

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
Análise da necessária relação entre o Setor Público  
e as Organizações Não-Governamentais

Cecília Ketelhute Franco de Carvalho Ferreira

São Paulo/SP  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social**

Cecília Ketelhute Franco de Carvalho Ferreira

**EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:**

Análise da necessária relação entre o Setor Público  
e as Organizações Não-Governamentais

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-SP, sob orientação do Prof. Dr. Evaldo Amaro Vieira.

**São Paulo/SP**  
**2009**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC/SP

EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
Análise da necessária relação entre o Setor Público  
e as Organizações Não-Governamentais

Dissertação de mestrado apresentada pela aluna **Cecília Ketelhute Franco de Carvalho Ferreira** ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

Banca Examinadora

---

---

---

*Dedico este trabalho  
a meu esposo, Paulo e a meu filho, Matheus,  
estímulos que me impulsionaram  
a ser melhor a cada dia.  
Meus agradecimentos por terem aceito  
privar-se de minha companhia  
em prol dos meus estudos, concedendo-me  
a oportunidade de realizar ainda mais  
como profissional.*

## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho significa mais uma etapa de formação profissional, portanto tenho muito a agradecer:

A Deus, por proporcionar forças nesta caminhada para enfrentar os obstáculos;  
Ao Paulo, pelo estímulo e companheirismo que contribuíram para que eu pudesse realizar este sonho;

Ao meu filho Matheus, pela paciência nos momentos de ausência;

Ao orientador Prof. Evaldo Amaro Vieira, que contribuiu no processo de elaboração deste estudo, em especial pela colaboração e competência nas orientações, permitindo que eu pudesse ultrapassar o imediato;

Aos professores Ademir Alves da Silva, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Martinelli e Maria Lucia Carvalho da Silva, que prontamente aceitaram compor a Comissão Examinadora;

Em especial às professoras Carmelita Yazbek e Maria Lucia Martinelli, pela atenção e carinho dispensado ao longo deste mestrado;

Aos entrevistados que gentilmente se dispuseram a refletir sobre sua prática profissional;

À assistente social Roseli Carneiro, pelo empréstimo de informações imprescindíveis para a concretização da pesquisa;

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram e torceram pela realização deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	4
<b>RESUMO</b> .....	5
<b>ABSTRACT</b> .....	6
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.</b>	14
1.1. Breve retrospectiva da Política de Assistência Social Pós-Constituição de 1988.....	14
1.2. Contextualização da LOAS: avanços e limites.....	29
1.3. Um novo modelo da organização da Política de Assistência Social – SUAS .....	32
<b>2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESFERA MUNICIPAL</b> .....	42
2.1. Caracterização Sócio-Histórica do Município de Ilha Solteira .....	42
2.2. O público e o privado na Assistência Social: manifestações em Ilha Solteira/SP.....	48
2.3. Assistentes Sociais em Ilha Solteira/SP: garantia dos direitos de Assistência Social no público e no privado .....	58
<b>3. OS PROGRAMAS E SERVIÇOS ASSISTENCIAIS COMO MEDIAÇÃO PARA INTERVENÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS</b> .....	64
3.1. Análise metodológica do trabalho desenvolvido pelos profissionais .....	64
3.2. A gestão do assistente social no âmbito das políticas públicas .....	67
3.3. Relato da pesquisa: uma reflexão necessária .....	69
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	96
<b>ANEXO</b> .....	101

## LISTA DE SIGLAS

ACAFISA – Associação Centro de Apoio Familiar de Ilha Solteira  
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
ASAIS – Associação dos Amigos de Ilha Solteira  
ATISA – Associação de Toxicômanos de Ilha Solteira  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
COMASIS – Conselho Municipal de Assistência Social de Ilha Solteira  
CRAS – Centro de Referência da Assistência  
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS  
NOB/RH – Norma Operacional Básica em Recursos Humanos  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família  
PBT – Piso Básico de Transição  
PBF – Programa Bolsa Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social  
PNAS – Política Nacional da Assistência Social  
PSB – Proteção Social Básica  
SEIVA – Serviço de Incentivo à Vida Agora  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
USP – Universidade de São Paulo



FERREIRA, Cecília Ketelhute Franco de Carvalho. Efetividade da Política de Assistência Social: Análise da necessária relação entre o setor público e as organizações não governamentais. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/SP, 2009.

## RESUMO

O presente estudo analisa os limites e as possibilidades de consolidação dos direitos sociais relativos à Política de Assistência Social conforme determinação da Constituição de 1988 e posterior regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

A partir da pesquisa foi possível analisar as diferentes concepções de política de assistência social apresentadas por profissionais de Serviço Social do setor público e de entidades filantrópicas. Este embate não se restringe à relação política entre o Estado e a sociedade civil, representada pelas ONGs, mas ao conteúdo e à maneira pela qual são organizadas as concepções da política de Assistência Social no âmbito da produção teórica do Serviço Social. A partir da pesquisa de campo na cidade de Ilha Solteira/SP foi possível analisar a fala dos sujeitos com relação aos avanços obtidos no campo da Assistência Social, enquanto política provedora dos mínimos sociais, entretanto a visão apresentada pelos mesmos não é unívoca, comprometendo o êxito das ações articuladas em rede, impedindo a consolidação de uma política de assistência capaz de prover o acesso aos direitos sociais de forma digna.

Palavras-chave: Assistência Social – Política Social – ONGs

FERREIRA, Cecília Ketelhute Franco de Carvalho. Effectiveness of Social Assistance Policy: Analysis of the necessary relation between the public sector and non-governmental organizations – NOGs. Masters dissertation in Social Service at the Pontifical Catholic University of São Paulo's Postgraduate Program, São Paulo, 2009.

### **ABSTRACT**

The present study analyzes the limits and consolidation possibilities of social rights through Social Assistance Policy in Brazil, as determined by the national Constitution of 1988 and regulated by the Organic Law of Social Assistance (LOAS). The research made possible to analyze the different conceptions of Social Assistance Policy as presented by social workers from public sector as well as from philanthropic organizations. The resulting clash does not restrict itself to political relations between State and civil society, represented by the NOGs. It also implies the way and content through which the conceptions of Social Assistance Policy in the scope of theoretical production of Social Service are organized. The field research conducted in the city of Ilha Solteira, in São Paulo, led to the subject's speech analysis regarding the advances in Social Assistance Policy as provider of social minimums. However, the views presented by the interviewed is ambiguous, compromising the success of articulated actions which would contribute to the consolidation of such a policy, providing access to the social rights in a more dignified way.

Key words: Social Assistance – Social Policy – NOGs

## INTRODUÇÃO

A trajetória desta dissertação confunde-se, em grande medida, com a trajetória acadêmica e profissional da autora. Desde o curso de graduação em Serviço Social, nasceu o interesse pela temática das políticas públicas e, em particular, a *política pública de assistência social*, como meio de efetivação dos direitos sociais. Após dez anos atuando profissionalmente como gestora pública na Prefeitura Municipal de Suzanópolis-SP, como docente no curso de graduação em Serviço Social e tendo ocupado a função de presidente e conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social, o interesse aprofundou-se.

Desde o final do ano de 1994 como assistente social em órgão do poder público foi possível acompanhar de perto o processo de descentralização político-administrativa da assistência social brasileira, ocorrida após a promulgação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, em dezembro de 1993. No decorrer do ano de 1994, chamaram a atenção as discussões a respeito da descentralização e da participação das organizações não-governamentais na questão da universalização dos mínimos sociais por meio de políticas públicas que atendessem a população em situação de vulnerabilidade social.

O curso de especialização em Política Social e Gestão de Serviços Sociais, parte do Programa de Pós-graduação *lato sensu* oferecido pela Universidade Estadual de Londrina, permitiu o aprimoramento teórico e profissional sobre a Política de Assistência Social. Através do trabalho intitulado “O município de Suzanópolis e a atenção á criança e ao adolescente – Programa Peti”, procurou-se refletir sobre a política de assistência social, especificamente aquela voltada ao atendimento do segmento criança e

adolescente e o trabalho interdisciplinar realizado pela equipe junto a esse público-alvo e sua respectiva família. Esse programa faz parte do Programa de Proteção Social Especial, implícito no SUAS, que por sua vez faz parte da Política Nacional de Assistência Social.

Ao final da especialização *lato sensu*, momento de implantação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), surgiu o desejo de discutir a trajetória dessa política, implementada como dever do Estado a partir da Constituição de 1988 e da promulgação da LOAS, enquanto política pública voltada à concretização dos direitos dos usuários que dela necessitarem.

De acordo com a Constituição da República, em seu artigo nº 204, inciso I, as ações governamentais da assistência social, serão exercidas pelos governos municipal, estadual e federal, porém também com a colaboração de entidades beneficentes e de assistência social. Visto a partir de estudos anteriores a trajetória da assistência social no país ter ocorrido através de modelos de atendimento de cunho assistencialista, de benesses, assentado num modelo de dever moral e de caridade, a questão central que norteou o desenvolvimento deste trabalho foi a de analisar, a partir da Constituição de 1988, como se dá esta relação entre o público e o privado na concretização dos direitos sociais aos usuários desta política.

O fio condutor da análise centrou-se nos seguintes *marcos histórico-institucionais da política pública de assistência social*: a Carta Constitucional de 1988, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993) e a proposta de instituição do SUAS – Sistema Único de Assistência Social (Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social). Desse modo, nosso recorte temporal compreende o período que se estende desde a instituição da *assistência social no campo da seguridade social* (1988) até a implementação da *NOB-SUAS* em 2005.

O presente trabalho tomou como fonte de análise a Política de Assistência Social no município de Ilha Solteira/SP, no ano de 2007. Buscou-se apreender de que maneira a assistência social vem se efetivando como política de direitos e se as práticas de caráter conservador, clientelista e de benesses,

historicamente arraigadas desde o início da Assistência Social, têm sido rompidas.

As relações de favor, de amizade viabilizadas através de práticas voluntaristas perpetradas pela sociedade civil dificultam o avanço de políticas de caráter universal. E, não muito diferente, a ação do Estado, até a década 80, era realizada de maneira paliativa e fragmentada, com ações precárias destinadas aos “pobres”. Portanto, concebia-se a assistência social como mera benesse ou ajuda.

A partir da Constituição de 1988, no entanto, a assistência social passa a ser de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão. Trata-se de um direito desmercadorizado, não constituindo um bem que possa ser comprado ou vendido. Portanto, o direito à assistência social não se concretiza a partir de exigências de rentabilidade econômica. O inciso I do art. 4º da LOAS deixa claro o estatuto de política pública da assistência social integrante da seguridade social.

A partir da Carta Magna pode-se viabilizar a consagração de uma sociedade democrática, que está em constante transformação, e que reconhece o vínculo entre esse regime democrático e os direitos sociais. E sua gestão a partir das definições legais será descentralizada e participativa, outorgando aos municípios o direito de planejar a política de assistência social conforme sua realidade local.

A gestão da assistência social será realizada por intermédio do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e por meio da rede de proteção social básica e especial, estabelecendo a segurança da acolhida, do convívio, da autonomia, da renda e da sobrevivência a riscos circunstanciais. (NOB/SUAS, 2005)

No âmbito das políticas sociais, especificamente da assistência social, as conquistas legais não significam a efetivação dos direitos; ainda se mantém a herança histórica de negação dos direitos.

Segundo Yazbek (1998, p. 53),

(...) o reconhecimento do direito não vem se constituindo como atributo efetivo das políticas sociais e da seguridade social no país. No vasto campo de atendimento às necessidades das classes subalternas administram-se favores. Décadas de populismo e clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo dos subalternizados ou sua emancipação.

Tais conquistas legais possibilitam que a assistência social saia do patamar de favores para adquirir o estatuto do direito, efetuando práticas voltadas à emancipação social. A partir da LOAS a assistência social migra do campo do assistencialismo para o campo da seguridade social e aponta o papel do Estado no oferecimento e garantia de direitos e acesso a serviços de qualidade.

Mesmo após 15 anos de promulgação da LOAS pode-se dizer que a assistência social ainda busca sua consolidação enquanto política pública. Entretanto, as políticas de ajuste neoliberal que envolvem a política econômica e a política social influenciam na concretização de ações de caráter assistemático, pulverizado e focalizado no atendimento dos “miseráveis”.

O presente estudo visa refletir sobre a assistência social no Brasil, analisando os aspectos voltados para a garantia de direitos efetuada por meio da prática profissional dos assistentes sociais da esfera municipal e das Organizações Não Governamentais. Desse modo, analisou a política de assistência social em Ilha Solteira, tendo como marco a LOAS, promulgada em 1993. Analisaram-se a concepção e o conteúdo dessa política no âmbito da democratização da gestão, da concretização dos direitos e da responsabilidade do Estado na oferta e condução da mesma. E por meio da pesquisa de campo buscou-se verificar junto aos profissionais de Serviço Social o desenvolvimento de suas ações, se tais práticas são oferecidas como troca de favores, o que negaria os direitos sociais estabelecidos na LOAS.

O período de análise de tal estudo compreendeu o ano de 2007, momento atual do processo de implementação da Política de Assistência Social em Ilha Solteira – a partir da implantação do SUAS, que prevê mudanças significativas na gestão social, voltada à concretização dos direitos do cidadão.

A aproximação com o universo a ser pesquisado se deu inicialmente por meio de contato com o gestor municipal da Assistência Social que informou todos os atores sociais envolvidos nessa política, tanto do setor público como do setor privado. Posteriormente, realizou-se um contato telefônico com os assistentes sociais da rede pública e da rede privada para obtenção de autorização da pesquisa de campo, sendo marcada uma data conveniente a todos para a realização da coleta de dados. Esta foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos que executam a política municipal de assistência social no órgão público e nas organizações não-governamentais que se regulamentam de acordo com a legislação vigente. As entrevistas foram realizadas no período de agosto a dezembro de 2007, gravadas com a autorização expressa dos entrevistados, e transcritas para a análise detalhada de seu conteúdo. Ao todo foram realizadas 09 (nove) entrevistas, envolvendo gestor e técnicos diretamente responsáveis pela execução dos serviços.

Utilizaram-se como referenciais teóricos para contribuir com a análise da pesquisa, o plano municipal e relatórios de gestão, além da legislação federal, estadual e municipal referente à assistência social.

O processo investigativo embasou-se em algumas questões importantes para a análise; dentre elas observaram-se as mudanças na política de assistência social em Ilha Solteira, baseado na LOAS e a partir das novas diretrizes, tais como a implantação e regulamentação do SUAS. Observou-se também de que maneira se efetivam no cotidiano profissional essas diretrizes estabelecidas, tendo como foco a descentralização político-administrativa e a participação popular no planejamento e acompanhamento das ações oferecidas e o papel de responsabilidade do Estado no financiamento e condução dessa política. E finalmente verificou-se se as diretrizes estabelecidas na LOAS e a implementação do SUAS conseguiram impedir a reprodução histórica da assistência social como cultura do favor e da benemerência, contribuindo para a consolidação dos direitos sociais.

Essas questões embasaram três hipóteses. A primeira delas, com relação à obrigatoriedade do poder público municipal de cumprir os princípios e as diretrizes da LOAS, propiciando a gestão descentralizada e participativa.

A segunda hipótese, de que os princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS podem contribuir para a consolidação de uma cultura política de direitos, sendo importante obstáculo para isso a reprodução da prática embasada no favor e na caridade.

E a última hipótese, de que a assistência social no município de Ilha Solteira tem-se constituído legalmente como direito. A sua operacionalização é realizada sob quais bases? Do paternalismo, do assistencialismo ou quando se concretiza deve ser considerada como um direito de segunda classe, por estar submetido a processos seletivos e focalizados, ou serviços “pobres” voltados para a população miserável, portando-se, o setor público, como um mero executor de programas (municipais, estaduais e federais).

O resultado da trajetória mencionada acima constitui a presente dissertação, apresentada em três capítulos. No capítulo um, discute-se a assistência social a partir de sua consolidação como política pública, sendo dever do Estado e direito do cidadão. Analisam-se os traços conservadores historicamente arraigados, que reproduziram tais práticas na assistência social. Ainda no mesmo capítulo discute-se a questão dos direitos, apreendendo o significado da busca dos direitos em uma sociedade capitalista, e a contribuição da política de assistência social na participação e concretização de direitos.

O capítulo dois apresenta uma caracterização da cidade de Ilha Solteira, relatando a história, e sua formação sócio-econômica. A partir dos traços de formação social, econômica e política do município estudado foi possível compreender a realidade local, e de que maneira o poder público e as organizações não-governamentais têm enfrentado a questão da desigualdade social apresentada por meio dos serviços e ações oferecidas por tais setores. Faz-se uma apresentação da política de assistência social no município e posteriormente uma breve caracterização sobre as organizações não-governamentais para que se possa esclarecer como se dá essa relação entre setor público e privado na busca da concretização dos direitos sociais e a reprodução ou não dos traços da cultura conservadora.



Tentando analisar como se está efetivando a política de assistência social em Ilha Solteira, o capítulo três mostra a análise de alguns aspectos importantes mencionados pelos sujeitos envolvidos na pesquisa. Como se dá a responsabilidade do Estado na condução da política, qual a percepção dos profissionais com relação à assistência social enquanto direito do cidadão, e se existe uma integração entre os setores público e privado. Foi possível refletir também se os profissionais se valem de instrumentais próprios para o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços oferecidos, e finalmente se a gestão da política vem sendo organizada de acordo com as diretrizes estabelecidas no SUAS.

As considerações finais retomam reflexões desenvolvidas ao longo do trabalho e que deixam transparecer importantes elementos de análise. O presente estudo tem o intuito de contribuir para a discussão da assistência social enquanto política pública legalmente regulamentada, permitindo a busca da construção de uma cultura de direitos, e especificamente da formulação e implementação dessa política em Ilha Solteira.

# **CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Esta pesquisa tem por objetivo tratar a Política de Assistência Social a partir da Constituição de 1988, que imprimiu à assistência social o caráter de política pública de direitos, tendo como princípios fundamentais a seletividade e universalidade na garantia dos serviços e benefícios, a gratuidade e não contributividade com relação aos direitos, redistributividade no que se refere aos mecanismo de financiamento, e descentralização e participação quanto à sua forma de organização político-institucional.

## **1.1. Breve retrospectiva da Política de Assistência Social Pós-Constituição de 1988**

De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal a assistência social deve ser prestada aos necessitados, ou, de acordo com o artigo 6º, aos desamparados, independentemente da contribuição à seguridade social. Portanto, terão acesso aos serviços prestados pela assistência social as pessoas que a sociedade reconhecer como desamparados ou necessitados.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 atribui também o direito de recepção de um salário mínimo mensal a toda pessoa com deficiência e a todos os idosos acima de 65 anos, desde que comprovem não possuir meios familiares ou pessoais para prover sua manutenção.

A mesma Constituição instituiu o Sistema de Seguridade Social através da lógica de proteção social fundamentada em duas modalidades: seguros sociais e assistência. Em termos gerais, a Seguridade Social apresenta princípios contraditórios, pois ao mesmo tempo pretende associar distributividade e redistributividade, descentralização e centralização. E tais

princípios fazem parte das políticas de saúde, previdência e assistência, compondo o tripé da Seguridade Social.

A assistência social, após a Constituição de 1988, se faz, segundo Aldaíza Sposati, “ou nos marcos extensivos de um Estado Previdência, distributivo de serviços sociais básicos a toda a população, ou em marcos restritos, isto é, apenas aos necessitados” (1991, p. 9).

A assistência social foi reconhecida como direito social a partir da Constituição de 1988, e regulamentada através da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, mas ainda há muito a fazer para superar a visão da assistência como benesse e dever moral de ajuda. Behring (2003, p.12) comenta que a política social de seguridade ainda é muitas vezes vista como assistencialismo, “como cenário de reprodução da cultura política antidemocrática e clientelista que marca a nossa história”.

A LOAS contribui para que o Estado assuma seu papel por meio de ações que fortaleçam o empoderamento do cidadão, desenvolvendo serviços de qualidade que atendam dignamente o usuário. O Estado é o responsável pelo financiamento, planejamento e execução da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, nos seus diferentes níveis de poder, sendo de obrigatoriedade dos representantes públicos a consolidação e ampliação da participação dos usuários enquanto cidadãos 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 garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (YAZBEK, 2004, p. 13)

O cidadão tem garantido por lei o direito de usufruir da assistência social, e não precisa contribuir para isso, pois a mesma não está sujeita à lógica do mercado, isto é, não gera lucro para quem a implementa, seja órgão governamental ou não.

O direito à assistência social se concretiza de várias formas: através de uma prestação monetária continuada direcionada ao segmento do idoso e do deficiente, ou eventual, voltada ao recebimento de auxílio natalidade e funeral. Tal direito, entretanto, se efetiva mediante a comprovação da necessidade, e a partir de critérios estabelecidos por lei. Pode-se dizer que se trata de um direito às avessas, à medida em que os usuários, para dele usufruírem, devem demonstrar sua inaptidão para o trabalho.

