da questão social na sociedade passa a requerer do Estado a adoção de políticas para seu enfrentamento. Assim, no final do século XIX, criam-se as primeiras legislações e medidas de proteção social para os trabalhadores, como forma de intervenção do Estado. Desta feita as políticas sociais implantadas pelo Estado funcionaram como instrumento para conter as massas operárias e como manobra para passar uma imagem de distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida.

A nova conjuntura econômica e social, oriunda da revolução industrial embutiu nas pessoas a noção de responsabilidade entre Estado e sociedade na manutenção da ordem social e provimento de condições que protejam os cidadãos, surgindo assim os direitos sociais. Expressão da ideologia da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), traz o Estado como responsável por “socorrer aqueles que não têm meios de subsistência, fornecendo trabalho ou condições de sustento para os que não possam desempenhar atividades laborativas” (MIRANDA, 2007, p. 4) apresentando referência a um modelo socioassistencial.

No final do século XIX, na Alemanha foi implantado um modelo de proteção social baseado na lógica do seguro, na tentativa de aliar justiça social com desenvolvimento industrial. Este sistema era financiado pelos empregados e empregadores com subsídios do Estado e ficou conhecido como modelo Bismarkiano, por ter sido implantado pelo

Chanceler Bismark. Assim baseados na tríplice obrigação contributiva: Estado, empregados e empregadores, tornavam-se responsáveis por “cobrir as contingências sociais, seja em virtude da ausência do trabalho, seja pela incapacidade laboral” (idem), dando início assim a previdência social. Mesmo sendo reconhecido um avanço para época e atendendo a lógica do mercado, pois só tinha direito quem contribuía, este modelo serviu de base para outros, como na França, que instituiu em 1898 a assistência à velhice e acidente de trabalho, seguida da Inglaterra em 1907.

Saindo da Europa, o México editou pela primeira vez um texto sobre seguro social, contemplado na Constituição de 1927. Posteriormente, em 1919, ano da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Tratado de Versalhes indicou a importância do seguro social em todos os países e recomendou sua inserção nas constituições federais.

A expressão seguridade social foi empregada pela primeira vez nos Estados Unidos ao criar medidas de “assistência e seguros, versando acerca do seguro desemprego e aposentadorias (ibidem), sem prévia contribuição dos beneficiários. “O Plano Beveridge, apresentado ao parlamento do Reino Unido em 1942, introduziu um novo conceito, o de seguridade social, considerado oposto à lógica do seguro” (BOSCHETTI, 2006, p. 39), produzindo concepção ampla de direito, porém com a contribuição de toda a população. A partir daí materializou-se o Welfare State (Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência), entendido como a atuação do Estado na implantação de políticas distributivas e integrativas.

Desde então vários instrumentos internacionais buscaram concretizar a seguridade como direito, tendo destaque a Declaração Internacional dos Direitos Humanos aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas – ONU, em 1948, onde “o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto do século XX. Trata-se de um documento de convergência e ao mesmo passo de uma síntese” (BONAVIDES, 2007, p. 574). Segundo Bobbio (2004, p. 50), foi “a única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade”.

A universalização da proteção social exige superar o embate entre sua alternativa securitária, vinculada ao trabalho, e a de cidadania, assentada em padrões civilizatórios da sociedade. Exige

também a provisão de cuidados, restaurações e aquisições pessoais. Esses acessos só ocorrem por meio dos direitos sociais que abordaremos a seguir.

2.2. Direitos sociais e a ampliação da cidadania

Segundo Marshall os direitos começaram a ser definidos a partir dos séculos XVII e XVIII, didaticamente da seguinte forma: os direitos civis foram conquistadas efetivadas no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX, enquanto os direitos sociais no século XX (apud COUTO, 2010). Na tentativa de compreender o campo dos direitos, autores como Bobbio (2004) e Coutinho (2000), classificam-nos a partir da ideia de geração. Os direitos civis e políticos são considerados de primeira geração, exercidos pelos homens individualmente fundamentados na ideia de liberdade e com intermediação do Estado; os de segunda geração são os direitos sociais, que são exercidos pelos homens através da intervenção do Estado no aspecto de proteção, e os de terceira geração, tratam do desenvolvimento da paz, do meio ambiente e da autodeterminação dos povos. Na concepção de Bobbio (2004) o elenco dos direitos do homem vem se modificando em decorrência das mudanças históricas, ou seja, vem permeado por interesse das classes, do poder e dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, inclusive das transformações técnicas.

Os direitos humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico. Esta nova realidade abre o debate sobre um novo contrato social não filiado exclusivamente ao contrato de trabalho, mas a um contrato entre forças sociais, políticas e o Estado, no processo de extensão do reconhecimento universal da cidadania em uma sociedade de tradição escravocrata e elitista que se mantém sob forte desigualdade socioeconômica (SPOSATI, 2007, p. 443).

O conteúdo dos direitos sociais se consubstancia na imposição das diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício de liberdade. Dessa forma as normas definidoras deste privilegia a igualdade social, especialmente a igualdade de acesso a bens materiais, ao considerá-la condição essencial para o exercício pleno de outros direitos. Vera Telles (2006), afirma que desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civil e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos, quais sejam:

Direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida

digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluindo o direito a férias remuneradas) e direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo (TELLES, 2006, p. 52).

Bonavides (2007, p. 564) reforça essa ideia, afirmando que os direitos sociais nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. Porém, os direitos sociais são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade, estes como “expressão de um patamar de sociabilidade, estão situados em um campo essencialmente político, pois são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e enquanto “estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais” forjam-se em um campo essencialmente contraditório (IAMAMOTO, 2007, p. 20). Ainda no que se refere à normatividade e aplicabilidade dos direitos sociais, Bonavides afirma que os direitos sociais

[...] passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram sua eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de recursos (BONAVIDES, 2007, p. 564).

Na concepção de Dagnino (2004) com o intuito de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, tivemos um terreno privilegiado do projeto democratizante, no que concerne as novas versões neoliberais de cidadania, bem como a formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, com concentração significativa nas lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania, para onde se dirigiu a participação da sociedade. Tendo como premissa de que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos sociais, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, Vieira afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de

mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (VIEIRA, 2009, p. 59).

A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos.

A vertente neoliberal influenciou significativamente os projetos políticos dos países latino-americanos, que engendrou na reestruturação do Estado e da economia, especificamente, no Brasil, “o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 99).

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, aos sistemas político-judicial.

Nesse aspecto, Dagnino (2004) levanta três questões, a primeira trata da percepção da cidadania como elemento constitutivo dos direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos; o segundo aspecto é que a nova cidadania não está vinculada a estratégias das classes dominantes e do Estado, mas pela constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), quando definem os seus direitos e lutam por reconhecê-los enquanto tais; o terceiro ponto refere-se a ultrapassar os conceitos liberais, tais como: reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político, pois os sujeitos sociais ativos querem o direito de participar na própria definição desse sistema, com vistas a transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder.

Entende-se aqui por “direito” um ordenamento normativo cuja força se concentra no aparelho estatal. As normas jurídicas têm o objetivo de impedir ações que possam levar à destruição da sociedade, mantendo, assim, a ordem, a paz social e a própria sobrevivência do grupo (BOBBIO, 2004).

Situação de Direito é entendida nesta obra como aquela em que se encontra o indivíduo quando são reconhecidas suas oportunidades de liberdade política, econômica e social, incluindo a possibilidade de ser criativo e produtivo. Berenice Couto, citando Carlos Nelson Coutinho, considera a presença dos direitos em uma dada sociedade como, a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada (2004, p.34).

Telles chama atenção para a profunda contradição entre a formulação das leis e sua regulamentação e efetivação, pois as percebe como avançadas em seus princípios genéricos, mas que promovem a exclusão ao serem regulamentadas, através dos “modos como tipifica situações e prescreve condições para o acesso a direitos” (TELLES, 2001, p. 8).

Na realidade, conforme a autora, trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica” e que tira “[...] a população trabalhadora do arbítrio – até então sem limite – do poder patronal, para jogá-la sob a tutela estatal” (TELLES, 2001, p. 22).

Segundo Osterne (2007) o fenômeno da cidadania é complexo, controvertido e historicamente definido, “tem-se a ideia de que a liberdade, participação e igualdade para todos são condições para uma cidadania plena” (p. 81), porém, na prática essas dimensões apresentam-se inatingíveis, pelo seu próprio caráter estigmatizado e ideológico identificado com o ideário liberal, no qual apenas alguns são considerados cidadãos. Percebe-se que a cidadania deve ser compreendida como fenômeno oscilante na relação indivíduo e sociedade, ou seja,

é fundamental, portanto, compreender a relação indivíduo e sociedade, mediada pela ênfase na cidadania, com o intuito de entendê-la ultrapassando a

consciência dos direitos e dos deveres, a saber, como qualidade integrada valorativamente ao processo de individualidade (OSTERNE, 2007, p. 83).

Assim, é preciso considerar a importância das conquistas legais, entretanto devemos considerá-las apenas um passo em direção a sua efetivação, pois se sabe que essa efetivação parte de um processo histórico com a capacidade de desvendar o momento presente e que todos os envolvidos nesse processo devem e precisam ousar, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indignidade da maioria da população brasileira.

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade, é sobretudo, uma política estabelecida para preservação da segurança, amparo, apoio, guarda, socorro e respeito à dignidade de todo os cidadãos.

A construção de um sistema de proteção social passa pela intervenção de diversos fatores como a luta de classes, a força política dos grupos organizados; as condições econômicas e o desenvolvimento das forças produtivas de um dado momento histórico, os quais interferem nas decisões políticas e econômicas com vistas a atender e garantir um sistema de proteção voltado ao interesse da população e a garantia dos direitos. Sua definição sofre várias variações nas palavras de Di Giovanne (BRASIL, 2005, p. 31):

“envolve formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações.

O desafio imposto à proteção social é superar a concepção de que atua nas situações só depois de instaladas, ou seja, depois que ocorre uma desproteção ou uma violação dos direitos. Contudo a proteção social exige que se desenvolvam ações de caráter preventivo por meio de políticas públicas capazes de elaborar medidas e formas de ação formuladas e executadas com vistas ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais, e não individuais,

Após essas informações sobre o surgimento da proteção social no mundo apresentaremos a seguir o nascimento do sistema brasileiro de proteção social.

2.3. A Proteção Social na realidade brasileira

No Brasil para se compreender a construção do sistema de proteção social é necessário analisar a origem do Estado brasileiro, o qual é fundado numa herança colonial baseada na tradição portuguesa patrimonialista e de centralização político-administrativa. Não havendo separação entre o público e o privado, com práticas ancoradas em prestígios e favores o qual favoreceu o clientelismo, onde o Estado alcança sua legitimação destruindo a noção de direito.

Durante o império prevaleceu a permuta de favores como moeda de troca que mediava as relações entre classes, entre pobres e ricos e entre políticos. Esta herança ainda esta incrustada na realidade do país.

O termo aposentadoria foi utilizado pela primeira vez na Constituição Federal de 1891, compreendido como um benefício concedido em caso de invalidez, restrito a funcionários públicos. Em 1929, o Decreto Legislativo Nº 3.724 atribuiu ao empregado a responsabilidade de arcar com as despesas de assistência médica e indenização aos empregados.

Em 1923, a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo Nº 4.682) autorizou a criação das caixas de aposentadorias e pensões para ferroviários, que seriam utilizadas para o pagamento de assistência médica, indenização, aposentadoria por invalidez, tempo de serviço e pensão por morte. A partir daí, outras caixas de pensões foram criadas visando à cobertura de riscos sociais, agregando trabalhadores de várias categorias profissionais (bancários, comerciários, industriais etc.).

Desde os anos 20, certas categorias profissionais estão asseguradas sob o regime da aposentadoria como seguro obrigatório denominado previdência social. A Lei Eloy Chaves, de 1923, tornou a aposentadoria um direito. Esta era financiada paritariamente pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregados e possuía o caráter de uma obrigação legal à qual os trabalhadores e empregados eram submetidos. A estrutura dos “seguros sociais” está implementada no Brasil desde o início do século XX. Os primeiros benefícios da previdência social eram bastante modestos e restritos a algumas poucas categorias, e assim eles permaneceram por vários anos (...) (BOSCHETTI, 2006 p. 69)

Até meados de 1930, o Brasil não entendia a pobreza como refração da questão social, sendo esta considerada como caso de polícia e tratada pelos aparelhos repressores do Estado. “Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos

esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos.” (SPOSATI, 2007, p. 41).

Na década de 1930 presenciamos o apogeu do fenômeno do populismo, que reproduz a relação direta do governo com a população. O Estado passa a promover políticas compensatórias com objetivo de controlar as tensões sociais e as lutas dos trabalhadores. A política social assume caráter contraditório, pois atende aos interesses do capital, na medida em que atenua as tensões e controla os trabalhadores, atendendo aos interesses dos trabalhadores, na medida em os benefícios são passados como direitos e reivindicações da população.

O modelo de proteção social instalado nesta época baseava-se no seguro, não sendo extensivo a todos os trabalhadores, mas apenas àquelas categorias reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. Esta cidadania condicionada pela inserção do trabalhador no mercado de trabalho ficou conhecida como cidadania regulada.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a utilizar o termo *previdência* (sem o complemento social) e assegurava assistência médica a gestante, assegurando a esta amparo antes e depois do parto, sem prejuízo de salário e emprego, além de prever a instituição da previdência mediante tríplice contribuição (Estado, empregador e empregado), garantindo cobertura em caso de velhice, invalidez, acidente de trabalho e morte. A Constituição Federal de 1937 inovou utilizando a expressão Seguro Social em substituição a previdência.

A expressão previdência social foi incorporado a Constituição Federal em 1946, mantendo o custeio tripartite do sistema, prevendo prestações relativas aos eventos maternidade, doença, velhice, invalidez e morte.

No Regime Militar ocorre a ampliação das políticas sociais, o reconhecimento de outras categorias profissionais e sua consequente inclusão no sistema de proteção social vigente. Estas medidas se configuravam como estratégias para legitimar o governo perante a sociedade e sanar as tensões. Inicia-se um processo de modernização com articulação do capital internacional, tendo com uma das suas estratégias o incentivo ao processo de privatização.

O seguro desemprego foi instituído pela Carta magna de 1967 embora tenha sido efetivamente instituído somente nos anos de 1980, assim como a garantia de aposentadoria integral para mulheres após 30 anos de trabalho.

Entre os anos de 1967 e 1977, foi instituída a integração do seguro acidente de trabalho à Previdência Social, o Programa de Assistência ao trabalhador rural e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, com o objetivo de integrar ações de assistência social, previdência social, assistência médica, administração financeira e patrimonial através do Ministério de Assistência e Previdência Social.

