

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Marina França**

**O FAZER DOS ASSISTENTES SOCIAIS JUNTOS ÀS FAMÍLIAS NOS  
CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS DO  
MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP**

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**SÃO PAULO  
2010**

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC-SP**

**Marina França**

**O FAZER DOS ASSISTENTES SOCIAIS JUNTOS ÀS FAMÍLIAS NOS  
CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS DO  
MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Myrian Veras Baptista, como requisito parcial para o título de Doutora em Serviço Social.

**SÃO PAULO**  
**2010**

## **BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

---

---

*Sob o familiar, descubram o insólito.  
Sob o cotidiano, desvelem o inexplicável.  
Que tudo que é considerado habitual  
Provoque inquietação.  
Na regra, descubram o abuso.  
E sempre que o abuso for encontrado,  
Encontrem o remédio.*

Bertolt Brecht, 1974.

## **AGRADECIMENTOS**

Sob o risco de esquecer algum dos nomes que me apoiaram nestes quatro anos dedicados a esta tese de doutorado, gostaria de manifestar minha gratidão a elas.

À minha orientadora Myrian Veras Baptista que sempre confiou na minha capacidade de elaboração, confiança esta que me possibilitou rever meu projeto de pesquisa e concluí-la em tempo hábil.

Aos professores Evaldo Amaro Vieira, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Martinelli e Marta Silva Campos, cujas aulas possibilitaram-me a realização de trabalhos que foram úteis à intencionalidade desta tese.

À Maria Carmelita Yazbek e à Dalva Azevedo Gueiros, agradeço de forma muito especial por terem composto a banca examinadora de qualificação a qual apresentei o projeto de pesquisa que originou esta tese. Por esta ocasião, em que o projeto encontrava-se ainda imaturo, essas pesquisadoras trouxeram valiosas contribuições para consolidá-lo.

À Eunice Teresinha Fávero que, de uma forma muito especial, tem participado tanto da minha vida acadêmica quanto da profissional, enquanto assistente social judiciária.

À Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo - PMSBC que permitiu a realização da pesquisa, através do Sr. José Ferreira de Souza Secretário da Secretária do Desenvolvimento Social e Cidadania - SEDESC, do Sr. Agnaldo Luis dos Santos - diretor de Políticas de Assistência Social e da Sra. Eliude Braga Vale, coordenadora geral dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS do município.

Aos profissionais com quem compartilho e que compartilham comigo suas idéias, suas angústias e suas propostas para incluir a infância no mundo da cidadania.

Aos profissionais que atuam nos CRAS Batistini, Riacho Grande e Vila do Tanque e que participaram da pesquisa: Cleide Vieira Martins, Doraci Bittencourt de Matos, Edna Rosa Ferreira, Lucia Antunes de Lima, Luzia Silva Trindade, Maria Aparecida de Souza Rosa, Marisa Zabeu Moreira, Nilciléa Stelar de Almeida Olmos, Sandra Braga dos Santos e Vera Lucia Lima, pela confiança que depositaram neste trabalho.

À Alice Batistini, agradeço de forma especial, pela transcrição das entrevistas em tempo hábil, com a presteza de uma profissional competente e solidária.

À CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo financiamento de bolsa de financiamento de doutorado.

## RESUMO

Num país cuja história é marcada por profundas desigualdades sociais, sua cultura política na área da assistência social é fortemente vinculada a um conjunto de ações que trazem no seu bojo formas despolitizadas de abordagem da questão social. Em consequência, na trajetória da assistência social, a caridade e a filantropia foram e, ainda por vezes são, figuras de destaque.

A atual Política Nacional de Assistência Social - PNAS introduz mudanças significativas, comprometidas com o atendimento de necessidades e direitos da população, por outro lado, estamos vivenciando um período histórico em que o avanço da política neoliberal contrapõe-se à efetivação de políticas sociais sob responsabilidade do Estado, o que cerceia as possibilidades de avanços da política de assistência social.

Considerando a trajetória da assistência social e o impasse acima referido, esta tese tem como meta conhecer e analisar as ações que estão acontecendo no cotidiano profissional, no que se refere ao atendimento às famílias no âmbito da proteção social básica, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Para tanto escolhi São Bernardo do Campo – SBC, município do estado de São Paulo, por atuar nessa Comarca como assistente social judiciária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Políticas Sociais. Neoliberalismo. Seguridade Social. Direitos. SUAS. Famílias.



## ABSTRACT

In a country whose history is marked by significant social inequalities, the political culture in the social assistance area is strongly linked to a series of actions characterized by depoliticized forms of approach to social issues. As a consequence, in the trajectory of social assistance, charity and philanthropy were and still are, in many instances, significant actors.

The current National Social Assistance Policy – PNAS, introduces significant changes, committed to the attendance to the needs and rights of the population; we are, on the other hand, going through an historic period in which the advance of neoliberal policies opposes the realization of social policies under the responsibility of the State, which limits the possibility of advances in social attendance policies.

Considering the trajectory of social assistance and the impasse mentioned above, the objective of this thesis is to learn and analyze the actions that are being implemented in the professional routine, as refers to attendance to families in the area of basic social protection since the implementation of the Unified Social Assistance System- SUAS.

In order to achieve this objective we have chosen São Bernardo do Campo – SBC, a municipality in the state of São Paulo where we exercise our activities as court social assistant.

KEY WORDS: Democracy. Social Policies. Neoliberalism. Social Security. Rights. SUAS. Families.

# SUMÁRIO

Introdução	13
------------	----

## I Parte

1. Democracia brasileira	20
2. Políticas sociais	36
3. A assistência social e o assistente social no cenário brasileiro	51
4. O serviço social e atendimento às famílias	62
5. A legislação e os atendimentos às famílias	70

## II Parte

6. Trajetória inicial do trabalho em campo	82
7. São Bernardo do Campo	84
8. E agora, CRAS?	98

Considerações finais	123
----------------------	-----

Referências bibliográficas	128
----------------------------	-----

## LISTA DE SIGLAS

- ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
- ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude
- ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
- ANGAAD - Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção
- ANPESS - Associação Nacional de Pesquisa em Serviço Social
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD - Banco Mundial
- CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEAD - Centro de Educação Aberta, Continuada, à Distância
- CBCISS - Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviço Social
- Celats - Centro Latino Americano de Trabalho Social
- CEME - Central de Medicamentos
- CF/1988 - Constituição Federal de 1988
- Cfess - Conselho Federal de Serviço Social
- Cippec-Centro Interdisciplinar de pesquisa e Consultoria em Pesquisas Sociais
- CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- CLT - Consolidação das Leis de Trabalho
- CMN - Conselho Monetário Nacional
- CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
- CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONGEMAS - Conselhos de Gestores Municipais de Assistência Social
- CPIHTS - Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CREA - Centro de Referência de Atendimento especializado

Cress - Conselho Regional de Serviço Social

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DER - Departamento de Estrada e Rodagem

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EDUC - Editora da PUC-SP

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

FONSEAS - Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IEE/PUCSP - Instituto de Estudos especiais da Pontifícia Universidade católica de São Paulo

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS - Instituto de Administração Financeira da Previdência social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Loas - Lei orgânica da assistência social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NEPP - Núcleo de Estudos e Pesquisa Pública - UNICAMP

NOB - Normas de Orientação Básica

ONGs - Organizações Não Governamentais

PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias

PMSBC - Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNUD- Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RENIPAC - Rede Nacional de Instituições Programas de Serviço de Ação Continuada

SBC - São Bernardo do Campo

SEDESC - Secretária do Desenvolvimento Social e Cidadania

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

Sinpas – Sistema nacional de previdência e assistência social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UnB - Universidade de Brasília

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Unicef - Fundos das Nações Unidas para a Infância

# INTRODUÇÃO

Nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.

Minayo, 2006

Assim como ocorreu quando da elaboração de minha dissertação do mestrado, trabalhar a tese de doutorado contribuiu para o desenvolvimento de habilidades que têm facilitado a realização da crítica sobre o meu próprio desempenho profissional.