Os direitos assistenciais são implementados através de programas, projetos e serviços de acordo com as necessidades locais, sem precisar utilizar a clivagem entre aptos e inaptos. A partir do processo de descentralização, as unidades locais podem planejar as ações conforme sua real necessidade; entretanto, ainda se está longe de atingir a universalidade do atendimento a todos usuários.

O atendimento em caráter seletivo acaba se limitando a ações minimalistas, em geral pontuais e assistemáticas, na questão da redução das desigualdades. Pode-se afirmar que:

“enfrentamos o problema da fragmentação e indefinição no interior da política de assistência social que, permanece à luz de determinações conjunturais, como também, relações pontuais e desarticuladas com as demais políticas setoriais”.  
(GOMES, 2000, p. 173)

A política de assistência social é executada através de programas e projetos de garantia de renda mínima, que fazem a seleção do público-alvo, deixando uma parcela considerável sem atendimento.

Isso significa que todos os direitos assistenciais não são garantidos a todos os cidadãos indiscriminadamente, mas que se deve buscar granjear o acesso dos cidadãos ao universo de bens e serviços mediante a vinculação com outras políticas. O direito ao acesso do público-alvo, previsto na LOAS, está longe de ser concretizado em sua totalidade.

Entretanto, apesar das limitações em efetivar os direitos de maneira universal, Yasbek (2004a, p. 26) comenta que a assistência social é na

verdade uma conquistas do ponto de vista legal e institucional, sendo uma política que, orientada através dos padrões de universalidade e justiça, pode devolver a autonomia e a liberdade para os que estão em situação de exclusão social, permitindo a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil.

A universalidade se apresenta, também conforme o SUAS, através da rede de proteção social básica e especial, porém a mesma deverá funcionar de modo articulado com as demais políticas e, juntas, devem ter caráter contínuo e sistemático.

Como já foi dito e reiterado, o direito de acesso à assistência social do público-alvo inscrito na LOAS está longe de ser concretizado em sua totalidade. E somente a constituição dessa lei não é suficiente, é apenas um passo em direção à efetivação dos direitos.

A assistência social, organizada pelo Estado se dá através da distribuição de auxílios individuais, realizados por meio do repasse financeiro. O atendimento está voltado aos segmentos caracterizados como “necessitados sociais”. Ela propõe o acesso aos direitos para os indivíduos que se encontram em condições especiais, sendo uma política que não atende de forma igualitária, e sim, focalizada.

É enorme a dificuldade das ações assistenciais de contribuir efetivamente para a inclusão social numa perspectiva que supere a ótica tradicional que se tem dos demandatários da assistência social, quer pela permanência de uma perspectiva fragmentada e seletiva dos usuários das políticas assistenciais, focalizadas nos mais pobres entre os pobres. (YAZBEK, 2004, p. 19)

A Constituição, no artigo 203, estabelece que a assistência social deverá, entre outros objetivos: dar proteção à família, à maternidade, à infância e adolescência, à velhice, e propiciar a integração no mercado de trabalho. E no tocante ao atendimento ao público-alvo mencionado acima a LOAS definiu dois tipos de direitos: na forma de prestações monetárias continuadas e/ou eventuais, que são pessoais, necessitam da comprovação

de necessidades e são categoriais. E também sob a forma de programas, projetos e serviços voltados a um atendimento mais coletivo, sem utilizar a lógica de capacidade ou incapacidade para o trabalho.

A assistência social vem atender aquela população que não é visível aos olhos do capital; segundo Sposati (1991, p.14), a “assistência social é uma forma discriminada e parcial de estender algumas condições para a reprodução social de determinados segmentos da população”.

Assim, a assistência social vai atender aquela população que está a mercê do mercado de trabalho, os trabalhadores que não possuem vínculo empregatício, os considerados desempregados, deserdados.

As pessoas que constituem o público-alvo da assistência social não estão visíveis a este confronto direto entre capital e trabalho; possuem, segundo Sposati, “uma visibilidade opaca” e acabam utilizando da assistência como ajuda, através do campo do não-direito.

A Assistência Social é gerenciada pelo Estado, e está em trânsito do campo de ajuda dos direitos para o da reprodução de vida do trabalhador. Dessa maneira, se ela não consegue atingir um perfil de política, não se propõe a mudanças, apenas a minorar problemas, consagrando o caráter de complementação, e restringe sua atuação a ações ocasionais. Portanto, as ações e soluções são apenas provisórias.

Imediatamente após a Constituição de 1988 e a promulgação da LOAS, a assistência não passava de um conjunto de atividades desconexas que visava amenizar a miséria social; reduzindo precariamente e de forma imediata as situações-problema apresentadas, atendia sua “clientela”, de forma precária. A assistência social se constituía sob a forma seletiva e discriminadora de mecanismo social e político no interior das relações sociais. Nesse período, o direito social mencionado na legislação vigente ainda era concebido, segundo Sposati, (1991, p.18) “como um atributo individual para romper uma relação de favor”.

Behring *apud* Boschetti (2003, p.12) menciona que a LOAS significou “o fim da travessia do deserto, ao superar a compreensão corrente de dever moral de ajuda”. Portanto, se a assistência social passa a existir como direito assegurado pelo Estado, supõe que os usuários terão direito a reclamação.

Os usuários são incluídos em programas sociais através de critérios seletivos, recebendo uma espécie de salário indireto, sem caráter permanente, apenas compensatório, podendo mudar a qualquer momento por decisão do dirigente público do momento.

Essas mudanças advêm de práticas históricas de mandonismo, por meio da autoridade de quem dirige. Segundo Sposati, “mudam-se os chefes, muda-se o atendimento, muda a orientação política, mudam-se os serviços prestados” (1991, p. 21), sendo tais programas expressões de protecionismo da ordem mandante. O trabalhador com vínculo no mercado formal recorre, por meio dos órgãos de defesa e atendimento estabelecidos, aos serviços de que necessita. Já o trabalhador sem vínculo empregatício acaba sendo o público-alvo dos serviços sociais nas diferentes instâncias de poder ou da filantropia oferecida pelo terceiro setor,<sup>1</sup> podendo enfrentar discriminação no acesso ao atendimento.

E apesar de a Constituição Federal 1988 ter sido a primeira a organizar um sistema governamental de assistência social, deixando claro a organização por parte do Estado, ela delinea, como interlocutor, as organizações representativas da população. E, segundo Sposati, “quando a nova Constituição recorta as organizações representativas da população como interlocutor das ações no campo da assistência social, estabelece uma nova seletividade entre as organizações com as quais o Estado faz suas alianças”. (1991, p. 23)

O artigo 204 da Constituição de 1988 menciona que a assistência social manterá relação de parceria entre as entidades sociais e os órgãos

---

<sup>1</sup> Por Terceiro Setor entenda-se [...] a sociedade civil que se organiza e busca soluções próprias para suas necessidades e problemas, fora da lógica do Estado e do mercado. (RODRIGUES, 1998, p.31)

governamentais, entretanto não deixou claro qual a competência de cada um com relação ao desenvolvimento de suas ações voltadas à assistência social.

O que se percebe nitidamente é a relação de parceria estabelecida com a rede de solidariedade, realizada por meio dos organismos locais, muitas vezes desenvolvida com um caráter de ajuda.

Esse processo de descentralização deve ser compreendido como um sistema articulado de responsabilidades entre os entes federados, contando com a parceira da sociedade civil por meio das organizações sociais. Portanto, não se deve atribuir ao Terceiro Setor a responsabilidade maior na execução dos programas, projetos, benefícios e serviços da área da assistência social.

A Constituição de 1988 reconhece as organizações populares como interlocutoras capazes de reivindicar direitos. A população, por intermédio de suas organizações representativas, têm direito a voz, controlando o exercício da administração pública e, portanto, deliberando positivamente ou não as ações do poder público e fiscalizando-as.

A Constituição de 1988 foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que têm caracterizado estes últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas novas experiências. (DAGNINO, 2004, p. 97)

Dessa maneira a Constituição propiciou o desenvolvimento territorialista local a partir do planejamento das necessidades locais, contando com a participação das associações e organizações locais nas decisões. Entretanto a obrigação de prover é de exclusiva responsabilidade do Estado, sendo papel da sociedade civil, por meio das instituições representativas, a parceria na elaboração e execução dos serviços.

Não podemos deixar de ressaltar que o campo da assistência social rege-se pelo mérito da necessidade; só poderão ter acesso aos benefícios e serviços na área da assistência, quem dela efetivamente necessitar.



Na sociedade capitalista o combate à pobreza tem sido realizado por meio da redistribuição, por meio dos salários indiretos. Essa estratégia levada a efeito pelo Estado é consequência de reivindicações de grupos populares e do amadurecimento de forças políticas.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor inadequado do salário, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou decorrentes do desemprego. (SPOSATI, 2004, p. 48).

As ações da assistência social possuem um forte recorte local, e a participação da rede de solidariedade da sociedade civil sempre esteve presente. A ação governamental, por sua vez, sempre buscou a parceria por meio de alianças com os organismos locais, por meio da partilha de soluções.

É importante mencionar que as ações desenvolvidas pelo serviço social, estão entre as poucas que conseguem chegar mais próximo da população local. Conforme Sposati menciona: “É usual a população afirmar: ‘quem chega até nós é só a assistência’ ”.

A Constituição de 1988 e a LOAS inovaram ao colocar a participação da população através de seus órgãos representativos. Essa participação da sociedade se dá também via conselhos. Segundo Evaldo Amaro Vieira, os conselhos “fixam as prioridades sociais dos municípios bem como as estratégias a serem adotadas para combater a pobreza”. (VIEIRA, 1998, p. 20)

Enquanto representantes da participação da sociedade civil na gestão pública na busca da legitimidade dos direitos sociais,

Os Conselhos de Assistência Social nos vários níveis precisam extrapolar seus próprios limites, articulando-se e estimulando a mobilização de forças sociais e políticas mais amplas, que dinamizem formas de reconhecimento e organização, sobretudo dos segmentos não atingidos pelos canais tradicionais de representação política. (RAICHELIS, 1998, p. 94)

Reza a lei que a composição dos Conselhos deve ser paritária entre governo e sociedade civil, permitindo a discussão e deliberação da política de assistência social (planos e propostas de orçamento), e também a fiscalização de entidades e instituições.

Entretanto, Ivanete Boschetti menciona a questão da paridade e utiliza a idéia de Demo que a nomeia de “falsa paridade”, pois afirma a impossibilidade de ocorrer a realização de paridade natural entre o Estado e a sociedade, e justifica:

O Estado sempre detém mais poder e estratégias de negociação do que os representantes da sociedade. O Estado raramente partilha efetivamente o poder de decisão: ele escuta as partes e, no fim, decide sozinho, o que reduz a participação popular a uma estratégia de legitimação. (BOSCHETTI *apud* DEMO, 2006, p. 190).

E finaliza complementando que a representação da sociedade civil não está solidificada.

É muito difícil garantir a legitimidade de representação da sociedade civil se ela não está solidamente organizada. Nesse caso, o Estado aproveita a fragilidade organizacional da sociedade para designar ele mesmo “seus” representantes. (BOSCHETTI *apud* DEMO, 2006, p.190)

As citações acima foram realizadas logo após a promulgação da Constituição de 1988, porém persistem tais práticas realizadas pelo Estado, reportando-nos, neste trabalho, principalmente ao poder público.

Entretanto não se podem fazer generalizações, pois, após vinte anos de promulgação da Constituição e quinze de regulamentação da LOAS, ocorreram várias mudanças significativas, à medida que se processou a descentralização dos poderes, e de alguma forma, mesmo que não integralmente, a população tem instituído seus canais de participação. Vieira menciona que os conselhos “fiscalizam a execução dos projetos por entidades e organizações que eles mesmos escolhem”. (VIEIRA, 1998, p. 21)

A partir do processo de descentralização, a LOAS também inovou em termos do controle social, visando superar a fragmentação e superposição das ações. Há, segundo Behring (2003, p.12) “uma hierarquia de responsabilidades entre as esferas de governo, ao lado da relação de colaboração vigiada entre os poderes públicos e o mundo da filantropia”.

A realização do controle social pressupõe o acesso às decisões de acordo com a sociedade civil, pois, conforme Raichelis, o controle social:

Viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 1998, p. 84)

A Constituição Federal de 1988 defende os direitos do cidadão propiciando o acesso à rede de proteção social, colocando o Estado como responsável pela condução e descentralização político-administrativa na sua gestão. A descentralização, por sua vez, pressupõe divisão das responsabilidades entre os entes federados. No âmbito municipal a territorialização se faz presente para o planejamento local, contribuindo para o atendimento das necessidades específicas, assim como pode fragmentar as necessidades sociais coletivas, à medida que particulariza a problemática coletiva.

É necessário ter clareza do universo a ser atendido e quais as alternativas a serem utilizadas para efetivar tais ações como política de direitos do cidadão.

Como espaço de extensão destes direitos, a assistência social deve estar articulada a outras políticas setoriais para que seja possível o empoderamento do cidadão. Como diz Sposati, a assistência social deve ter estatuto de política social, deve ser espaço de extensão da representação dos segmentos pauperizados. Portanto, enquanto espaço de representação e participação popular deve propiciar a emancipação social dos segmentos considerados o público-alvo da assistência social.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, propiciando um novo reordenamento jurídico-político. Foi considerada na época a mais avançada, do ponto de vista democrático. Entretanto, a estrutura do Estado brasileiro não estava adequada a sua execução.

Fazia-se necessária a realização desse reordenamento jurídico-político do Estado, pois, se por um lado a Constituição garantia os direitos sociais, por outro, o ideário neoliberal passava a fazer parte da agenda nacional, com o corte de direitos e garantias sociais. Momento politicamente contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se inaugurava uma nova concepção de direitos voltados para a população, a burguesia apoiava e elegia um candidato vinculado ao capital financeiro.

A ideologia utilizada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso era organizar a estrutura do Estado de acordo com as novas exigências do capital financeiro mundializado, adequando o país para uma gestão mais eficiente aos interesses do capital financeiro.

A concretização dessa proposta de caráter neoliberal implicava ações como a redução do poder do Estado, as privatizações, a abertura dos investimentos ao mercado internacional, e o fim do déficit público, estabilizando a moeda. Para que esta ideologia fosse implantada com sucesso, três pontos eram imperativos:

- 1) Apresentar o Estado como ineficiente, corrupto e incompetente.
- 2) Diante do mundo globalizado, há que se globalizar tudo.
- 3) Com a desqualificação do Estado houve consecutivamente desqualificação da noção de público, ficando a sua concretização reduzida àquilo que era estatal.

Todas as reformas do Estado passaram a estar de acordo com os ajustes econômicos de raiz neoliberal orientadas pelo Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional – FMI .

A década de noventa, em meio ao governo FHC, foi um período marcado ao mesmo tempo pelo desenvolvimento dos direitos do cidadão – por meio da Constituição de 1988, do Sistema de Seguridade Social e posteriormente da promulgação das legislações pertinentes –, e por um reduzido grau de responsabilidade do Estado com relação ao enfrentamento da pobreza.

Esse governo foi marcado por estruturas paralelas, através do Programa Comunidade Solidária, demonstrando o claro descompromisso do Estado para com a Assistência Social enquanto política pública de direitos. As inovações desse período foram de caráter conservador, dando continuidade ao modelo clientelista de atendimento, descontinuando programas sociais e privilegiando programas de caráter assistencialista e emergencial.

Na visão de Yazbek (2004), outra característica deste governo foi a refilantropização da questão social, pois à medida que depende do desempenho da economia para realizar o investimento público na área social, pode acabar oferecendo políticas sociais de precário padrão, contribuindo ainda mais para o aumento da população excluída.

O direito ao acesso do público-alvo inscrito na LOAS está longe de ser concretizado em sua totalidade, pois diante de um ideário neoliberal o Estado tem de se adequar às novas exigências do capital financeiro mundializado, ficando o sistema de proteção social à mercê do mercado e da sociedade.

Entretanto a concretização da assistência social como política pública não enfrenta limites apenas diante da ideologia neoliberal, mas também em virtude de uma cultura patrimonialista voltada para a troca de favores.

No parecer de Sposati, a assistência social enfrenta três tipos de resistência: 1) romper com o patrimonialismo; 2) criar uma real interlocução entre as políticas que compõem a seguridade social e 3) estabelecer padrões básicos de acesso para todos os cidadãos.

Há ainda uma imensa dificuldade de conceber a assistência social enquanto política de direitos; há ausência de parâmetros públicos no

reconhecimento dos direitos, observando a prática de concepções assistencialistas e “primeiro-damistas”. Esse dever moral e a filantropia não realizam direitos. Conforme Yazbek, persiste a “presença de uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre pela sua pobreza” (YAZBEK, 2004, p. 19).

Já o atual governo federal tem realizado algumas mudanças com relação à assistência social, utilizando, a partir da LOAS, instrumentais próprios em todo o território nacional, estabelecendo as responsabilidades pelos serviços e ações ao poder público e às entidades, serviços e ações que devem ser realizados de forma hierarquizada.

A partir de 2004 a nova Política de Assistência Social define a proteção social por meio do padrão básico e especial, assumindo os compromissos com a garantia de seguranças sociais, tais como as de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar. O Estado passa a ser responsável pelo oferecimento e financiamento de programas, projetos, benefícios e serviços para os grupos mais vulneráveis, deixando à mercê do mercado os grupos que têm poder de compra.

Há também mudanças das antigas formas de ajuda social para a filantropia social e empresarial: observa-se o crescimento e fortalecimento do voluntariado, contribuindo para que a sociedade civil amplie sua gestão do controle social sobre o Estado.

O sistema de proteção social fica vinculado ao mercado, e a sociedade civil é a nova reguladora de tensões sociais. Na realidade, o Estado reduz suas ações no campo social e oferece programas de caráter focalizado e seletivo, insuficientes para o acesso universal a bens, serviços e recursos sociais a todos que dele necessitam, e a sociedade civil também assume uma parcela dessa responsabilidade.

Quando se fala em mínimos sociais, Sposati os classifica como um princípio liberal, pois se caracteriza pelo enfrentamento dos riscos sociais e econômicos, mas no sentido de responsabilidade individual e não, social.

Ao se proporem os mínimos sociais, a assistência social deve ser fundada de acordo com o padrão básico de inclusão. Supõe o atendimento às necessidades básicas de sobrevivência do cidadão de maneira digna.

Entretanto os programas de transferência de renda não contribuem totalmente para o recebimento dos direitos sociais, à medida que o mesmo tem caráter de seletividade, não atendendo em caráter de universalidade a todos que dela necessitem.

Os mínimos sociais até então mencionados têm como intuito a contenção do aprofundamento da miséria, não em uma concepção minimalista, fundada no patamar apenas da sobrevivência, mas através de um padrão básico de inclusão, que propicie as condições básicas do atendimento às necessidades humanas.

Não podemos deixar de mencionar que a assistência é política pública voltada à concretização de direitos, estando sob a responsabilidade do Estado propiciar o acesso universal aos programas e projetos, benefícios e serviços. A LOAS deixa claro e evidente o compromisso público, que deve ser realizado com qualidade e atendimento digno aos usuários, extirpando de vez o seu uso para fins de cunho clientelista, paternalista e eleitoreiro.

Seguindo uma organização político-administrativa a população tem o direito de saber e participar, por meio dos seus órgãos representativos, da formulação de políticas e do controle das ações que são de responsabilidade do Estado.

Outro fator preponderante de tal política é a não exigência de comprovação da contribuição pelos usuários para que os mesmos tenham acesso a essa política pública.

Podemos mencionar também que tais programas e projetos são planejados conforme a realidade local, extinguindo a antiga forma de execução de maneira centralizada. Entretanto ainda continuam com caráter focalista, emergencial e parcial, à medida que não atendem os mínimos sociais.

Observa-se a cultura do favor ao usuário sob forma de tutela. O acesso aos bens e serviços se dá por meio de vínculos de amizade e de favor, e não sob a forma de direitos. Percebe-se isso principalmente na gestão do setor público, através dos membros que irão exercer a gestão dos mesmos, pois a escolha dos cargos se faz por vínculos de “confiança”.

Clientelismo,<sup>2</sup> primeiro-damismo, filantropia e seu caráter de ajuda, caridade, benemerência – essas práticas não ocorrem separadamente; a existência de uma não exclui a outra. A filantropia é o espaço para o clientelismo para a benemerência e para o caráter de ajuda

O Estado sempre se manifesta por meio do seu caráter autoritário e legitima sua ação por meio do paternalismo. No sistema político moderno o clientelismo tende a coligar-se e a integrar-se em posição subordinada ao sistema político. O Estado incentiva a benemerência e a solidariedade por meio de entidades.