A década de 1970 e início da década 1980 foram marcadas pelas reações burguesas à crise do capital, e em consequência a insatisfação popular frente às condições de vida e de trabalho da sociedade brasileira. Neste período foram registradas as maiores taxas de desigualdade social.

(..). a fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos 1960, com consequência avassaladoras nas últimas décadas do século XX para as condições de vida e trabalho das maiorias, rompendo com o pacto dos anos de crescimento, com o pleno emprego keynesiano-fordista e com o desenho social-democrata das políticas sociais (BOSCHETTI, 2007, p. 112).

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira lutava pela ampliação dos direitos sociais, no mundo globalizado, inicia-se a no final da década de 1980 o modelo neoliberal, na contramão das reivindicações da sociedade. Atribui-se a crise do Estado aos gastos com políticas sociais, surgindo proposta de reduzir os gastos públicos com estas políticas, que passam a ser focalizadas, setorializadas e fragmentadas.

Nesse cenário, sobretudo a política de assistência social “começa a se configurar como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços como mecanismo político de amortecimento de tensões sociais” (SPOSATI, 2007, p. 42), ou seja, o Estado vê na assistência social uma via de mão dupla que pode ser utilizada como estratégia de ação na manutenção do sistema capitalista.

Diante desta crise os movimentos sociais conseguem incluir na Constituição de 1988 o conceito de seguridade social, mencionado no artigo 194 assim referido; “a seguridade 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”.

Este modelo de seguridade social não se constituiu enquanto sistema integrado, pois cada política que o compõem possui lógicas distintas, com órgãos, comandos e orçamentos específicos. A saúde é um direito de todos, possui caráter universal, a previdência social continuou na lógica do seguro, só a possui mediante contribuição e a assistência é para quem dela necessitar.

No caso específico da assistência social, objeto deste trabalho, analisaremos a seguir seu processo de organização no Brasil reconhecendo que tal processo ocorreu a partir de um conjunto disperso de práticas governamentais e não-governamentais, com frágil conexão em rede, ações com baixo ou nenhuma continuidade, que se ocupavam com ações pontuais, focalizadas e com distanciamento das funções de Estado longe de construir um sistema público capaz de articular e oferecer serviços, programas e projetos com vistas ao desenvolvimento social.

CAPITULO III - ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO SO SUAS

3.1 A Assistência Social no Brasil: uma velha prática social, uma jovem política pública.

A primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938. Segundo Mestriner (2001 p. 57-58):

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

Dessa forma, é nesse momento que se selam as relações entre o Estado e segmentos da elite, que vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções (auxílio financeiro) a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social. O conceito de amparo social neste momento é tido como uma concepção de assistência social, porém identificado com benemerência.

Portanto, o CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social.

A primeira grande instituição de Assistência Social brasileira foi a Legião Brasileira de Assistência Social-LBA, fundada em 1942, tendo com objetivo “o de ‘prover as necessidades das famílias cujos chefes haviam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra’” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1995, p. 257). Ainda segundo os mesmos autores a LBA surgiu:

... a partir de iniciativa de particulares logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade (*op.cit.*).

A LBA, ao expandir-se, passou a atuar em praticamente todas as áreas da assistência social, influenciando significativamente a própria dinamização, estruturação e racionalização da assistência social brasileira, que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. Segundo Sposati (2004, p.19):

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A idéia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.

Em Outubro de 1942 a L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2004 p.20).

A L.B.A. assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas.

Vale ressaltar que mesmo passado todos esses anos e as transformações ocorridas bem como as lutas travadas para que se estabeleça uma linha de fronteira entre a assistência como filantropia como assistencialismo e dela como direito, foi recorrente num depoimento de uma das entrevistas fazendo menção positiva quanto ao trabalho desempenhado pela LBA, conforme elucida o depoimento que segue:

“No tempo da LBA é que era bom a gente recebia aquelas cestas, a multmistura, aqueles leites e distribuía tudo nas creches, pra crianças desnutridas. Tinha também as festas nos Dias das Mães, do Dia das crianças, em todas tinham presentes e era a primeira dama do município que tomava a frente destas festas, cheguei a organizar uma ceia de natal para 4000 pessoas. Os idosos tinham toda quinta o forró, tinha o terço antes e a sopa depois. Na época de seca a gente recebia aquelas carradas de feijão e separava tudo em sacos pra dá pro povo, passei muita noite na minha casa separando feijão e milho. Agora é mais complicado”. (Gestora 08)

Segundo Sposati (2004) essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória da assistência social brasileira.

As formas de intervenção deste importante equipamento estatal eram fortemente marcadas pelo assistencialismo e pela discriminação. As pessoas eram submetidas a controles e exigências vexatórias. Por exemplo, elas eram obrigadas a apresentar “atestado de pobreza” para receber um rancho, uma medicação, uma vaga em uma instituição filantrópica.

O modelo organizacional da Assistência Social instaurado no Brasil e reforçado pela LBA que, na sua origem destinava a responsabilidade do auxílio social às primeiras damas dos prefeitos, governadores e Presidente da República, alimentava a cultura do favor, da benemerência e, conseqüentemente, da impossibilidade da construção dos sujeitos ativos. Os usuários submetidos a favores dependiam de ações pontuais da filantropia, e integravam a classe subalterna, composta pela classe explorada, ou seja, o conjunto de oprimidos.

Após as campanhas de impacto realizadas junto aos “convocados” de guerra, a Legião Brasileira de Assistência será a instituição a se firmar na área social, e sua ação assistencial não rompeu com as práticas assistencialistas que vigoravam no “enfrentamento” à questão social.

Em 1969, a LBA é transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas.

A ditadura militar cria, sob o comando de Geisel, em 1º de Maio de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS – que contém na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social, a qual, em caráter consultivo, vai ser o órgão-chave na formulação de política de ataque à pobreza. Segundo Mestriner (2001, p.168):

[...] Tal política mobilizará especialistas, profissionais e organizações da área. O Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza, então, seminário em Petrópolis (de 18 a 22 de maio de 1974), com 33 especialistas, visando subsidiar a iniciativa governamental.

Documento resultante deste seminário destaca a valorização da assistência social pelo MPAS e enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo ao caráter assistencialista e de simples complementação da previdência.

O processo de pauperização se acirra ainda mais no final desse período, exigindo do Estado maior atenção em todos os níveis. A política social direciona-se ao exército de reserva de mão-de-obra, usando essa demanda como uma justificativa para o crescimento do Estado. Há uma expansão de programas sociais como de Alfabetização pelo Mobral, casas populares – BNH, complementação alimentar – PRONAM e outros.

Assim, pelo binômio repressão x assistência, o Estado mantém apoio às instituições sociais e a assistência social deixa de ser simplesmente filantrópica fazendo parte cada vez mais da relação social de produção, mas:

A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje. (MESTRINER, 2001, p.170).

O período de 1980 a 1985 foi marcado por uma forte desarticulação com as propostas governamentais anteriores. Ocorre uma diminuição dos gastos com políticas sociais, entre outros fatores, fazendo com que o país sofresse uma desaceleração no crescimento, gerando aumento do desemprego, queda dos salários, contenção de gastos com assistência médica previdenciária, restrição dos financiamentos para habitação de interesse social e incapacidade Estatal de responder às demandas sociais no que diz respeito às necessidades básicas.

A questão social toma maior visibilidade com o fim da repressão, proporcionando um campo fértil para o desenvolvimento dos movimentos sociais, que com poder de pressão almejam legitimar suas demandas proporcionando visibilidade à assistência social ao lado das demais políticas públicas como estratégia privilegiada de enfrentamento da questão social, objetivando a diminuição das desigualdades sociais.

No período de 1985 a 1990, denominado de “Nova República” ou “Transição Democrática” marcaram a consolidação da Assistência Social como política pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988, resultado de ampla mobilização social que ocasionaram significativos avanços políticos e sociais e conferiram ao período o significado de “década da redemocratização”.

[...] Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais” dentre outros, passaram, de fato, a construir categorias-chaves norteadoras da constituição de um novo padrão de políticas social a ser adotada no país (PEREIRA, 2006, p. 152).

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, aprovada em 5 de outubro, trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social:

Art.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. (CF/88, 2003, p. 193.)

A Política de Assistência Social é inscrita na CF/88 pelos artigos 203 e 204:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

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

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

II-participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CF/88, 2003, p. 130)

Afirma Sposati (2004, p.42), que a Assistência Social, garantida na CF/88 contesta o conceito de “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

Insera-se portando a partir de 1988 a assistência social como política de proteção social, campo dos direitos sociais, da cidadania, da responsabilidade estatal e da universalização do acesso. “Todavia, esta inflexão, ocorrida já em ambiente de globalização, deixou a expansão de direitos sociais mais no campo de retórica do que em sua efetivação universal” (SPOSATI, 2001, p. 61).

Convivemos hoje com o capitalismo neoliberal que despolitiza as relações sociais e incentiva a competição de forma desordenada, gerando além do desemprego, pobreza, violência e perda dos vínculos familiares e comunitários. Nesse contexto, o papel da assistência social é, sobretudo de garantir os direitos, a gestão democrática e a participação dos usuários na política.

[...] um contexto marcado pelo crescimento da miséria, das desigualdades sociais e de constantes violações de direitos é que se coloca a importância da assistência social como política pública no Brasil. Num país que não chegou a construir um sistema de proteção social, em que a cidadania sempre foi um privilégio para os indivíduos no mercado, a defesa da política de assistência social, na perspectiva dos direitos, da justiça social, da distributividade e da cidadania, assume uma dimensão estratégica no sentido de ampliar a capacidade das classes subalternas de alterar o já dado, e construir novas possibilidades para a conquista de políticas sociais universalizantes, do seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e da construção da sua hegemonia (OLIVEIRA, 2007, p.21).

No contexto capitalista, porém, as políticas sociais não se propõem a sanar as desigualdades, ao contrário, fortalece a manutenção destas a custos políticos favoráveis, como forma de redução dos agravamentos dos conflitos sociais.

O Estado brasileiro historicamente vem exercendo papel centralizador no que diz respeito à implantação de políticas de desenvolvimento social e econômico, atuando sempre

como regulador das tensões e conflitos entre trabalho e capital. Com isso, nosso sistema de proteção social apresentou ao longo dos anos elevado nível de fragmentação, seletividade e intervenção focalizada.

A assistência social como política de proteção social governamental de redução da miséria, garantia de direitos e acesso a benefícios, serviços, programas e projetos, vêm sendo enfrentada, com debates e muitas dúvidas acerca de sua efetividade, tanto no que tange ao objetivo do Estado capitalista em sua promoção, quanto no que diz respeito, principalmente no quesito qualidade, recebido por sua clientela.

Torna-se imprescindível assumir importantes desafios como romper com a imagem de reduzir a assistência a um mecanismo voltado para o emergencial ou de reduzi-la a ações paliativas, assim, o “conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais gerada pelo modo de produção” (SPOSATI, 2007, p. 64). Deve ser pensada como política de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, ou seja, transitar “do campo do assistencialismo capitalista para o campo da política social” (YAZBEK, 1998, p. 55).

3.2. A Lei Orgânica da Assistência Social

Conforme Boschetti (2006, p. 179), as intervenções assistenciais predominantes no Brasil até a década de 1980 faziam da assistência social uma estratégia de “ajuda provisória às 'incapacidades’” individuais e um instrumento clientelista dos poderes públicos”.

Sentindo a necessidade de reverter esse quadro, em 1985, o Movimento pela Constituinte incluiu a Assistência Social como um direito social a ser defendido. De fato, em 1988, conforme já citado, a Constituição Federal instituiu a Assistência Social como política pública. No entanto, criou-se um hiato entre a legalização e a efetivação da Assistência Social como direito social e responsabilidade pública. Berenice Couto (2004) em sua tese de doutorado trabalha essa questão observando que a Constituição Cidadã nasceu em um contexto nada favorável. Ao mesmo tempo em que o Brasil experimentava os primeiros passos de democracia após duros anos de opressão e ditadura, era-lhe, exigido ao mesmo tempo adequar-se aos novos ditames da economia de mercado, impostos pelo capitalismo contemporâneo.

Apesar dessa contracorrente e graças à luta de diversas organizações da sociedade civil, a política da Assistência Social foi teimosa e desajeitadamente se instalando. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Nº 8. 742), aprovada em 07 de dezembro de 1993 foi “produto de mobilização de segmentos sociais organizados com o objetivo de fortalecer a concepção da assistência social como função governamental e pública” (RAICHEIS, 2007, p. 123) servindo como medida legal de regulamentação do disposto na Constituição Federal de 1988 e definindo-a claramente como um direito do cidadão de responsabilidade pública.

Artigo 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Sob esse prisma merece destaque as parcerias que se efetivam entre poder público e a sociedade, sobretudo quando financiadas pelo primeiro, para o cumprimento de responsabilidades públicas. Pressupõe, no caso da assistência social pós-CF/88, a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução e no exercício da regulação para o alcance de todos.

Após a promulgação da LOAS percebemos a amplitude que a legislação vem tomando frente às necessidades por políticas públicas, temos: em 1994 foi promulgada a Lei n.º 8.842 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso; em 1995 foi regulamentado o Benefício de Prestação Continuada – BPC; em 2001 foi regulamentada a Lei n.º 10.216 que trata da proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, redirecionando o modelo assistencial em saúde mental; em 2003 é instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e também a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, foi promulgado o Estatuto do Idoso pela Lei n.º 10.741/03.

Segundo Oliveira,

é preciso considerar que as conquistas legais significam apenas um passo em direção a sua efetivação. Isto exige dos que não acreditam no fim da história a capacidade de desvendar o momento presente e “ousar remar contra a corrente”, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

Marcando um novo momento no que tange ao reconhecimento da assistência social como política pública de garantia de direitos, a LOAS expressou mudanças fundamentais nas estratégias de combate a pobreza e subalternidade a que se submetem milhões de brasileiros.

Marcado pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e da garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2005, p. 32).

A LOAS apresenta em seu texto à política de assistência social como um política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Existem diversos autores que compartilham da discussão do que exatamente quer dizer prover os mínimos sociais, o que significa e qual é realmente a função da política de assistência social no Estado capitalista, chegando a afirmar que “há uma velha, constante e infundável discussão sobre o conceito da Assistência Social, mas muito pouco existe sobre ele” (DRAIBE apud SCHHONS, 2004, p. 24).

Tomamos como referência para a discussão de mínimos de provisão, Potyara Pereira que afirma a necessidade de se ter claro quais são as responsabilidades de provisão de necessidades básicas da política assistencial, evitando a confusão entre “necessidades sociais com preferências individuais”.

[...] o primeiro dispositivo da LOAS, que trata da definição da assistência social e a identifica como política de provisão de mínimos sociais para satisfazer necessidades básicas, até hoje não foi regulamentado nem devidamente decodificado. Em decorrência, tem-se no país, uma política devidamente codificado. Em decorrência, tem-se no país, uma política de assistência social sem parâmetros coerentes e confiáveis a respeito dos *mínimos* que deverá prover e das necessidades básicas que deverá satisfazer (2006, p. 10).