Não raro, na minha trajetória profissional, pude constatar e questionar o papel do assistente social considerado competente, ou seja, a disciplinarização dos excluídos, atribuição esta que em geral é estabelecida como uma das metas dos empregadores na área social. É a identidade que no transcorrer da história tem sido atribuída aos assistentes sociais. A este respeito, Martinelli argumenta que

quando falamos em identidade atribuída, não podemos nos esquecer de seu caráter histórico, pois, até para ser atribuída, em algum momento essa identidade foi construída... como atribuído, de acordo com a leitura lukasiana, não tem a possibilidade objetiva da transformação real que buscamos. (1999: 14-5)

Nos atendimentos às famílias, por exemplo, pude observar que os seus integrantes eram vistos (e, a meu ver, em geral, ainda o são) como portadores de problemas que precisam ser solucionados para reintegrá-los à sociedade. Essa apreensão teve como consequência à realização de atendimentos realizados de forma fragmentada nos diversos serviços voltados a elas. Este tipo de atendimento acabou criando uma prática geradora de comportamentos específicos de famílias – às quais denomino de famílias andarilhas – que passam pelos mais diversos serviços de assistência, governamentais e não governamentais, para solução de problemas, não tendo, ainda assim, suas necessidades básicas atendidas (França, 2006).

A gravidade das concepções acima se realça quando os órgãos competentes recebem denúncias de negligências das famílias em relação aos seus membros mais fragilizados (crianças, doentes, idosos etc.) e, após estudos realizados – os quais tornam evidente que é a família como um todo que vive em situação de vulnerabilidade social – conclui por uma solução que, muitas vezes conduzem para encaminhamentos a diferentes serviços e, frequentemente, à medida que levam à separação daqueles integrantes mais frágeis, para “protegê-los”.

Este tipo de atendimento equivocado é também possível de ser observado quando se constata que as pessoas atendidas nem sempre são respeitadas e priorizadas ao serem responsabilizadas individualmente pela situação de subalternidade em que se encontram ou quando são consideradas incapacitadas para cuidarem de seus integrantes fragilizados, sem uma responsabilização prévia da sociedade ou do Poder Público.

Por outro lado, a partir de observações realizadas e de leituras voltadas ao atendimento familiar, constatei que a identidade social dos indivíduos passa pela valorização das famílias (Neder, 2002), porém o fortalecimento destas depende de trabalhos cujas concepções não sejam imbuídas de qualquer visão moralista ou preconceituosa.

A reflexão acima tem sido contínua e creio mesmo ser ela infinita e circular, pois a cada descoberta surgem novas reflexões a serem trabalhadas (França, 2006) cabendo, a meu ver, ao assistente social dialogar, de forma crítica, com as diferentes vertentes teórico-metodológicas que têm como proposta atender as famílias empobrecidas e subalternizadas.

Portanto, este estudo visa também oferecer uma contribuição à melhoria de qualidade nos atendimentos a essa população, considerando que o assistente social, nos tempos atuais, tem sua profissão pautada em um projeto ético-político a favor da equidade e da justiça social (Netto, 2006) – expresso na luta pelo acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, além de contar com um Código de Ética que

fundamenta-se no conceito de democracia, como valor ético-político central da organização política e social, capaz de realizar valores essenciais da liberdade e da justiça, do pleno desenvolvimento da cidadania e, sobretudo, da participação direta e do controle social e das ações sociais (Barroco apud Simões, 2007: 474).

Cabe ressaltar também que o assistente social está vivendo outra era no tocante às suas intervenções profissionais, tendo em vista a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Estes documentos legais inscrevem a assistência social no tripé da Seguridade Social, no qual compõe um conjunto integrado de iniciativa do Poder Público e da sociedade, destinadas à atenção saúde, à previdência e à assistência social.

Porém, como a legislação por si só nem sempre garante que a abordagem da questão social seja politizada, este estudo tem como meta pesquisar como os atendimentos às famílias estão sendo realizados no município de São Bernardo do Campo localizado na região metropolitana que inclui a capital do Estado de São Paulo.

O município em questão foi escolhido, tendo em vista que exerço a função de assistente social judiciária nessa Comarca, possibilitando-me identificar que em muitos dos atendimentos na área social realizados pelo Poder Público, as intervenções acabam culpabilizando as famílias e judicializando questões que poderiam estar sendo resolvidas no âmbito da sociedade civil.

Por outro lado, estamos vivenciando um período histórico em que o avanço da política neoliberal acontece a passos largos com o uso de sapatos bem projetados, contrapondo-se cotidianamente aos avanços da política de assistência social, que ainda está tentando encontrar os calçados mais adequados para se locomover.

Na apresentação da pesquisa e das reflexões que compuseram esta tese, em uma primeira parte, considerando a relevância de levar em conta as contradições contidas no bojo do sistema capitalista e suas consequências nas ações dos profissionais, dedico os cinco primeiros capítulos aos seguintes



temas: democracia brasileira, políticas sociais, a assistência social e o assistente social no cenário brasileiro, o serviço social e os atendimentos às famílias e, por último, a legislação atual e os atendimentos às famílias.

Em relação à democracia brasileira, teço algumas aproximações preliminares acerca de uma sociedade que alcançou a liberdade no campo político, mas não no econômico. O tema trabalhado no capítulo primeiro é de suma importância ao assistente social, uma vez que os usuários dos serviços sociais são integrantes de grupos familiares marcados cotidianamente por conflitos gerados, dentre outras, pelas desigualdades econômicas.

Partindo do princípio de que o processo de acumulação capitalista e o de implementação das políticas sociais no mundo ocidental estão intimamente relacionados, no capítulo segundo aponto os movimentos contraditórios do Estado. Nessa contradição, evidencia-se o empenho do Estado em criar mecanismos capazes de manter a ideologia de que sua ação é voltada para o interesse coletivo, quando, por outro lado, a legitimidade de sua intervenção só é garantida quando, nesta sociedade dilacerada pelos interesses particulares, é assegurado o direito à propriedade privada (Costa, 2006).

Desta feita, no terceiro capítulo faço apontamentos acerca da história do serviço social brasileiro, haja vista a importância da revisão de atitudes profissionais, de tal modo que possa facilitar a aquisição de novos hábitos e costumes, levando em conta as tradições políticas, econômicas e sociais de um povo que sempre encontrou dificuldades para fazer prevalecer os seus direitos sociais.

Proponho-me, no capítulo seguinte, à difícil tarefa de apreender o significado do trabalho profissional do assistente social junto às famílias neste país marcado por profundas desigualdades, cujas políticas – incluindo a da assistência social – têm contribuído para perpetuar uma lógica contrária ao universo ético-político libertário e igualitário proposto pelo Código de Ética que norteia a profissão.

No quinto capítulo, identifico o sistema de garantia de direitos em sua aplicação junto à população subalternizada – tomando a família como “sujeito de direitos” – tendo por referência os atendimentos voltados a ela na atualidade.

Na segunda parte, detenho-me na apresentação da pesquisa e das reflexões que a mesma suscitou. Assim, no sexto capítulo, descrevo como me aproximei do universo da pesquisa, identificando o seu objeto e a metodologia utilizada: entrevistas grupais com assistentes sociais que estão realizando os atendimentos às famílias no município, após a implantação do SUAS<sup>1</sup>.

No sétimo capítulo, apresento o município de São Bernardo do Campo - SBC, onde constatei que o seu processo histórico não está dissociado da história da democracia brasileira: ao mesmo tempo em que, por um lado, este município tornou-se historicamente o centro da mobilização operária nacional, por outro lado, o próprio desenvolver do capitalismo, com suas contradições, gerou vulnerabilidades sociais, tendo seus antigos operários e suas famílias composto o contingente de populações empobrecidas e precarizadas. No final deste capítulo, relato como a PMSBC dividiu o território municipal para dar conta do atendimento das demandas na área da assistência social.

No oitavo capítulo, procedo às análises dos conteúdos das entrevistas realizadas com os profissionais que atuam diretamente com as famílias, tomando por referência o espaço de trabalho das profissionais. Essa análise relaciona os depoimentos às condições objetivas do trabalho.