Os direitos sociais surgiram no século XX no intuito de atender às necessidades básicas do ser humano – tais como alimentação, habitação, saúde, educação –, no sentido de propiciar, segundo Marshall, um mínimo de bem-estar econômico e segurança.

Os direitos sociais estão implícitos na Constituição de 1988, e são resultado da mobilização da sociedade civil organizada. Foi possível, assim, obter avanços significativos no âmbito dos direitos voltados ao cidadão. Entretanto, na contramão das conquistas obtidas na Constituição de 1988 temos a aplicação do receituário neoliberal como alternativa frente à crise econômica, colaborando com o desmonte dos sistemas de proteção social nos países do capitalismo central.

---

<sup>2</sup> O clientelismo – no Brasil (Nordeste) – tem sua origem com o coronelismo autoritário e busca legitimação por meio do paternalismo do Estado. Os ingredientes básicos do clientelismo são a obediência e fidelidade.



## 1.2. Contextualização da LOAS: avanços e limites

A Assistência Social é um dos pilares da Seguridade Social e está regida pela lei 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Trata-se, mais que de um texto legal, de um conjunto de idéias, de concepções e de direitos, que surge para concretizar o compromisso da política de Assistência Social na perspectiva democrático-popular, por reconhecer o direito da população a um conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos até então negligenciados neste país.

A LOAS, aprovada em 1993, cumpriu esse papel, embora o intervalo de tempo entre a promulgação da Constituição e a sua aprovação tenha sido de cinco anos. No Capítulo I, em seu art. 1º, a LOAS define:

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 às necessidades básicas. (LOAS, 1993, art.1º)

O reconhecimento legal da assistência social como direito social indicou a possibilidade de ruptura com o caráter assistemático, descontínuo e assistencialista que marcava o seu passado.

Nesse sentido, a LOAS, ao regulamentar as disposições constitucionais, assegurou à assistência social o caráter de política pública e, aos usuários, a garantia de se tornarem de fato detentores de direitos, por meio da prestação de serviços e benefícios sistemáticos e continuados, e de programas e projetos de enfrentamento à pobreza, que devem contar com financiamento regular e obrigatório. Esses direitos são passíveis de serem reclamados por qualquer cidadão, com vistas à concretização do atendimento das demandas sociais. A condição do usuário passa de cliente de uma assistência espontânea a sujeito detentor de direito à proteção devida pelo Estado. Portanto, atribuiu-se uma nova compreensão à assistência social.

A Lei Orgânica de Assistência Social diz que todo cidadão tem direito à renda. O acesso à renda é, portanto, um direito por dois motivos: por insuficiência de renda, como é o caso dos beneficiários do Bolsa Família e de

outros programas de renda mínima; ou por substituição de renda, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada, que é um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência que não têm condições de se manter, nem de ser mantidos por suas famílias. No Capítulo I, em seu art. 2º, a LOAS define:

Estabelece como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. O Estado tem o dever de garantir “saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários” a todos que estão sob sua jurisdição, conforme destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. (LOAS,1993, art.2º)

Com a aprovação da LOAS, em 1993, esses benefícios apresentaram uma tendência focalizadora nos segmentos mais pobres da população, sendo estabelecida como linha de pobreza para o acesso a renda mensal um per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo.

Sendo assim, a Assistência Social se configura como uma ação profundamente conjuntural, que em momentos distintos deixa nítido o caráter de outorga pelo Estado, quando este se antecipa às demandas através de medidas de política social, ou assume o caráter da conquista da sociedade.

Entretanto, a Política de Previdência deixou de provê-los em 1996 e a Política de Assistência, desde então, vem postergando a sua regulamentação para a devida provisão. Ressalta-se que a regulamentação e prestação dos benefícios eventuais são de competência dos municípios e do Distrito Federal.

A implementação de um sistema descentralizado e participativo, como se vê, depende de um novo desenho político-institucional que assegure a primazia da política estatal e um comando único, em cada instância federativa, com a participação da sociedade civil, nas ações governamentais e em seu controle. (SIMÕES, 2007, p. 276)

No que tange à LOAS, reestruturou-se o sistema público de assistência social, mas seu funcionamento depende da construção que será feita no exercício das relações políticas, técnicas e operacional entre esferas de governo ao longo da sua implantação. Neste sentido, a assistência social no Brasil é hoje um sistema moderno de proteção social ao cidadão que dela necessitar; apresenta condições favoráveis à melhor adequação entre o uso dos recursos públicos e as políticas de assistência social; é um novo posicionamento no campo dos direitos sociais e da cidadania. Ultrapassando o discurso de que a Lei Orgânica da Assistência Social é uma lei dos pobres, propõe um conjunto de benefícios que envolvem a organização e a articulação entre estado e municípios, incluindo medidas administrativas amparadas na lei.

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” (YAZBEK, 2004, p.13), assegurando-se como direito não contributivo e garantia de cidadania.

**O Projeto de Lei nº 360 de 12/04/96** – do Poder Executivo Municipal de Ilha Solteira dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Essa lei sofreu alteração e foi complementada pela lei 1.189, de 08/11/02.

No que diz respeito aos municípios e ao Distrito Federal, a LOAS, em seu artigo 15 definiu as seguintes competências:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei (BRASIL, 2004a).

Entretanto, o objetivo nesse momento é refletir sobre os avanços conquistados até agora, compreender suas metas e possibilidades de realização, pois a participação popular nesse processo fortalece o poder local e representa, sem dúvida, uma significativa contribuição para a retomada da democracia e da cidadania.

Assim, a LOAS exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo, na condução da política de assistência social. Isto significa, conforme Boschetti:

assumir o aparelho estatal como local primordial de condução da política e ainda estabelecer claramente formas de acompanhamento, monitoramento, supervisão e controle das ações assumidas por entidades assistenciais. (2003, p. 22)

É imprescindível dizer que o benefício assistencial é demasiadamente importante para uma sociedade espoliada como a do Brasil. O objetivo, por conseguinte, da sua lei de regência é louvável (lei 8.742/93). A efetividade dos Direitos Humanos é uma questão que tem sido motivo de preocupação para todos aqueles que buscam condições de vida digna para o conjunto da humanidade.

### **1.3 Um novo modelo de organização da Política de Assistência Social – SUAS**

“A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade não contributiva, que provê os mínimos sociais”.

- ✓ Constituição Federal / 1988 (art. 203 e 204);
- ✓ Lei Orgânica da Assistência Social – Lei N° 8.742/1993;
- ✓ Política Nacional de Assistência Social – PNAS;
- ✓ Norma Operacional Básica – NOB.

Institui uma (re)organização na gestão da política de assistência social, visando unificar o conceito e procedimentos em todo o território nacional. Assim sendo, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, possibilita a transição entre a tradição de favores políticos e caridade, que historicamente marcou essa área, para um novo estágio em que as ações de assistência estejam sintonizadas com o direito social. Entre outras prioridades, a política estimula a articulação entre distribuição de renda, trabalho social e projetos de geração de renda protagonizados pelas famílias.

A assistência social para além do aparente, isto é, como mecanismo social e político no interior das relações sociais, constitui forma seletiva e discriminada de atenção a um segmento da população que não é outro senão o mais pauperizado, o mais espoliado. É, portanto uma forma diferenciada de ação a segmentos da população. (SPOSATI, 1991, p.17)

A Política Nacional de Assistência Social existente hoje no país possui uma gama de programas para intervenção nos problemas vivenciados pela população pauperizada ou em situação de vulnerabilidades social. Privilegia também a família e o território em que residem; vale ressaltar que a proteção às pessoas, às circunstâncias, que passa pela família e pelo local onde se vive, está assegurada na Constituição Federal, (art. 226), na Declaração dos Direitos Humanos (art. 16), no ECA, na LOAS e no Estatuto do Idoso.

A noção de política social conforme Sposati (2001) a define, é a possibilidade de orientar a ação social do governo e da sociedade pela primazia dos princípios dos direitos sociais e da cidadania.

Já Demo (1996) argumenta que a Política Social pode ser contextualizada do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais em suas mais variadas faces. Segundo o mesmo autor é necessário distinguir, no campo da política social, três horizontes teóricos e práticos, separando a política social em:

· **Políticas Socioeconômicas:** Neste campo a política social remete ao relacionamento condicionante entre o horizonte social e econômico na sociedade, onde se volta para o enfrentamento da pobreza material, partindo da relevância do emprego e da renda para qualquer tentativa de reduzir as desigualdades sociais.

· **Políticas Assistenciais:** Nas sociedades existem grupos populacionais que não se autossustentam, cabendo assim ao Estado a obrigação de assistência; trata-se, nesse sentido, de políticas devidas por direito de cidadania.

· **Políticas Participativas:** O espaço participativo revela que a política social não pode ser apenas pública, mas uma parcela provém da sociedade. A política participativa recoloca a questão da democracia, tendo como característica principal a visão de que o bem-estar não é dádiva, mas conquista.

Tais horizontes se interpenetram, embora cada qual tenha sua densidade própria. Do ponto de vista da desigualdade social histórico-estrutural, caberia acentuar que a própria política social – para ser social – necessita atingir a condição concreta de redução da desigualdade, nesse sentido precisa ser emancipatória. (DEMO, 1996, p. 25).

A concepção de Assistência Social imbuída na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, ao longo de quinze anos, tem colocado essa política à luz do espaço público, tendo como pontos em pauta a superação de programas focalistas, a oposição à idéia do clientelismo e assistencialismo, e afirmando a descentralização, sobretudo na esfera municipal, através da participação e da democratização nas decisões.

Cabe lembrar, que temos uma política específica e complexa, com normas, resoluções, portarias e decretos que a regulamentam e estabelecem critérios para atendimento da população que necessita acessar os programas, projetos, benefícios e serviços da política de Assistência Social. O controle social é efetuado pelos Conselhos Municipais, Estadual e Nacional de Assistência Social, além do acompanhamento direto pelos órgãos de controle como Tribunais de Contas Estaduais e da União. Entretanto, o governo Federal

deve garantir a tarefa de articulador da política em nível nacional, mantendo a responsabilidade de elaborar as normas gerais da política de assistência social; garantir o financiamento e execução dos benefícios de prestação continuada; apoiar financeiramente os programas, projetos e serviços de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; e ainda complementar as ações dos estados e das municipalidades (LOAS, artigo 12).

A LOAS define ainda a estrutura geral a ser reproduzida nos níveis nacional, estadual e municipal, qual seja, a Conferência como instância deliberativa máxima, cuja função é avaliar a situação da política de assistência social, propor diretrizes, apreciar e aprovar proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (art. 18, incisos VI, VIII); o Conselho de Assistência Social, órgão colegiado e deliberativo; e o Fundo de Assistência Social. É importante observar que o artigo 30 da mesma lei afirma explicitamente que “é condição para os repasses aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição” de um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, de um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos, e de um Plano de Assistência Social.

Enfim, a conseqüente implementação do SUAS no Brasil está diretamente relacionada à ampliação da capacidade do Estado em efetivar a esfera pública da assistência social, à expansão e qualificação dos níveis de organização e participação dos espaços de controle social e particularmente ao desenvolvimento de um processo orgânico de reflexão e crítica permanente desenvolvido pela sociedade. (Lopes, 2006, p. 94)

Segundo Raichelis (2000, p. 279), o grande desafio da Assistência Social é constituir-se como política e realizar-se como pública.

É necessário a redefinição, o aperfeiçoamento e a ampliação da política de proteção social e do suporte institucional que lhe dá sustentação, o oposta a que vem sendo imprimida às políticas sociais, no quadro de minimalização do Estado e das formas de regulação social e econômica. (RAICHELIS, 2000, p. 279)

É necessário que ocorra a ampliação e a interlocução com a rede de proteção social, propiciando a superação da fragmentação e setorização arraigadas. A participação da sociedade é necessária para a definição dos padrões básicos de sobrevivência de forma digna.

Não poderíamos deixar de citar o argumento de Yazbek (2004) sobre o fato de as políticas sociais, e em especial a Assistência Social, apresentarem limites e constrangimentos muito claros em razão da desigualdade, da pobreza, da exclusão e da subalternidade a que o povo brasileiro é submetido. O que merece destaque é o argumento de que sem ultrapassar esses limites, apesar de essas políticas expandirem direitos sociais e possibilitarem a interlocução entre a esfera governamental e a sociedade civil, esperar que apenas delas resultem melhorias no bem-estar dos usuários é ilusório e ineficaz. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado e regulamentado em julho de 2005, sinaliza e indica novos e possíveis desafios a serem enfrentados na busca de garantir que a Assistência Social se firme como política Pública de direitos em caráter universal.

O SUAS reflete o reposicionamento dos gestores municipais face às novas regras de habilitação dos municípios. Tem o objetivo de identificar os problemas sociais, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social. É um modelo democrático, descentralizado, que tem a missão de ampliar a rede de assistência social brasileira.

No entanto, o Sistema Único de Assistência Social, criado através da Política Nacional de Assistência Social em vigor (2004), passou a atribuir-lhe significativa importância, suprimindo essa lacuna. Hoje, inegavelmente, pode-se falar no Brasil de uma tipologia dos serviços socioassistenciais. Para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a política de recursos humanos.

O SUAS vem se consolidando, e a Gestão dos Recursos Humanos na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância



para a consolidação do Sistema de Políticas de Assistência Social. É necessário fortalecer a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS – NOB-RH/SUAS, conforme apontado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 (versão preliminar).

Importa esclarecer as transformações propostas por esta NOB-RH/SUAS, já que, como consequência da concepção do Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos, a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, com defasagem de profissionais qualificados, com enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviço, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades, traz a necessidade de tratamento adequado aos recursos humanos de toda a rede socioassistencial, inclusive a rede privada, como forma de garantir maior eficácia, eficiência e efetividade à política de Assistência Social. (2004, pg 35)

O Relatório Final de VI Conferência Nacional de Assistência Social apresenta como metas aprovadas para o Eixo Recursos Humanos:

Permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo das equipes de referências, conforme preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS ((VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007 pg 59).

).

E menciona também sobre a equipe técnica e ações as serem desempenhadas

Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. (VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007 pg 59).

Portanto, se tais metas forem alcançadas, possibilitar-se-á a gestão qualificada no desempenho e produtividade dos profissionais que trabalham com o SUAS, garantindo a qualidade no atendimento aos usuários.

O “SUAS” veio implantar estratégias e metas, como também mudar a assistência social como um todo, definindo competências, valorizando os municípios – que é onde realmente as coisas acontecem. (NOB/SUAS, 2005).

Estabelece, ainda, os serviços sócio-assistenciais componentes de cada uma dessas redes, introduzindo significativos avanços no trato dessa temática.

Por isso o SUAS estabelece dois níveis de proteção social: básica, de caráter preventivo, e especial, quando ocorre violação de direitos. Essa subdivisão é meramente formal, já que há interação permanente entre elas. Enquanto a proteção especial exige atenção em serviços ou centros especializados, a proteção básica tem no Centro de Referência da Assistência Social – CRAS o devido atendimento. Essa nova política de Assistência de Social, espalha-se pelo território brasileiro, em uma só linguagem social em todo o país. Um tipo de integração que verifica as necessidades humanas de forma global e particular, uma maneira singular, profissional de atender integralmente às pessoas dentro do seu contexto familiar e comunitário, ou seja, de modo complementar e no território de sua abrangência.

No contexto político, o SUAS muda por completo a posição do gestor federal; ele passa a ser corresponsável pela rede territorializada por meio do CRAS,<sup>3</sup> que se constitui em unidade efetivadora de referência e contrarreferência do usuário na rede sócio-assistencial do SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas. É um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e através dos quais podem ser prestados outros serviços, programas e projetos e benefícios de proteção social básicos relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

O programa de Atenção à Família – PAIF é o principal programa de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Também expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativo e de convivência, encaminhamentos a outros programas que promovem o acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sócio-

---

<sup>3</sup> É uma unidade pública que concretiza o direito sócio-assistencial quanto à garantia de acesso a serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referência (BRASIL, 2006, p. 11).

familiar. Esse programa é desenvolvido no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

O debate realizado na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2007 relata a importância do Programa de Atenção Integral à Família, e ressalta a necessidade de uma equipe adequada para o acompanhamento de tal programa, e apresentou como metas a serem efetivadas:

Criar e fortalecer com estrutura, equipamentos e corpo técnico adequado, os centros governamentais e não-governamentais de formação profissional e inclusão social para todos os usuários da assistência social, em especial para jovens em situação de risco, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. (VI Conferência Nacional de Assistência Social 2007, p. 61)

O CRAS tem como objetivo contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social, privação ou ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos e comunitários, fortalecer os vínculos familiares, promover aquisições sociais por meio de ações socioeducativas, a inserção no mercado de trabalho e a vida em comunidade. As ações profissionais devem buscar a parceria com a rede de proteção social, de acordo com o princípio de territorialidade implícito no SUAS:

Articular com outras políticas setoriais a implementação de atividades produtivas, a partir de um estudo de viabilidade econômica que considere as potencialidades de cada município, garantindo o desenvolvimento sustentável. (VI Conferência Nacional de Assistência Social 2007, p. 61).

O trabalho a ser realizado visa promover a emancipação social das famílias, desenvolvendo a cidadania para cada um de seus membros.

O Fundo Nacional de Assistência Social cofinancia as ações e serviços complementares e exclusivamente no território de abrangência do CRAS. O Piso Básico Fixo, cofinanciado pela União, financia as despesas de custeio destinadas à manutenção e ao financiamento das ações e serviços

socioassistenciais de proteção básica, desenvolvidos no CRAS, ou de modo complementar e no território de sua abrangência, através de atividades e prestação de serviços de terceiros.

A NOB – Norma Operacional Básica, que objetiva explicitar procedimentos e definir estratégias e fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo da assistência social, possibilita o avanço na consolidação do sistema inscrito na lei, dentre eles: competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para a transferência dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social.

Como instrumento que disciplina a organização da gestão das ações, a NOB avança no processo de construção do Sistema de Assistência Social, quando amplia a autonomia dos estados e municípios e qualifica as relações entre Estado e sociedade, na organização de uma rede de atenção que priorize as demandas de inclusão e proteção do seu público-alvo e a qualidade do seu atendimento. Consideram ainda, as recentes experiências em descentralização da assistência social, norteadas a partir da Norma Operacional Básica, o estágio atual de estruturação de gestão na área, as resoluções das Conferências Nacionais de Assistência Social e as mudanças em curso no Estado brasileiro. (NOB, 1997)<sup>4</sup>

Nos últimos quatro anos, o SUAS avançou muito, mas ainda há desafios a serem encarados no que diz respeito ao fortalecimento do sistema de planejamento municipal. A alocação de recursos em função de necessidades, demandas e vulnerabilidades no território exige um acompanhamento cuidadoso por indicadores, pesquisas e diagnósticos da situação social dos usuários e beneficiários. (PNAS, 2004, p. 27).

---

<sup>4</sup> Norma operacional básica, aprovada conforme resolução nº204 de 04/12/1997 DOU 08/12/1997 – disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os 3 níveis de governo.

Vale lembrar que o usuário deve perceber que os serviços socioassistenciais fazem parte de uma política de Estado e não constituem um *favor ofertado* por uma determinada classe social.

Assim, conforme resolução da Carta Nacional dos Direitos Socioassistenciais, produção final da VI Conferência Nacional de Assistência Social:

Os direitos socioassistenciais são conquistas do povo brasileiro, garantias da Seguridade Social. É preciso que cada um assuma o compromisso e a responsabilidade, a fim de que se fortaleça a assistência social como política pública orientada pelos direitos de cidadania, na perspectiva de uma sociedade justa, solidária e igualitária. (VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007, p. 224)

## CAPÍTULO 2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESFERA MUNICIPAL

Para que seja possível analisar a Política de Assistência Social em Ilha Solteira, faz-se necessário compreender sua trajetória. Apresentar-se-ão, a seguir alguns traços de sua formação social, econômica e política, e a forma pela qual o poder público, em parceria com o terceiro setor, tem enfrentado a desigualdade social, elementos importantes para a compreensão do direcionamento que se tem dado à assistência social.

### 2.1. Caracterização sócio-histórica do município de Ilha Solteira/SP

A cidade localiza-se no extremo Noroeste do estado de São Paulo, na margem paulista do rio Paraná, logo abaixo da confluência com o rio São José dos Dourados. Possui uma área territorial de 639 km<sup>2</sup>, com densidade de 39 habitantes por quilômetro quadrado.

Tabela 1 – Composição da População do município de Ilha Solteira/SP

Município	População residente, sexo e situação do domicílio					População residente de 10 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Urbana	Rural	Total	Alfa-betizada	Taxa de alfabetização (%)
Ilha Solteira	23.996	11.848	12.148	23.218	778	20.341	19.367	95.2

Fonte: IBGE – Censo de 2002.