A autora enfatiza a distinção entre os conceitos de mínimos e básicos, como sendo incompatíveis, afirmando que “o básico expressa algo fundamental, principal, primordial (...)” e o “mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos (...)”.

Esta concepção minimalista da assistência social que visa a sobrevivência da pessoa humana é argumentada por Aldaíza Sposati, para quem “estabelecer mínimos sociais é mais que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de outro estatuto de responsabilidade pública e social”. Nesse sentido a assistência social deve ser vista de forma afirmativa e ampliada, como uma política que visa incluir socialmente as pessoas, garantindo a sobrevivência e o desenvolvimento humano.

Então quem seriam os beneficiários dessa política? A LOAS define como sendo “todo cidadão em situação de incapacidade ou de impedimento permanente ou temporário, por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, de prover para si e sua família, ou ter por ela provido, o acesso à renda mínima e aos serviços sociais”. (LOAS, Art.3º). Essa definição não conseguiu romper com a cultura assistencial, que vê o destinatário da Assistência Social, como carente, necessitados, coitado ou miserável, desprovido da condição de ser de direitos.

A LOAS não garantiu recursos nos orçamentos para o provimentos dos benefícios, serviços, programas e projetos que previa em seu texto. Ficando sua legitimação enquanto política pública sujeita a vontade de gestores se configurando no imaginário da administração pública como uma “política pobre para pobres”. Sofrendo ainda duras críticas sobre seu caráter excludente, elegendo seletivamente os mais pobres entre os pobres.

Contudo a LOAS trouxe a inovação do controle social dos usuários na política, criando espaços de discussão e deliberação como as conferências a nível estadual, municipal e nacional. Instalou ainda instrumentos para esse controle como os planos e fundos específicos, os quais estão sob o julgo dos conselhos municipais, principal instância de controle social a nível local, além de revitalizar os fóruns. Essa abertura de participação foi fundamental para a construção de uma resistência formada por entidades, pesquisadores, movimentos sociais, usuários e trabalhadores.

Em consequência, nas primeiras conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social, realizadas em 1995, emergiram duras críticas a essa primeira experiência de instalação da política da Assistência Social sob a égide dos princípios constitucionais. A LOAS foi um claro exemplo do “desvio” de um processo democrático que resultou em

“seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática; pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestados sem regularidade; ausência de regras claras ou

sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e sociedade (...) (LOPES, 2006, p.78).

Já naquela conferência (1995) “foram expressas manifestações e deliberações pela institucionalização do que viria a tornar-se o SUAS, sem, contudo encontrar eco em ações normativas consentâneas” (SPOSATI, 2006, p. 102).

Segundo a mesma autora na II Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 1997, uma das principais constatações “foi a dos avanços decorrentes dos rearranjos institucionais que a LOAS havia provocado”. Com avaliações sobre a gestão da assistência social que teria se democratizado e descentralizado, mas mantinha fortes marcas tradicionais, de padrão conservador.

Ainda em 1997 foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica/NOB que conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social. Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social. No mesmo ano, foi editada uma Norma Operacional Básica de conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social.

Esses instrumentos normativos estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação. Criam, por exemplo, conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social, Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, além de Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites.

Na III Conferência Nacional de Assistência Social, em 2001, o foco do debate se concentrava sobre os novos rumos adotados pelas três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal) na gestão da política de assistência social.

É certo que a história da Política de Assistência Social, não termina com a promulgação da LOAS, visto que esta Lei introduziu uma nova realidade institucional, propondo mudanças estruturais e conceituais, um cenário com novos atores revestidos com novas estratégias e práticas, além de novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, confirmando-se enquanto “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das

demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo” (YASBEK, 2004, p.13), assegurando-se como direito não contributivo e garantia de cidadania.

3.3. A Política Nacional de Assistência Social: novos horizontes à Assistência Social Brasileira

Com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foram definidas os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social. Contudo sua implementação como pressuposto legal não significou a superação da concepção conservadora e uso histórico da assistência social no campo do assistencialismo, clientelismo e benemerência eleitoreira, este é um longo caminho que continuamos a trilhar.

Na gestão do presidente Lula deu-se o resgate a valorização dos espaços democráticos para execução de alternativa de poder e projeto de política pública de proteção social para o Brasil

A convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social pelo presidente Lula, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política e começou a particularizar esse novo tempo e a recondicionar as expectativas contidas. (LOPES, 2009, p. 79).

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos” indicou uma superação do desmonte da política da Assistência Social propondo a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A instituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em seu âmbito, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, numa relação compartilhada com a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) T e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no Diário Oficial da União de 28/ 10/ 2004, que traz a intenção de, coletivamente, redesenhar a assistência social no Brasil através da implementação da NOB-SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social). O texto final da NOB-SUAS é aprovado em julho de 2005. Trata-se do documento regulador e normatizador da política da Assistência Social. Hoje ele orienta o SUAS que passou a ser o sistema formal de garantia da proteção social concebida enquanto direito do cidadão e responsabilidade pública.

A PNAS materializou a assistência social como indispensável na construção da Seguridade Social brasileira, apontando seu caráter de política de proteção social, priorizando três vertentes com vistas à maior aproximação do cotidiano com seus riscos e vulnerabilidades: as pessoas, as suas circunstâncias e a família.

Em conformidade o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Também destacar que a PNA pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências do governo federal, governos estaduais e municipais na provisão das ações sociassistenciais, de acordo com o preconizado em leis específicas da assistência social e deliberado em conferências, conselhos e comissões de gestão compartilhada bipartite e tripartites, permitindo desta feita a participação popular na gestão da política. Assim, “frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização

permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação” (BRASIL, 2005, p. 14).

Outro ponto inovador carecido refere-se ao reconhecimento das demandas setoriais e segmentadas, considerando para isso as desigualdades sócio-territoriais, permitindo trabalhar em cada território com o exame de suas próprias necessidades e vulnerabilidades. Para melhor compreensão destes fatores a PNAS se utiliza da divisão dos municípios por número de habitantes sendo considerados municípios de Pequeno Porte I aqueles com população até 20.000 habitantes, municípios de Pequeno Porte II aqueles com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, municípios de Médio Porte aqueles com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, municípios de Grande Porte aqueles com população entre 100.000 e 900.000 habitantes e Metrôpoles as cidades com mais de 900.00 habitantes.

Essa aproximação com a realidade dos territórios permite que esta política inaugure outra perspectiva de análise, quando torna visível aqueles tradicionalmente vistos como invisíveis ou excluídos população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência.

Assegurando a centralidade na família na provisão de serviços, programas, projetos e benefícios, entende esta enquanto “conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade”, a política tem como objetivo: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária; (BRASIL, 2005, p.27).

Inovadora, a PNAS estabelece que a assistência social deva ser organizada e prover uma rede de serviços, conferindo ao usuário⁷ “maior eficiência, eficácia e efetividade”

⁷ São usuários da assistência social segundo a PNAS/2004 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.(pg.)

(BRASIL, 2005, p. 14) nos serviços prestados, a fim de que, através do acesso a bens e serviços, desenvolvam suas capacidades, autonomia e protagonismo.

Entender a rede de serviços socioassistenciais na perspectiva da PNAS não se resume a ótica de uma junção de entidades presentes no território. Torna-se um desafio romper com construções culturais de que as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais operacionalizam programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com o espaço público, oferecendo serviços seletivos, com direções centralizadoras e na maioria das vezes com vínculos políticos partidários.

A PNAS aponta a metodologia de rede como estratégia garantidora do sistema ancorada nos conceitos de integralidade, subsidiariedade e complementaridade. A rede é uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território.

Destaca ainda a PNA o controle social como um de seus eixos estruturantes. Ele é considerado um “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (MDS, 2005, p. 51). Entende-se por processo de gestão política, as prioridades estabelecidas para distribuir os recursos da Assistência Social. Os processos de gestão administrativa são as formas organizacionais de distribuição dos recursos, definição de responsabilidades. Os processos financeiros são as formas de repasses, instrumentos de prestação de contas. Já o processo técnico-operativo é a forma como irá operacionalizar-se a política da Assistência Social, conforme as disposições estabelecidas na NOB-SUAS .

Chama a atenção o fato que o controle social não se limitar ao controle do financiamento, isto é, não fiscalizar apenas a quantidade de recursos do fundo público destinado à Assistência Social. Seu significado, e, conseqüentemente, seu exercício é mais amplo, pois prevê o controle de diretrizes da administração, da ação técnica e da destinação dos recursos. A NOB-SUAS retoma o controle social como um dos princípios organizativos dessa nova política da Assistência Social, considerando-o um sistema democrático e participativo dos usuários. A partir disso, é importante observar que o diferencial do SUAS está localizado, justamente, nesse item. Para finalmente garantir a emancipação dos seus usuários, o SUAS precisa garantir mediações para o protagonismo desses usuários. A NOB-

SUAS confirma quando esclarece que, “Trata-se, efetivamente, de gerar um modelo emancipatório” (MDS, 2005, p. 89). Tal objetivo é possível ao se efetivar a concepção democrática do controle social, afirmando ainda “A dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços” (MDS, 2005, p. 93).

Para a Assistência Social constituir-se, finalmente, como “política” na ótica do direito social, é imprescindível a presença do usuário na esfera decisória. Os usuários da proteção social não devem ser considerados

como meros *usuários* ou *beneficiários* dos serviços assistenciais, mas como sujeitos portadores de direitos legítimos que encontram no espaço público um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de demandas sociais (RAICHELIS, 2005, p. 285).

Em relação às proteções afiançadas a PNA introduziu uma organização da assistência social em: proteção social básica e proteções sociais especiais de média a e alta complexidade.

A proteção social básica tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento das potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33), incentivando o protagonismo com vistas à integração ao mercado de trabalho. Com a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Sociassistenciais, Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ficam intuídos os Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e os Serviços de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos, agregando ainda à proteção social básica a cobertura do Benefício de Prestação Continuada – BPC e os benefícios eventuais.

Os Centros de Referências da Assistência Social – CRAS é a unidade pública voltada à execução dos serviços de proteção social básica, estes devem ser instalados em áreas de vulnerabilidade social, com ações programadas e planejadas junto à rede sociassistencial do seu território de abrangência.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (BRASIL, 2005, p. 34).

A proteção social especial é uma modalidade de atendimento destinada as famílias e indivíduos que estão em situação de violação de direitos, dividindo em Proteção Social Especial de Média Complexidade, que atende aqueles cujo vínculo comunitário e familiar não foi rompido, com o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação Serviço à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoa com Deficiência, Idosos e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, os quais são oferecidos nos Centros de Referências Especializado da Assistência Social – CREAS.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade garante proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protetivo, aqueles que se encontram sem referência. Estas pessoas podem ser atendidas por meio do Serviço de Acolhimento institucional, nas modalidades de Abrigo, Casa – Lar, Casa de Passagem e Residência individual, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades públicas e de Emergências.

A leitura da PNAS/2004 revela inúmeras mudanças e avanços no que tange ao marco teórico, a estrutura organizativa e aos mecanismos de gerenciamento e controle social da nova política, os quais passam a ser oferecidos numa perspectiva de um sistema único o SUAS assim, precisam ser considerados com um todo o que expressa a ideia que uma parte, por mais significativa, não pode representar a totalidade.

Efetivamente o modelo do sistema descentralizado e participativo previsto na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em seu artigo 6º e reafirmado pela Política Nacional de Assistência Social, em 2005, introduzem mudanças nas referências conceituais, na estrutura organizacional e na lógica de gerenciamento e controle social das ações. Estas e outras inovações trazidas por este sistema serão apresentadas a seguir.

3.4. . Sistema Único de Assistência Social – SUAS: novo modelo de gestão

A partir da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/ SUAS, publicada em 2005, ano da V Conferência de *Assistência Social*, onde registrou-se um pacto em favor de um mutirão nacional intitulado “*SUAS – Plano 10 - Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social*”, tivemos grandes avanços no que tange a organização e estruturação dos serviços socioassistenciais, uma vez traçadas as diretrizes de atendimento e acompanhamentos das ações tornaram-se mais claras o caráter de política pública.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sociassistencial e, ainda eixos estruturantes e de subsistemas (BRASIL, 2005, p. 39).

Após a realização da V Conferência, tornou-se necessária uma agenda especial em torno da avaliação dos caminhos percorridos e uma relevante pauta de deliberações assim em 2007 foi realizada a VI Conferência com o tema *Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (Suas)*.

A participação do usuário foi o foco da VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, com o tema geral: “*Participação e Controle Social no SUAS*” deliberou dentre outros avanços ao SUAS o aumento do cofinanciamento dos governos estaduais aos serviços socioassistenciais e do Governo Federal a todos os Municípios que possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como também maior democratização dos Conselhos com a participação efetiva dos usuários dos programas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) além de e reafirmar o compromisso de apoio às famílias pobres.

A VIII Conferência realizada em 2011 com o tema geral: “*Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios*”, teve de diferencial todo um movimento nacional pela legitimação do SUAS que culminou na mais importan-

tes conquistas para o setor a sanção do Projeto de Lei do Suas e o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria.

Apenas em de junho de 2011 foi aprovada Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como política de Estado. De acordo com a lei, o país passa a contar com um formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre governo federal, estados e municípios, com participação de seus respectivos conselhos de assistência social e ainda das entidades e organizações sociais públicas.

Os eixos estruturantes do sistema são a matricialidade sociofamiliar; a definição do território como *locus* da descentralização; novas bases de financiamento, controle social e participação popular, além de inúmeros quesitos que repercutem na política de recursos humanos. Inova ao introduzir sistemas de informação, avaliação e monitoramento, seguindo-se uma nova conceituação de vigilância social, proteção social e defesa social institucional. e privadas que prestam serviço nessa área.

Por sua vez, como sistema, este arranjo propõe pela primeira na história do País, sob a primazia da responsabilidade do Estado, a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais a milhões de brasileiros, em diferentes faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação com destaque a representação de usuários nas instâncias de controle social e conferências.

Este aspecto importante referente ao controle social intuído pelo SUAS, configura-se como um grande desafio na implementação e consolidação da Política Pública de Assistência Social, visto que a participação popular ainda apresenta-se fragilizada e inóspita, pois é necessário a criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil nos conselhos, em especial dos usuários da política pública de assistência social, enquanto sujeitos de direitos e não apenas como cidadão consumidor de serviços sociais. A sociedade civil organizada, os usuários, os gestores públicos de assistência social e os profissionais da área esperam que

a Política de Assistência Social ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil capaz de resistir e constituir-se enquanto possibilidade, na correlação de forças entre

Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente), realizar o controle social necessário a garantia e efetivação dos direitos (LAJÚS, 2009, 173).