Nas considerações finais, procuro tecer reflexões acerca do da questão estudada face ao contexto nacional, enfatizando principalmente os aspectos

---

<sup>1</sup> A criação do SUAS foi preconizada na Loas, aprovada em dezembro de 2003, tendo como premissa a assistência social como política pública, formando um tripé com as políticas de saúde e de previdência social.

relacionados às condições de vida e de trabalho da população usuária dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

## **I PARTE**

# 1. A DEMOCRACIA BRASILEIRA

*Este é tempo de partido  
Tempo de homens partidos.*

Carlos Drummond de Andrade, 1979

Para esta reflexão recorri basicamente à Costa (2006) por mostrar ela como se construiu na sociedade brasileira o distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres, bem como a crescente subordinação do social aos interesses do capital financeiro, conforme bem destacou Yazbek (2006) no prefácio do livro da autora.

A linha condutora dos capítulos do livro acima citado foi demonstrar como o Estado brasileiro se organizou historicamente para manter a desigualdade social em nossa sociedade, tendo a autora assumido o eixo marxiano de pensar o Estado como produto das relações sociais.

Com a mesma perspectiva, ao desvendar a íntima relação entre o Estado brasileiro e o liberalismo, a autora revelou a face cruel da sociedade que, no transcorrer de sua formação, teve no escravagismo um dos pilares do enriquecimento de suas elites econômicas.

Aliado ao escravagismo, o Brasil, por não ser um país que tenha se construído de si para si (Vieira)<sup>2</sup> – em virtude de sua construção ter sido feita na perspectiva de gerar riqueza para o seu descobridor – teve, na época, sua estrutura administrativa montada pelo seu colonizador, de forma a torná-la adequada à exploração das suas riquezas.

Na análise das ações implementadas a partir da cultura do escravagismo e da estrutura administrativa vinda de fora do Brasil Colônia se evidencia que estas medidas constituíram o material propício à construção do

---

<sup>2</sup> Anotação de aula

berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevaleceram sobre os coletivos do conjunto da população brasileira.

Esta estrutura administrativa (Costa, 2006) não sofreu alteração nem com a vinda do rei de Portugal, contrastando esta afirmação com as teses de muitos historiadores conservadores que associaram este período a uma fase de desenvolvimento brasileiro, tendo em vista a relativa melhoria da infraestrutura urbana para a manutenção temporária da elite de Portugal em terras brasileiras.

Para entender a manutenção da desigualdade social iniciada no Brasil Colônia, recorri ao texto de Vieira que apresenta uma argumentação precisa a respeito desse período histórico

O homem que fez a independência brasileira olhava pouco para os habitantes do Brasil e olhava muito para si e para sua dinastia... A dissolução da primeira Assembléia Constituinte Brasileira de 1823, servindo-se de armas e soldados; a Constituição outorgada de 1824; o funcionamento do Conselho do Estado; a conduta do Imperador Pedro I; e muito mais demonstraram a falta completa de apego à população do país, de parte dos governantes originados da independência do Brasil, de parte dos promotores da independência do Brasil. Nem os promotores da independência, nem a chamada elite monarquista tiveram compromissos com garantias individuais, a não ser com as garantias delas mesmas, diante dos escravos e dos opositores bissextos. (2007: 82).

No período imperial, além de terem sido poucos os movimentos contestadores – chamados pelo autor como opositores bissextos – que emergiram na sociedade (Guerra dos Farrapos - RS, Cabanagem - PA, Balaiada - MA, Sabinada - BA), eles não foram capazes de potencializar a população para a conquista de uma cidadania que pudesse viabilizar a desconcentração das riquezas que estavam nas mãos das elites.

Aconteceu nesse período outro tipo de endividamento público: contrair dívidas para financiar uma Guerra, a do Paraguai, marcando uma dívida social tanto para a população brasileira quanto para a paraguaia.

Com grande perspicácia Costa (2006) argumentou que no período monárquico a manutenção da desigualdade social teve outra explicação, cuja raiz ainda se encontra no endividamento brasileiro: a destinação de recursos

públicos que não existiam nas reservas brasileiras para o consumo das elites, uma vez que estas haviam sido exauridas pela elite portuguesa quando se instalaram em terras européias. Em outras palavras, acabou ocorrendo um aumento do endividamento externo junto aos bancos ingleses para a realização de obras voltadas ao bem-estar das elites, não produzindo melhoria das condições de vida da população como um todo.

As culturas do patrimonialismo e a do endividamento público acima citada indicam – cada uma à sua maneira – a ausência de pacto democrático entre as elites e a população brasileira.

No decorrer da segunda metade do século XIX, o movimento em prol do rompimento com a escravatura ganhou força com a mobilização de grupos republicanos (op.cit.), mas ambos foram sustentados pela elite política apoiada pela elite econômica. Essas duas elites continuavam mantendo a população longe das decisões políticas, constituindo esta distância necessária para a manutenção das regras mantenedoras da desigualdade social no país.

A libertação dos escravos no final século XIX colaborou também com o aumento do endividamento público, haja vista a imposição dos ex-comerciantes de escravos em serem indenizados financeiramente, por se considerarem lesados com a abolição da escravatura. No lugar de onerar os cofres públicos para preparar os novos trabalhadores libertos, com o fim de integrá-los no mercado de trabalho que surgiu em decorrência do fim da escravatura, o Poder Público se endividou mais uma vez para custear as despesas das elites dominantes, contraídas com o fim da escravatura. O Estado se viu novamente a serviço do alargamento das desigualdades sociais.

Com este passado histórico, o Brasil entrou no século XX permeado pelo liberalismo e pela modernidade, ingredientes estes que mais uma vez não se sintonizaram com a conquista da cidadania pela população trabalhadora. Os escravos que aqui chegaram à época do Brasil Colônia, recém-libertos, ficaram numa situação infinitamente pior que aquela que viviam quando eram apenas mercadorias da elite.

... Os trabalhadores libertos com o fim da escravidão ficaram submetidos a condições sociais perversas e reféns dos antigos proprietários. Não houve processos de mobilidade social para esses trabalhadores com o fim do regime escravocrata, pois o Estado não imprimiu nenhuma política compensatória para dar suporte e assistência social a essa camada de cidadãos, nem promoveu alteração na estrutura fundiária no país. Houve, sim, o aumento do fluxo migratório, fomentado pelo Estado, para trazer da Europa trabalhadores pobres para a lavoura do café, com a promessa de futuro num país onde a abundância da terra presa ao latifúndio condicionou à pobreza seus trabalhadores. (Costa, 2006:116).

O assalariamento da força de trabalho recém-chegada da Europa não contribuiu para a implantação de um projeto que tivesse por fim alcançar a igualdade social. Novos endividamentos públicos aconteceram para fazer frente à demanda de recursos exigidos para as necessidades dessa nova relação de trabalho, inserida numa sociedade patrimonialista que não conseguia se desvincular do seu passado escravocrata.

É importante também ressaltar que a indenização aos ex-proprietários de escravos não significou um investimento na mão-de-obra recém-chegada, sendo que a coexistência desta com a dos ex-escravos contribuíram para o barateamento de ambas. Recorrendo à análise de Martins (1997), é possível deduzir que foi uma inclusão extremamente perversa da mão-de-obra de uma classe que já havia sido explorada nos séculos anteriores neste país: a dos negros e de seus descendentes.

Quanto à organização política, embora a Constituição Federal de 1891 estabelecesse a separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, nasceu, na época uma semente que germinou frutos que são colhidos até hoje, ou seja, a resistência do Poder Executivo em respeitar ao Poder Legislativo<sup>3</sup>. Assim, com o advento da República surgiu uma nova tradição: o desrespeito ao poder constitucional.

Portanto, em momento algum, as atuações do Estado e de seus dirigentes políticos estiveram separadas da economia, seja no período colonial,

---

<sup>3</sup> Haja vista a predominância das Medidas Provisórias ainda adotadas pelo Poder Executivo nos tempos atuais.



seja no imperial, ou no da Primeira República. Este tipo de relação se manifestou claramente nos ciclos econômicos brasileiros: do pau-brasil, da mineração, da cana-de-açúcar e do café – este último prevalecerá também nas primeiras décadas do século seguinte. Em nenhum desses ciclos se constatou redução da desigualdade social instalada no país desde o período colonial.