A cidade de Ilha Solteira começou a receber seus primeiros moradores no dia 15 de outubro de 1968, em razão do enorme contingente de mão-de-obra necessária à construção da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira.

O nome da Usina e do núcleo urbano originou-se de uma ilha fluvial denominada “Ilha Solteira”, existente no rio Paraná. Construída pela CESP – Companhia Energética de São Paulo, a cidade foi resultado de um planejamento urbano, cujo traçado se manteve pouco modificado, enquanto permaneceu sob a administração da referida empresa.<sup>5</sup>

Em 1971 sua população máxima foi estimada em 32 mil habitantes. Dois anos mais tarde, a população somava cerca de 26 mil habitantes, decréscimo provocado pelo término da obra principal. Hoje, a população é estimada em 25.087 habitantes. (IBGE, 2008)

Ilha Solteira foi distrito da cidade de Pereira Barreto até a emancipação, em 30 de dezembro de 1991, quando a dinâmica do mercado imobiliário começou a interferir no espaço. Passou a ter identidade própria, com mudanças significativas, assumindo sua autonomia. Foi elevada à categoria de Estância Turística em 13 de abril de 2000 e decretada Ilha Capital da Cultura através do Decreto nº 2.241, em 29 de junho de 2001. E no dia 29 de abril de 2005, através da Lei Complementar nº 877/2000, foi elevada à condição de Comarca.<sup>6</sup>

As soluções encontradas para a moradia do enorme contingente que chegava à região foram diferentes daquelas adotadas em outros empreendimentos desse porte, uma vez que, em Ilha Solteira, optou-se por construir um núcleo urbano residencial permanente. (ILHA SOLTEIRA, 1996)

O alojamento construído era dividido em vários níveis de acordo com a função exercida pelo morador dentro da empresa construtora. Assim, os trabalhadores braçais residiam em casas de nível um (1), enquanto os engenheiros residiam em casas de nível 05 e 06. Essa divisão gerou

---

<sup>5</sup> Fonte de dados: IBGE 2008.

<sup>6</sup> Informações foram obtidas no Departamento do Bem-Estar Social do município de Ilha Solteira/ 2009.

estratificação e segmentação social que, mesmo implicitamente, persiste nos dias atuais.

Com o término das obras, muitas famílias continuaram residindo na cidade, mantendo o núcleo residencial. As moradias deixaram, entretanto, de ser de responsabilidade da empresa, tendo sido vendidas às famílias. Esse fato, acrescido ao aumento da especulação imobiliária, fez com que as famílias de baixo poder aquisitivo buscassem residir nas áreas periféricas, propiciando a implantação de novos bairros.

A emancipação política do município ocorreu aos 30 de dezembro de 1991, e a Companhia Energética do Estado de São Paulo (CESP) permaneceu apenas na administração do Hospital de Ilha Solteira; portanto, a partir daí cidade assumiu todas as características de uma cidade emancipada. E a partir de 1992, com a efetiva emancipação, o que dinamizou a vida econômica das famílias foi a empregabilidade no serviço público, e o comércio.

É importante mencionar que Ilha Solteira encontra-se atualmente no início da quinta gestão política, tendo sido marcada em quatro gestões por um mesmo segmento político, visto que o atual prefeito eleito foi o primeiro a governar após a emancipação política, apoiou posteriormente um candidato que veio a vencer as eleições, perdendo apenas na terceira gestão. Na quarta gestão venceu as eleições a esposa do atual prefeito, vindo a renunciar quase no final de seu mandato e contribuindo para a vitória do marido o ex-deputado estadual dr. Edson Gomes.<sup>7</sup>

Tal família tem muito presente em sua trajetória histórica a participação política, pois o primeiro e atual prefeito de Ilha Solteira, no intervalo entre as duas gestões foi deputado estadual por dois mandatos. E seu irmão também foi vice-prefeito e deputado federal por cinco mandatos, e no último pleito sua mãe foi eleita prefeita municipal de Estrela D'Oeste-SP.

Entretanto, este é o grande desafio da assistência social nesta gestão, visto que, segundo informações do Departamento do Bem-Estar Social: a

---

<sup>7</sup> Informações foram obtidas no Departamento do Bem-Estar Social do município de Ilha Solteira/ 2009.



assistência social enquanto política pública ainda tem muito a avançar, e dado que o atual prefeito possui vasta experiência política, é necessário ser uma das prioridades desta gestão.

A educação em Ilha Solteira já está municipalizada no ensino fundamental de 1ª a 5ª séries, contando com três escolas; de 6ª a 9ª séries, porém, o ensino ainda pertence à rede estadual. No ensino médio funcionam uma escola estadual e quatro escolas particulares. No grau universitário a cidade tem uma faculdade particular e uma faculdade estadual (UNESP), sendo que um número considerável de estudantes acaba residindo no município enquanto frequenta a faculdade, propiciando a melhoria da circulação financeira no comércio local.

Da forma como foi planejada, a cidade dividiu os bairros em vários níveis, sendo os níveis 1 e 2 de casas populares construídas em madeira, os níveis 3 e 4 de casas de pequeno porte construídas em alvenaria, e os níveis 5 e 6 de casas construídas também em alvenaria, para abrigar os funcionários que ocupavam níveis mais altos dentro da empresa.

A partir do início da primeira gestão o governo municipal expandiu a cidade, abrindo novos bairros e desconcentrando a população da região central, que posteriormente serviu para a expansão do comércio, visto que, no período em que o município pertencia a Pereira Barreto e a CESP participava da gestão, o comércio era incipiente.

Após se caracterizar como Estância Turística em virtude dos rios que circundam a cidade (Paraná, Tietê e São José), a prefeitura municipal construiu um complexo turístico às margens do rio Paraná, próximo à barragem de Ilha Solteira, na divisa do Estado de São Paulo com Mato Grosso, com o intuito de atender à população local e visitantes. Esse complexo é composto de praia, quadras para diversos esportes e parque infantil; sua utilização é gratuita, sendo freqüentada por um contingente considerável de pessoas residentes na cidade e de municípios vizinhos.

Houve melhoria da infraestrutura urbana (ruas, esgoto) e a construção de novos hotéis na cidade para receber os turistas. Os bairros periféricos

considerados territórios com altos índices de vulnerabilidade são: Cinturão Verde (zona rural) e os assentamentos de Estrela da Ilha e Santa Maria da Lagoa.

Não existem, entretanto, favelas no município;<sup>8</sup> as casas em que famílias pauperizadas residem são casas de padrão popular construídas em alvenaria e geralmente financiadas. E também moradias consideradas inadequadas que foram construídas no Cinturão Verde, e nos assentamentos de Estrela da Ilha e Santa Maria da Lagoa.

A Assistência Social, enquanto política de direitos do cidadão, foi concretizada através da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 07 de dezembro de 1993. A legislação informa que a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma descentralizada e participativa através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade.

O Gestor Municipal da Assistência Social, de acordo com o artigo 30 da LOAS, deverá instituir e garantir o funcionamento do tripé da Assistência Social, formado por: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), com orientação e controle do CMAS; Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), competência do Executivo, devendo ser aprovado pelo CMAS e constar no orçamento anual do município

O órgão que executa a política municipal de assistência social é o Departamento do Bem-Estar Social, tendo como órgãos colegiados deliberativos os seguintes conselhos: Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho do Idoso e Conselho Municipal da Pessoa Deficiente.

A rede de proteção social é constituída pelo conjunto de Instituições Públicas (Educação, Saúde, Segurança) e Instituições Filantrópicas que atendem os diversos segmentos (idoso, criança e adolescente, jovem, família,

---

<sup>8</sup> Informações obtidas no Departamento do Bem-Estar Social do município de Ilha Solteira/2007.

mulher, pessoa com deficiência), e outras situações de vulnerabilidade social, institucional e programática.

As famílias em situação de vulnerabilidade social são de modo geral atendidas pelos programas federais, estaduais e municipais, além das ações de instituições municipais que, pela utilização de recursos próprios, são importantes instrumentos de enfrentamento da problemática. O município conta com os seguintes programas de renda mínima: Bolsa Família, em parceria com o Governo Federal e o Programa Renda Cidadã, em parceria com o Governo Estadual.

Desde 2006, o município conta com o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, que é a porta de entrada do usuário para a rede de proteção social básica do Sistema Único da Assistência Social. As atividades são voltadas para o apoio às famílias e indivíduos para a garantia de direitos e cidadania, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária, com programas de geração de renda, que são realizados por meio da capacitação e consequente produção coletiva de mulheres, atualmente com os cursos de bijuterias, customização em roupas e padaria.

O financiamento para a rede local conta com recursos municipais, repasses federais e estaduais, doações e campanhas. Segundo informações do órgão gestor “pretende-se fortalecer a rede pela profissionalização das organizações e qualificação dos serviços prestados” nos programas e projetos sociais.

A política da Assistência Social no município é realizada por meio do enfrentamento das questões sociais, com ações pautadas no direito do cidadão, no compromisso ético de consolidação da democracia e cidadania, para a qual convergem a política da assistência e as demais políticas setoriais. Em virtude do acirramento das desigualdades sociais, há necessidade de enfrentar a realidade utilizando uma política de proteção e inclusão dos usuários que dela necessitarem.

Nesse espaço é que se realizou a presente pesquisa, traduzindo o relato dos assistentes sociais nela inseridos a partir do referencial adotado.

## **2.2. O público e o privado na Assistência Social: manifestações em Ilha Solteira/SP**

A partir da Constituição de 1988, e posteriormente com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência social passa a ser inserida no rol dos direitos sociais. Entretanto, o fato de ela estar no patamar de política social, não significa que serão rompidas as antigas práticas de cunho caritativo e de benemerência.

A construção desses direitos se dá por meio do modelo de produção vigente, da maneira pela qual a classe trabalhadora se mobiliza e de como o Estado faz a intermediação entre o capital e trabalho.

De acordo com Santos (2005), o direito origina-se no seio das sociedades de classe e tem como função social ordenar e disciplinar os conflitos existentes nessa sociedade.

A sociedade capitalista, com o intuito de amenizar as situações de desigualdade, administra os conflitos através da instituição de alguns direitos. As políticas sociais também são formas de legitimação e sustentação dessas desigualdades, não sendo a arma milagrosa para o extermínio da desigualdade social.

Há que considerar a importância de tais políticas, pois viabilizam o acesso a determinados bens e serviços, propiciando a melhoria da qualidade de vida das famílias. Entretanto, a assistência social sozinha não transforma a situação de pobreza das pessoas, mas tem a função de potencializar a quem dela necessitar através de ações integradas.

A assistência social colocada em um patamar de direito foi imenso avanço político, pois nos marcos de uma sociedade capitalista são produzidas e reproduzidas várias formas de desigualdade, e os direitos sociais sempre estiveram implícitos somente para os trabalhadores do mercado formal.

O público-alvo da assistência social é a população pauperizada, que se encontra à margem do sistema produtivo, sem muito acesso às informações e sem poder de reivindicação dos direitos, dificultando também o acesso a políticas públicas e ao atendimento digno de suas necessidades básicas.

No Brasil, a assistência social carrega traços de uma cultura política voltada às ações de cunho caritativo, filantrópico e clientelístico. Tais ações eram prestadas de maneira emergencial, pontual e fragmentada, impossibilitando o acesso real aos direitos sociais.

A assistência social era prestada nesse período por organizações filantrópicas, associações e fundações, por meio de práticas caritativas. Grande parte dessas entidades eram mantidas com recursos da classe dominante e gerenciadas por damas da alta sociedade.

Esta pesquisa se reporta, porém, à assistência social a partir da Constituição de 1988, que a reconhece como política social pública. Entretanto, na década de 1990, ainda ocorreram ações praticadas pela primeira-dama, representando a unidade federal, através do Programa Comunidade Solidária. Este foi um marco de cunho assistencialista do governo Fernando Henrique Cardoso, aglomerando um número considerável de ONGs – Organização Não-Governamental, que executavam os projetos de maneira pontual.

As ONGs surgem na década de 1970 para trabalhar em conjunto com os movimentos sociais, em uma relação de coparticipação. De acordo com Montano (2002), as ONGs assumem, ao lado dos Movimentos Sociais, um papel articulador, sendo em sua maioria captadoras de recursos para manter a sustentabilidade dos movimentos sociais.

O seu perfil diferenciado dos movimentos sociais contribui para a melhoria de sua credibilidade, visto que não representa uma ameaça e sim uma participação no crescimento econômico. A ONG ultrapassa o espaço de conflitos para a realização de negociações e consensos, por meio de relações clientelistas mobilizadas por intermédio das parcerias.

As Ongs têm uma natureza instável, fruto tanto dos temas ao redor dos quais se organizam, quanto de sua instabilidade

financeira, uma vez que sobrevivem por meio de projetos financiados por organizações internacionais, cooperação internacional entre países ou pelo próprio Estado. (PINTO, 2006, p. 655)

O Estado é, em grande parte, o agente financiador no desenvolvimento dos projetos temporários executados pelas ONGs, e isso muitas vezes permite que estes agentes financiadores determinem o público-alvo, o tempo de realização e os objetivos a serem cumpridos. No entanto, também a execução deveria ser de responsabilidade prioritariamente do Estado e segundo a prioridade das demandas apresentadas pelos sujeitos de direitos. No entanto, este se desresponsabiliza por essa questão.

Assim avalia Dagnino o desempenho das ONGs:

Vinculado aos diferentes projetos políticos que as mobilizam, é, com frequência, também afetado pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência. Além delas, papel fundamental têm os diferentes governos locais, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal, no caso brasileiro), que, dependendo de seus respectivos projetos, buscam confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores. (DAGNINO, 2004, p. 100)

As ONGs que recebem recursos financeiros do Estado devem estar inscritas nos Conselhos e apresentar certificado de entidade filantrópica, o que lhes garante as isenções fiscais e financiamentos externos. A designação das ONGs consta no artigo 3º da LOAS, ao prestarem, sem fins lucrativos, o atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos, e atuarem na defesa e garantia dos direitos destes.

Essas organizações não fazem parte do Estado, nem estão vinculadas, mas se revestem de caráter público na medida em que se dedicam a causas e problemas sociais e em que, apesar de serem sociedades civis privadas, não têm como objetivo o lucro, e sim, o atendimento das necessidades da sociedade. (COSTA *apud* TENÓRIO, 2002 p. 7).

Houve um aumento significativo no número de ONGs no Brasil a partir da Constituição de 1988. Segundo dados da pesquisa desenvolvida a partir da parceria entre IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Associação Brasileira de ONGs – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE.

Tabela 2 – Entidades Sem Fins Lucrativos Totais e de Assistência Social - Brasil/2002

Unidades locais				Pessoal ocupado assalariado em 31.12		
Total	Assistência Social	%	Total	Assistência Social	%	
<b>Entidades sem Fins Lucrativos</b>	<b>275.895</b>	<b>32.249</b>	<b>11,7</b>	<b>1.541.290</b>	<b>226.510</b>	<b>14,7</b>

Fonte de dados: IBGE

Com base em dados do Cadastro de Empresas – CEMPRE de 2005, uma pesquisa demonstra que existem hoje no Brasil, identificadas e quantificadas, 33.076 entidades relacionadas ao grupo Assistência Social, 16.089 das quais se declararam prestadoras de serviços de assistência social e abrangidas pela política pública sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS. Esse crescimento acentuado do número de organizações não-governamentais atuantes também teve o suporte da Constituição Cidadã, que dá ênfase à participação popular. Outro fator a mencionar é o acirramento das desigualdades sociais, e tais instituições entram em cena para suprir a lacuna deixada pelo Estado.

Contudo, o resultado da pesquisa demanda um olhar atento sobre suas especificidades e não pode ser considerado bom ou ruim *a priori*. Além disso, é preciso considerar o alto nível de precariedade desse crescimento, considerando hoje as frágeis formas de financiamento dos trabalhos dessas organizações possuem capacidade de autogestão e que são institucionalizadas.

Há um percentual de entidades que estão situadas na área de assistência social e que, em relação a 2002, não sofreu aumento significativo;

porém, cabe considerar que muitas delas não se enquadram exatamente nas atribuições de assistência social do MDS.

Há um movimento contraditório, após a promulgação da Constituição de 1988. As organizações têm sido chamadas, nesse processo, para atuar qualitativamente, excluindo as práticas caritativas que marcaram historicamente a sua atuação. Entretanto, a ideologia neoliberal pressupõe o Estado Mínimo, então tem ficado sob responsabilidade da sociedade civil o que seria de obrigação do Estado.

A partir do avanço neoliberal houve a redução do papel do Estado, sendo as políticas sociais formuladas emergencialmente para determinados setores sociais cuja sobrevivência se encontrava ameaçada. Em virtude da escassez dos recursos públicos destinados às políticas sociais voltadas para a população-alvo, os setores da sociedade civil são chamados a participar “em nome da construção da cidadania”, no dizer de Dagnino, que termina dizendo que: “com freqüência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos”. (2004, p. 108).

A Constituição Federal de 1988 significou um avanço na concepção de direitos, entretanto não implica a concretização dos direitos nela implícitos, ficando estes cada vez mais obstruídos diante do ideário neoliberal implantado no país.

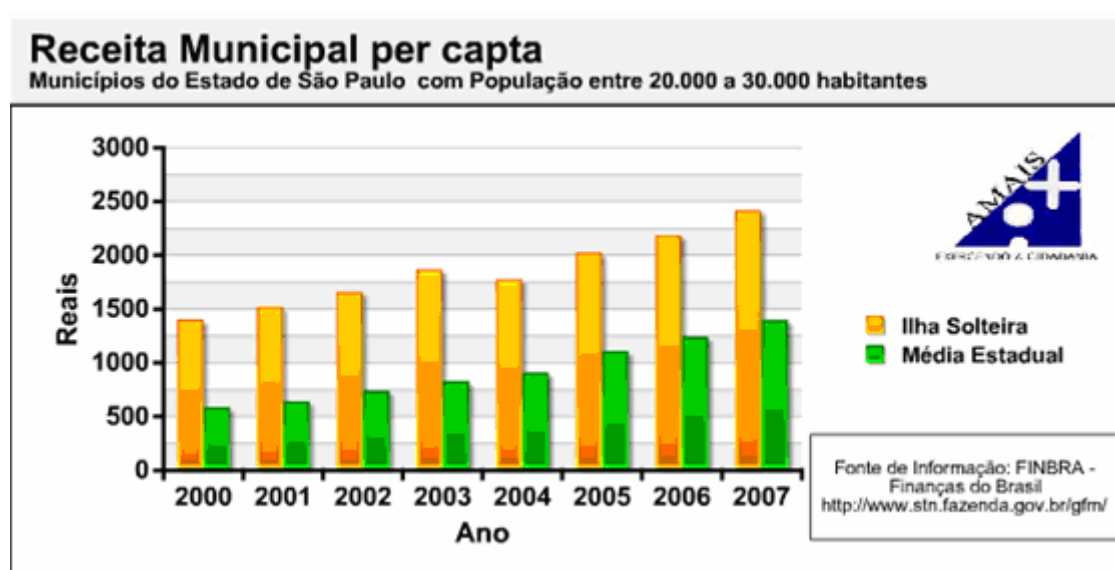
Abordadas as políticas sociais no sistema capitalista liderado pela ideologia neoliberal, relatar-se-á, a seguir, a política municipal de assistência social elaborada, implementada e avaliada pelo Departamento do Bem-Estar Social de Ilha Solteira.

O Departamento do Bem-Estar Social em Ilha Solteira foi criado no ano de 1993, pois anteriormente seguiam-se as normas estabelecidas pelo município de Pereira Barreto.