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente ou através de convênios com, por órgão e entidades ou organizações sem fins lucrativos de assistência social, instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público constituindo assim a “rede sociassistencial”, estratégia garantidora do sistema.

A consolidação enquanto sistema implica ao SUAS a oferta continuada e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação. Assim a rede socioassistencial prevista no SUAS está articulada em torno da proteção social que, do ponto de vista do sistema, articula-se em proteção social básica e especial, como anteriormente explicitada, prevendo a oferta de serviços, programas , projetos e benefícios.

Os serviços previstos no SUAS são atividades continuadas, previstos no art. 23 da LOAS, visando a melhoria da vida da população usuária e cujas ações estejam voltadas para o provimento das necessidades básicas, observando os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos na referida lei.

Nessa perspectiva, percebemos uma nova relação entre serviços, benefícios, programas e projetos, com ações mais articuladas, frente às demandas socialmente postas nos territórios dos municípios, onde está a população efetiva e potencial da assistência social.

Os programas por sua vez compreendem ações integradas e complementares, legitimadas no art. 24 da LOAS, com objetivo, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Os projetos, definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS estão caracterizados no SUAS como investimentos econômicos nos grupos populacionais em situação de pobreza buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do

padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com as PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo contudo, voltaram-se às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

Os benefícios disponibilizados à população não sofreram grandes modificações no sistema, passaram a integrar as ações de proteção social básica, sendo executados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS de forma direta bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS.. O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, provido pelo Governo Federal, consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso, pessoa com 65 anos ou mais, e as pessoas com deficiência que comprovem não ter meios de suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Estão sendo operacionalizados a nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao usuário. Os benefícios eventuais, previstos no art. 22 da LOAS visam cobrir provisões gratuitas disponibilizadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida. Os benefícios de transferência de renda são operacionalizados por meio de programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando ao combate à fome, a pobreza e a outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

Estamos em processo de construção e no que se apresenta atualmente como Sistema, temos novos instrumentos, operações e logísticas que deveriam está à serviço da população quando no requerimento dos seus direitos sociais, bem como na própria conscientização dos direitos que possui, contudo foi elucidado pelos entrevistados neste trabalho que persiste o aspecto tutelador da política, onde segundo Sposati (2007, p. 436) “a assistência social é colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores.”

Segundo Sitcovsky (2010) é complexa a trama da intervenção do Estado nas contradições sociais, que no caso da assistência social intervém na questão social. Considerado o lugar que esta vem assumindo na proteção social brasileira nos últimos anos,

o autor afirma que com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através de seus dois principais mecanismos, quais sejam, o peso dos programas de transferência de renda, pois percebe-se que a Assistência Social no Brasil, no campo dos direitos sociais, vem se expandindo quase que totalmente via programas de transferência de renda, através do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada e, a “nova” relação Estado e sociedade civil assentada na construção da rede socioassistencial, são os elementos que vem estruturando a assistência social enquanto política pública de garantia de direitos e acesso à cidadania no Brasil.

É nítido a estruturação dos objetivos da Assistência Social com a implementação do SUA, contudo introduziu enormes tensões na sua operacionalização, principalmente porque propõe uma regulação voltada a padronização dos serviços assistências no território nacional, não tendo o cuidado durante o processo embrionário quando no momento de elaboração respeitar as características culturais, sociais e a própria dinâmica das relações sociais. Oferecendo serviços, projetos e programas formulados em gabinetes a nível nacional, sob indicadores que podem até refletir informações estatísticas /quantitativas e portanto parciais sob o público a ser atendido, mas que não podem ser único direcionador da elaboração, pois já é consenso que o público da assistência social é heterogêneo em territórios diversos, apresentando demandas e necessidades protetivas diferenciadas segundo recortes étnicos, de gênero, dependência, entre outros.

(...) “A política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias: os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem. Se agem dentro de organizações, digamos, têm de se compor com regras e rotinas que freiam parâmetros de atuação. Além do mais, as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com o legado histórico, tradições, culturas e também com correlações de forças “ (...) Os sujeitos, por sua vez, movem-se animados por muitas coisas: pela posição objetiva no processo produtivo e por interesses (econômicos ou políticos), mas também, e talvez sobretudo, por valores, ressentimentos, paixões e utopia. A visão dialética dedica-se a articular todas essas dimensões. “(NOGUEIRA, 2004: 243).

Isso não significa que não tenhamos um sistema que defina parâmetros, padrões, critérios; porém não pode ser invadido ou sufocado a autonomia de municípios sob pena de novamente não conquistarmos efetividade, conquistaremos apenas padronizações. Sobre este ponto a fala da gestora deixa nítido esse foço entre o que precisa ser feito e o que deve ser feito.

“Não vou mentir é muito difícil. A gente tem muita coisa pra fazer e não faz, talvez nem faça. A coisa já vem fechada, redondinha, não tem como adequar, adaptar a nossa realidade, isso torna tudo muito difícil. Dedicamos mais tempo preenchendo os dados que aqueles sistemas nos cobram do que realmente fazendo aquilo que as pessoas nos cobram, aquilo que elas realmente estão precisando. Não dá tempo nem de planejar. A coisa chega e já tem que botar par rodar”. (Gestora 03)

Elaborar estratégia para mediar esta tensão é tarefa do gestor municipal da assistência social, o qual é convocado a assumir papel estratégico entre o que é posto em sua realidade por meio da dinâmica reprodutiva das relações sociais e o que é cobrado a executar enquanto política pública.

O SUAS funda-se na ideia não apenas de um novo modelo de gestão, diferenciando-se de qualquer iniciativa nesse campo, mas na noção do direito à proteção social ancorada na cidadania, abandonando as práticas minimalistas de atenção social ao requalificar essa política de seguridade social como dever do estado da direção da universalização. (TAPAJÓS, 2006, p. 186).

Analisar esta importante função demandada ao gestor compreende o objeto de investigação do nosso trabalho, por entendermos que a qualidade dos serviços sociassistenciais assim como o reconhecimento desta política como direito perpassa pela ruptura de vícios historicamente construídos de política de caridade, com ações fragmentadas e pontuais dissociadas das reais necessidades e longe de garantir proteção e desenvolvimento social à população.

Em seguida discutiremos essas e outras novas funções demandas ao gestor municipal da política de assistência em tempos de SUAS fazendo uma viagem pelo universo de representações que estes sujeitos constroem a cerca da assistência social enquanto política pública e da relação desta com o cenário local.

CAPITULO IV - A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CERÁ EM TEMPOS DE SUAS E A COMPREENSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Descobertas e evidências.

4.1. A gestão da Assistência Social no Ceará em tempos de SUAS: nova arquitetura de gestão pública?

A Política Nacional de Assistência Social - PNA/2004 e a implantação do SUAS produziram mudanças substantivas na gestão pública da assistência social. A figura do gestor é cobrada a se apoderar de conhecimentos técnicos e operacionais, conceitos-chaves tais como democratização, participação, níveis de gestão, descentralização, comando único, instâncias de pactuação, porte populacional, território, controle social e outros que passaram a fazer parte do cotidiano institucional da gestão.

O gestor público municipal da assistência em tempos de SUAS assume uma função estratégica, é dele a responsabilidade pelo comando único, são suas as funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e de controle social.

O SUAS se caracteriza por ser um sistema que estabelece novos instrumentos de gestão, de intervenção, de deliberação, de pactuação e de acompanhamento. A NOB/SUAS aponta claramente que o plano de assistência social, o orçamento, o monitoramento, a avaliação e a gestão da informação, assim como o relatório anual de gestão constitui-se em instrumentos privilegiados de gestão.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social. (BRASIL, 2005, p. 37).

Deste feita o gestor municipal da assistência social é convocado a desempenhar um papel de protagonista na operacionalização do SUAS. Para isso faz-se imprescindível à presença de um sujeito capaz de compreender as modificações e os desafios impostos pelo sistema, capaz de se adaptar às novas oportunidades, isso requer habilidade, senso crítico e, sobretudo um olhar voltado a reconhecer a assistência social como política pública de direito, que se propõem a gerar proteção social e promoção do desenvolvimento social.

Diante dos desafios que se apresentam à operacionalização do SUAS, torna-se inegável a necessidade de formação e qualificação por parte destes gestores municipais. Durante a pesquisa interrogamos gestores com diferentes formações e distintos níveis de escolaridade, verificamos diferenças significativas nas análises dos que possuem formação específica na área de assistência social, daqueles outros gestores que possuem outra formação. Para elucidar esta constatação apresentamos duas análises sobre a assistência social e a própria condição de gestor municipal.

A Assistência Social é uma política pública, não contributiva que garante os mínimos sociais aos cidadãos. Hoje nós temos a Política Nacional de Assistência Social norteando a política municipal que executamos hoje aqui no município, tudo de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços e a gente enquanto gestor entende que assistência social não é mais aquela ação voltada para o coitadinho, mas sim para garantia de direitos de um sujeito que está ativo na sociedade independente da vulnerabilidade que ele esteja inserido. Cabe a nós da assistência social estarmos intervindo na realidade dele com as demais políticas setoriais fazendo com que ele retorne à condição de sujeito ativo com seus direitos garantidos na sociedade. (GESTORA 02).

Agora eu vou puxar pra minha categoria, para a minha especialidade que é administração de empresa. Existe esta questão de o Secretário de Assistência Social ser uma pessoa formada em Assistência Social e eu contesto muito isso porque a maioria dos médicos que assumiram as Secretaria de Saúde não se saíram bem. Eu acho que o gestor acima de tudo tem que ser um administrador. Pra qualquer cargo público você tem que ter coração, você tem que ter sensibilidade, você pode ter qualquer formação, pode vir de Harvard⁸, pode vir de onde for, se você não tiver o coração, se você não tiver a sensibilidade de olhar pro outro e pensar “poderia ser eu” e pensar em ajudar ele como uma pessoa próxima a você. Então se você não fizer o bem sem olhar a quem. Se você não procurar praticar isso, não pode ser um gestor da assistência social. É difícil, mas se você não procurar fazer isso, você pode ser brilhante, ter prêmios e tudo, mas você não vai pra canto nenhum. Eu acredito na lei da Ação e da reação. (Gestora 08)

Estes depoimentos demonstram uma diferença significativa de perspectivas, a Gestora 02, expressa um entendimento de assistência social dentro da proteção social como direito, vislumbrando o usuário da política como sujeito ativo, que pode estar numa condição de vulnerabilidade, mas que apresenta condições de superar esta situação, reconhecendo ainda a entrevistada que cabe também ao gestor municipal a função de conduzir o beneficiário à superação desta condição por meio de sua habilidade em intervir na realidade deste indivíduo com políticas públicas que ofereçam um leque de possibilidades. Por sua vez

⁸ A **Universidade Harvard** (em inglês *Harvard University*) é uma das instituições educacionais mais prestigiadas do mundo, bem como a mais antiga instituição de ensino superior dos Estados Unidos. Desde 2003, é eleita a melhor universidade do mundo.

a Gestora 08, mesmo sendo graduada, demonstra uma concepção equivocada e associa a assistência social à ajuda ao próximo, apresentando como a sensibilidade como instrumento de gestão. Esta concepção se distancia do que a maioria dos profissionais que assume uma postura crítica, postulam para a política de assistência social. Ao entender que uma política pública trata de necessidades sociais individuais e coletivas, ainda que essas se manifestem concretamente em situações e pessoas, é preciso que a gestão tenha competência e conhecimento na atenção, superação e até mesmo prevenção dessas necessidades.

Cabe assinalar que isto é particularmente relevante no contexto das políticas sociais, em especial da assistência social, que trava uma constante batalha para ser reconhecida por seus usuários, entidades, técnicos e neste caso gestores, como política pública de direito. Nas palavras de Sposati,

Um modelo de proteção social não contributiva par o Brasil resulta não só da implantação de novos programas de governo, mas de mudanças mais incisivas que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos. (SPOSATI; 2009, p. 19)

Importa registrar que nossa pretensão não foi o de realizar uma análise sobre o perfil do gestor da assistência social, sua formação e seu conhecimento técnico-científico. Contudo acreditamos que o processo de gestão esta diretamente associado ao planejamento, o qual irá orientar ações de intervenção e como planejar uma política sob uma compreensão equivocada, dissociada de seus reais objetivos. Que ações serão implementadas dentro de uma perspectiva de assistência como favor, como doação, como uma atitude de “fazer o bem”. Cabe aqui nossa reflexão e inquietação enquanto assistente social e gestora, em questionar as bases conceituais em que esta sendo construído este sistema único de assistência social brasileiro.

Entendemos que a gestão de uma política social não é uma atribuição prerrogativa do Assistente Social, mas seguramente é uma de suas competências. Nas palavras de Iamamoto (2002: 52), as competências “expressam a capacidade de apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional, mas a ela concernente em função da capacitação dos sujeitos profissionais”. Assim os assistentes sociais por conta de sua formação apresentam elementos de ordem teórico-metodológica que os auxiliam na prática operativa expressa nas diretrizes de operacionalização do SUAS.

Reconhecemos em outros depoimentos as dificuldades vivenciadas por alguns gestores em formular respostas a algumas questões solicitadas, demonstrando pouco domínio sobre a Política o que gerou, por vezes, respostas que demonstravam equívocos e incoerências.

A assistência social pra mim é o conjunto de leis que regem a Constituição e nós gestores trabalhamos para desenvolver estas leis através de um trabalho social atendemos as pessoas mais carentes do município. (Gestora 07)

A assistência social não funciona muito porque o povo que trabalha com ela, não trabalha o social, muitas vezes as pessoas que fazem o trabalho social, por falta de informação não “dá a vara pra ensinar a pescar”. (Gestor 06)

Entendemos que essa dificuldade de compreensão das questões, reflete a diversidade da dinâmica de implantação da política neste momento e o desconhecimento dos gestores em relação ao real significado da assistência social. Esta política possui uma complexidade teórico-metodológica que estava escondida sobre uma operacionalização voltada para o conjunto de ações emergenciais, pontuais, sem efetividade e afetas ao campo da benemerência e filantropia impedindo que a política fosse reconhecida como campo que produz conhecimento. A PNAS e o SUAS trouxeram à tona conceitos volumosos e densos que podem ser de difícil compreensão para alguns interlocutores envolvidos na gestão.

Esta dificuldade de compreensão dos instrumentos de gestão foi exposta com maior clareza no momento de observação durante as reuniões dos colegiados quando observamos as expressões e os cochichos no momento de apresentação de pautas que elucidava discussões de cunho técnico-operativo como as estratégias para o cumprimento do que está estabelecido nas Prioridades e Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, instrumento pelo qual se materializam as metas e prioridades se constituindo em mecanismo de indução de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme estabelece o artigo 23 da NOB-SUAS/2012, cujo apresenta as primeira prioridades e metas para os municípios, que forma estabelecidas no exercício de 2013, com vigência de execução para o quadriênio de 2014/2017. Ficaram notórias nas falas o desconhecimento das pactuações e deliberações estabelecidas a nível Municipal, Estadual e até mesmo Nacional. Os gestores mesmo tendo sido orientados quanto à pauta de deliberações antes mesmos da realização das reuniões, mostravam-se completamente alheios, requerendo dos dirigentes e Presidente uma contextualização do que se estava debatendo.