Costa (2006) concluiu que a desigualdade social brasileira resultou de um longo processo histórico, haja vista que no século XVIII sua estrutura já estava assentada em latifúndios exportadores e na concentração de renda pelos senhores rurais que se transformaram na base política do estado brasileiro, após a independência do país de Portugal,

A autora ressaltou ainda que o advento da República e a o surgimento do trabalhador assalariado no início do século XX, levaram o Estado brasileiro à expansão e à modernização da estrutura administrativa, incluindo aí modificações nas áreas de educação e saúde. No entanto, essa nova ordem pública não teve impacto nas melhorias de condições de vida da população.

Assim o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-34) ao assumir o poder, se propôs colocar em ordem a situação financeira do país. Em 1934, uma nova Constituição foi promulgada e trouxe em seu bojo a modernização do Estado brasileiro.

O que na verdade buscava o governo Vargas era colocar o Executivo como único poder válido e vigente, tanto na esfera legislativa, por meio de decretos-leis, quanto na esfera da administração pública e no comando das Forças Armadas. Neste momento, o Estado passa a se identificar com a nação construída a partir da criação de uma imagem progressista centrada tanto no poder criador das políticas públicas como na prática populista do governo. (Cunha, apud op.cit.:120).

Portanto, Vargas, ao implantar uma cobertura previdenciária aos trabalhadores necessários à implantação do modelo urbano industrial, trouxe à tona os impasses do estado capitalista. Esta cobertura ocorreu como resposta a um momento histórico no qual, por um lado, o trabalhador urbano se mostrou extremamente necessário à economia brasileira e, por outro lado, iniciou um movimento reivindicatório que deu bases para uma organização política e força de poder.

Cabe aqui ressaltar que a cobertura previdenciária havia iniciado em 1923 com a Lei Eloy Chaves, que instituiu as CAP – fundo especial de aposentadoria e pensões – para os trabalhadores ferroviários, e, em 1926 se estendeu aos marítimos e portuários. A consolidação desse sistema previdenciário ocorreu no período Vargas que criou os IAP (autarquias públicas em que cada categoria de trabalhadores possuía um IAP próprio). Tanto as CAP quanto os IAP foram voltados às categorias de trabalhadores cujos serviços eram essenciais para o desenvolvimento capitalista da época.<sup>4</sup>

É possível entender o avanço da compreensão dos impasses do Estado capitalista a partir das premissas abaixo:

com a ampliação dos direitos políticos, com a luta de segmentos organizados das classes trabalhadoras, o Estado capitalista passou a operar com duas determinações centrais, a busca da legitimidade – que torna imprescindível a divulgação ideológica de que os objetivos centrais de toda organização produtiva e regulação social são voltados para o bem comum, sendo o Estado o centro do processo de organização e ordenamento da sociedade, e a necessidade da acumulação, fonte de todo o dinamismo da economia e das receitas de que o Estado pode dispor via tributação. (Costa, 2006: 51)

Na década seguinte, ao colocar a CLT como forma de regular as relações entre capital e trabalho, quando aquele documento instituiu o salário mínimo e as bases para a legalização dos sindicatos inseridos nas áreas urbanas, surgiu o conceito da cidadania regulada (op. cit.): não eram todos os trabalhadores igualmente cidadãos, mas apenas os urbanos do mercado formal de trabalho.

Paradoxalmente, ao lado da cidadania regulada havia o conceito da “soberania regulada”, uma vez que o Estado dependia de capitais externos para investir na economia do país:

---

<sup>4</sup> Esse sistema previdenciário teve sua mudança significativa em 1966, quando se criou o INPS, que ampliou os programas assistenciais, numa nova ordem econômica em que os governos da ditadura militar excluíram a classe trabalhadora da cena política e priorizaram a modernização da máquina estatal. Em 1977, com a falência do milagre brasileiro e as crises internacionais do petróleo, aconteceu nova reforma administrativa estatal que instituiu o Sinpas integrado pelo INSS, INAMPS, IAPAS, DATAPREV (empresa de processamento de dados da Previdência Social), a LBA, a FUNABEM e a CEME. (Cabral, 2000)

... É na articulação das determinações externas – a inserção subalterna do país dentro do cenário internacional – e das determinações internas – a forma de atuação das elites nacionais – do Estado e da desigualdade na apropriação dos frutos da riqueza nacional – que encontramos a explicação da profunda desigualdade social brasileira. (idem: 131).

A “concessão” de direitos sociais da era Vargas (Vieira, 2007), além de ter cumprido o papel de manutenção da dominação política, constituiu uma estratégia que buscou atender às reivindicações dos trabalhadores organizados. Portanto, essa cobertura previdenciária teve a finalidade de manter a ordem interna do país.

Costa (2006) ao analisar os impasses do Estado capitalista, argumentou que foi a partir do Governo Vargas que começou clarear os impasses capitalistas: como atender às demandas da classe trabalhadora sem interferir no processo de acumulação de riquezas por parte dos capitalistas, numa nação que historicamente sempre esteve atrelada aos países credores?

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, houve um distanciamento econômico entre os EUA – a maior potência econômica, tecnológica e militar que aumentou o seu poderio nessa época – e os demais países latino-americanos. Vieira (2007) atribuiu o início desse distanciamento ao Compromisso de Missouri que assinalou o advento das lutas políticas e sociais que foram anteriores à Guerra de Secessão, nos EUA. Aquele Compromisso ao estabelecer a abolição da escravatura negra nos países do Norte, demarcou a linha divisória entre os Estados livres e os Estados escravistas. Não foi sem luta e nem sem o apoio dos militares progressistas dos países europeus que ocorreu a emancipação dos negros revoltosos do país norte-americano.

Nesse sentido, naquela época, ainda que tenha ocorrido nos EUA o rompimento com o escravagismo, nos países latino-americanos, incluindo o Brasil, a escravidão permaneceu. Essa permanência, em termos culturais e de algumas práticas, persistiu durante muito tempo após a abolição, sendo que ainda hoje a idéia escravagista permanece em algumas expressões de mentalidade. Como exemplo, podemos citar setores do empresariado brasileiro

que ainda raciocinam em termos de escravismo seja da população branca, seja da população negra.

No período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro não conseguiu dar conta das demandas sociais, que continuavam apenas garantindo os direitos sociais das classes trabalhadoras urbanas sem melhorar a infraestrutura social. Nessa época, não foram apresentadas melhorias nem do nível sanitário nem do escolar, sendo que este último começou a contar com órgãos mantidos pelos novos industriais (SESI, SESC, Fundação da Casa Popular), cujo funcionamento dependia (e depende até hoje) da contribuição compulsória dos trabalhadores. Nessa época foi possível observar que

o impasse entre crescimento econômico e controle dos déficits públicos novamente era o tema das polêmicas sobre as atribuições do Estado. Esse debate era colocado por meio de duas posturas políticas: os partidários da industrialização com forte atuação do Estado e os partidários da estrutura agro-exportadora vista como vocação natural do país (Costa, 2006: 129).

Como se vê, nenhuma das duas vocações levou em conta as demandas da população, condição necessária para alcançar o almejado equilíbrio social, pois os desafios para os governos seguintes se concentrarão em procurar manter o equilíbrio das contas públicas.

Vargas, ao voltar ao poder (1951-54) retomou o caminho desenvolvimentista, período em que as políticas sociais ainda continuavam centradas nas áreas urbano-industriais, não surgindo condições políticas que propiciassem mudanças significativas na área rural, cujos impasses permanecem até os dias atuais, haja vista a persistência da ausência de uma política voltada ao atendimento das demandas sociais das populações rurais.

Nas décadas que se seguiram, o país continuou mantendo atitudes ambíguas em relação às classes trabalhadoras das áreas urbano-industriais. Por exemplo, não havia políticas públicas voltadas à profissionalização adequada, mesmo nas áreas urbanas.

A autora afirmou ainda que no Governo de Juscelino Kubitschek - JK (1957-60) continuou no caminho desenvolvimentista, sendo que nesta época, o Estado se incumbiu de criar a infraestrutura necessária para facilitar a industrialização que livraria o país da condição de subalternidade em relação aos países credores (o que jamais aconteceu!): energia elétrica, sistema de transportes, incentivos fiscais para o setor privado, financiamentos, e até a oferta de serviços básicos ao processo industrializado

Como no país não havia poupança interna, recorrer aos cofres públicos internacionais foi mais uma vez o caminho trilhado pelas elites dominantes, com o aval do Estado, para financiar o histórico “cinquenta anos em cinco” - marca registrada do governo JK.