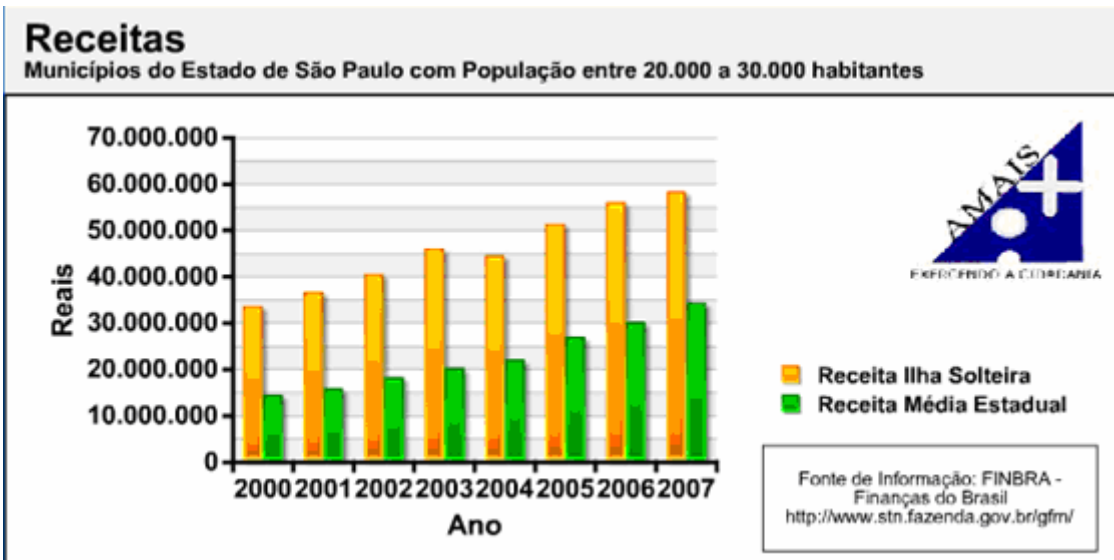
O orçamento municipal para o ano de 2007 foi de R\$56.171.392,00 (cinquenta e seis milhões, cento e setenta e um mil, trezentos e noventa e dois



reais), e o montante estipulado para a política de assistência social foi de R\$1.825.515,00 (um milhão, oitocentos e vinte e cinco mil, quinhentos e quinze reais).<sup>9</sup> Entretanto o valor utilizado nesse ano para a realização de programas, projetos, benefícios e serviços foi de R\$1.530.771,41 (um milhão, quinhentos e trinta mil, setecentos e setenta e um reais e quarenta e um centavos). O percentual utilizado na realização da Política de Assistência Social foi da ordem de aproximadamente 3,24% do orçamento total. Cabe lembrar que ainda não existe um valor fixo assegurado através de legislação federal e municipal para ser aplicado nessa política que faz parte da Seguridade Social.



<sup>9</sup> Informações obtidas no Departamento do Bem-Estar Social do município de Ilha Solteira.



O Departamento do Bem-Estar Social monitora os projetos executados pelas organizações não-governamentais, e tais projetos estão previstos no Plano Municipal de Assistência Social, elaborado anualmente e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social. As entidades filantrópicas que fazem parte da rede de proteção social, desenvolvendo projetos e ações voltados para o público-alvo da assistência social, conforme discriminado na LOAS, e sua fonte de recursos:

Tabela 3 – Entidades filantrópicas no município de Ilha Solteira que recebem recursos via governo municipal e governo estadual através do Fundo Municipal de assistência social.

ENTIDADE	RECURSO MUNICIPAL	RECURSO ESTADUAL
SEIVA	R\$30.000,00	
ATISA	R\$30.000,00	
ACAFISA	R\$168.000,00	R\$25.800,00
ASAIS	R\$50.000,00	R\$24.000,00
LEGIÃO MIRIM	R\$36.000,00	R\$35.400,00

Fonte de Dados: Departamento do Bem-Estar Social de Ilha Solteira/2007.

Tabela 4 – Entidade filantrópica no município de Ilha Solteira que recebe recursos via governo municipal e governo federal através do Fundo Municipal de assistência social.

<b>ENTIDADE</b>	<b>RECURSO MUNICIPAL</b>	<b>RECURSO FEDERAL</b>
<b>APAE</b>	<b>R\$39.500,00</b>	<b>R\$40.500,00</b>

Fonte de Dados: Departamento do Bem-Estar Social de Ilha Solteira/ 2007.

Tabela 5 – Projetos executados diretamente pelo Departamento do Bem Estar Social de Ilha Solteira através de recursos do governo municipal e estadual de assistência social.

<b>PROJETOS</b>	<b>RECURSO MUNICIPAL</b>	<b>RECURSO ESTADUAL</b>
<b>PAS</b>	<b>R\$60.000,00</b>	<b>R\$84.000,00</b>
<b>ILHA DE PAPEL</b>	<b>R\$60.000,00</b>	<b>R\$12.000,00</b>
<b>FORTALECENDO A FAMÍLIA</b>	<b>Contrapartida (espaço físico, funcionários)</b>	<b>R\$5.460,00</b>

Fonte de Dados: Departamento do Bem-Estar Social de Ilha Solteira/2007.

Tabela 6 – Programa executado diretamente pelo Departamento do Bem Estar Social de Ilha Solteira através do CRAS, e financiado com recursos do governo municipal e federal de assistência social.

<b>PROGRAMA</b>	<b>RECURSO MUNICIPAL</b>	<b>RECURSO FEDERAL</b>
<b>PAIF</b>	<b>Contrapartida (espaço físico, funcionários)</b>	<b>R\$75.600,00</b>

Fonte de Dados: Departamento do Bem-Estar Social de Ilha Solteira/2007.

O quadro acima, que apresentou os programas e projetos executados pelo órgão público e pelas organizações não-governamentais, não oferece uma

visão geral da Política de Assistência Social planejada e executada durante o ano de 2007 pelo Departamento do Bem-Estar Social. Os valores acima descritos permitem observar a participação pífia das esferas estadual e federal no financiamento dos projetos na área de assistência social, totalizando o montante de R\$186.660,00 na esfera estadual e de R\$116.100,00 da esfera federal. Entretanto, é notória a participação do poder municipal nesse financiamento, que foi da ordem de R\$353.500,00 voltados para o atendimento dos projetos executados pelas organizações não-governamentais. Somem-se a esses, os projetos executados pela rede pública, que somaram R\$ 120.000,00 em espécie, e os investimentos nos Projetos PAIF e Fortalecendo a Família, em que a prefeitura cede os funcionários e o espaço físico para o desenvolvimento das atividades. O valor financeiro orçado para o desenvolvimento dos programas, projetos, benefícios e serviços da Política de Assistência Social foi de R\$1.825.515,00 e gastou-se o valor de R\$1.530.771,41. É notório observar que o maior volume de recursos para o desenvolvimento das ações na área da assistência social adveio da esfera municipal, afirmando o papel de responsabilidade do município no financiamento das ações.

Como foi dito, as Organizações Não-Governamentais – ONGs locais começaram a surgir a partir da década de 1970, quando o atual município era distrito de Pereira Barreto. A primeira instituição filantrópica criada foi a Legião Mirim, que surgiu em 1976, com o intuito de inserir o adolescente no mercado de trabalho. Por intermédio da entidade, eles realizam estágios remunerados em órgãos públicos. Funciona no mesmo espaço físico um projeto socioeducativo voltado para o atendimento da criança e do adolescente na faixa de 9 a 14 anos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Em 1978 surgiu a ASAIS (Associação de Amigos de Ilha Solteira), associação organizada com o intuito de fornecer a documentação necessária para a instalação de uma antena retransmissora de TV na cidade. Posteriormente tornou-se uma creche e após a municipalização da educação funciona no atendimento a jovens que estão incluídos no projeto social Ação Jovem, em parceria com a rede pública e a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

Na década de 1980 surgiu a APAE, com a finalidade de atender crianças, adolescentes e adultos portadores de necessidades especiais. Os usuários recebem nessa instituição o atendimento da equipe de profissionais, de acordo com sua deficiência, sendo essa equipe composta por psicólogo, fonoaudióloga, assistente social, terapeuta ocupacional, pedagoga, professor de educação física e professores com formação na área da educação especial.

Em 1993 surgiu o grupo SEIVA (Serviço de Incentivo à Vida Agora) que, por intermédio de uma equipe interdisciplinar, faz o acompanhamento de pacientes portadores do vírus HIV e suas respectivas famílias. Os usuários recebem orientações, participam de reuniões que abordam temas de interesse e cursos profissionalizantes, permitindo estimular sua capacidade laboral.

Em 1995 surgiu a ATISA (Associação de Toxicômanos de Ilha Solteira), que inicialmente atendia em regime de internato os alcoólicos e toxicômanos, porém atualmente realiza a prevenção, orientação aos usuários que fazem uso de drogas e bebidas alcoólicas, e suas respectivas famílias. E realiza também o encaminhamento desses indivíduos aos locais que fornecem tratamento específico de alcoólicos e drogaditos em regime de internato.

No ano de 1999 foi criada a ACAFISA (Associação Centro de Apoio Familiar de Ilha Solteira), que inicialmente fazia o atendimento dos adolescentes que cometiam ato infracional (reincidentes) e que, a partir da demanda apresentada de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica que eram retirados do lar, passou a funcionar como casa abrigo.

Atualmente, tais entidades filantrópicas desenvolvem seus projetos em parceria com os órgãos públicos, recebendo por meio de repasse financeiro via Fundo Municipal de Assistência Social o valor estipulado no projeto social apresentado. Para que possam receber a subvenção social e desenvolver as atividades propostas, tal projeto é avaliado pelo órgão gestor e aprovado via Conselho Municipal de Assistência Social. Entretanto é importante mencionar que no presente estudo foram selecionadas as entidades que desenvolvem ações compatíveis com a Política de Assistência Social e que estão

regulamentadas de acordo com a LOAS, portanto, inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social.

O valor repassado a cada entidade, estipulado conforme o custo das ações no projeto elaborado por cada uma delas, só o é após análise do órgão gestor e aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social. Tais projetos constam do Plano Municipal de Assistência Social e são monitorados e avaliados pelo órgão gestor, devendo cada entidade apresentar trimestralmente a prestação de contas e o balanço financeiro dos recursos utilizados, bem como das atividades desenvolvidas. Isso tudo deve ser aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social através de parecer, para que as entidades possam continuar recebendo verba pública.

### **2.3. Corpo de Assistentes Sociais em Ilha Solteira/SP: garantia dos direitos de assistência social no público e no privado**

Ao iniciar a reflexão sobre o tema aqui proposto, cabe informar que as ações desempenhadas pelo assistente social vêm sofrendo algumas transformações em virtude das questões sociais postas pelos usuários dessa política.

Pode-se afirmar que, historicamente, até meados da década de 1970, o objeto das ações do assistente social era o homem, considerado “cliente” dos serviços prestados pelo assistente social. Atualmente o objeto de atuação são as expressões da questão social, sendo o usuário sujeito participante das ações. Tal prática se dá de maneira democrática e caracterizada como direito do cidadão.

Conforme Vasconcelos,

Para os assistentes sociais que tomam como objeto de ação a questão social – enquanto expressão da exploração do trabalho na sociedade capitalista – objetivando a articulação com os interesses e necessidades coletivas dos segmentos que vivem do trabalho, é indispensável a criação de espaços coletivos e individuais para o exercício de experiências

democráticas, horizontais e solidárias, voltadas para a capacitação, organização e realização do controle social na busca de ampliação e universalização dos direitos. (VASCONCELOS apud CARVALHO, 1999, p. 127)

Segundo lamamoto, os assistentes sociais são chamados a dar repostas cabais às questões postas pela sociedade e que atingem a população majoritária dos serviços. Entretanto o profissional precisa ser:

[...] um sujeito profissional que tenha competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais [...] e buscar apreender o movimento da realidade para detectar tendências e possibilidades nela presentes (lamamoto, 1998, p. 21).

Entretanto, a prática profissional também pode ser realizada através de respostas imediatas às questões apresentadas pelos usuários de maneira focalizada e centralizada. As ações são baseadas na burocracia, cabendo ao usuário apenas o cumprimento das normas estabelecidas por quem está no poder. Tal prática se dá por meio do poder designado pela instituição em que o assistente social desenvolve suas ações, como se a prática fosse algo pronto e acabado.

De acordo com Martinelli:

[...] “não por acaso, esta visão de Instituição leva a uma prática providencialista, mecânica, individual, em que as ações, cada vez mais burocratizadas, esvaziam a dimensão humana do trabalho. É uma instituição que reproduz, sem contestar, a ideologia do sistema que a cria, e, nesse sentido, a reforça permanentemente.” (MARTINELLI, 1993, p.1-2).

Dessa maneira as ações profissionais apresentam um caráter fragmentado e opaco, sem um resultado que vislumbre o direito do cidadão. O profissional dita sua maneira de pensar, à parte do modo de vida e da realidade social em que vive o usuário, e a realiza por meio de práticas compensatórias que não atendem às reais necessidades apresentadas pelo usuário. Portanto,

os serviços são oferecidos sob forma de benesses do Estado, e os sujeitos são muitas vezes culpabilizados por não aceitarem o que está sendo oferecido, que, na verdade, nada tem a ver com sua realidade.

[...] “que demarca as ações burocratizadas, tecnicistas e tradicionais do assistente social em que o profissional dispõe de uma relação de estranhamento com a população usuária dos serviços prestados, porque é de fato um “estranho” em seu universo. (Iamamoto, 1998, p. 198)

A partir desse olhar, o usuário é mero receptor das ações a ele oferecidas, apresentando-se passivamente para receber o benefício, portanto, em uma condição de não-cidadania.

Os sujeitos considerados público-alvo da assistência social sobrevivem marcados por inúmeras carências e buscam, por meio do atendimento dos serviços sociais públicos, alternativas para amenizar sua situação de pobreza, e, conforme Yazbek (1993, p. 83), “enfrentam cotidianamente o confisco de seus direitos”. Portanto, as ações do assistente social, sem a compreensão das múltiplas causalidades que fez o usuário buscar tais serviços, compromete o empoderamento e a emancipação social do sujeito.

A prática profissional do assistente social também pode ser transformadora, realizada a partir da análise de conjuntura, e articulada com as demais políticas sociais. Desse modo, o cotidiano se apresenta como “um espaço privilegiado onde o conhecimento e as práticas se particularizam”. (TORRES, 1995, p. 45)

O cotidiano em que os assistentes sociais realizam sua práxis profissional é composto não somente de ações, mas da reflexão sobre elas e de sua reavaliação, promovendo a melhoria do atendimento aos usuários.

A práxis profissional é realizada no espaço institucional, e os espaços podem ser considerados como organismos de coerção ou hegemonia das classes subalternas em busca de validar suas necessidades sociais.



[...] um assistente social crítico e propositivo exige um determinado perfil: profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, dotado de formação intelectual e cultural generalista e crítica, com capacidade de inserção criativa e propositiva, no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho. (ABEPSS/2003).

Faz-se necessário, portanto, que o assistente social utilize esse espaço institucional para transformação da realidade. É necessário re-equacionar essa prática profissional, rompendo os muros institucionais, por meio de práticas articuladas que atendam o usuário em sua totalidade.

Os assistentes sociais que exercem suas funções nas ONGs devem apresentar um conhecimento básico sobre o Terceiro Setor e as instituições que o compõem. Devem conhecer também a legislação que fundamenta a política de atuação junto aos segmentos atendidos pela instituição. Tais entendimentos servem como respaldo legal para que a atuação profissional seja voltada à garantia dos direitos da população atendida.

A prática profissional do assistente social no setor público ou privado deve funcionar em rede, possibilitando o trabalho coletivo, e uma visão definida dos objetivos a serem alcançados. Pois o profissional deve, conforme Costa,

Produzir respostas profissionais concretas e práticas para a problemática trabalhada pela instituição, a partir de uma postura reflexiva, crítica e construtiva. Exercer a práxis profissional com compromisso e responsabilidade, primando pela capacidade de denunciar situações que necessitam ser superadas, mas também anunciando as formas de fazê-lo. (COSTA, 2005, p. 3).

As ações profissionais devem ser realizadas com base na Lei que regulamenta a profissão (Lei nº 8.662 de 07/06/93), no código de ética, e no projeto ético-político da profissão. Estes são alguns instrumentais importantes e necessários para a atuação do assistente social no seu cotidiano profissional.

Segundo as atribuições específicas do assistente social descritas na lei 8.662/03, o profissional de Serviço Social deve, conforme a LOAS, implantar a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social na sua área de atuação. Também tem a função de elaborar, executar e avaliar o Plano Municipal de Assistência Social se trabalhar em órgão público; no privado, alguma coisa se dá por meio do Plano Gestor Institucional, tendo como referência o Planejamento Estratégico para Organizações do Terceiro Setor.

A partir do contato estabelecido com o público-alvo da pesquisa, foi possível perceber que a atribuição de desenvolver pesquisas junto aos usuários para elaboração de um planejamento real ainda é falho. Os profissionais não têm utilizado instrumentais próprios que permitam definir o perfil da população em questão, apenas o órgão gestor apresentou essa iniciativa.

A atribuição que está mais presente na vida cotidiana dos assistentes sociais de Ilha Solteira é a realização de seleção socioeconômica de usuários para as vagas disponíveis em projetos sociais, e a partir de critérios preestabelecidos. Portanto, vale a pena destacar a inclusão às avessas do usuário, pois deve demonstrar sua necessidade para que tenha acesso àquilo que lhe é de direito.

De acordo com o SUAS, a matricialidade é a família, portanto, o contato e atendimento às famílias dos segmentos atendidos deve ser constante. Esta orientação está implícita no pensamento dos assistentes sociais de Ilha Solteira, porém alguns alegaram que, em virtude da imensa demanda, não é possível intensificar a relação família e instituição.

A orientação social e os encaminhamentos da população usuária são realizados constantemente, acessando a rede de proteção social, porém, conforme a fala de alguns profissionais, a rede ainda é falha, tais encaminhamentos realizados acabam não tendo um retorno, podendo comprometer o atendimento em sua totalidade.

Conforme informação do órgão gestor, as reuniões de equipe são realizadas constantemente com o intuito de discutir a Política Municipal de

Assistência Social. Entretanto ainda há muito a avançar, pois foi possível perceber que apenas os profissionais da rede pública mencionaram a Política de Assistência Social – PAS e a implantação do SUAS de maneira ampla e integrada. De acordo com a instruções estabelecidas na PAS, o SUAS é a porta de entrada para um sistema de atendimento integrado contribuindo para a concretização dos direitos sócio-assistenciais estabelecidos na LOAS, e objeto deste estudo.

Portanto, os serviços prestados pelos assistentes sociais devem ser prestados com qualidade social, buscando sua realização por meio de uma dimensão racional e técnica e contribuindo para que o cidadão saia da condição subalterna para uma posição de sujeito de direitos.

A visão geral apresentada sobre a trajetória da assistência social em Ilha Solteira contribui para a observação de algumas tendências da política de assistência social na cidade; porém, é necessário considerar o posicionamento dos sujeitos envolvidos diretamente com a sua execução: gestores e técnicos de programas e serviços.

As leituras realizadas até o momento sinalizam a predominância ainda de uma assistência social restrita, que desenvolve práticas clientelistas, voltadas apenas para amenizar as desigualdades sociais, advindas dos perversos efeitos da política econômica concentradora de renda e riqueza. Mas é necessário apreender a visão dos sujeitos envolvidos diretamente com ela. Qual a contribuição dos mesmos para a formação e concretização de uma cultura de direitos voltada a todos que dela necessitarem?

Com relação a essas questões o próximo capítulo mostra e analisa as falas dos assistentes sociais entrevistados, permitindo uma reflexão coletiva sobre o assunto.

## **CAPÍTULO 3 – OS PROGRAMAS E SERVIÇOS ASSISTENCIAIS COMO MEDIAÇÃO PARA A INTERVENÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

A existência de programas e serviços assistenciais não implica que ocorra a consolidação de direitos. Os direitos sociais no campo de assistência social têm como instrumento legal a LOAS, que prevê a constituição de um sistema descentralizado e participativo, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. São direitos constituídos legalmente e muitas vezes pouco presentes no cotidiano dos usuários dessa política.

É importante avaliar a concepção e o conteúdo desses programas, projetos, benefícios e serviços na área de assistência social, em especial entre os profissionais envolvidos diretamente com essas ações.

Outro dado importante a ser observado é como se dá a organização e a gestão dessa política: há interlocução entre a rede pública e a rede privada? A prática dos assistentes sociais é embasada na ética profissional? Os serviços oferecidos são de qualidade, voltados à concretização dos direitos? A presente pesquisa procurou apreender a prática profissional de gestores e técnicos de programas e serviços da política de assistência social em Ilha Solteira. Portanto, este estudo têm por finalidade contribuir com novos elementos para a melhoria da assistência social no nível local.

### **3.1. Análise metodológica do trabalho desenvolvido pelos profissionais**

A referida pesquisa buscou analisar a relevância do papel do assistente social no poder público e nas organizações não-governamentais, enquanto mediador na efetivação dos direitos impostos na LOAS e oferecidos através da Política de Assistência Social.

A opção teórico-metodológica é de abordagem quanti-qualitativa, sendo utilizada na realização das entrevistas e na conseqüente composição final do trabalho.

A pesquisa bibliográfica foi diversificada, embasada em leituras e análise minuciosa das políticas públicas já realizadas, por meio de fichamento de livros, dissertações, teses e consultas digitais.

Realizou-se, inicialmente, um levantamento bibliográfico dos principais trabalhos que comentam a política de assistência social no Brasil, praticada quer pelo poder público, quer pelas organizações não-governamentais. A base de dados sobre o tema encontra-se nas principais bibliotecas, revistas impressas e eletrônicas, tais como: Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) da PUC-SP, Revista *Serviço Social e Sociedade*, *Cadernos ABONG*, e Ministério da Assistência e Desenvolvimento Social (MDS).

Utilizaram-se os dados de fontes – IBGE, Fundação Seade, IPEA, FINBRA – que concentram referenciais sobre situação política, econômica e social da população brasileira, fornecendo elementos quantitativos acerca da temática.