Muitos alegavam que não sabiam do que se tratava porque no momento de tal capacitação pelo órgão de gestão estadual ou mesmo da ciência via comunicado oficial, tal função ficou a cargo da “minha técnica”, ou seja, da assistente social.

Mesmo com todas as limitações foi possível identificar na interlocução com os gestores entrevistados, o interesse pela qualificação e busca de incorporação no cotidiano de temas, conceitos e pautas introduzidas pela PNAS e pelo SUAS, em todos os depoimentos identificamos a necessidade de transparecer um certo conhecimento dos termos técnicos e sobretudo de descrever os serviços, programas e projetos existentes no município, como forma de demonstrar certo “domínio” da política.

Aqui no meu município nós temos o PETI, o Grupo de Idosos, o Grupo de gestantes e o Grupo de Adolescente, que agora não é mais PROJovem. Também temos muita atenção aos meninos que estão cumprindo Medidas Socioeducativa, o CREAS cuida deles e das famílias deles pra que eles não se metam mais em crimes. (Gestora 07)

A gente sabe que a Assistência hoje tem normativas, todos os serviços tem protocolo, tem a NOB SUAS, a NOB RH. Então tem um conjunto de orientações técnicas que nos auxilia no planejamento. (Gestora 02)

Quando a gente visita os grupos dos Serviços de Convivência e fortalecimento de Vínculos a gente constata a melhora na vida das pessoas. Quando uma mãezinha relata que antes dos programas sociais a criança saía de casa sem se alimentar, sem roupinha, sem chinelo. Agora ela se sente gente porque pode comprar uma roupinha descente pro filho. E aí não apedre um encontro que o CRAS chama porque sabe da importância dessa política. (Gestora 8)

O aspecto positivo apreendido na pesquisa é que os marcos legais estão mais próximos, ou pelo menos fazem parte de alguma forma do exercício profissional desses agentes, o salto trazido pelas normatizações já é algo que pode ser considerado avanço dentro da política e que aos poucos estão sendo incorporados, apropriados pelos que a efetivam que passam a entender que algumas gestões podem ser mais eficazes, mais impulsionadoras do que outras, mas isso não pode significar que cada gestão desenvolva uma inventividade de nomenclaturas, programas, atenções que simplesmente acabam ao findar o período daquela gestão.

Analisar a política de assistência social apenas sobre o norte dos programas de transferência de renda foi algo evidente nas falas dos entrevistados. Não podemos deixar de mencionar que em meio a este período de 04 anos de seca que assola nosso estado às mudanças trazidas, sobretudo pelo Programa Bolsa Família nos últimos anos e agora com o

Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP) estendido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda permaneciam abaixo da linha da miséria, causam impactos na realidade social e sobretudo na realidade econômica das cidades cearenses. O histórico “Flagelo da Seca”, episódio onde os moradores das zonas rurais do estado que sofriam com a falta ou escassez de água vinham em multidões para os centros urbanos em diferentes regiões do Estado em busca de abrigo e comida, com episódios de saques e o Estado usando de coesão e violência no dito “combate” a este flagelo foi lembrado pelos entrevistados.

“Se a gente olhar antes e depois dessa política a gente ver um cenário muito mudado, porque o Ceará é um estado que convive com a relação climática do semiárido, a falta ou a escassez de chuva. Antigamente as pessoas que vivenciavam este processo e tinham que vir para cidade em busca da sobrevivência eram os flagelados. Hoje nós não somos mais os flagelados da seca. Hoje nós temos um cartão que garante a cidadania mínima. É mínima porque não sacia as necessidades, mas sai da situação de extrema miséria”. (Gestora 02)

“Nas regiões mais desprovidas do nosso Estado, as pesquisas evidenciam que os programas de transferência de renda trazem mudanças significativas sobretudo nas pequenas cidades, reduzindo as desigualdades sociais e inter-regionais principalmente as econômicas. O dinheiro que entra na cidade com o Bolsa Família sustenta muitas cidades. (Gestor 04)

Estas evidências de valorização dos programas de transferência de renda sobre os demais serviços, programas e projetos na política de assistência social pode ser ainda constatado quando analisamos os dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apresentado em maio deste ano, intitulado Políticas Sociais: acompanhamento e análise, quando apresenta que em 2013 os gastos realizados pela política de assistência social cresceram 5,85%, tendo sido o maior valor de recursos movimentado pelo PBF, que cresceu 9,39 %, contribuindo ainda a variação de 5,7 % nos gastos com o BPC que ampliou sua cobertura com um crescimento de 4,1% no número de idosos beneficiários e de 5,9% na quantidade de Pessoa com deficiências. De outro lado o documento apresenta uma redução nos gastos com o co-financiamento de serviços e estruturação da rede de proteção social especial que sofreram redução de 22%.

Esta visão da assistência tendo como centro os programas de transferência de renda podem ser analisadas como uma resposta à crise do capitalismo neste novo cenário de neoliberalismo, ou mesmo de neodesenvolvimentismo, onde as políticas públicas em especial a assistência social, passam a ser operacionalizada sobre a via de mercado. Onde o

beneficiário passa a ser visto como consumidor que sustenta a economia local. Pode-se cair na armadilha de reconhecer a condição de desenvolvimento apenas sobre a égide do desenvolvimento econômico e não social, direcionando os investimentos não à operacionalização de um trabalho socioeducativo, de convivência, de fortalecimento de vínculos, de promoção e desenvolvimento, de emancipação do sujeito com vistas à este superar uma situação de vulnerabilidade que nos moldes capitalista se materializa sobretudo pela ausência de renda e exclusão do mercado de trabalho, que contribua na formação de um sujeito cognicente que aprende e reivindica seus próprios direitos, não uma política que hora vê o usuário como consumidor, hora como preguiçoso, hora como alienado. Ana Elisabete Mota traz à luz,

“... enquanto ocorre um processo de mercantilização da Saúde e da Previdência, vinculadas aos riscos do trabalho, há uma expansão da Assistência Social. Estas constatações parecem apontar para algo que não vem sendo posto no debate: a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de política estruturadora que a PNAS tenderá assumir nos municípios brasileiros. No nosso entender esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir este papel” (MOTA, 2009, 32).

Esta observação, ainda que tratada rapidamente, nos habilita a conclusão sobre a ausência de incompatibilidade entre a manutenção da atual política econômica do governo e a expansão e reorganização da Assistência Social no enfrentamento da “questão social”, cabendo ao gestor habilidade, senso crítico para que possa superando a aparência do que se apresenta como fenômeno, identificar as múltiplas determinações do real, daí a necessidade de conhecimento específico que dêem conta das particularidades e singularidade da Assistência Social, para não cair no fatalismo de acreditar que esta política sozinha não assuma a responsabilidade de ser a política de proteção social, mas sim possa ter operacionalizada e sobretudo gerida como parte de uma organização estatal do que se configura como políticas sociais. Note-se que, em face do seu reordenamento e do agravamento da pobreza, a Assistência Social parece ter centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da “questão social”.

Evidenciamos também na pesquisa a marcante presença das primeiras-damas na condução da política de assistência social. Reconhecemos esta presença como marcante,

pois esteve presente na pesquisa de alguma forma, seja como a própria entrevistada ou sendo reconhecida por esta como uma das principais responsáveis pelos *rumos* tomados pela política de assistência social no município. Contudo, percebemos que nos municípios, onde a primeira-dama estava como gestora, não houve o interesse de se apresentar como tal, tendo-nos percebido até o cuidado em esconder esta informação. Nestes municípios a gestora teve a preocupação em consultar “sua assistente social” antes de responder as perguntas.

A presença do primeiro-damismo é a mais emblemática das práticas de gestão da assistência social no Brasil, no entanto este receio de se abster e até omitir a condição de primeira-dama apresenta-se atualmente como possível tentativa para explicar a legitimação da ocupação desta posição.

Quando a secretária é a primeira-dama fica um pouco mais fácil. Porque ela tem poder de chegar junto ao Prefeito e insistir naquilo que ela acha importante. Porque a assistência não tem poder. Ela ainda não é vista como investimento, como as obras, a saúde. (Gestora 03)

Como primeira-dama eu cheguei junto da realidade das pessoas com ele e utilizo disso pra lembrar o que foi prometido no momento da campanha. Isso me ajuda muito. (Gestora 01)

Já estive como secretária e primeira dama e vejo que o gestor da Assistência tem que ser um sujeito técnico e político. Porque o poder político abre diálogo para negociação. (Gestora 02)

É reconhecido que a política de Assistência Social no Brasil, nos últimos anos vem ganhando respaldo como política pública, situada no âmbito da proteção social e isso fez com que o primeiro-damismo fosse por demais criticado, fato que se fez presente na pesquisa quando algumas primeiras-damas tentam explicar a legitimação de serem gestoras pela sua competência e não por serem esposas do gestor municipal. Em todos os espaços de discussão em torno das especificidades desta política se coloca a necessidade dos agentes envolvidos em sua operacionalização terem competências teórico-metodológico e ético-política, e ganha respaldo com a NOB/RH que diz em suas diretrizes pra o co-financiamento que,

A Assistência Social ofertará seus serviços, programas, projetos e benefícios com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos, com vistas a mediar o acesso dos usuários aos direitos e à mobilização social.

Vale ressaltar que mesmo diante de tantas novidades e aparatos legais em que se ancora a atual política de assistência social, foi visível em muitos municípios o reconhecimento de práticas clientelísticas, que apontam fortes traços da cultura patrimonialista e paternalista na assistência social.

A gente não pode fugir e querer mascarar os resquícios existentes na história da Assistência Social, ainda está presente em nosso cotidiano o assistencialismo, sobretudo pela forma como os usuários entendem os benefícios. Esta é a forma como a própria sociedade foi educada a entender a assistência social, como doação. As dificuldades de reconhecimento da assistência como política de direito não se resumem apenas ao gestor maior, a alguns vereadores, secretários, líderes comunitários e até mesmos de alguns técnicos, mas principalmente da própria sociedade que as vezes vê na Assistência Social a porta de entrada para o acesso ao direito de receber “algo” de “ganhar algo”. (Gestor 04)

Eu percebo ainda o ranço do assistencialismo até no discurso de alguns profissionais, quando entram na sala para conversar e usam termos como o “bichinho” o “coitadinho” quando vão se referir ao usuário, ou então quando as pessoas se referem a gente como Ação Social, aí eu rebato, dizendo “Ação Social, o que é isso? Não conheço isso não”. É assim que vou tentando mudar a forma como se percebe a nossa política. (Gestora 02)

O traço forte da ajuda e do favor na política de Assistência Social expressa a constituição de uma sociedade construída sobre regimes autoritários, no caso brasileiro, estruturada a partir da matriz senhorial da Colônia, das relações privadas fundadas no mando e na obediência, na indistinção entre o público e o privado que se recusa a operar com a matriz do direito, colocando em seu lugar as relações de tutela, de favor, de doação e de ajuda.

“As pessoas, digo o público em geral, são condicionados pelos políticos a serem dependentes dele e não de uma política. Quando mandam, por exemplo o usuário procurar a Secretária em nome dele, do vereador fulano de tal, para verificar o bloqueio do benefício do Programa Bolsa Família. Quer dizer que antes de vir ao equipamento ele já foi ao vereador, ao intermediador e não reconhece a autonomia dele mesmo, como cidadão de vir buscar seu direito. Precisa de um atravessador. Fazer política é diferente de fazer politicagem. (Gestora 03)

“Antigamente era assim: quero uma dentadura, falo com a Primeira Dama que ela manda um bilhete e recebo. Hoje é assim: Meu benefício está bloqueado, falo com o “fulano de tal” ela resolve” (Gestora 08)

a própria pessoa quando chega na secretaria, já chega na gente querendo alguma coisa, ou é pra desbloquear o cartão dela ou é pra pedir alguma coisa (Gestor 06)

“Até mesmo o usuário quer ser tratado de coitadinho, de bichinho, a gente sabe que não é pra falar com eles assim, mas quando tentamos explicar tem muitos que se magoam e vão lá na Prefeitura dizer pro Prefeito que a gente tratou mal; (Gestora 05)

A pesquisa elucidou contradições entre o que está sendo dito e construído com o SUAS há 10 (dez) anos que é novo no tocante as novas tecnologias sociais, de informação e instrumentos informacionais de gestão e as experiências clientelistas que perduram nas relações como relações de poder no imaginário do usuário e que dificultam a dita aqui “Gestão Oficial” que é toda feita na legitimidade, na inovação, no operacional do SUAS em contramão à uma co-gestão, que será tratada aqui como “Gestão Clandestina”, ou “Gestão Paralela” que é esta sim, reconhecida e legitimada pelo usuário no seu imaginário, personificada com autoridade na figura do “Salvador da Pátria” que hora pode ser o Prefeito, hora o vereador ou qualquer outro intitulado para assumir esta posição. Assim temos uma legitimidade clandestina na política de Assistência Social que sutilmente vem substituindo o assistencialismo, o clientelismo. Digo sutilmente, porque não está sendo reconhecida oficialmente como operante na fala e nas posturas dos agentes que quando foram interrogados sobre o que entendem como Assistências Sociais em todas as falas unanimamente iniciaram tendo o cuidado de deixar claro que

“Hoje como secretária eu tenho outra visão do que é a política de Assistência Social. Antes de ser secretária eu só via pela visão do assistencialismo, do clientelismo, da caridade, hoje é diferente.” (Gestora 06)

“..... è uma política que inclui as pessoas, que garante proteção social as famílias que estão em situação de vulnerabilidade social e risco. Não é mais assistencialismo como antigamente. “ (Gestora 08)

O dito “antigamente assistencialismo” vem sendo ao longo destes 10 anos de SUAS combatido nas instâncias de controle, nos encontros de capacitação, nos marcos legais. É uma cobrança latente ao gestor municipal da Política de Assistência Social que fuja, que tenha cuidado desse modelo de “fazer assistencialismo”, e eles estão sim fugindo nas falas, mas a sua realidade de gestão está convivendo com este fantasma que mesmo diante de uma

gestão dita inovadora ainda se apresenta de frente e vem perturbar o que é inovação e encaminhamento democrático de uma gestão, contaminando e se repondo cotidianamente na gestão principalmente nas regiões do interior do estado.