A autora concluiu que não se viabilizou a construção do mercado interno brasileiro devido à manutenção da estrutura fundiária do país, ao argumentar que

a experiência da industrialização e a modernização do país, sem resolver os problemas sociais e sem potencializar e democratizar o mercado interno, levou a um conflito no processo de desenvolvimento, fazendo conviver setores modernos e dinâmicos com áreas estagnadas e com níveis rudimentares de produção... A condução da política econômica foi desfavorável ao consumo popular devido à inflação gerada pelo processo expansionista, e o Estado, ao assumir a tarefa de agente do desenvolvimento em parceria com o capital externo, elevou a dívida externa. (idem: 135-6)

A dívida social cresceu assustadoramente no governo JK que deixou um quadro inflacionário altíssimo para o governo de Jânio Quadros que assumiu o poder no início de 1961, no qual permaneceu apenas sete meses. A renúncia de Jânio Quadros colaborou para a entrada do país num processo de tensões políticas e indefinições econômicas (op. cit.).

O governo seguinte - o de João Goulart - regido pelo sistema parlamentarista no período inicial de setembro de 1961 a janeiro de 1963 e presidencialista até março de 1964 – quando foi deposto – tentou buscar soluções de cunho nacionalistas.

No entanto, os governos da ditadura militar (1964-85) colocaram o país como aliado dos Estados Unidos, ampliando cada vez mais a abertura para o

capital internacional, corroborando assim com o aumento da dívida externa brasileira.

Cabe lembrar que no período da ditadura militar, a legitimação do poder político dos governos junto à população, assim como já havia acontecido no período de Vargas, foi buscada mais uma vez através de “concessão” de direitos sociais aos trabalhadores.

A política previdenciária foi acionada, então, estendendo-se os seus benefícios aos trabalhadores rurais (1971), domésticos (1972) e autônomos (1973), antiga reivindicação dos trabalhadores. O mesmo ocorreu em 1974, ano eleitoral, quando o partido do governo corria o risco de perder as eleições nas principais cidades do país; criaram-se o salário-maternidade e o pecúlio aos aposentados que regressavam à atividade; o amparo previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos, e estendeu-se o benefício acidente de trabalho aos trabalhadores rurais, com a clara intenção de atrair o apoio dos trabalhadores ao regime. (Duarte, 2003:126)

Em 1985, acabou-se a ditadura militar, mas não acabou a ditadura social que continuou nos governos seguintes, em que o Estado continuava se apresentando como o poder tutelar da sociedade, cabendo-lhe o papel de garantir que “ordem e progresso” fossem ainda as metas da sociedade brasileira. Eis o continuísmo: muda-se o tipo de governo, mas não se mudam as regras que mantêm a desigualdade social no país.

No governo que se seguiu – o de Sarney (1985-89) – considerado como de “transcrição democrática”, em termos de investimentos sociais, poderíamos afirmar ironicamente que foram “quinhentos anos em cinco”, em função dos fracassos dos planos econômicos e pelas tentativas frustradas de alinhar um pacto social entre os trabalhadores, os empresários e o governo. A associação entre democracia e ingovernabilidade talvez tenha sido a face mais cruel dos fracassos da era Sarney fazendo com que pairasse na sociedade brasileira um saudosismo dos tempos da ditadura militar.

Para Ivo (2006), os processos acima culminaram com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte (1986) e a promulgação, a posterior, da CF/1988.

Na época, uma onda privatizante aliada à crise de legitimidade do Estado, incrementou os debates públicos que dariam suporte na construção de um novo sistema de seguridade social do país: saúde, previdência e assistência social. A mobilização popular se fez presente e junto com outras forças democráticas foram propostas alterações estruturais que possibilitaram a criação de um Estado de Direito no país com responsabilidades sociais, contrapondo-se ao modelo de Estado neoliberal que vinha sendo adotado no cenário internacional.

A CF/1988 contrapôs assim à lógica neoliberal, uma vez que, negando as propostas de Estado mínimo e da regulação da economia pelo mercado, substanciou um avanço na área social em detrimento da ampliação do espaço do mercado da iniciativa privada, considerados ambos perversos no sentido de manter o padrão de desigualdade social já estabelecido no país.

No entanto, no período histórico seguinte ao da promulgação da CF/1988, retornou a tese de ingovernabilidade marcada pela ideologia de que, com ela, o país estaria na contramão da história. Era comum o argumento de que na Europa e nos Estados Unidos lutava-se pelo fim do Estado do Bem-Estar Social, enquanto que, no Brasil, se tentava dar início a uma política garantidora dos direitos sociais e da universalização da cidadania.

São complexos os impasses do Estado no Brasil. Por um lado existem as pressões externas, novas formas de relações internacionais que redefinem o padrão de regulação sobre a economia nacional e promovem reformas liberalizantes; por outro, as pressões internas para a criação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, a necessidade de crescimento econômico com a geração de empregos e a redução da pobreza. (Costa, 2006:160).

Os impasses do Estado capitalista se evidenciaram mais uma vez de tal forma que, nos governos seguintes – Fernando Collor de Mello - Collor (1990 - 1992) e Itamar Franco (1992-1994) – as propostas se centraram na busca de uma revisão da Constituição promulgada na década anterior para promover a reforma do Estado (op. cit.).

Nos anos que se seguiram, o Brasil foi adentrando no chamado mundo globalizado ao adotar paulatinamente o programa de ajustes proposto pelo

Consenso de Washington<sup>5</sup> (Duarte, 2003), cujos representantes propuseram um receituário aos países endividados com os seguintes medicamentos: construção de um Estado máximo para romper o poder dos sindicatos e dos movimentos sociais; estabelecimento de um Estado mínimo para os gastos sociais e regulamentações de ordem econômica; busca de estabilidade monetária como meta principal e de disciplina orçamentária, através de contenção de gastos sociais e da restauração de uma taxa natural de desemprego; reforma fiscal visando à redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos e desmonte dos direitos sociais através de quebra da vinculação entre a política social e os direitos conquistados.

Para Bauman (1999) esse receituário neoliberal trouxe o afastamento do controle político na área econômica, transformando esta em “área não política” e, em consequência, as questões sociais deixam de ser tratadas como objeto de decisões políticas, mas decorrentes de decisões econômicas dirigidas por uma mão invisível: a do mercado financeiro.

Como exemplo da transferência citada, é possível citar que no governo que se seguiu, Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), ao propor uma reforma administrativa do Estado, aparentemente “inovou” ao ignorar o conteúdo político dessa Reforma, substituindo-a pela discussão técnica e administrativa, trazendo como resultado transformação de questões políticas em questões de gerenciamento.

Para Costa (2006) a reforma do aparelho do Estado passou a ser uma reforma do papel e da função do próprio Estado, e não apenas da administração pública, como o governo fez crer. Para tanto, FHC partiu do princípio de que a entrada do Brasil no mundo globalizado se devia à fatalidade e não às decisões políticas – assim justificava a ausência de debates na sociedade civil a respeito da desnacionalização da economia, da redução do

---

<sup>5</sup> Em novembro de 1989 os representantes das instituições financeiras internacionais FMI, BIRD e BID se reuniram em Washington para traçar caminhos que viabilizassem, na ótica neoliberal, a inclusão dos países pobres na economia globalizada. Esta reunião ficou conhecida como Consenso de Washington.



número de funcionários públicos do país e da permanência do quadro da desigualdade social.

Ao travar o crescimento econômico voltando-se para o ajuste monetário e para o controle da inflação – sem considerar o grave problema do desemprego e da estrutura tributária regressiva – o governo FHC não tinha como superar o nível de desigualdade social.

A reforma proposta por FHC acabou dando margem à sociedade burguesa para o questionamento da CF/1988 que foi produto do avanço das forças democráticas do país e teve como mérito fornecer bases legais para um Estado com responsabilidades sociais.