Quanto à pesquisa de campo, enfatizamos que esta se desenvolveu de forma direta pelo pesquisador, através de um instrumental quanti-qualitativo, para melhor compreensão da realidade abrangida. Apresentando a formação teórica e metodológica do assistente social, reportou-se à questão da gestão das políticas públicas, em especial da Política da Assistência Social pós-Constituição de 1988, que introduz um novo conceito elevado à condição de política pública, garantido o direito universal de seguridade social.

O universo da pesquisa constituiu-se nos órgãos públicos e privados do município de Ilha Solteira/SP, tomando como sujeitos da pesquisa os assistentes sociais que trabalham diretamente com a Política de Assistência Social.

Realizou-se um levantamento prévio dos órgãos a serem visitados, através de um cronograma contendo o local, horário e nome dos assistentes sociais a serem entrevistados, e identificação dos documentos que poderiam ser importantes na análise da pesquisa.

Elaboraram-se os instrumentais de coleta de dados: sendo a entrevista semi-estruturada, a observação direta e análise documental. As entrevistas foram aplicadas com um (01) responsável pela gestão municipal de assistência social, dois (02) assistentes sociais de órgãos públicos que executam a política municipal de assistência social, e seis (06) assistentes sociais que executam ações da política municipal de assistência social nas organizações não-governamentais.

As entrevistas realizadas seguiram um roteiro de perguntas específicas, distribuídas em oito questões, divididas em quatro blocos de perguntas: o primeiro refere-se à formação e ao tempo de experiência profissional; o segundo bloco refere-se ao conhecimento entre o público e o privado, se os profissionais percebem alguma diferença entre essas duas esferas e se há alguma integração entre elas; o terceiro bloco refere-se à questão dos direitos sociais, e se os mesmos são pautados de acordo com o projeto ético-político; e o quarto questiona especificamente sobre a política de assistência social, a intervenção do poder público e a parceria com as ONGs, e se tal política tem conseguido atender a demanda em sua plenitude.

As entrevistas foram realizadas no ano de 2007, no local de trabalho de cada profissional, e teve duração entre 1 e 2 horas, tendo sido utilizados o questionário semiestruturado e um gravador para registrar as informações.

Nesse período foram realizadas nove entrevistas. A entrevista é assim definida:

É uma técnica utilizada para criar uma relação direta entre o pesquisador e o entrevistado, por intermédio de perguntas orais e registro das respostas em gravadores ou por escrito; pode ser realizada por meio de um questionário ou um roteiro com itens que exijam respostas livres, devendo o entrevistador ater-se ao que foi previamente estabelecido. (MOUSSALLEM *apud* SANTOS & NORONHA, 2008, p. 110)

Na análise documental procurou-se reunir distintas fontes de informações fornecidas pelas entidades e também pelo órgão público: estatuto de criação, relatórios de programas, projetos e planos de trabalho,

considerados fontes importantes de informação. Tais documentos contribuem para que se estabeleçam com clareza os títulos e nomes das organizações, além de inferências que poderão ser feitas a partir da análise dos mesmos.

As entrevistas aparecerão na íntegra para o esclarecimento do objetivo da pesquisa. Assim os dados serão manuseados do seguinte modo: a exploração dos depoimentos ocorrerá desde o momento das entrevistas até a realização das transcrições.

Desse modo, o presente trabalho dissertativo apresenta, além dos capítulos teóricos construídos após leituras e reflexões sobre o objeto de pesquisa, também as reflexões teóricas e analíticas provenientes da pesquisa de campo aplicada junto aos sujeitos pesquisados no município de Ilha Solteira.

### **3.2. A gestão do assistente social no âmbito das políticas públicas**

A gestão do Assistente Social coexiste e se relaciona diretamente com as dimensões: ético-política, teórico-metodológico e técnico-operacional. Por isso, parte-se do pressuposto de que a prática profissional do Assistente Social implica uma dimensão sócio-educativa e sócio-assistencial entre outras ações inerentes à sua profissão.

A Constituição Brasileira de 1988 e posteriormente a LOAS asseguram a oferta de políticas sociais por meio de uma gestão compartilhada. O Estado é o responsável pelo oferecimento e condução dessa política pública, porém o controle social é realizado pela sociedade civil por meio de suas instâncias de representação.

Assim, o papel do Estado, segundo Carvalho, se dá por meio:

[...] da normatização, regulação e de garantia na oferta de bens e serviços, porém a sociedade e iniciativa privada são corresponsáveis, isto é partilham do compromisso com o bem comum e com a necessária tarefa de promover a equidade e a justiça social. (CARVALHO, 2006, p. 88).

A gestão da Política de Assistência Social, representada pelo Estado, deve ser realizada por meio do órgão gestor público e desempenhada por profissional qualificado, que compreenda a assistência social na perspectiva definida na LOAS, e segundo as diretrizes que normatizam a Política de Assistência Social, com visão do usuário enquanto sujeito de direitos.

Vale a pena ressaltar que o assistente social deve ter como horizonte de suas ações o ideário ético-político, na organização de uma sociedade que supere a exploração e toda forma de opressão e discriminação política, econômica e social. E para isso é necessário que o profissional tenha conhecimento da realidade social e, conforme lamamoto:

[...] é necessário romper com uma visão endógena, focalista, uma visão “de dentro” do Serviço Social, prisioneira em seus muros internos. Alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade. (lamamoto, 1998, p. 20).

De acordo com as normativas do SUAS, a gestão social exige do algumas competências profissionais. Entre elas pode-se destacar a capacidade para o gerenciamento das ações e informações, realizada por meio o monitoramento e avaliação dos programas, projetos, benefícios e serviços, implícitos na PNAS.

O assistente social deve estabelecer a construção de referências teórico-metodológicas e técnico-operativas que possam romper com as práticas de caráter fragmentado e mediatista, sendo necessário o exercício de uma prática crítica e comprometida com a população majoritária, que é usuária dos serviços.



A gestão social, de acordo com os princípios do SUAS, é compartilhada, organizada junto à rede de proteção social e com a participação da sociedade civil. Portanto, tais parcerias implicam a aliança entre o setor público estatal e o setor privado, exigindo também do profissional uma postura crítica desse fenômeno, e que ele tenha condições de articular junto à rede de proteção social ações de qualidade voltadas para o atendimento aos usuários.

O novo modelo de gestão prevê a pactuação do financiamento entre os entes federados, possibilitando que os municípios possam planejar suas ações de acordo com a realidade local. Foi possível perceber, por meio da pesquisa, que tal modelo ainda não é de conhecimento da maioria dos entrevistados.

A gestão realizada pelo assistente social não se esgota com técnicas aprimoradas, é necessário compreender as expressões da questão social e seu agravamento, para que consigam superar a aparência dos fenômenos. São necessários conhecimentos específicos que dêem conta das particularidades e singularidades da política de assistência social.

### **3.3. Relato da pesquisa: uma reflexão necessária**

Esta pesquisa mostra a singularidade do sujeito, que só pode ser apreendida quando confrontada com o todo. Ninguém vive à parte de um contexto social, e este não é composto senão pelo caráter singular de cada pessoa. E foi possível captar isso por meio da fala dos sujeitos pesquisados, apreendendo os sentidos que os mesmos constroem no seu cotidiano profissional – aqui, especificamente, no exercício da Política de Assistência Social.

A escolha dos sujeitos foi realizada a partir da pesquisa junto ao órgão gestor municipal, que orientou quanto às instituições públicas e privadas que executam a Política Municipal de Assistência Social, permitindo assim que a pesquisa de campo pudesse abranger a totalidade dos executores. Assim, foram entrevistados nove (09) assistentes sociais – todas mulheres –, sendo três que executam a Política de Assistência Social junto ao órgão público e seis que a executam junto a organizações não-governamentais. Observou-se que todas as ONGs possuem convênio com o órgão público do município, e três (03) possuem convênio também com a Secretaria Municipal de Saúde. Embora os convênios sejam a principal fonte de recursos dessas entidades, todas têm sua contrapartida, seja pelas mantenedoras ou por outras formas de captação de recursos.

As nove entrevistas foram marcadas com antecedência, após contato telefônico, tendo sido todas elas realizadas no mês de setembro do ano de 2007. Serão apresentadas inicialmente as profissionais que atuam nas organizações não-governamentais e logo em seguida as profissionais que desenvolvem seu trabalho no setor público.

Entrevistou-se a assistente social que trabalha na ATISA, associação que desenvolve um programa de atendimento aos usuários de drogas e bebidas alcoólicas. A mesma estudou em fundação municipal localizada na cidade de Santa Fé do Sul (curso particular), é formada há um ano, sendo esta sua primeira experiência profissional. Trabalha na organização há seis meses.

Em seguida, realizou-se a entrevista com a assistente social da APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, a qual trabalha com alunos especiais e com as respectivas famílias. Estudou em universidade estadual, está formada há dezesseis anos e trabalha nessa organização há quatro anos, porém já tinha experiência anterior na área, e sempre exerceu suas funções em organizações não-governamentais.

A terceira entrevistada foi a assistente social que trabalha no grupo SEIVA, entidade que desenvolve trabalho junto a pessoas portadoras do vírus HIV. Estudou em uma fundação municipal localizada na cidade de Santa Fé do

Sul (curso particular), está formada há um ano e esta é sua primeira experiência profissional. Faz oito meses que trabalha na instituição.

A quarta entrevistada é assistente social da entidade ASAIS, associação que executa atualmente um trabalho sócio-educativo com jovens. A mesma estudou em faculdade particular, está formada há dois anos, sendo esta sua primeira experiência profissional. Atua nesta entidade há 11 meses.

A quinta entrevistada foi a assistente social que exerce suas funções na Casa Abrigo, entidade que acolhe temporariamente crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos. Estudou em fundação municipal no município de Santa Fé do Sul (curso particular), está formada há um ano e esta está sendo sua primeira experiência profissional.

A sexta entrevistada trabalha na entidade Legião Mirim, que executa um programa sócio-educativo voltado para a criança e o adolescente. Formou-se em faculdade particular no ano de 2006, e exerce há três meses sua primeira experiência profissional.

É importante salientar o número considerável de assistentes sociais recém-formadas atuando no terceiro setor, pois apenas uma das seis entrevistadas tinha experiência na área.

A sétima entrevistada foi a assistente social responsável pelo órgão gestor da Política de Assistência Social do município. Estudou em faculdade particular e está formada há 21 anos. É funcionária pública e atua no órgão gestor há oito anos.

A oitava entrevistada também trabalha no Departamento do Bem-Estar Social, sendo funcionária pública. Trabalha na execução de alguns programas sociais e no atendimento direto à população usuária. Estudou em universidade estadual e formou-se no ano de 2000. Fez especialização na área da saúde da mulher e desenvolve suas ações nesse local desde o ano de 2002.

A nona entrevistada é assistente social do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. Formou-se em universidade estadual há dois anos, e

trabalha no local há aproximadamente um ano e meio, sendo sua primeira experiência profissional.

Ao entrevistar as três assistentes sociais que trabalham no órgão público, foi possível observar que duas foram formadas em universidades estaduais, e sua primeira experiência profissional já foi em órgão público.

Dentre as seis entrevistadas que exercem suas funções profissionais no setor privado apenas uma tinha experiência na área (formada desde 1991, em universidade estadual), as demais são recém-formadas, e mencionaram ser aquela sua primeira experiência profissional.

Ao serem questionadas sobre o local em que gostariam de trabalhar, 23,3% fizeram sua opção pelo poder público, 11,1% em ações voltadas ao Terceiro Setor, e 66,6% mencionaram que “tanto faz”, principalmente porque era aquela sua primeira experiência de trabalho.

O profissional de serviço social pode desenvolver suas atividades da política de assistência social no setor público ou privado, através de programas e projetos que atendam os diversos segmentos (idoso, criança, adolescente, família, pessoa com deficiência, jovem). Entretanto, em virtude do competitivo mercado profissional, muitas vezes o assistente social opta por trabalhar em determinado local em virtude do valor financeiro a ser percebido, ou da estabilidade, e não conforme sua empatia por determinado segmento. Assim, analisaremos abaixo a fala dos sujeitos segundo sua opção de trabalho. “Preferem trabalhar na rede pública e a rede privada?”:

Pública, no sentido de segurança pessoal, no caso de ser concursado. A facilidade que eu vejo na privada, seria uma flexibilidade maior de estar realizando [algo], porque a privada pode financiar alguma coisa, na pública é tudo mais difícil para você implantar, as coisas já vêm prontas. Pessoalmente, seria pública, mas a privada dá uma possibilidade maior para você estar concretizando. (Fala do sujeito 4)

Ao perceber pela fala dos entrevistados que a maioria respondeu que “tanto faz”, o pesquisador insistiu na pergunta, se elas sabiam a diferença entre setor público e setor privado.

Eu imagino de ver, de ouvir falar... A relação de poder... as entidades, que estão mais próximas do que na prefeitura... e na prefeitura tem os interesses políticos, que travam um pouco sua atuação. (Fala do sujeito 8)

Eu acho que o no poder público é mais difícil de você cumprir as ações, as normas, porque você pensa de um jeito, e tem que seguir as normas do Estado, de alguma coisa que [já] tem. E já a privada, às vezes você está conversando com o dono da empresa, você consegue ainda fazer alguma coisa, por exemplo, aqui. (Fala do sujeito 6)

A visão apresentada pelos profissionais é embasada no senso comum, sem formular uma resposta com suporte teórico que diferencie o público do privado, o que é na verdade o objetivo do atendimento e concretização dos direitos sociais voltados à população demandante.

Foi possível analisar a visão apresentada pela representante do órgão gestor da assistência:

O poder público tem da uma visão macro da assistência social, você olha todo o município. O privado, [na minha] experiência (eu até supervisionava as ONGS; acompanhava essas entidades aqui em Ilha Solteira), e a gente percebe que eles só conseguem olhar dentro do seio da entidade. Vamos pegar o exemplo de trabalhar a drogadição... esse trabalho com a drogadição só é focado a quem chega lá, eles não olham a drogadição no município. Eles não pensam numa política para o município, e eles são entidades financiadas para esse serviço. Quem tem que pensar na política de drogadição para o município é o órgão público, você pensa e passa para a entidade, mas não se executa naquilo que a gente está visualizando. Então fica muito naquele campo interno deles. (Fala do sujeito 7)

Todas as entrevistadas residem no município – apenas uma é advinda de outra localidade, desde o ano de 2002 –, o que facilita o conhecimento da realidade local do município de Ilha Solteira.

A LOAS prevê padrões de universalidade e justiça, através de ações que promovam a autonomia e a liberdade das pessoas que dela necessitarem, permitindo-lhes firmarem-se enquanto cidadãos portadores de direitos.

Deste modo ela contribui para a inclusão social incorporando na sociedade civil uma cultura baseada nos direitos. Entretanto, foi possível perceber que essa concepção inscrita nos documentos oficiais ainda não está presente no discurso da maioria dos profissionais ora entrevistados.

Foram realizadas diversas questões à assistente social responsável pelo órgão gestor a respeito do Plano Municipal de Assistência Social. O plano está de acordo com a determinação da LOAS. Nele há programas, projetos, benefícios e serviços a serem oferecidos aos diferentes segmentos em situação de vulnerabilidade social, tais como idoso, criança, adolescente, jovem, família, pessoa com deficiência, entre outros, observando a matricialidade na família, conforme está estabelecido nos princípios do SUAS.

Entretanto, é fundamental que se avalie a concepção dos sujeitos envolvidos diretamente, ora entrevistados, com relação à assistência social enquanto direito do cidadão.

O assistente social que responde pela gestão pública da assistência social está no cargo desde 1999, o que lhe permite conhecer a trajetória da assistência social e as mudanças ocorridas a partir da implantação do SUAS. Para a gestora da assistência social em Ilha Solteira a concepção de direito por parte dos profissionais deve permitir:

Ter acesso aos bens e serviços com facilidade, conhecer o que é necessário para ele, saber como ele acessa um serviço, ter portas abertas para reclamar, ter o conhecimento do que é necessário para ele sair daquela situação em que ele está. Eu acho que [a tarefa do] profissional hoje, na Política de Assistência, até para o SUAS, é esclarecer essa condição de cidadania para esse usuário. (Fala do sujeito 7)

Para ela o usuário deve sair da condição de alienação, através do acesso às informações, para que possa reivindicar seus direitos.

A entrevistada que trabalha em uma organização sem fins lucrativos voltada para o atendimento à pessoa com deficiência menciona sua posição sobre o significado de direito:

Na verdade direitos seriam os básicos. No meu caso, de [atendimento à] deficiência mental, os nossos alunos teriam direito a quê? A estar convivendo na comunidade, a estar participando de todas as atividades que existem aí fora na área de esporte, na área de lazer, na área de educação, na parte de saúde... a tudo isso ele teria esse direito, só que tudo é um processo. Por exemplo, a área que a gente trabalha, que é questão de educação... O que você busca? Que nossos alunos sejam incluídos na rede municipal. Só que a rede municipal não está preparada para receber nossos alunos, você entendeu? Então é um direito deles, é um direito, mas o professor está preparado para receber esse aluno? A sala está adaptada para esses alunos ou não está? Então, pelo menos o usuário entende o que é direito dele ou não. (Fala do sujeito 2)

Sua opinião vem reforçar a existência de legislações próprias a cada segmento atendido na questão dos seus direitos, porém a existência de documentos legais que regulamentam os direitos não significa que os mesmos serão concretizados. A preocupação com a organização e a implantação do que está expresso na legislação ainda tem um longo caminho a percorrer.

Outra entrevistada menciona um fato interessante sobre os direitos:

Com certeza, eu sempre estou em busca de direitos, eu sempre estou em busca de parcerias... Do que mais corro atrás, aqui, é qualificação de cursos profissionalizantes, porque na verdade são pessoas com quem trabalho aqui, que mexem muito com o preconceito, o autopreconceito, sempre trabalhando, sempre buscando que ele se valorize. (Fala do sujeito 3)

Interessante reflexão, pois os direitos estão expressos na legislação, não é necessário buscá-los, e sim, concretizá-los. Conforme Battini *et all*, os direitos sociais já estão previstos constitucionalmente, sendo de direito do cidadão acessá-los através de “serviços, ações, programas e benefícios que assegurem a efetivação dos direitos sociais. (Battini, 2007, p. 33)

Entretanto outra entrevistada demonstra precário entendimento do que seja direito :

Por exemplo, o trabalho que eu desenvolvo aqui é na área da educação, e o projeto Ação Jovem permite uma bolsa que

pode usar para comprar os materiais para estudar, comprar um tênis ou mesmo alguma coisa para ele ir para a escola. Eu acredito que concretizar direitos é educação, pois muitos não têm acesso à educação, mesmo por falta de material, de roupa, do acesso. E também nessa fase de adolescente, de 15 a 24 anos, com que eu trabalho, no caso, nem tem emprego. Percebo, assim, que as pessoas não podem registrar, então não pegam. Temos uma demanda reprimida enorme. Então creio que este projeto ajuda, sim, a concretizar esses direitos, existe também uma demanda reprimida [na área de educação]. (Fala do sujeito 4)

Falar em direito, implica uma visão de totalidade e não somente aquela determinada área de atendimento do usuário. E ao mesmo tempo em que menciona não ter uma demanda reprimida, omitindo dados concretos, no final de sua fala menciona que há. Isso na verdade significa que ainda há, nos profissionais, a falta do entendimento real do significado de demanda e do que é direito.

E, para reforçar o entendimento do exposto acima, outra entrevistada respondeu da seguinte maneira sobre o significado de direito:

Assegurar, no caso do abrigo, que os pais possam se restabelecer para voltar a ter a guarda dos filhos. Então eles não são privados de ver os filhos. (Fala do sujeito 5)

Dando continuidade à reflexão sobre direitos, as entrevistadas foram questionadas se o público-alvo tem conhecimento dos direitos dele.

Não, aqui onde trabalho eles chegam bem esclarecidos, tanto que às vezes eu não consigo transporte, e eles vão lá na prefeitura e reclamam. Por mais que eles tenham essa doença. Porque é um tratamento, eles sabem, porque na maioria das vezes é voluntário, nada compulsório... se eles vêm aqui é porque eles sabem o que eles querem. (Fala do sujeito 1)

Olha, eu acho muito difícil de quantificar, sabe, fazer um trabalho com o usuário, orientar, informar, propor, construir junto com o usuário o caminho para a autonomia... Mas eu acho que passa mais por o usuário ir atrás do que a gente conseguir acompanhar. (Fala do sujeito 8)



Infelizmente, o que é considerado direito legalmente constituído, tem de ser uma busca constante por parte dos que foram lesados. Na fala da entrevistada é notória a dificuldade de ação do profissional, e, apesar de instituído como direito, os que possuem noção do seu significado têm ainda de continuar lutando.