Outro traço percebido na pesquisa é a dificuldade de precisão em reconhecer o gestor da política de assistência social no município. Vivenciamos na abordagem ao secretário municipal do órgão gestor, situações em que os trabalhadores não sabiam afirmar quem seria o gestor municipal. Na maioria dos municípios visitados o secretário municipal é o gestor da política, mas em outros, segundo depoimentos, o Secretário é um político indicado pelo prefeito, que delega a um profissional, na maioria dos casos um assistente social, a função de gestor tendo a responsabilidade de coordenação técnica da área, com pouca ou nenhuma margem de autonomia, autoridade e poder de decisão, segundo os mesmos. Nestas situações tivemos o cuidado em explicar que a pesquisa seria direcionada ao gestor, a pessoa que comanda a política e que possui nomeação específica para esta função.

Essas análises nos levam a constatação que assim como a política, a própria figura do gestor da assistência social ainda é uma noção em construção. Nas palavras de Yasbec (2010),

O gestor da assistência social ainda não é um cargo legitimado social e politicamente, e uma mudança nessa situação depende do movimento atual para afirmar seu estatuto de política pública regida pelos princípios de racionalidade, competência, profissionalismo e compromisso com o interesse público. (YASBEC, 2010, p. 149).

Considerando isso a fala de uma entrevistada nos remete a uma reflexão a cerca do tempo, do investimento e do que se está montando e desmontando a cada mudança de gestão,

“Gestor da Assistência hoje no Brasil do jeito que a lei tá formada ele é apenas um agente político de livre nomeação. Então isso atrapalha e muito a continuidade e a solidez do SUAS porque tem-se uma rotatividade muito grande de gestores, investimento de d qualificação que vai ser ao meu ver desperdiçado, porque logo o sujeito é indicado pra outra pasta, levando a ruptura, quebrando o ritmo. O ideal é ser técnico e político porque o poder político abre muito o diálogo para negociação” (Gestora 02).

Atualmente esse discurso da Assistência Social percebida como responsabilidade pública e direito do cidadão, esteve presente nas falas de gestores de diversas instâncias governamentais e de distintas siglas partidárias. Mas, se existe a intenção, ainda é preciso

trilhar mais caminhos para colocar em prática os discursos presentes. A gestão da assistência social nos moldes do SUAS é uma construção aberta, repleta de possibilidade mas também de continuidades. Ao mesmo tempo e que o sistema aponta um salto de inovação necessário ao gerenciamento da política, percebe-se espaços de negação desta como direito por seus agentes. Isso requer uma análise sobre o significado da assistência social, as representações que esta ocupa no imaginário do gestor e o modo como este a reconhecem.

4.2. A Assistência Social na ótica dos gestores municipais: entre construções e contradições.

O processo de implantação do SUAS reflete um estado de mudanças permeado de lutas e resistências entre novas e velha práticas, entre permanência e ruptura, que precisa ser compreendido dentro de uma conjuntura histórica marcada pela dinâmica das forças sociais e políticas responsáveis pela direção do chamado “campo assistencial”.

Compreender a assistência social sob a ótica dos responsáveis em operacionalizar esta política nos permitiu adentrar num universo de significados e representações, os quais apontaram a permanência de fortes traços da cultura patrimonialista e paternalista na assistência social.

Entendo a assistência social com um trabalho voltado ao menos favorecido. No nosso município nós temos muita miséria, então a assistência é fundamental aqui, pois salva vidas, ensina aqueles que não estão mais acreditando em nada, pessoas desesperadas. (GESTORA 08).

A assistência social veio pra trabalhar esta desigualdade social que existe em nosso Brasil. Então nós da assistência, temos o trabalho de diminuir esta desigualdade dando benefícios como cesta, leite, projetos, para idosos e deficientes e cursos para os jovens, para que estas pessoas possam ter uma vida melhor. Assim o Brasil fica menos injusto. (GESTORA 07).

Acredito que o trabalho da assistência é muito abrangente, ele trabalha todo o perfil da pessoa carente, se nasce precisa da gente pra receber o kit bebê, se morre precisa da gente pra dá a urna funerária, então a assistência deve funcionar 24 horas. É por isso que não tenho hora pra atender o povo na

minha casa. O povo tem a certeza que estarei ali pro que dé e vier.
(GESTORA 01)

Vejo a assistência como uma tecnologia social importante para este Brasil contemporâneo mas é algo ainda em construção haja vista nossos traços históricos. Precisa ser aperfeiçoada. Nossos traços ainda são Casa Grande e Senzala. (Gestor 04)

Os depoimentos recolhidos reafirmam as análises que vêm sendo realizadas por diferentes pesquisadores da política de assistência social. Eles expressam apesar dos avanços decorrentes de toda uma legislação que legitima a assistência social como política pública sob responsabilidade do Estado, ainda resiste na gestão municipal forte presença das relações privadas, relações pessoais, personificadas, fundadas na indistinção entre público e o privado, que se recusa ainda a trabalhar com a noção do direito.

Percebemos ainda nos relatos a eterna (e algumas vezes intencional) confusão de assistência e filantropia, mesmo com a incorporação por parte dos instrumentos legais de gestão de conceitos como benefícios, serviços, programas e projetos, percebemos que ainda persiste por parte de alguns gestores municipais o entendimento da política como ato de ajudar aos carentes, oferecer doações em forma de produtos. Acreditamos que e, esta postura não é resultado de mero “desconhecimento” das diferenças por que não dizer, antagonismo, entre assistência social como política pública e benemerência, trata-se na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas.

Como apresentado anteriormente, vários depoimentos recolhidos evidenciaram a presença forte das primeiras-damas na condução da política de assistência social, seja de forma direta, como gestora, seja de forma indireta, como palavra de ordem que deve ser respeitada e obedecida nas deliberações que serão tomadas. No entanto, ao invés de reduzir e até abolir esta prática, percebemos na pesquisa que a presença das primeiras-damas está sofrendo mudanças, acreditamos que isso possa ser uma resposta às constantes críticas e a toda uma mobilização assumida e reiterada pelas conferências nacionais.

Os gestores entrevistados que estão nesta condição declararam interesse em se capacitar na área para poder desempenhar melhor a função de primeira-dama,

... me acho quase uma assistente social, porque o social eu já faço, há mais de 20 anos, trabalho com o social desde a LBA, já fui líder comunitário e tudo mais, preciso só ter um pouco mais de conhecimento para poder escrever estes relatórios de visitas domiciliares que as assistentes sociais fazem. (GESTORA 07)

Estamos diante de um processo inusitado de atualização de uma antiga prática de gestão da assistência social, que procura incorporar ares de (re) legitimação, acreditando que ser gestor da assistência e assistente social, neste caso, é ser pragmático, é produzir resultados imediatos, sem nenhum exercício de mediação, reflexão, dissociado de qualquer posição ética, de qualquer método ou práxis.

Este traço de longa duração principalmente na gestão da política de assistência social tenta encontrar na atualidade novas justificativas para se manter presente. O interesse das primeiras-damas em buscarem formação acadêmica para assumirem um lugar “legítimo” de coordenação da política é definido como referência Yazbec (2010), como *primeiro-damismo reciclado*,

“Ao invés da extensão deste instituto, deliberação assumida e reiterada sistematicamente pelas conferências nacionais, o que temos é um processo inusitado de sua atualização pública, que afronta inclusive os princípios básicos da administração pública, como a impessoalidade, a legalidade, a publicidade, a probidade, o concurso público e a prestação de contas entre outros. (YAZBEC, 2010, p. 144).

Este *primeiro-damismo reciclado*, conceituado por Yazbec se configura portanto como uma estratégia de manter viva na atualidade, o costume e a tradição histórica de função de confiança, delegada pelo Prefeito, que no caso da assistência social esteve na maioria das vezes vinculada a interesses políticos e eleitoreiros. Esta prática tenta passar a ideia de que não é a mesma coisa, quando na verdade é a repetição de si mesma. Para Saposati (2001):

O modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras-damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo do Estado patrimonial [...] Neste modelo, assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados sociais. Suas ações devem configurar o reconhecimento dos “homens bons” nos molde dos tempos coloniais. [...] Assim, alguns políticos, partidários dessa concepção conservadora, doam esmolas, subvenções, contribuições ou

entendem o poder como uma distribuição filantrópica de bens. Descola-se, no caso, o poder de Estado para o das instituições de benemerência e filantropia que nem sempre mantem uma clara relação de parceria fundada na política pública asseguradora de direitos. Essas ações negam direitos ao invés de afirmá-los. (SPOSATI, 2001, p. 76).

Esta discussão sobre a presença do primeiro-damismo na gestão da assistência social torna-se pertinente nesta análise, pois consubstancia a visão da assistência como favor, como vantagem ou como uma “obrigação” das primeiras-damas, desvinculando-a da noção de direito, trata-se de um “padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida” (YAZBEC, 1993, p. 41). O mesmo se percebeu na definição dos gestores sobre o público alvo da assistência social.

Os usuários são as pessoas pobres, extremamente pobres que geralmente não tem nenhum outro meio. O único meio que ela tem é procurar o poder público pra que se possa fazer alguma coisa por ela. (GESTORA 7).

Os menos favorecidos. Os injustiçados socialmente. São os que estão a margem. Que são chamados “zero” aqueles que não contam. A gente identifica só de olhar. Quando a gente começa a trabalhar a gente começa a perceber e aí não precisa nem falar, só de olhar a gente sabe que precisa do nosso trabalho. (GESTORA 3).

Vários depoimentos colhidos evidenciaram uma visão dos usuários como aqueles que vêm em busca de alguma “coisa” na secretaria, reforçando os vícios das práticas assistencialistas no cotidiano da gestão pública,

Eu acho que o usuário aqui percebe a Assistência Social somente pelo Bolsa Família então se agente quer ajudar ele de alguma maneira ele vai logo perguntando se vai receber alguma coisa. Dizem , “se for pra receber dinheiro a gente vai, se não for pra receber dinheiro se for só pra ajudar, conversar, a gente não vai”. Então a dificuldade que a gente tem aqui hoje é essa. Se for pra eles receberem dinheiro em cima do Bolsa Família correndo eles vem.(GESTORA 05)

Como aqui no município a agricultura é basicamente de subsistência, cria-se as galinhas pra comer, planta-se o milho pra comer, faz-se farinha, ou vende a farinha pra comprar alguma coisa, então a noção de assistência aqui é muito restrito, eu considero que mudou, mas ainda está muito na

questão “ do que a Secretaria de Ação Social tem pra dá”. “Eu estou precisando disso, eu vou lá na secretaria de ação social”. Ainda tá muito nesta questão de você querer um benefício imediato, na resolução de um problema imediato. “Não tem nada pra comer, vou na Ação Social vê se eu consigo uma cesta básica”. Ainda tá muito no imediatismo, já mudou bastante.(GESTORA 06).

A implantação do SUAS nos municípios analisados revela as ambiguidades expressas no cotidiano da gestão e nas relações com os usuários. O enquadramento do usuário como pobre, carente, coitado, necessitado é a antítese à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de suas demandas. Vivenciamos um momento histórico repleto de oportunidades e aberto a possibilidades de novas construções de significados, mas que está se consolidando dentro de uma realidade de gestão repleta de continuísmos, onde a visão da população usuária é limitada, nem sempre lhe creditam capacidade de se reconhecerem como ser de direitos.

“ Tem usuário que chega pra gente mostrando na legislação o seu direito assegurado. Aí a gente vai pra disputa. Ou ratifica o que tá na lei, o que ele tá dizendo dando os elementos que favorecem, ou não, porque pode não favorecer. Nem tudo é possível naquele momento. Não pode só chegar querer e acontecer”. (Gestora 03)

Outra dimensão considerada na pesquisa se direcionou a reconhecer se a assistência social no Ceará, na ótica dos entrevistados, está contribuindo para a consolidação dos direitos sociais como política pública. Este questionamento foi apresentado aos gestores municipais, como forma de fazê-los sentir-se parte integrante deste processo, observemos os relatos.

Sim acredito que nos últimos cinco anos o SUAS e a Assistência Social no Ceará está se transformando de forma significativa. Embora no imaginário das pessoas a nossa secretaria ainda tenha que sentir pena do coitadinho, uma coisa que a gente bate de frente diariamente é essa questão, que eu não tô aqui pra sentir pena de ninguém, eu estou garantindo direitos e quando a gente garante direitos a gente não pede favor. (GESTORA 03)

Sim, eu acredito que sim, acredito que política pública de Assistência Social a cada ano vai se consolidando mais, a cada ano ela vai se fortalecendo mais, as pessoas vão a conhecendo mais. (GESTORA 05)

Em se tratando de Estado, eu creio que sim. Eu tenho andado bastante por estas capacitações, o que apresentam é que o Ceará tem se destacado no cenário nacional tentando fazer com que seja validado os direitos dos usuários. Eu acho que o que estragou foi a parte nacional é o Bolsa Família que atrapalha muito. (GESTOR 04).

De forma embrionária. Eu penso que com os avanço destes últimos 10 ano e com a contribuição do SUAS em termos de recursos, para orçamento, para o financiamento das atividades, nós melhoramos, embora seja um percentual mínimo e ainda, não o suficiente para afirmar que estamos consolidando direitos. (GESTORA 02)

Feita esta discussão cabe uma reflexão sobre a noção de direitos por parte destes gestores, uma vez que consolidar direitos vai muito além de distribuir benefícios, elaborar projetos e gerenciar recursos. Não estamos aqui como política pública para despontar em estatísticas nacionais e internacionais, nosso compromisso vai além da mera reprodução de interesses conjunturais associados a programas de governos ou de gestões comprometida com o “social”. Para uma melhor análise transcrevemos algumas ideias de Regules (2005) contidas no texto de apoio à V Conferência Nacional de Assistência Social.

“A assistência social é constitucionalmente um direito à seguridade. Nesse sentido, não é benesse, um ato de bondade do Estado, é uma relação jurídica onde há um sujeito ativo e um sujeito passivo, um credor e um devedor. Os direitos dos usuários é algo muito novo na realidade brasileira, sendo ainda necessário muito esclarecimento e luta para que o sistema de justiça os faça valer sua concretização. Sem perder esse objetivo de vista e por ele lutar como preceito da LOAS entendemos que é possível desenvolver a cultura de direito de cidadania no próprio funcionamento do SUAS”. (REGUELES, 2005, p. 32)

Hoje é preciso avançar, na busca da legitimidade social necessária à afirmação da assistência social inserida na dimensão de um sistema, que é o SUAS e conferir densidade e efetividade às ações em todos os níveis, traduzidas em padrões de atenção para a garantia de um conjunto de seguranças sociais aos cidadãos e dos direitos sociassistenciais, de modo que essa política se coloque no horizonte como:

Política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos (NOB/SUAS/2005).