Para alinhar a Reforma do Estado que foi empreendida pelos últimos governos brasileiros (Collor, Itamar Franco, FHC, Lula: do primeiro até meados do segundo mandato) ao figurino liberal, foi assumida a teoria do Estado mínimo que, em última análise, acabou significando a minimização dos gastos sociais e a maximização do pagamento da dívida externa.

O trecho abaixo mostra bem a situação econômica do país a qual se manteve até os meados do segundo governo Lula:

O serviço da dívida pública, na medida em que exige o superávit primário gerado por meio de cortes no investimento público e juros altos para atrair capital externo, é nefasto para a população trabalhadora. Primeiro porque, ao elevar as taxas de juros, torna difícil o crescimento econômico, representando aumento no desemprego, e eleva a dívida pública corrigida em parte pela taxa de juros (Selic)<sup>6</sup>, reduzindo a capacidade de investimentos públicos, especialmente na área social. (Costa, 2006: 149)

O governo seguinte, o de Luis Inácio Lula da Silva - Lula, assumido em janeiro de 2003, contrariou as expectativas existentes com relação a um governo petista. Muitos eram os prognósticos de ampliação da participação da sociedade civil nas decisões governamentais e de rompimento com o ciclo perverso de reduzir os custos sociais para pagamento da dívida externa. Porém, em análise feita por Simionatto (2006), o enfrentamento da

---

<sup>6</sup> Taxa básica de juros na economia.

concentração de renda e de riquezas e da “exclusão social” da grande maioria da população se tornou letra morta no período analisado do governo petista, que insistiu em manter a política neoliberal herdada dos governos anteriores. É bem verdade que houve uma ampliação dos programas sociais, a qual diminuiu o nível de pobreza do país, mas não se garantiu a diminuição da desigualdade social.

Portanto, nos tempos atuais no que se refere à redução da desigualdade social no país é possível deduzir que houve uma distribuição de renda que atingiu as populações empobrecidas<sup>7</sup>, não, ocorrendo, porém, diminuição da concentração de rendas dos mais ricos.

Com os benefícios estabelecidos na Loas e outros decorrentes de políticas sociais ainda setorizadas, o Brasil conseguiu reduzir pela metade a parte da população que vive com renda inferior a um dólar por dia, conforme apontou o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-8 apresentado pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento: em 2007, o índice da população que vivia na pobreza extrema era de 4%. Este índice demonstrava uma melhoria, pois em 1990, eram 8,8% dos brasileiros que viviam na pobreza extrema.

No entanto, não houve a distribuição de renda tão necessária para atuar nas causas das desigualdades sociais, pois o Brasil – de acordo do o mesmo Relatório do PNUD – tem se mantido no topo da lista dos países que mais concentram renda no mundo.

Ao se referir à pobreza e à desigualdade social no país, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Sr. Patrus Ananias de Sousa – em palestra proferida em 08 de dezembro de 2009 no Seminário Internacional de Sistemas de Proteção Social, afirmou que a renda dos 10% mais pobres da população brasileira cresceu seis vezes mais rápido do que a dos 10% mais ricos, conforme pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em agosto de 2009. Este órgão ressaltou ainda

---

<sup>7</sup> Estudos estatísticos recentes do IBGE apontam que houve um aumento do poder de compra das populações pobres.

que a redução da pobreza e da desigualdade foi registrada apenas nas principais regiões metropolitanas do país.

Porém, na palestra acima citada, o Sr. Ministro afirmou ainda que apesar dos avanços recentes no Brasil, o número de pessoas em situação de pobreza ainda é alto – por volta de 30 milhões, além de destacar naquela palestra que a taxa de desigualdade social no Brasil continua entre as mais altas do mundo.

Conforme Tavares (2010)<sup>8</sup>, enquanto mantivermos um sistema tributário concentrador de renda, não há como atuar nas causas da desigualdade social no país.

Por outro lado, é preciso considerar que o Brasil nesta nova ordem mundial, não está preso somente às leis do mercado globalizado, mas também aos capitais especulativos que têm impedido o seu crescimento econômico e por tabela a redução da desigualdade social.

Para exemplificar nada melhor que um texto do jornalista Giuliano Guandalini publicado na Revista Veja de 11 de julho de 2007 intitulado Baixou a Guarda que mostrou bem a ação dos especuladores na economia brasileira. Nesse artigo, o jornalista citou que quando o Conselho Monetário Nacional - CMN decidiu que a meta de inflação para os próximos dois anos seria de 4,5%, e não de 4%, como se esperava, os investidores passaram a cobrar mais 0,5%, como forma de preservarem os seus ganhos.

Aparentemente, a decisão do CMN visava punir os investidores que vivem na ilusão de obter lucros em curto prazo, mas popularmente falando “o tiro saiu pela culatra”, dada a rápida ação dos especuladores: com os juros maiores o Brasil cresce um pouco menos.

Cabe ressaltar ainda outro aspecto de suma importância que é o de reinar no Brasil um “certo ar de corrupção”. Como exemplo, eu destaco o caso de uma cervejaria que no ano de 2007 renegociou a dívida que tinha com o

---

<sup>8</sup> Em entrevista concedida à Rede Globo de Televisão, quando da comemoração dos seus 80 anos de idade.

INPS, graças à ação de um senador que, por sua vez, também teve suas contas particulares pagas por uma empreiteira, conforme bem noticiado pela mídia na época.

Resumindo, pode se afirmar que a dependência do Brasil em relação aos credores internacionais, o capital especulativo e a corrupção generalizada ainda existente no antigo reino ultramarino de D. João VI constitui fatores que têm impedido a diminuição da desigualdade social. A esses fatores se acrescentam ainda os aspectos comportamentais da sociedade brasileira

... aqui se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos nas Constituições e nas legislações para concluir que aqui se firmaram: o latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção. (Vieira, 2007:77)

É bem verdade que não necessariamente os valores que envolvem os atos corruptos neste país seriam investidos na área social, seja em termos de políticas públicas seja em termos de políticas sociais, pois estas dependem das relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo (Yazbek, 2008).

Finalizando, cabe esclarecer que este capítulo não teve a pretensão de fazer um relato minucioso acerca dos governos e das constituições do Brasil, mas apontar os dados mais significativos que colaboraram para o incremento da dívida externa brasileira, dos norteadores das políticas sociais voltadas à classe trabalhadora da área urbano-industrial e os aspectos que relacionados à mentalidade escravagista que aqui se formou. Esses ingredientes, a meu ver, fazem parte da receita neoliberal que tem mantido a submissão da classe trabalhadora e impedido a socialização da riqueza em nosso país.

Assim no próximo capítulo tem como objetivo refletir o papel do Estado e das políticas sociais implementadas no Brasil, a partir do século passado.

## 2. POLÍTICAS SOCIAIS

O que caracteriza a economia política burguesa é que ela vê na ordem capitalista não uma fase transitória do progresso histórico, mas a forma absoluta e definitiva da produção social.

Karl Marx, 1985

Tanto o exame fundamentado na economia do mundo capitalista como a análise do papel do Estado nesse emaranhado é importante, uma vez que esses dois processos colaboram para o entendimento das razões pelas quais as políticas sociais não têm sido capazes de atuar nas causas da manutenção das desigualdades sociais ainda existentes no país, apesar da diminuição da pobreza apontada pelo IBGE.

Pensar no pacto social capaz de dar estabilidade para a sociedade exige rever a relação entre democracia e igualdade social. A democracia não pode ser reduzida a regras formais para alternância de grupos no poder ou como método para a tomada de decisões: deve-se aprofundar o sentido da democracia com a discussão sobre a igualdade social. O Estado deve ser capaz de servir aos interesses coletivos, sob pena de perder sua legitimidade. (Costa, 2006: 153).

Ao tratar dos temas: democracia e desigualdade social, no primeiro capítulo de seu livro, a autora afirma que Jean-Jacques Rousseau, em seu Contrato Social, de 1762, tratou a democracia como uma das formas de governo e a desigualdade social como resquícios de uma sociedade feudal a caminho de uma sociedade de classes.