Cecília, eu acho que aqui na Ilha, no [setor] público, eu acho que teve bastante avanço nas reuniões de famílias que a gente faz. A gente passou [a ter] essas reuniões na questão da formação e da informação, e eles questionam muito. Aí, na avaliação que a gente faz depois da reunião, eles trouxeram coisas que a gente achava que eles nem tinham percebido, que obteve resultado. Apesar de que, quando é uma situação emergencial, que a gente não consegue atender na emergência, aí eles não entendem, aí querem cobrar os direitos deles. Não consegue atender por conta do sistema, a gente não tem ali no momento [condição] para atender. (Fala do sujeito 7)

A resposta pareceu um tanto incoerente pois ao mesmo tempo que a entrevistada fala sua opinião que os usuários estão satisfeitos, no final de sua fala menciona que nem todos são atendidos.

Em seu relato, a assistente social se contradiz no final, pois menciona que os usuários têm uma visão alienada, focada no assistencialismo que acompanha historicamente a profissão, entretanto a mesma parece se incomodar quando conhecem seus direitos e procuram reivindicá-los. Tal fato se dá provavelmente porque o sistema não oferece condições para um atendimento digno e universal.

Olha, é uma coisa que eu me sinto até contraditória, porque a gente ao mesmo tempo em que procura fazer com que eles visualizem realmente que eles têm direito a muitas coisas que eles não enxergam, às vezes eu me incomodo quando eles vêm aqui todos cheios de direitos, querendo exigir. Por mais que a gente queria que eles façam isso, quando eles estão fazendo isso com a gente, muitas vezes incomoda. Mas tem muitas pessoas que a gente atende que infelizmente não têm essa visão não, têm a visão de vir aqui, de pedir e ficar agradecendo, principalmente as pessoas que a gente percebe que estão no clientelismo há muito tempo. [...] não sabia que ia me deparar com essa situação do município, pensei que era

uma realidade diferente. Porém a postura deles ainda é de submissão, é até de uma postura de uma carência cultural, educacional, que muitas vezes leva a ter uma postura de pedir, de favor. Infelizmente a gente ainda está lutando contra isso. (Fala do sujeito 9)

A visão profissional do assistente social é de extrema importância para a concretização dos direitos. A ideologia profissional a ser seguida não pode ter um caráter eclético, às vezes marxista, às vezes positivista/funcionalista, pois desta forma fica um caminho sem direção.

Nesse sentido, perguntou-se às entrevistadas se desenvolvem suas ações baseadas na ética profissional. Observou-se que 90% das entrevistadas informaram que o trabalho é executado com base na ética profissional, e 10% disseram que isso não ocorre.

Não, não acontece. Como vou explicar? Ah, sim... porque tem uma verba x para a ATISA, a gente teria dinheiro para ter um psicólogo aqui dentro... não temos. A assistente social trabalha só 25 horas, o prédio não é apropriado para receber esse pessoal. Então o dinheiro existe, o repasse existe. E no caso o salário do pessoal chega sempre atrasado, tudo é tirado do pacote da assistência. Falta na educação? Ah, pega na assistência... Então não existe ética neste sentido, no repasse. (Fala do sujeito 1)

Mesmo sendo a única entrevistada que se atreveu a informar que suas ações não ocorrem com base em uma ética profissional, faltou o embasamento teórico sobre o significado da ética na visão das pessoas que coordenam tal instituição.

É interessante observar que a entrevistada abaixo menciona tentar realizar o seu trabalho baseado numa ética profissional, mas a concretização dos direitos ocorre a partir do “não atendimento aos direitos”:

Eu procuro seguir nossos princípios. Quando a gente fala em serviço público, muitas vezes a gente se pergunta: E agora, para que senhor que eu olho? Eu sempre estou a favor, tento estar a favor do usuário, dar a informação correta, levar o que tenho que levar, mas é muito contraditório, porque é o que a gente fala de cidadania às avessas: têm que chegar aqui com os direitos deles negados para conseguir um que vai tentar

suprir o que é direito de fato. Então se a gente pensa em ética profissional do trabalho com o usuário, eu acho que existe; agora, se a gente pensa numa ética institucional eu acho que não dá, pois aí pesam mais os interesses institucionais do que a preservação dos direitos. (Fala do sujeito 8)

Portanto apesar de a legislação informar claramente o direito do cidadão, o mesmo somente irá usufruir do que lhe cabe a partir da apresentação das necessidades.

Outra entrevistada considera que seu trabalho é realizado a partir de uma ética profissional, porém deixa claro a questão de uma “ética própria” e não a ética fundamentada no código de ética e posteriormente no projeto ético-político.

Sim, é de uma forma ética a partir da minha postura; porém, se a gente for ver, a ética de uma maneira mais ampla é muitas vezes esse sentimento de favor, de caridade. Eles [os direitos] não são tão respeitados. Algumas pessoas fazem com que sejam mantidos. Só que eles seriam éticos a partir do momento em que, do começo ao fim, sejam garantidos com essa postura, isto é, um direito realmente da pessoa que está sendo atendida e isso vai ser tratado desta maneira desde onde eu estou até onde ela vai receber realmente este direito. Mas no meio do caminho, muitas das vezes, a pessoa não tem esse mesmo tratamento, então infelizmente isto não tem uma continuidade. (Fala do sujeito 9)

Observou-se que apesar de 90% das entrevistas informarem que o trabalho é desenvolvido com ética profissional, 70% das entrevistadas não conseguiram definir claramente o significado desse termo.

Agora me complicou... Ética eu vejo assim... eu não sigo muito o livro, a teoria, porque eu acho que a ética é mais complexa do que isso, porque o que você acha que é ética, é moral. Mas eu acho que a ética é o limite que você tem de ir e vir, resumindo bem, porque às vezes eu vejo assim, a pessoa fala assim. (Fala do sujeito 6)

Faltou fundamentação teórica a respeito, sendo de extrema importância para a atuação profissional o conhecimento teórico a respeito da ética, conceito este que fundamenta as ações profissionais no cotidiano.

Dando continuidade a este assunto, questionaram-se as assistentes sociais entrevistadas quanto à noção do que é o projeto ético-político, sendo que 90% informaram saber o que é, e 10% mencionaram desconhecer.

Entretanto, das profissionais que afirmaram conhecer, apenas uma (01) mencionou superficialmente o seu significado; as demais se limitaram apenas a responder “sim, conheço”. Vale a pena ressaltar que o projeto ético-político se concretizou nos anos 90, em um passado recente, e que está implícito nas ações profissionais, sendo de extrema importância que os profissionais tivessem clareza de seu significado.

As organizações não-governamentais têm estado presentes historicamente junto à assistência social. Nos primórdios suas ações eram de cunho caritativo e de benemerência, através do atendimento imediato e focalizado. Após a promulgação da assistência social enquanto política de direitos, o Estado passa a ter a obrigatoriedade do financiamento e da condução da Política de Assistência Social, e as organizações não-governamentais aparecem como parceiras nesse processo. Entretanto as mesmas devem agir de acordo com a legislação vigente, propiciando a qualidade dos serviços oferecidos e apresentando uma equipe técnica competente para o desenvolvimento dos programas e serviços, para que o usuário receptor dessas ações possa usufruir dignamente das ações da assistência social.

Questionou-se às entrevistadas se percebem a inter-relação entre instituição pública e privada. Apenas 33% responderam que “existe uma integração”. Os outros 67% das entrevistadas responderam que “não existe ou que é falha”:

Poderia existir mais, sabe aquele projeto constrói um taco, desce três, sobe mais um, vai e volta, porque muitas vezes a [instituição] privada olha o [que é] público como a fonte de dinheiro. Quase todas elas quem mantém é o poder público. As entidades praticamente não oferecem contrapartida. Poucas entidades estão a fim de correr atrás de dinheiro. Então, acabam olhando muito o [órgão] público como fonte de financiamento e aí a ação acaba ficando isolada. O poder público também não olha a entidade como parceira e acaba duplicando o serviço: faz aqui, faz pra lá. Então eu acho que é preciso criar uma conversa, mas teria que ser uma integração do trabalho em rede. (Fala do sujeito 8)

Olha, o trabalho em rede a gente vem buscando tentar garantir. Não é 100%, é uma discussão muito grande dentro do Conselho da Assistência, do qual eu sou membro pelo segmento família. É uma rede que a gente costuma falar que está furada. Ela não foi concretizada, pelo fato de vários profissionais estarem lutando por causas diferentes... e até iguais, mas com pensamentos diferentes. Então essa rede não foi concretizada, eu acho que tem muito para concretizar, a gente costuma falar que a teia virou uma telha, está fechada, limitada, cada um por si. Na hora de falar em rede, é só de boca, no papel... porque, na ação, a rede não faz sentido. (Fala do sujeito 3)

[...] eu acho que isto acontece, com a dificuldade que a rede tem de funcionar em qualquer lugar. A gente sente dificuldade de funcionar por conta de diferenças profissionais e pessoais, a instituição fica presa em seu universo, a seus objetivos, aquela sua rotina... isso acaba emperrando um pouquinho a busca de atendimento. (Fala do sujeito 9)

As ações desenvolvidas através do setor público ou das organizações não-governamentais pressupõem essa articulação em rede, porém, para que se efetue com solidez é necessário que haja planejamento, monitoramento e avaliação das ações executadas. São utilizados instrumentais próprios do Serviço Social que preveja através do resultado das ações a mudança de foco quando necessário. Ao serem questionadas a respeito deste instrumental 88% responderam que há um planejamento das ações, 22% disseram que ocorre uma mistura entre a tradição e a inovação.

Ao analisar tais respostas em confronto com as respostas anteriores, percebe-se claramente que a maioria menciona que planeja e acompanha suas ações, entretanto no final não consegue realizar o trabalho em parceria, pois afirma que o trabalho em rede é falho.

Tem a inovação com a tradição. A política vem mudando, a fiscalização está melhor, mas tem a tradição “aí a entidade tem 50 anos e há 50 anos ela faz a mesma coisa, então não muda. Não por resistência do profissional, mas da própria tradição daquela entidade. “*A entidade atende criança?*” Não mais. Hoje está sendo a família. “*Não, mas ela atende criança há 50 anos, como é que não vai atender criança?*” Então, muitas vezes o profissional da entidade tem essa visão, mas fica barrado pela questão da tradição que tem na cidade e tudo o mais. (Fala do sujeito 8)

Acho que na verdade é assim: tem uma integração e não tem, eu diria. Tem uma integração porque a gente se reúne e pensa para discutir política de assistência, tem a questão dos projetos sociais que a gente apresenta... Mas eu acho que falta ainda uma união maior das entidades. Porque a gente trabalha dentro de sua área específica, daquele usuário que você atende e acaba deixando o resto de lado. (Fala do sujeito 2)

Em sua fala, a responsável pelo órgão gestor de assistência social afirma fazer o processo de constante monitoramento das ações, contradizendo o que a maioria das entrevistadas responderam.

Essa é minha função, além de trabalhar o monitoramento, eu sou gestora do fundo da assistência, então eu acompanho mês a mês. Eu acho que hoje Ilha Solteira tem um outro cenário, tem uma nova problemática. As entidades são muito antigas, eles estão habituados ao trabalho antigo, eles não acompanharam a mudança do município, e bem como o setor público também não acompanhou. Avaliando todo este custo, os benefícios que são alcançados pelo município, o resultado em pastas de 10 anos, 12 anos de entidade, eu penso que a gente está gastando demais. Está um marasmo total nas entidades, aquilo que tem que ser feito, não está sendo feito. Só que aí tem alguns problemas... o município demora muito pra repassar o recurso, aí acontece a desmotivação do funcionário da entidade. A folha de pagamento de recursos humanos nas entidades é muito alta. Em Ilha Solteira é muito alta a folha de pagamento. A ação direta com o usuário fica muito barata, a gente realmente não sabe se está pagando funcionário, o que está acontecendo. Na minha avaliação, teria que ter uma reestruturação total, até já fiz uma conversa com o executivo, de pegar algumas entidades para elas se tornarem o Centro de Referência da juventude, o abrigo nosso o município assumiria, que seria uma otimização de recursos, e acenderia um resultado de trabalho mais efetivo. Eu passei o ano de 2007 avaliando, e a minha leitura é: fecham-se instituições, e o município passa a assumir algumas ações integradas. Mas o executivo municipal não quer assumir as instituições. Então a minha leitura é: "Não está cumprindo ação naquilo que eu julgo que tem que acontecer". (Fala do sujeito 7)

A visão da entrevistada é de caráter gerencial, e a mesma faz uma avaliação geral que deixa transparecer que ao mesmo tempo em que as entidades não estão preparadas segundo a legislação vigente, desempenhando muitas vezes práticas de caráter assistencialista e burocrático, essa visão também não é transparente nas pessoas diretamente

envolvidas no órgão público. De acordo com o que a entrevistada mencionou, o órgão público não tem executado corretamente o que seria de sua obrigação e que está expresso na LOAS, pois as entidades são apenas parceiras do órgão público. E as entidades que foram alvo desta pesquisa estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, portanto, pressupõe-se que as mesmas estejam de acordo com a legislação pertinente à área, sendo obrigação do órgão público assisti-las.

É necessário que haja um compartilhamento de responsabilidades tendo como objetivo final a concretização dos direitos voltados ao cidadão.

Enfatizando o que está acima descrito, a entrevistada do setor público afirma:

Então, neste sentido acaba ficando muito difícil fazer este planejamento conjunto, porque muitas vezes na hora de fazer este planejamento o profissional faz uma coisa, mas aí o diretor de entidade pensa outra, e no setor público não é de forma muito diferente também não, o profissional pensa uma coisa e vem a questão... o diretor, o secretário, o chefe não sei de onde pensa de forma diferente. Então eu acho que enquanto essas engrenagens não começarem a entender que fazem parte do mesmo processo, não vai dar certo. Eu acho que ainda não tem este planejamento. Não culpabilizo os profissionais, não, isso é algo muito complicado ainda, de tradição. (Fala do sujeito 8)

A Política de Assistência Social regulamentada por meio da LOAS na década de 90, enquanto direito do cidadão, tem como proposta o atendimento a todos os usuários que dela necessitem sem precisar contribuir para ter acesso. Esse tema faz parte do assunto abordado neste trabalho, sendo necessário também absorver não somente a nível teórico, mas diretamente dos profissionais qual o seu entendimento sobre a Política de Assistência Social.

Dentre as entrevistadas as respostas foram diversificadas, sendo que 22% responderam que não têm isso muito claro ainda; 34% responderam que ainda é centralizada como ações de caráter paliativo; 22% responderam que houve avanços; 11% que avançou, mas ainda está longe da realidade e 11% não respondeu.

Dessa forma, transparece a noção de que ainda não está claro para a maioria dessa categoria profissional o que é a Política de Assistência Social.

Na verdade, essa Política de Assistência Social eu acho assim... paliativa. Na verdade, ela vem pra tampar [uma lacuna], é muita questão de política, ela vem pra mostrar que eu estou ajudando, mas na verdade o que deveria acontecer efetivamente não acontece: trabalhar lá no ponto, no começo, começar lá embaixo... isso realmente não acontece. A gente sempre fala, desde a época da faculdade, que seria uma assistente social, uma psicóloga que usasse da educação, que eu acho que ali é que é base pra começar trabalhando, porque aí você poderia trabalhar a família. [...] Porque às vezes você pega essa família [...] num ponto em que já fica difícil, aí vêm essas políticas para quê? Para tentar amenizar. [...] Mas se você for ver, analisar mesmo... (Fala do sujeito 2)

Ela vem numa receita só, ela vem pronta, ela não é na realidade de cada local, município... aqui nós pegamos o ação jovem de uma forma e ele foi levado pro outro lado, pro interesse deles. Então eu acho que é uma coisa que vem pronta, política pronta que vem de cima pra baixo, você pode até incrementar, que nem a gente implementou algumas ações, só que você não tem condições financeiras pra isso. O que vem de subsídio é pouco, é o básico mesmo, não daria pra contratar professores, pra estar comprando tinta pro grafite, pra comprar uniforme. Então tudo isso aí tem que conseguir com o comércio, tem que procurar outras alternativas. (Fala do sujeito 4)

A entrevistada, na fala acima, não responde de acordo com a pergunta sobre qual seu entendimento sobre a política de assistência social. Sua resposta fica no nível micro, de acordo com sua realidade cotidiana, sem apresentar um entendimento da totalidade, fazendo uma análise de conjuntura, e desconhecendo principalmente o princípio estabelecido no SUAS.

Já outra entrevistada, ao ser questionada sobre a Política de Assistência Social, respondeu criticamente:

Olha, as Políticas de Assistência Social em Ilha Solteira vêm enfrentando grandes barreiras. Elas não estão 100% efetivas. Tanto é que, quando existe uma demanda reprimida, é porque a política não está sendo bem aplicada. E a gente tem uma demanda reprimida muito grande dentro do nosso município. Eu trabalho com essa realidade, mas não significa que eu não saiba das outras realidades lá fora, uma vez que eu também



faço parte da Comissão Técnica do COMASIS. A gente sabe tudo o que acontece nas entidades. Então a Política ainda tem muito que alcançar, e aí eu acho que isso não depende só da gestão do órgão público, depende dos profissionais, existem muitos profissionais acomodados. (Fala do sujeito 3)

Esta entrevistada que executa suas atividades no Terceiro Setor, sendo importante mencionar também que faz parte do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão que possui a incumbência de aprovar o Plano Municipal de Assistência Social bem como acompanhar e aprovar as ações executadas pelo Terceiro Setor, apresenta uma reflexão mencionando que ainda há muito o que se buscar, pois, apesar da política de assistência social visar o atendimento a todos que dela necessitarem, ainda há demanda reprimida; portanto, não concretização dos direitos de forma universal.

E para complementar tal resposta buscou-se na fala das assistentes sociais que representam o órgão público uma referência mais avançada sobre a Política de Assistência Social:

Se a gente for pensar o SUAS como proposta, às vezes o que penso é que está muito distante da política, da proposta da política como uma realidade. Por quê? Porque passa por instâncias. Se a gente for pensar os teóricos do Serviço Social, os teóricos da política de assistência, eu acho que teve muito avanço, sim, só que daí até chegar no profissional que trabalha na prefeitura, que é só ele para dar conta de tudo... se a gente não tiver estrutura, a gente surta. Porque você vê, a proposta é fantástica, você tem uma... Quando entrei na faculdade era isso que eu queria, só que você fica tão... eu acho que eu sou muito pessimista, é tudo tão enfiado neste chão, nesta loucura que não... sabe, às vezes a gente deixa de sonhar e de falar o que é bom, é proposta, é fantástica, mas, deste caminho, o chão e o sonho tem muita coisa que entrava. A proposta voltada para família, a proposta do CRAS é incrível, é onde acontece, eu posso citar minha família como exemplo, minha família frequenta o CRAS, mudou essa relação familiar de casa. Nem é por situação econômica que pesava, mas era a questão das relações familiares, de ter um lugar para ir [...] e muda as relações. (Fala do sujeito 8)

Ainda não se compreendeu o que é uma política, não passou isso na cabeça da Câmara Municipal, do prefeito... ainda é uma política de muita força em período eleitoral. O SUAS está aí desde 2005, e nós pouco conhecemos – no município não se conhece –, nós estamos lutando para implantar, aqueles profissionais que estão mais ligados, eu, a Sílvia no dia-a-dia, o

CRAS, que a Maiara está bem em cima disso, a gente não consegue efetivar algumas mudanças que a gente acredita que precisam acontecer. Então eu vejo a assistência ainda hoje... mudanças, sim, mas aquelas mais antigas. (Fala do sujeito 7)

Portanto quando se fala em Política de Assistência Social significa muito mais do que ações pontuais e imediatas apresentadas pela maioria das entrevistadas. Significa inicialmente o entendimento dos que planejam, executam, aprovam e avaliam diretamente tais ações. Significa o entendimento por parte do setor executivo, legislativo e a participação da sociedade, que se realiza através dos órgãos de representação.

Posteriormente, perguntou-se a elas se conseguiam identificar todas as necessidades da população, ou só atendiam as demandas. Obteve-se que 67% das entrevistadas responderam que conseguem identificar outras questões, porém não atendem o total de demanda; 22% mencionaram que conseguem atender toda a demanda e 11% não respondeu de forma condizente com a pergunta.

Hoje não, tem que ter um trabalho muito centrado em diagnóstico. Claro que a gente não é totalmente alheio, você atende a porta, conversa aqui, mas fala-se que hoje a ação de assistência social tem um diagnóstico que a respalde. Que tenha um diagnóstico preciso, não tem. (Fala do sujeito 8)

A entrevistada deixa claro a dificuldade desse olhar macro para a realização de um planejamento baseado em dados reais. Tal situação pode vir a comprometer os usuários dos serviços, na medida em que a organização e o planejamento de uma determinada política pressupõem o conhecimento dessa realidade pelos profissionais, permitindo a utilização de instrumentais adequados que possam permitir a real concretização dos direitos dos usuários.