Evidenciou-se também nas falas dos entrevistados, os avanços que o SUAS trouxe à gestão, principalmente no tocante a utilização do Cadastro Único como fonte para que os gestores pudessem conhecer o público alvo da assistência social. Constitui um banco de dados composto de indicadores como renda, composição familiar, situação do domicílio e outras informações que fazem do CADUNICO um forte instrumento a ser utilizado pela gestão e que oferece materialidade a dinâmica presente nos cotidiano dos usuários. Esta importante ferramenta viabiliza uma aproximação da gestão dos fatos concretos da situação dos usuários, informações unificadas e padronizadas, assim o CADUNICO está construindo uma nova leitura do perfil dos usuários da política, sobretudo no tocante aos indicadores sociais apresentados na realidade destes usuários.

Por conta deste banco de dados que a agente tem no município temos como diagnosticar todas as famílias carentes. Então a gente trabalha com dados muito próximos da realidade do município, por conta do Bolsa Família.(Gestor 04)

A gente fez uma cartografia do município no ano passado, pra ver aonde é que estavam realmente as pessoas mais carentes, as famílias mais necessitadas, isso foi feito pelo CRAS, porque quando assumi fui avisada que precisava atualizar o CADASTRO ÚNICO. Então resolvi fazer com a equipe técnica do CRAS, assistente social, psicólogo, junto comigo e todos os outros funcionários da secretaria. Nós visitamos todas as famílias que tinha cadastrada aqui no Cadastro único pra ver se a realidade delas tinha mudado ou estava do mesmo jeito e assim a gente montou, claro que não perfeitamente, mais ou menos próximo do que se encontrava a realidade do o município. (Gestora 05)

Atualmente o foco são para aqueles que estão dentro de uma situação de renda, em conformidade com a orientações do ministério, naquilo que se refere aquele percentual que é colocado pelo Cadastro Único. É uma das principais referências o Cadastro Único. Uma das principais referências também é o beneficiário que está em conformidade com os artigos que devem ser assegurados conforme a LOAS, o BPC e os benefícios eventuais. (Gestora 8)

Esta aproximação com o Cadastro Único e a preocupação constante com sua atualização, até por que esta atualização está diretamente relacionada ao repasse dos recursos federais, introduziu na gestão municipal a necessidade de olhar a assistência social sob outro horizonte, não mais aquele apresentado sob forma imediata ou submetida a

“achismos” e “opiniões vagas”, mas inserido num contexto que requer uma análise dos aspectos do cotidiano das famílias. Neste ponto, vale destacar que são múltiplos os desdobramentos que uma compreensão equivocada da Assistência social tem no desempenho da gestão municipal e na condução do SUAS.

A noção da assistência social como política de proteção social que busca construir seguranças sociais, com vistas a prevenir situações de riscos e vulnerabilidades ainda não está consolidada no entendimento da gestão municipal.

A pesquisa elucidou que um número considerável de gestores compreendem e operacionalizam a assistência social a partir de uma perspectiva do financeiro. Nas entrevistas percebemos uma preocupação com a aplicação dos recursos, sobretudo com os itens que podem ou que não podem ser adquiridos com o financiamento.

O fato de eu ser assistente social, no exercício da gestão, me auxilia muito pois eu conheço os programas e projetos, sei que existe os recursos. A maior dificuldade é em relação ao que é permitido comprar com cada recurso, o que cada programa deve executar com este dinheiro. Aí eu estou sempre ligando para o “estado” para saber o que pode ou não pode fazer com o dinheiro. (GESTORA 2)

Isso demonstra a influência dos macros processos advindos de uma sociedade capitalista em sua última versão que é o neoliberalismo, quando fala desta reestruturação do estado, quando fala da redefinição das políticas públicas, fala e traz uma racionalidade financeira, que sobrepuja os interesses sociais.

Os gestores deixaram claro em alguns momentos que priorizam na hora de pensar a gestão da política a questão do montante dos recursos disponibilizados e não a natureza dos problemas. Isso faz com que eles reduzam a gestão da assistência social para níveis imediatos. Estamos diante de um gestor do financeiro e não de um gestor do social.

A maior dificuldade que tenho hoje é com a aplicação dos recursos, tenho grande preocupação, pois muita coisa a gente faz meio sem conhecimento e sem tempo pra pensar, pois devolver dinheiro dá mais trabalho que gastar. Então quando o recuso entra a gente tem que aplicar logo. (Gestora 07)

Esta postura está na contramão de uma gestão do social, onde primeiro se mapeia, se faz uma análise das maiores incidências de risco, de vulnerabilidade social, dos maiores problemas e depois se mensura e assim vê-se quanto se vai investir e onde se vai aplicar os

recursos para atender aquela realidade e não o contrário. Assim não se está olhando para os problemas, não se está fazendo uma leitura detalhada e crítica da realidade social, estamos apenas gerindo recursos numa lógica financeira e que abandona o lado social diferente do que estamos nos propondo a fazer enquanto política pública que é o desenvolvimento social. Daí a importância do gestor ser um sujeito capaz de compreender a concepção de Desenvolvimento Social e não de Desenvolvimento Econômico.

Outro dado considerado relevante no contato estabelecido com os gestores é o fato destes não terem mencionado em sua maioria a PNAS, a LOAS e as NOBS como fontes de conhecimento específicos que poderiam estar orientando o seu exercício profissional de gestor. Sete dos oito gestores entrevistados declararam que retiram do seu cotidiano e da integração com a equipe técnica o conhecimento necessário para sua prática.

Eu aprendi muito no dia a dia com ajuda do meu “Assistente Social” e também pesquisa, não tenho algo específico. (Gestor 6).

Eu tenho uma técnica que me alerta. Agente pode ir por esse lado, não pode ir por este. Pode fazer isso com esse dinheiro e assim a gente vai levando. (Gestora 08)

Quando cheguei aqui eu não tinha nenhuma noção do que seria trabalhar com Assistência Social de lá pra cá a gente tem feito capacitações e eu tenho uma pessoa que é Assistente Social, que é minha adjunta e trabalha com vários municípios também que me assessora. Eu tenho vários livros, vários cadastros que eu estou acompanhando por eles. Internet também que a gente pega pelo SUAS, então a gente está estudando bastante pra poder entender como é que funciona a Assistência Social, porque no meu caso como Pedagoga a gente tem só uma noção básica. (Gestora 03)

Primeiro a internet, depois o que me ajuda muito é a prática de conviver com aquelas famílias. Aprendo vendo os problemas delas de perto. É dolorido a gente tenta sempre está ajudando (Gestora 01)

As formas identificadas de conhecimentos específicos para o exercício de gestão levam a crer que está se processando uma “reconceitualização de assistência”. Não mais pautada em garantir proteção social, consolidada na Constituição e legitimada na LOAS e em outros instrumentos normativos, mas construída na cultura do fazer.

Contudo as palavras de duas gestoras em especial merecem destaque neste trabalho, pois conseguiram resumir o momento pelo qual a política de assistência social vivencia,

Como Assistente Social eu tenho muita facilidade em tratar com os programas. Acredito que isso se deve ao fato de que quando estagiária passei por diversas áreas e sei onde e como a assistência pode atuar, também a minha bagagem, eu gosto muito de estudar de está lendo as novas leis, os novos decretos, as transformações que diariamente acontecem aqui na nossa política. Tá muito legal, muito dinâmico, o que era em 2005 não é mais hoje e nós não podemos garantir que o que aprendemos hoje será a mesma coisa em 2016. Por isso nós temos que está enfatizando sempre, que somos política de Estado, que está no marco legal, regulada na constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204. É republicana porque deve ter e ser do mesmo formato em todas as regiões do país. (Gestora 02)

Eu estou política porque estou gestora mas não quero que a política de Assistência Social seja entendida como politicagem, essa marca eu não quero na minha gestão. Quero que aconteça da forma mais técnica. Também não quero que o usuário pense que a política de assistência é a única responsável pelo seu desenvolvimento, pela sua mudança de vida. Não acredito nisso, nem quero e nem vou levantar essa bandeira. As mudanças não ocorrem apenas nos muros dos CRAS as políticas públicas precisam se comunicar, precisam convergir. A assistência é uma grande engrenagem que só funciona e se alimenta com esse diálogo com as outras políticas. (Gestora 03)

Motivada por este otimismo apresentada pela gestora reconhecemos que o SUAS é uma realidade em movimento e que este momento é rico de construções de novos conhecimentos e interpretações que serão determinantes para a nova imagem que esta se construindo da Assistência Social que nas palavras de Yazbec (2010), se configura como modernização conservadora,

Na direção dialética contraditória de um processo em movimento, os achados nos alertam para um movimento criativo em direção a constituição do sistema único, mas advertem ao mesmo tempo para o risco de “modernização conservadora”, na perspectiva de uma gestão eficiente, mas despolitizada da assistência social, sem colocar em questão o significado e a direção social das mudanças empreendidas. (YAZBEC, 2010, p. 268).

Para a consolidação da assistência social na ótica do SUAS faz-se necessário avanços que remetem ainda questões de caráter histórico e estrutural, especificamente no que diz respeito à relação Estado e sociedade, com a prevalência de uma cultura política pautada em lógicas conservadoras, fragmentárias, improvisadas, alimentada por uma gestão que está sendo cobrada a se fazer eficiente, atendendo exigências de desempenho e

produtivismo quantitativo, o qual tem como principal objetivo oferecer estatísticas e dados que apresentem o Brasil como uma nação em desenvolvimento para os organismos internacionais, alimentando a lógica neoliberal, de impacto e resultados que independe das reais necessidades humanas, concentrando riquezas, status e poder político.

Todos os fatos aqui narrados, e as questões levantadas, não objetivaram nem a vanglória de projetos individuais, nem a hipervalorização de grupos políticos. O cálculo e a concentração de esforço emanados na construção deste trabalho partem do debate necessário, lúdico e produtivo daqueles que possuem um projeto ético e político em defesa da Assistência Social, que combatem cotidianamente uma leitura que a observa apenas através da ótica do efêmero, do transitório e do emergencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho trilhado junto aos gestores municipais da política de Assistência Social do Ceará possibilitou conhecer e reconhecer uma infinidade de aspectos que, em determinados momentos, se expressaram como limites e retrocessos. Em outros, esses fatores se configuraram enquanto alternativas de possibilidades e superações. De qualquer forma, foi uma aproximação extremamente enriquecedora que abriu perspectivas para uma abordagem diferenciada e inovadora que se direcionou a um público até então esquecido no meio acadêmico, sendo este estudo fundamental para uma análise do que se está construindo hoje como Assistência Social.

De saída, foi feita a opção de versar um “olhar invertido” para a realidade analisada. Isto é, perceber “o outro lado”, captar a essência e não somente a aparência, buscando apreender o movimento histórico não apenas em sua temporalidade cronológica de passado, presente e futuro, mas também na realidade de seus significados constitutivos, ou seja, no seu movimento que oferece possibilidades de transformação para algo melhor do que está aí. Isto exige uma predisposição para mudar o foco de observação e ser capaz de olhar ao longe na tentativa de alcançar a totalidade do cenário que se desenha.

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas e tradições. Sua consolidação enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalização trazida pelo SUAS, precisam conviver cotidianamente com referenciais da cultura patrimonialista tecnocrática e clientelista.

Ao analisar a Assistência Social sob a ótica dos gestores municipais no Ceará, interessa destacar o lento e tenso movimento que vem caracterizando o processo sócio-histórico de legitimação e normatização dessa política enquanto um novo campo “específico” de responsabilidade pública do Estado e de direito dos cidadãos.

A realização desta pesquisa nos mostrou que o processo investigativo é recheado de realidades distintas, heterogêneas, que não podem ser universalizadas. Os depoimentos recolhidos expressam que, apesar dos avanços decorrentes de toda uma legislação legitimadora da assistência social como política pública sob responsabilidade do Estado, ainda resiste, na gestão municipal, uma forte presença das relações privadas, das relações

peçoais, personificadas, fundadas na indistinção entre público e o privado, que se recusa ainda a trabalhar com a noção do direito.

No entanto, podemos afirmar que os resultados apontam elementos que se repetem deste o município menor até ao município considerado como de grande porte. Ambos apresentam uma forte influência do que se estabelece como característica e especificidades das políticas públicas da área social hoje que é uma leitura do financeiro e dos interesses particulares e políticos sobrepondo-se a do social.

Foi possível identificar na interlocução com os gestores municipais que estes estão sendo condicionados e cobrados a operacionalizar, compreender e, sobretudo a gerir a assistência social dentro de uma lógica mercadológica, que agrega o repasse dos recursos à prestação de contas das metas de atendimento mensal ou anual e não de aferir ou avaliar o impacto destas ações na vida dos usuários. Tão pouco apresenta uma preocupação com a qualidade de execução dos serviços, programas e projetos executados, sendo necessário apenas que estes sejam executados, e assim venham a contribuir junto às estatísticas que apresentam o Brasil como uma nação em amplo desenvolvimento.

Tivemos na pesquisa dois grupos distintos que se diferenciam e ao mesmo tempo se assemelham. Pudemos perceber nas falas de alguns gestores municipais, o entendimento da Assistência Social como política pública, garantidora de direitos. Essas falas, porém, se associavam a outras impregnada de sentidos assistencialistas, reforçadas pela cultura do favor e da tutela, quando ambos apontam uma visão de Assistência Social dentro do que é proposta pelo cenário do neoliberalismo. Uma perspectiva fundada numa ótica de leitura dos problemas sociais, que reconhece as reais vulnerabilidades, as diversas situações de pobreza e de miséria que se apresentam nos territórios, com vistas a garantia de direito. Trata-se, pois de uma leitura de Assistência Social direcionada para o imediato, para uma visão rápida que conduz a locação e distribuição de recursos. Então, estamos diante de um gestor de recursos e não de um gestor do social. Nas palavras de Spossati essa não é uma postura nova,

(...) o conceito e os modos de gestão da política de assistência social em várias experiências mostram que persistem resultados e modos de gestão regressivos, pois não significam necessariamente o avanço democrático, o avanço orçamentário, a qualificação e a universalidade dos benefícios, serviços, programas e projetos, de modo a provocar novos direitos sociais no campo da assistência social (SPOSSATI, 2001, p.55)

Chega-se a conclusão de que os macros processos advindos de uma sociedade capitalista em sua última versão que é o neoliberalismo, quando fala desta reestruturação do estado, quando fala da redefinição das políticas públicas, fala e traz uma racionalidade financeira, que sobrepuja os interesses sociais e associa o entendimento da Assistência Social dentro de uma lógica mercadológica. Assim, a pesquisa elucidou que estes gestores estão sofrendo forte influencia do que se estabelece como características e especificidades das políticas públicas da área social hoje. Eles têm como única função gerenciar numa perspectiva de racionalidade financeira e não social. Nesse sentido qualquer indivíduo se considera apto a assumir essa função, pois nessa lógica, não ocorre a necessidade de conhecimento específico embora não atenda a nenhum projeto ético-político, não expresse nenhum compromisso com a garantia de direitos, e com o desenvolvimento social, enfim dissociado de identidade histórica.