Para Costa (2006) Rousseau construiu sua teoria centrada na liberdade individual e na igualdade formal entre os homens, desconsiderando que estes são desiguais socialmente. Conseqüentemente, ele não avançou na discussão de que a compreensão dos motivos implícitos nas vontades de segmentos particulares da sociedade tem impactos na vontade geral: não é possível compreender os impasses dos estados capitalistas, sem apreender que a vontade geral não significa soma de vontades particulares, pois estas últimas não podem ser descontextualizadas das mediações a que estão sujeitas.

Assim, a relação entre indivíduo e Estado não ocorre de forma direta e imediata, senão mediada por um conjunto de instituições que se formam na sociedade civil, dada a complexidade dos diferentes interesses particulares existentes. O Estado como momento da normatividade ética é o espaço de superação do interesse privado, possibilitando a legitimidade do interesse coletivo. (op.cit: 2006:36)

Ao se referir ao legado rousseauiano, a autora esclarece ainda que a crítica baseada na leitura de Karl Marx não é com relação à democracia como forma de governo, mas quanto ao conteúdo substantivo da democracia burguesa, dado que a função central do Estado é o de assegurar o regime de propriedade privada dos meios de produção, restringindo, portanto, o conceito de Estado Moderno elaborado por Rousseau.

Para Marx, a sociedade capitalista se estrutura a partir da relação dialética entre a base produtiva, a organização das classes sociais, as normas jurídicas e os interesses que se fazem representar no Estado. A crítica de Marx contra o Estado liberal de seu tempo o colocava como “comitê da burguesia”, e não como esfera do interesse geral, de proteção para todos os homens enquanto cidadãos... A emancipação humana na ordem do capital é parcial, só ocorre para a classe burguesa, através da exploração do trabalho. (idem: 37)

O cerne da questão, portanto, não está no conceito de Estado, mas no sistema de poder inerente à acumulação capitalista, o que significa que a igualdade jurídica e política não podem completar a democracia sem um padrão de igualdade social.

Ao considerar que as políticas sociais não existem desvinculadas do processo de acumulação capitalista, a autora vai ainda ao encontro da tese de que as políticas econômicas e sociais se relacionam com o desenvolvimento do capitalismo, não sendo possível avaliar uma sem que a outra seja avaliada concomitantemente. Assim, não existe política social sem Estado assim como não existe política social sem política econômica.

Nesta perspectiva, a garantia dos direitos sociais torna-se necessária tanto para legitimar os atendimentos das demandas sociais colocadas pela população, como também constitui garantia para o funcionamento da economia de mercado.

Costa (2006) apresenta como proposta identificar o lado obscuro que permeia as relações entre o Estado e a sociedade capitalista, pois, o primeiro precisa conseguir convencer ideologicamente de que sua organização está voltada ao bem comum, embora no cotidiano

o Estado é perpassado pelas contradições do sistema de produção e deve criar mecanismos capazes de manter as condições gerais da ordem social. Ao atuar na regulação do processo de produção, o Estado realiza uma ação que interfere nos interesses do capital e do trabalho... A relativa autonomia do Estado frente aos interesses das diferentes classes sociais apenas obscurece a sua íntima relação com a reprodução geral do capital. (idem: 55)

Portanto, este estudo pretende trazer algumas reflexões acerca das políticas sociais desenvolvidas pelas sociedades ocidentais capitalistas no século passado, que tiveram os seus alicerces econômicos abalados pela crise da Bolsa de Valores norte-americana de 1929.

Para analisar as consequências da crise econômica norte-americana, é de suma importância recorrer a Marx (1848). Em seu Manifesto Comunista, o autor já havia alertado para as crises de superprodução, num contexto em que o desenvolvimento das forças produtivas não é acompanhado por uma correspondente elevação da capacidade de consumo das classes sociais.

Na sociedade ocidental capitalista a polêmica centrou-se no planejamento estatal e na eficiência do livre mercado. De um lado, as idéias Keynesianas<sup>9</sup> defendendo a atuação do Estado na coordenação do sistema de mercado, e de outro, as idéias de Hayek<sup>10</sup>, a favor da defesa do livre mercado e a denúncia do planejamento da atividade econômica pelo Estado. (idem: 54-55)

Para a autora, Keynes considerava que o desemprego era consequência da política econômica adotada pelos diferentes governos do mundo ocidental.

---

<sup>9</sup> John Mainardes Keynes (1883-1946), economista inglês que se tornou célebre pela defesa da ação do Estado na regulação da economia capitalista, lutou contra o poder dos especuladores financeiros, defendendo o pleno emprego e os gastos públicos como forma de evitar as crises econômicas. Sua obra mais famosa é a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada em 1936, cuja enorme influência gerou a expressão “revolução keynesiana”.

<sup>10</sup> Friedrich A. Hayek, economista austríaco, famoso pela defesa do livre mercado e pela denúncia da ação do Estado autoritário como fator de crise econômica e social. Sua obra mais famosa foi escrita em 1946, *O caminho da servidão, na qual denuncia os riscos do planejamento estatal*.

Assim, o Estado deveria ter funções mais amplas a fim de evitar as crises econômicas e sociais, justificando os gastos públicos como necessários para impedir a queda do consumo, mantendo o nível das atividades econômicas.

O autor, portanto, se mostrou favorável ao déficit público, ao defender a tese de que cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuam nos momentos de depressão como estímulos à economia. Enquanto que nas fases de prosperidade, esse autor preconizou que o Estado devia manter uma política tributária alta, formando um superávit, necessário para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser utilizado nos períodos de depressão.

A teoria keynesiana foi além ao justificar economicamente os gastos sociais, classificando-os como investimentos em épocas de crise, por legitimar

uma nova concepção de auxílio aos desempregados, econômica, bem diferente da concepção anterior à guerra de 1914, quando os desempregados eram considerados como casos psicológicos e sociais ou como fermento de contestações políticas. (Brunhoff, apud Costa, 2006: 67)

No nível ideológico a justificativa acima é de suma importância, por trazer em seu bojo grande contribuição de um economista não marxista para a interpretação das relações entre capital e trabalho, na medida em que a “culpa” pelo desemprego deixa de ser do trabalhador, uma vez que, para este autor, o desemprego constitui parte inerente ao sistema capitalista.

É importante ressaltar, porém, que a teoria keynesiana não teve a pretensão de alterar o regime da propriedade privada dos meios de produção e nem teve como meta central equalizar os poderes da população trabalhadora com os dos detentores do capital.

Keynes propunha a elaboração de uma política econômica voltada para a redução do desemprego, por considerá-lo resultado da tendência acumulativa exercida pelo capitalismo, incluindo aí a especulação financeira.



Com relação à especulação financeira, Keynes partiu da tese de que esta era favorecida pela queda da demanda e pelo aumento das taxas de juros, responsáveis pela diminuição de investimento do setor produtivo, contrariando a tese de que os salários dos trabalhadores seriam os “vilões” na obtenção dos lucros por parte dos investidores.

O keynesianismo deu margem à criação de serviços sociais nas áreas de saúde, educação, habitação e previdência nos países centrais<sup>11</sup>, enquanto que, nos países periféricos da América Latina, começaram surgir serviços sociais setorializados, fragmentados e emergenciais (Vieira, 2007), haja vista que o processo de desenvolvimento nesses países teve como premissas alta concentração de riqueza e miséria absoluta de grande parte da população.

Também, nos países centrais, havia investimento e foi possível minimizar as consequências do desemprego distribuindo renda e atendendo a população trabalhadora, enquanto que, nos países dependentes economicamente, como os da América Latina onde ainda imperava uma mentalidade escravagista e a escassez de recursos financeiros por parte do empresariado, os serviços sociais jamais garantiram o Estado de bem-estar social preconizado por Keynes. Com relação ao Brasil, Mota destaca que

Diferente da trajetória que determinou o Welfare, o desenvolvimentismo no Brasil foi resultado de um processo de modernização conservadora que consolidou a industrialização e o crescimento econômico, mas que não distribuiu os resultados dessa expansão com a maioria da população trabalhadora. Merece, portanto, ser ressaltada a inexistência da experiência welfareana no Brasil apesar da criação de algumas políticas de proteção social, instituída a partir dos anos 40, mas somente redefinida nos anos 80, quando se instituem as bases formais e legais do que poderia ser um Estado de Bem-Estar Social, na Constituição de 1988 (2009: 57)

A teoria keynesiana deu origem ao sistema britânico de segurança social que acabou recebendo o nome de seu idealizador, o deputado liberal Sir

---

<sup>11</sup> Países centrais são os que se caracterizam pelo alto grau de desenvolvimento tecnológico de sua economia e pela participação desta no mercado mundial. Atualmente eles são constituídos por países da União Européia (Alemanha e França), pelos EUA e pelo Japão. No século XIX e início do XX foi Inglaterra o líder do capitalismo internacional, título este que foi transferido aos EUA, após o final da Segunda Guerra Mundial (Costa, 2006)

William Beveridge que defendeu a tese de que a segurança social somente existe quando associada à política de pleno emprego (Vieira, 2007).