Ainda há uma demanda reprimida. Trabalha-se muito a questão da descentralização, mas existe muita coisa centralizada, sim. Então eu acho que os próprios profissionais devem correr atrás e descentralizar, não só no papel, porque é muito bonito quando a gente lê uma LOAS, uma NOB/SUAS, o estatuto de uma PMAS... está tudo lá muito bonito, mas na hora da prática, da execução, não é daquela forma que acontece. Isso depende dos profissionais. (Fala do sujeito 3)

Segundo a entrevistada acima, a legislação pertinente está posta, entretanto, na prática não está efetivada, na medida em que não atende de maneira universal a população que é sujeito da LOAS.

A partir do momento em que a maioria das entrevistadas respondeu que só consegue identificar as demandas, não consegue atendê-las, tornou-se conveniente perguntar o que têm feito, então, enquanto profissionais, para concretizar o direito desses usuários que são atendidos cotidianamente.

Bom, dos que eu já atendo, dos que já são atendidos, é o que já falei: tem esta bolsa, o que eles tem que trazer de volta é a presença deles, têm que estar fazendo acompanhamento e tudo. Os que são atendidos, com as palestras, com o todo desenvolvimento que a gente faz de fortalecimento familiar eu creio que estão sendo concretizados direitos, mas os que estão na lista de espera, a demanda reprimida, não. É grande no sentido de que eu tenho 70 jovens no Ação Jovem e uma demanda reprimida de 50, que está crescendo cada dia mais.  
(Fala do sujeito 4)

A mesma menciona que atende o direito dos que já estão inclusos em determinados programas, entretanto existe uma demanda reprimida que já foi atendida de alguma maneira, porém está numa fila de espera. Portanto, nem o público-alvo desse segmento é atendido em sua totalidade. Outro fato importante a mencionar também seria quando fala que eles têm uma “bolsa”, mas precisam ter “frequência”. A política não prevê em sua legislação uma contrapartida por parte do usuário, entretanto os programas são implementados muito mais monitorando os usuários de direitos, do que atendendo-os naquilo que necessitam.

Desde a escuta, o acolhimento até uma orientação, informações ou inclusão em alguns projetos ou encaminhando para algum tipo de programa, estão os projetos internos nossos mesmos ou projetos que o município tenha ou uma informação relacionada a direitos, orientações. Mesmo que o CRAS não consiga atender essa pessoa, ela vai ser ouvida, ela vai ser orientada para onde ela pode ir, se é que ela vai conseguir alguma coisa aqui no município. É neste sentido que funciona atender a todos. Só que a gente não vai atender a todos em termos de satisfazer tudo que vem aqui, mas a gente vai ouvir,

vai orientar. De acordo com nossas possibilidades, a gente encaminha. (Fala do sujeito 9)

A entrevistada menciona em sua resposta algumas ações desenvolvidas pelo assistente social no seu atendimento diário, entretanto deixa claro o não-atendimento da totalidade, ao mencionar tais palavras: “Mesmo que o CRAS não consiga atender essa pessoa, ela vai ser ouvida, ela vai ser orientada para onde ela pode ir, se é que ela vai conseguir alguma coisa aqui no município”. Mais uma vez o usuário de direitos tem de se contentar em ser ouvido, e não em ter resolvida a problemática que o trouxe para o atendimento.

Através da análise dos relatos mencionados acima foi possível fazer uma reflexão sobre a Política de Assistência social praticada cotidianamente pelos assistentes sociais que trabalham no órgão público e também nas organizações não-governamentais. O referencial teórico mencionado no primeiro e segundo capítulos e a pesquisa de campo possibilitou tecer algumas considerações sobre o assunto no item seguinte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o intuito de analisar a Política de Assistência Social em Ilha Solteira a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social e das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, privilegiando o estudo de como têm sido concretizados tais direitos sociais.

Como é sabido, o grau de avanço da Política de Assistência Social é diferenciado em cada município, coexistindo diversas concepções de política de assistência social num mesmo contexto histórico-político-social. Essa multiplicidade de concepções não se limita ao embate entre Estado e sociedade, pois é ainda inexistente um projeto articulado para essa política. A análise do objeto do presente trabalho se deteve nas contribuições do Serviço Social para a concretização dos direitos na Política de Assistência Social no município de Ilha Solteira/SP.

A análise da assistência social no Brasil reflete os limites e as possibilidades de o Estado brasileiro concretizar a assistência social como Política Pública de Seguridade Social, visto ser uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, excluída das políticas sociais.

A partir da ascensão da ideologia neoliberal que imprime um modelo que privatiza o que é público, através do oferecimento de políticas seletivas e focalistas na dispensação de bens e serviços, geralmente de caráter emergencial, o Estado delega às organizações não-governamentais as funções que deveriam ser de sua responsabilidade, ficando sua atribuição em segundo plano. De acordo com Sposati:

O Estado brasileiro sempre operou a assistência social sob o princípio da subsidiariedade: por isso, temos que ter a crítica sobre o que tem sido praticado ao longo dos anos na assistência social e que coincide, em muito, com o que o ideário neoliberal propõe. (SPOSATI, 1998, p.111)

O Estado se abstém de seu papel enquanto garantidor de direitos, e segundo Dagnino (2004, p. 106) “o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania”.

O Estado é acionado para cumprir o seu papel exatamente quando o individuo não é reconhecido como portador de direitos, chamada por Dagnino (*apud* Fleury, 2004) de “cidadania invertida”.

Primeiro a pessoa deve demonstrar sua situação de fragilidade para que posteriormente tenha acesso o que lhe é de direito. E esse direito, de acordo com o ideário neoliberal, tem sido apresentado através da concepção de Estado Mínimo, minimalista na política e na democracia, segundo Dagnino (2004, p. 108,) “minimalista, porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação”. Portanto, essas políticas de caráter minimalistas são limitadas ao mínimo indispensável, sendo também seletivas, contribuindo para o aumento da exclusão social.

Alguns entendem que as políticas sociais configuram um modo de regulação do Estado social sob o regime capitalista. Portanto, o conteúdo das políticas sociais, mesmo neste modo de produção, podem ser mutáveis, tendo diferentes concepções de política de proteção social, e, especificamente mencionada neste trabalho, a política de assistência social.

A maioria dos intelectuais de serviço social fundamentam suas concepções nas teses marxistas. Esses autores de tradição marxista analisam como impossível a concretização da política de assistência social sob o capitalismo, tendo sempre o caráter adjutório e complementar.

Consequentemente, será um política voltada aos segmentos pauperizados, espoliados economicamente, considerada residual diante das demais, portanto, não alcança um patamar de política pública de seguridade.

Apresenta-se outro eixo que argumenta que o direito social também está no acesso às oportunidades de trabalho e renda, logicamente o acesso ao mercado e ao consumo. Sendo uma maneira contraditória de pensar o direito,

limitado à ofensiva neoliberal, não apresenta propostas de embate sobre ela. A esta visão não se incorpora a participação social. Visualizando sua incapacidade de contrapor-se a tal sistema, apresenta-se como conformismo diante do sistema neoliberal em curso.

A concepção da assistência social baseada apenas na atenção das múltiplas necessidades apresentadas pela população reforça o argumento dos que a defendem como uma prática de caráter pontual e emergencial. Essa multiplicidade de necessidades a serem atendidas, entretanto sem apresentarem uma definição clara, acaba reforçando a concepção do dever moral da ajuda, sem que isso seja concretizado como direito.

Nesta relação política liberal-democrática a assistência social pode se tornar um direito voltado ao cidadão, através da consolidação de um padrão mínimo de atendimento que já vem historicamente determinado. Segundo Faleiros (1989), ela “pode não gerar uma redistribuição imediata, mas tem garantido o não agravamento da desigualdade nos países onde é tida como direito”. E complementando, Yazbek (1993) menciona que essa compreensão de assistência social pode, ao mesmo tempo e contraditoriamente, ser mecanismo de regulação social, atendimento ilusório ou campo de reconhecimento e apoio aos projetos sociais e de vida das classes subalternas.

A assistência social apresenta um caráter contraditório, servindo de mediação para a superação da condição subalterna ou através do fortalecimento da cidadania. Entretanto esse acesso aos direitos se dá a partir da concepção de não atendimento ao básico, e através de programas e projetos de caráter seletivo.

Esse caráter contraditório da assistência social e a possibilidade de fortalecimento da cidadania depende da visão profissional do assistente social. É necessário ter como vertente o projeto ético-político e as ações voltadas ao empoderamento das classes subalternas na superação desta condição.

Apesar de as ONGs exercerem importante papel na execução de ações na área da assistência social, substituindo o Estado em suas obrigações, Lopes (2004, p. 64) menciona “que o aumento gradativo do número de

organizações, sobretudo em âmbito local, não tem correspondido às expectativas sociais de produção de uma esfera pública ampliada e efetiva”.

E essa desresponsabilização do Estado foi alvo de questionamento de Demo, ao falar sobre a participação popular através dos canais de representação:

A participação popular deveria escapar de algumas armadilhas derivadas da ambiguidade dessa noção na Constituição. A primeira delas é o risco de transferir à comunidade responsabilidades próprias do Estado, o que provocaria a substituição de funções estatais por ações da comunidade. (BOSCHETTI *apud* DEMO, 1989, p. XXX)

Desde a promulgação da Constituição de 1988 a sociedade tem garantido seu espaço de participação. Entretanto, de acordo com a pesquisa, cabe aos profissionais envolvidos com a Política de Assistência Social estimular essa participação popular. Ela pode se dar por meio de conselhos de gestão, sobretudo os municipais, por se constituírem em importantes canais de participação e interlocução com o poder público. Entretanto, não devem apresentar um caráter tradicional em sua composição e relações com o governo, pois suas decisões e resoluções podem comprometer todo o avanço de uma política pautada na responsabilidade e no compromisso com as classes majoritárias.

Outro canal de participação que deve ser estimulado é o orçamento participativo, pois permite aos cidadãos o conhecimento da receita pública e a possibilidade de decidir democraticamente a melhor maneira de utilizar os recursos conforme as necessidades apresentadas.

A população, a partir de critérios deliberados coletivamente, decide onde esses recursos são gastos, quais as prioridades e quais as obras a serem feitas com eles (...) o orçamento participativo supera a alienação, aprofunda a democracia e forma uma cidadania viva, crítica e participativa, capaz de decidir conscientemente sobre as questões que lhe dizem respeito (LOPES *apud* DUTRA, 1999, p. 1-3).



Cabe lembrar que essas formas de participação da sociedade civil estão expressas na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, pois faz parte do processo de descentralização político administrativa, que prevê a interlocução da população por meio de canais de participação com vistas a melhoria do acompanhamento e avaliação, neste caso, da Política Municipal de Assistência Social.

Portanto, a participação popular deve ser vista como a população organizada realizando o controle social sobre o Estado nos seus diferentes níveis, e, segundo Demo, “seu papel é, em nome da emancipação cidadã, promover, cultivar, manter o controle democrático sobre o Estado, para que sejam possíveis serviços públicos de qualidade e equalizados”. (DEMO, 1989, p. 339)

A participação popular deve ser estimulada pelo assistente social, pois seu trabalho é voltado para o atendimento da coletividade. Esse trabalho social com os sujeitos coletivos é realizado por meio de programas, projetos, benefícios e serviços, e deve ter como objetivo a promoção da inclusão humana.

O trabalho social deve privilegiar a realidade local de cada território, pois cada região possui sua especificidade, e, diante das normas estabelecidas no SUAS, este trabalho realizado pelo órgão público no território deverá ser executado pelo CRAS por meio de sua equipe técnica, e também pelas organizações não-governamentais.

Entretanto foi possível analisar através da pesquisa de campo que o trabalho que privilegia a participação popular não é executado pela maioria dos profissionais, e apenas os profissionais do órgão público comentaram sobre o SUAS e suas diretrizes, dando impressão da falta de conhecimento, por parte dos outros profissionais, da Política Nacional de Assistência Social.

A necessidade de um quadro técnico qualificado na rede de proteção social se torna evidente, pois a prática profissional voltada para o direito ainda está fragilizada, percebendo-se que a concretização dos direitos sociais está muito além do atendimento imediato realizado aos usuários dos serviços.

Foi possível perceber que a implementação da Política de Assistência Social em Ilha Solteira ainda não se firmou totalmente. Ela tem se apresentado em forma de propostas realizadas por meio da intervenção profissional dos assistentes sociais e executada de acordo com as diferentes ideologias dos profissionais.

Não se pode descaracterizar, contudo, a prática cotidiana de alguns profissionais pesquisados, os quais demonstraram por seu relato iniciativas voltadas para a concretização dos direitos da política de assistência social. Tais práticas pressupõem o acesso dos usuários à informação, considerados sujeitos envolvidos e interessados na efetivação dos direitos preconizados na Lei Orgânica de Assistência Social por meio das práticas profissionais do assistente social, ora descritas.

Portanto, a gestão democrática implícita na Política Nacional de Assistência Social, prevê a participação dos cidadãos e o acesso à universalização dos direitos, privilegiando a diminuição das desigualdades sociais, visto que num sistema capitalista a sua erradicação é impossível. E a partir da implementação da Norma Operacional Básica implícita no SUAS, verifica-se a possibilidade de participação dos usuários e o exercício do controle social efetuado pelos mesmos, o alcance dos usuários aos direitos sócio-assistenciais.

Neste estudo buscou-se demonstrar os avanços obtidos na área da assistência social por meio da efetivação dos direitos dos usuários. O papel da democratização tornou-se um princípio, não incorporado, porém, por todos os assistentes sociais que executam a gestão da política de assistência social.

Pode-se dizer que o órgão gestor municipal tem avançado na democratização da informação junto às organizações não-governamentais cogestoras, mas esse compromisso não tem sido assumido pelos sujeitos em sua totalidade.

Espera-se que este estudo tenha contribuído para uma reflexão conjunta sobre a Política de Assistência Social e a possibilidade de efetivação dos

direitos expressos na LOAS, e que reforce o compromisso dos assistentes sociais em efetivar o acesso dos usuários dessa política a tais direitos.

## Referências Bibliográficas

- ABEPSS. "Diretrizes curriculares para o curso de Serviço Social." *In: Assistente Social: ética e direitos. Coletânea de Leis e Resoluções. CRESS 7ª Região – Rio de Janeiro: 2003, p. 345-61.*
- BHERING, Elaine Rossetti. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Principais abordagens teóricas da política social e cidadania." *In Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 3*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Assistência Social como Direito." I Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte: 2003.
- BHERING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2ª ed. Brasília: Editora Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos da construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.
- BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei nº 8742 de 07/12/1993.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica - NOB/SUAS* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: DF, jul. 2005.
- BRASIL *Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social-Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF: 2006 (versão preliminar).
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.
- BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2006.
- BRASIL (2004). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)* - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. "Gestão Social: Alguns apontamentos para o debate." In RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, p. 19-30.

\_\_\_\_\_. *Novos Padrões na Gestão Social. SUAS - Conceituação e perspectivas*. São Paulo: Capacitação Solidária, 2006.

COSTA, Frossard Selma. "O Serviço Social o Terceiro Setor." *Serviço Social em Revista*, UEL, 2005.

COSTA, Paulo Moreira da. *ONGs – Organizações não-governamentais: uma alternativa de inserção social?* Tese de Doutorado. PUC/SP, 2002.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, pp.95-110, 2004).

DEMO, Pedro. "Menoridade dos mínimos sociais: encruzilhadas da assistência social no mundo de hoje." In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XVIII, nº55, 1997.

\_\_\_\_\_. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas: Autores associados, 1996.

DISTRITO FEDERAL. *Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate a Fome*. Brasília. Disponível em <http://mds.gov.br>. Acesso em 05 de setembro de 2007.

DISTRITO FEDERAL. *Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate a Fome*. Brasília. VI Conferência Nacional de Assistência Social. Dez, 2007).

DUTRA, O. "Reforma tributária e participação popular." In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Caderno 1:3, 21 de maio 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. "A questão da Assistência Social." *Serviço Social e Sociedade*, v. 10, n. 30, p. 109-126, 1989.

\_\_\_\_\_. A questão da metodologia. In: *Serviço Social: reproduzir-se e representar-se*. CADERNOS ABESS N.3, n. 3, p. 117-140, 1989

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Análise sócio econômica e Estatística*. Disponível em [HTTP// WWW.seade.gov.br](http://WWW.seade.gov.br). Acesso em 05 de janeiro de 2009.

GOMES, Telma Maranhão. *A Construção da Política de Assistência Social em Maringá e Região: Encruzilhadas e Perspectivas*. Dissertação de mestrado, PUC/SP, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. "O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas." In: *Debate* nº. 6., Fortaleza: CRESS-CE, 1997

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. "O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social." In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 1: Crise Contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999. p.113-8.

\_\_\_\_\_. *Renovação e conservadorismo no serviço social. Ensaio Críticos*. São Paulo: Cortez, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2007*. Disponível em: [HTTP:// WWW.ibge.br](http://www.ibge.br)>. Acesso em 15 de dezembro de 2008.

LOPES, José Rogério. *Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública*. São Paulo: São Paulo em perspectiva, vol.18, Nº 3, p. 57-66, 2004.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. *O tempo do SUAS*. In: *Serviço Social & Sociedade*. nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço Social: Identidade e alinação*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MESTRINER, Maria Luiza. *A Proteção Social das Organizações Sem Fins Lucrativos - A Regulação Estatal da Filantropia e da Assistência Social no Estado Brasileiro*. Tese de Doutorado-PUC/SP, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTANO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOUSSALLEM, Márcia. *Associação Privada sem fins econômicos de Assistência Social*. Dissertação de Mestrado-PUC/SP, 2008.

PEREIRA, Potyara a.p. **A** *Assistência Social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*: Thesaurus, 1996.

PINTO, Céli Regina Jardim. "As ONGs e a Política no Brasil: Presença de novos Atores." *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol 49, nº3, 2006.

- RAICHELIS, Raquel. *Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social*. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social; caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.
- RODRIGUES, Maria Lucia Prates. "Demandas Sociais versus crise de Financiamento: o papel do Terceiro Setor no Brasil." *In: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. N.32 (5) set/out-1998.
- SANTOS, Clóvis e NORONHA, Rogéria. *Monografias Científicas*. São Paulo: Avercamp, 2005.
- SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2007- (Biblioteca básica de serviço social; v 3)
- SPOSATI, Aldaíza. "Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social." *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 77, mar. 2004.
- \_\_\_\_\_. "Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil." *In: Serviço Social & Sociedade*. Assistência e proteção social. Nº 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001, p. 54-82.
- \_\_\_\_\_. *SUAS - Sistema Único de Assistência Social: Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*, Setor de processamentos do Gabinete de SAS, maio/2004
- \_\_\_\_\_. *Democratização da organização e da gestão do Sistema Único Descentralizado e Participativo da Assistência Social: Observações a partir da gestão local, 2003*. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) acesso em 14.07.2008
- \_\_\_\_\_. *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1999
- SPOSATI, Aldaíza *et all*. *A assistência social na trajetória das políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez editora, 1991.
- TORRES, Mabel Mascarenhas. *Cama de Gato: A Ação Profissional do Assistente Social na Fundação Hélio Augusto de Souza*. Dissertação de Mestrado-PUC/SP, 1995.
- VASCONCELOS, A. M. "Serviço Social e Prática Reflexiva". *In: Revista Em Pauta*, nº10. Rio de Janeiro: UERJ-FSS, 1993, p. 131-82.

- \_\_\_\_\_. “O trabalho do assistente social e o projeto hegemônico no debate profissional.” *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 4. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.
- VIEIRA, Evaldo Amaro. “As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil.” *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº53, mar. 1997.
- \_\_\_\_\_. “O Estado e a Sociedade civil perante o ECA e a LOAS.” *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº56, mar. 1998.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.
- \_\_\_\_\_. “Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social.” *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº56, mar.1998.
- \_\_\_\_\_. “As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS.” *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº77, mar. 2004.

*Dados técnicos do município de Ilha Solteira, 2009*  
[http:// www.ilhasolteira.sp.gov.br/](http://www.ilhasolteira.sp.gov.br/)



## ANEXO

### ROTEIRO DE PERGUNTAS DA PESQUISA

- 1) Qual a sua formação profissional?
- 2) Você prefere trabalhar em instituição pública ou privada?
- 3) Na atividade profissional, existe concretização de direitos ou não?
- 4) Esses direitos são concretizados através de uma ética?
- 5) Existe uma integração entre instituição pública e privada?
- 6) O que você acha das políticas de Assistência Social?
- 7) Você têm propostas para o aprimoramento das ações profissionais?
- 8) Você acha que as ações profissionais do Serviço Social conseguem identificar as necessidades da população, ou atende as demandas?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)