O gestor da assistência nesta lógica mercadológica é sobretudo, um gerente que tem como principal função colocar cada coisa em seu lugar, reforçando a cultura de uma verdadeira departamentalização de serviços, assumindo esses papéis de mero reprodutores de interesses conjunturais/governamentais, não se preocupando em alicerçar suas intervenções na garantia de direitos sociais, respeitando a heterogeneidade e particularidade de cada realidade de forma a viabilizar direitos, não a vulneráveis, mas a cidadãos, capazes e com potencial para reconstruir e modificar sua realidade.

Reconhecemos que essa demanda oriunda da racionalidade financeira sobrepuja a análise do social, causa angústia para uns, questionamento para outros e até pode levar alguns a uma condição de conformidade e omissão diante do que se está sendo colocado como gestão. Contudo, reconhecemos que a condição de gestor requer uma constante capacitação e formação. Eles precisam fundamentar-se naquilo que será apreendido na constituição de um saber, espelhados em instrumentos legais e em uma postura ética que possa oferecer mecanismos de análise e mediação do que se está sendo apresentado como demanda da assistência social, daquilo que se esta propondo neste cenário de racionalidade financeira, como política pública de enfrentamento dessas demandas.

Encontramos gestores com formação acadêmica na área social, comprometidos com a profissão, que protagonizaram a política de assistência. Trata-se dos assistentes sociais, pessoas que já tinham trajetória nesta política no município e que hoje ocupam essa posição por legitimidade. Também encontramos outros gestores que ainda permanecem com antigas

práticas e que não possuem o mínimo entendimento do que seja a assistência social. Ambos tornam-se reféns de uma Política Nacional de Assistência Social respaldada unicamente em indicadores instrumentais de aferição tais como CENSOS, Demonstrativos Físicos-financeiros e Relatórios de Gestão. Nessa perspectiva também são feitas exigências de desempenho e produtivismo quantitativo, o qual tem como principal objetivo oferecer estatísticas e dados que retratam o Brasil como uma nação em desenvolvimento para os organismos internacionais, alimentando a lógica neoliberal de impacto e resultados independente das reais necessidades humanas, concentração de riquezas, status e poder político.

Contudo observamos no contato com os entrevistados que ainda permanecem os critérios clientelistas na hora da escolha do gestor por parte do Perfeito, o qual via de regra nomeia como secretário municipal um político ou a primeira dama, ficando a função de gestão a cargo de técnicos, no caso desta pesquisa em sua maioria o “assistente social da secretaria”. Esta postura alimenta a cultura dessa política como campo de escala e acesso a *status* que propicie condições eleitorais para aqueles que ocupam esse cargo.

A pesquisa reafirmou ainda que, mesmo diante das intensas mudanças ocorridas com a implantação do SUAS, ainda perdura noções equivocadas sobre a assistência social, como moeda de troca, como doação, como favor, que precisa de um atravessador de um Salvador da Pátria, fazendo valer no imaginário do usuário uma Gestão Paralela, uma Gestão Clandestina que sobrepuja o que vem sendo construído como inovação e encaminhamento democrático. Mostrou ainda que a figura do primeiro damismo ainda se faz relevante na gestão da assistência social e que, nestes novos tempos de SUAS esta prática está se reorganizando, se reciclando para tornar a primeira-dama presença legítima no cenário da assistência social.

Surpreendeu-nos a pesquisa quando contactamos que nos marcos jurídicos existe uma preocupação em definir o profissional, ou as categorias que podem trabalhar no social. Agora a condição de gestor não está postulada de forma direta, fica nas entrelinhas, sujeita a interpretações particulares. É reconhecido que é preciso ter um entendimento da área social, contudo pode-se transitar do primeiro-damismo para uma visão administrativa e financeira da gestão da política.

Outro dado considerado relevante no contato estabelecido com os gestores é o fato destes em sua maioria não terem mencionado a PNAS, a LOAS e as NOB's como fontes de conhecimento específicos que poderiam estar orientando-os o seu exercício profissional de gestor. Metade dos gestores entrevistados declaram que retiram do seu cotidiano e da integração com a equipe técnica o conhecimento necessário para sua prática, para sua “compreensão” da assistência social.

As formas identificadas de conhecimentos específicos para o exercício de gestão levam a crer que está se processando uma “reconceituação de assistência”. Não mais pautada em garantir proteção social, consolidada na Constituição e legitimada na LOAS e em outros instrumentos normativos, mas construída na cultura do fazer.

Pode-se dizer que o sistema ficou pronto. Temos um marco legal que convida a todos a estudar, a Lei Orgânica da Assistência Social, e tê-la como uma grande referência para que possamos por em prática o atendimento das necessidades básicas de seus usuários na perspectiva do direito e da cidadania ativa. Contudo embora se tenha inovado nestes últimos 10 anos de SUAS o que se percebe é que o momento político, o momento conjuntural que nós estamos vivendo elude à um retrocesso, para a questão moralizante. Avançamos em todas as políticas, contudo há questões conjunturais que em meio as crises econômicas e cenários de corrupção trazem à tona uma onda reacionária e conservadora que se materializa na figura do “Salvador da Pátria”, e contamina toda a inovação com resquício que vem se repondo na gestão.

Durante todo este ano de 2015 ocorreu no país uma mobilização nacional em torno das realizações das conferências de assistência social, cujo tema “*Consolidar o SUAS de vez rumo à 2026*” com o lema “Pacto Republicano do SUAS rumo à 2026 – O SUAS que temos e o SUAS que queremos”. A responsabilidade pública que esse fato traz para a gestão e para o entendimento de cada trabalhador, entidade, usuário e gestor exige o compromisso de romper com característica (aparentemente genéticas) que se interpõe a cultura do direito.

Como gestora e como assistente social, entendemos que este trabalho responde simultaneamente, às exigências da docência e da prática profissional, derivando desta última a preocupação com a gestão, enquanto instrumento de fazer valer a condição cidadã. Esta pesquisa se propõe a constituir-se um instrumento a serviço do debate acadêmico e técnico que deve continuar acontecendo sobre a gestão municipal da assistência social no Ceará.

BIBLIOGRAFIA

ANTUES, Ricardo. *As formas contemporâneas de trabalho e desconstruções dos direitos sociais*. In: Silva, M. O. S. ; Yazbek, M. C. (Org.) . Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneas. São Paulo: Cortês; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____, *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília GESST, 2001.

_____, *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: letras livres: Editora UnB, 2006.

_____, *Política Social no Capitalismo: tendência contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>

_____. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2007.

_____. *Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS*. Brasília, 2005.

_____. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília, 2004.

_____. *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005. (Orientações Técnicas para o Centro de Referência de assistência Social). BID, 1988

_____. *CAPACITASUAS. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados*. v. 2, Brasília, 2008

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

CARNEIRO, C. et al. *O desenvolvimento e a implantação do curso de Serviço Social em Ribeirão Preto*; S.S. e R; v.5; n.2; p.27-57; 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação*. Mimeo, Novembro, 2005.

CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e Pobreza: metamorfoses e fabulações. *Revista de Políticas Públicas*. São Luiz, v. 13, n. 2, p. 195-201, jul/dez. 2009.

COHN, Amélia. “As Políticas Sociais no Governo FHC”. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, vol. 11, nº 2, 1999, p. 183-198.

COHN, Amélia. *O Lugar do Social*. Observatório da Cidadania. Relatório nº 6, 2002.

COSTA, L. C. da. *Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social*, in *Sociedade e Cidadania: desafios para o Século XXI*. Ponta Grossa: Ed. UERPG, 2005.

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

_____. *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social*. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. MDS. Brasília: 2009.

_____. Berenice Rojas (Org.) *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000,

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004

DI GIOVANNI, Geraldo. *Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual*. In *Reforma do estado e Políticas de emprego no Brasil*. Campinas (SP), UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*. In: *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, vol. 11, n. 4, 1997.

FILGEUIRAS, Cristina A. *Gestão Estratégica de Programas Sociais*. In: *Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes*. In *Concepções e Gestão da proteção Social não contributiva no Brasil*. Brasília: ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009.

FERREIRA, A. B.H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GOHN, M. G. *História dos Movimentos Sociais: uma construção da cidadania dos brasileiros*. 2ª . ed. Mar. 2001. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica*. São Paulo, Cortez/CELATS, 10ª edição, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, n. 3. Brasília: ABEPSS/Grafline, 2001.

IAMAMOTO, Marilda. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (orgs). *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *Cadernos do CEOM, Políticas Públicas: memórias e experiências*, Santa Catarina, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MIRANDA, Jedral Galvão. *Direito da seguridade social: direito previdenciário, infortunística, assistência social e saúde*. Rio de Janeiro: Elseveier , 2007.

MOLLAT, Michel. *Os pobres da idade média*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MOTA, Ana Elisabete. *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2009.

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

OLIVEIRA, Íris Maria de. *Direitos, cultura de direitos e assistência social*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, ano XXVIII, nº 89, 2007.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. *Família, Pobreza e Gênero: O lugar da dominação masculina*. Fortaleza: EDUECE, 2001.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. *Violência nas relações de gênero e cidadania feminina*. Fortaleza, EDUECE, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres*. Brasília: Thesurus, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. In: WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008

LOPES, Márcia Helena Carvalho. *O tempo do SUAS. Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.87, p.76-95, especial 2006.

RAICHELLIS, Raquel. *Democratizar a gestão das Políticas Sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil*. In *Serviço Social e saúde. Formação e trabalho profissional*. São Paulo, Cortez, 2007.

_____, *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 2005.

REZENDE, A.P.M. *Movimentos sociais e partidos políticos: questões sobre lógica e estratégia política*. In: *Movimentos sociais: para além da dicotomia rural e urbana*, João Pessoa, 1985.

SILVA, A. Alves da. *A gestão da seguridade social brasileira : entre a política pública e o mercado*. São Paulo; Cortez, 2010.

SITCOVSKY, Marcelo. MOTA, Ana Elizabete. MARANHÃO, Cezar Henrique. *As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional*. In: *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. Ana Elizabete Mota (org.). 4. ed. São Paulo. Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. (Coord). *A Assistência Social no Brasil 1983-1990*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_____, *Desafios para avançar a política de Assistência social no Brasil*. *Serviço social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano XXII, n. 68, 2001.

_____. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____, *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 2. Ede. São Paulo: Cortez, 2005.

_____, *O primeiro ano do SUAS*. In *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, 2006.

_____, et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileira: uma questão em análise*. 9.º Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social*. *Perspectivas na Constituição*, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

_____, *Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes*. In *Concepções e Gestão da proteção Social não contributiva no Brasil*. Brasília: ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009.

SMITH, Adam. Riqueza das Nações. São Paulo: Hemus, 1981

YASBEK, M.C. *As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*. In Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____, *A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social*. In Cadernos ABONG n° 11, 1995.

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

TAPAJÓS, Luziele. *Gestão da informação no SUAS*. In Revista Serviço Social e Sociedade, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, Eleonardo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acessado em: 06 de agosto de 2013.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? Revista USP (dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: mar-abr-mai. 1998: p. 34-45.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001.

TORRES, Iraildes Caldas. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA

Entrevista N.º: _____ Município: _____ Porte: _____

Data da pesquisa: ____/____/____

PARTE I - IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO:

A - IDENTIFICAÇÃO

1. Sexo: a) Feminino () b) Masculino ()
2. Idade: _____
3. Naturalidade:
() Capital () Interior _____
() Outros estados _____
() Outros países _____
4. Estado civil:
Solteira () Casada () Viúva () Divorciada/ separada ()
Outro () _____
5. Religião:
a) Nenhuma () b) Católica () c) Protestante⁹ () d) Judaica ()
e) Espírita () f) Afro-brasileiras¹⁰ () Especificar: _____
g) Outro(): Especificar _____

B – TRABALHO PROFISSIONAL

1. Nível de Instrução
a) fundamental incompleto ()
b) fundamental completo ()
c) Médio incompleto ()
d) Médio completo ()

⁹ Assembléia de Deus, Testemunha de Jeová, Batista, etc.

¹⁰ Considerar a Umbanda ou Candomblé, popularmente nomeados "macumba".

- e) Superior incompleto ()
 f) Superior completo ()
 g) Pós-graduação () Outra () _____
2. Formação: _____
3. .Tempo de serviço na instituição:
 a) inferior a 2 anos () b) de 2 a 5 anos () c) de 5 a 10 anos ()
 d) superior a 10 anos () e) não informado () f) Outra () _____
4. .Tempo de serviço na posição de gestor:
 a) inferior a 2 anos () b) de 2 a 5 anos ()
 c) de 5 a 10 anos () d) superior a 10 anos ()
 e) não informado () f) Outra () _____
5. Carga horária de trabalho diária:
 a) 4h/d () c) 8h/d()
 d) 6h/d () e) Outra () _____
6. Desempenha outra atividade remunerada?
 a) Sim () Caso afirmativo, qual área? _____
 b) Não () c) Não respondeu ()

PARTE II - ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÓTICA DO GESTOR

1. O que você entende por Assistência Social?
 2. Quem são os usuários da Política de Assistência Social? (Como você os percebe?)
 3. Na sua opinião a Assistência Social no Ceará está contribuindo para a consolidação dos direitos sociais como política pública?
1. Quais conhecimentos específicos orientam o seu exercício profissional de gestor?
 2. Comente sobre as atividades desempenhas no cotidiano institucional? O fazer do Gestor da Assistente Social na instituição? Destacar as principais atividades segundo o entrevistado.

OBSERVAÇÕES DO PESQUISADOR:

E-MAIL DO (A) ENTREVISTADO (A) _____

APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO DOS (AS) INFORMANTES DA PESQUISA



Governo do Estado do Ceará
Universidade Estadual do Ceará
Pró-Reitoria de Pós- Graduação e Pesquisa - ProPGPq
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - MPPP

Termo de Consentimento dos (as) informantes da Pesquisa

Estamos desenvolvendo uma pesquisa que objetiva analisar a Assistência Social sob a ótica dos gestores municipais da Assistência Social nos municípios do Ceará. Esta pesquisa é realizada pela Assistente Social Francisca Daneusa Barbosa de Meneses, (CRESS 3299), aluna do curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, da Universidade Estadual do Ceará- UECE, caracterizando-se como Trabalho de Conclusão de Curso/Dissertação para a obtenção do título de Mestre.

Com este estudo pretende-se verificar o significado da Assistência Social para os gestores municipais da Assistência Social e investigar se para os gestores a Assistência Social está contribuindo para a consolidação dos direitos sociais como política pública. Para isso serão analisadas questões sobre Assistência Social, gestão pública e direitos sociais.

Desta forma, gostaríamos da sua participação na pesquisa, em que realizaremos esta entrevista e que seja permitida a gravação das informações, para não haver erros quando da transcrição dos dados. **Garantimos resguarda sua identidade.**

Tendo sido esclarecido (a) sobre o conteúdo da pesquisa, concordo em participar da mesma.

Nome: _____

Assinatura: _____

_____, de _____ de 2014.

ANEXO