Para Marshall (1967) a experiência da política de bem-estar social estabelecida pela teoria keynesiana constituiria o fim humanista da história. Porém, para defesa desta tese, o autor teve como referência os padrões de proteção social dos países do primeiro mundo, o que o levou à conclusão equivocada de que poderia haver compatibilidade entre desigualdade de classes e cidadania.

Essa compatibilidade era buscada por Marshall (op.cit.) ao defender os direitos: civis, políticos e sociais. Os primeiros consubstanciados no direito de ir e vir que deveriam ser garantidos pelos tribunais de justiça. Quanto aos direitos políticos – que eram propostos pela via do direito de votar e de ser votado – deveriam assegurar a participação da população no poder político, na ótica liberal. Os direitos sociais, por sua vez, seriam garantidos pela política de bem-estar social, tema este trazido por Keynes para o centro do debate acerca da cidadania, em decorrência do fato deste autor ter proposto uma singular combinação entre acumulação e equidade.

Com as premissas acima, o autor acabou propondo a preservação de uma igualdade básica dentro de um mercado competitivo, acreditando que as conquistas de cidadania poderiam ser sobrepostas às das desigualdades sociais. Esta tese não se sustentou no último período da história da humanidade, conforme afirmações categóricas de Behring & Boschetti:

O neoliberalismo e sua atual saída belicista mostram que houve uma revanche da desigualdade sobre a cidadania. O que paradoxalmente atribui uma radicalidade inusitada à luta em defesa da cidadania, na qual se incluem os direitos sociais e humanos (2007: 46).

Para Behring (1999), a teoria de Marshall apresenta contradições, ao deixar de considerar que a relação entre política social e cidadania não é uma relação imediata, uma vez que a política social é inerente ao sistema capitalista e constitui o centro de um conflito de classe e não um meio para diluir esse conflito ou desfazê-lo.

Por exemplo, em países economicamente dependentes do chamado primeiro mundo, dentre eles o Brasil, surgiu um desafio que foi detectado quando das análises acerca das consequências sociais da adoção das teses keynesianas: em razão de ausência de suporte econômico suficiente para implementação de políticas de bem-estar social, estas assumem características mais próximas de políticas de mal-estar social.

Essas análises não seriam possíveis de serem realizadas sem que houvesse uma reflexão acerca da relação do Estado moderno com o processo de produção capitalista.

No cenário brasileiro, portanto, podem ser percebidos com clareza os limites do contratualismo moderno na construção de uma sociedade igualitária, onde o Estado-nação não pode se compreender apenas

a partir de sua delimitação territorial, população e poder político, sem considerar a organização da estrutura produtiva, as relações entre as classes sociais, a ordem jurídica e a inserção de cada país no mercado mundial. É assim que podemos compreender como as colônias, embora tenham alcançado soberania política, a delimitação de seu território e sua população, transformaram-se em Estados subordinados aos países centrais. Os movimentos de libertação nacional do século XIX, na América Latina, retiraram o quadro de dependência econômica a partir de transformações políticas que mantiveram inalteradas as bases internas da sociedade, o padrão de desigualdade entre as classes, o poder político centrado nas elites patrimonialistas e a subordinação interna. (Costa, 2006:40)

Para garantir a soberania política e a manutenção de subordinação aos países centrais, não por acaso os países da América Latina foram governados, no transcorrer do século XX, por governos autoritários. Em geral, eles eram representados por políticos populistas que excluía as camadas populares da esfera das decisões políticas, o que favoreceu a implantação de projetos de desenvolvimento econômico num ambiente de concentração de riquezas (op.cit.).

As consequências dessa dependência foram, e ainda o são, desastrosas para o Estado brasileiro que não conseguiu se desvincular do seu passado histórico, repetindo-o de acordo com as circunstâncias do momento, reproduzindo a desigualdade social, onde o direito de cidadania – que antes da era neoliberal (v. teses de Hayek) pertencia ao trabalhador urbanizado e

politizado – agora pertence ao consumidor, sem que a relação entre capital e trabalho tenha sofrido alteração.

Hayek surgiu na contramão das teses de Keynes, pois este autor considerava desastrosa toda e qualquer interferência do Estado na regulação econômica e na social, principalmente no que tange aos investimentos sociais, pois, para este economista, este tipo de ação acomodaria os indivíduos em sua situação social, como se as causas do desemprego fossem de responsabilidade dos trabalhadores.

A concepção acima tem sido adotada por muitos economistas, ao afirmarem que a inclusão de trabalhadores desempregados em programas sociais, ou daqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho faz com que eles se acomodem. Essa afirmativa expressa um pensamento voltado a apreender o trabalhador desempregado como “acomodado” ou como “aproveitador”, que quer viver nas custas do governo. Na atualidade, essa concepção tem permeado também muitas ações de alguns trabalhadores sociais.

As três principais saídas encontradas pelas políticas ortodoxas hayekeniana se constituem dos seguintes ingredientes<sup>12</sup>: a elevação dos impostos, a restrição ao crédito e a redução dos gastos na área social. Essas saídas têm produzido recessões econômicas que, em última análise, levam à redução da oferta de empregos e de valores salariais.

O Brasil, por exemplo, ao adotar o receituário de caráter neoliberal proposto no Consenso de Washington, não rompeu com o ciclo de endividamento externo (Costa, 2006), o que teve como consequência que sua população empobreceu ainda mais. Também, o Estado se tornou refém dos agentes privados e do mercado financeiro, o que o levou ao seu aprisionamento pelo chamado mundo globalizado.

---

<sup>12</sup> Ver Consenso de Washington – nota de rodapé nº 05 desta tese

A única tarefa permitida ao Estado e que se espera que ele assuma é a de garantir um “orçamento equilibrado”, policiando e controlando as pressões locais por intervenções estatais mais vigorosas na direção dos negócios e em defesa da população face às consequências mais sinistras da anarquia de mercado. (Bauman, 1999: 74)

O alcance do equilíbrio acima sempre foi tentado à custa de políticas ortodoxas, que dão espaço à evasão de riquezas para países credores visando ao pagamento de juros de um endividamento que não foi feito pela e nem para a classe trabalhadora.

Conforme muitos cientistas sociais, as consequências de manter o “orçamento equilibrado” com base no receituário acima têm contribuído para a piora das condições de vida dos trabalhadores e não foram ainda avaliadas em sua plenitude.

Ocorreu que, com esta ordem econômica, o desemprego crescente fez com que uma nova população se agregasse às populações que já vinham sendo atendidas pela assistência social, ou seja, os trabalhadores desempregados cujo número aumentou de forma considerável passaram a ser usuários dos serviços sociais. Houve aumento dos usuários, não ocorrendo o mesmo com os investimentos sociais.

Como a política neoliberal tem como uma de suas premissas a redução dos gastos públicos, gerou a redução dos investimentos sociais e trouxe consequências graves para o trabalhador, principalmente ao desempregado. Com o desemprego crescente, reduziu-se o espaço para a organização e luta popular (Canclini, 1997), ficando os trabalhadores desempregados e os da rede informal de trabalho à mercê de serviços públicos decadentes.

A partir desta ótica, é possível concluir que pior que o desemprego é o risco que aquele que se encontra empregado corre diante da possibilidade de vir a ser o próximo a ficar nessa situação.

Assim, os serviços sociais como saúde, educação e previdência, que devem ser garantidos pelo Estado, passaram a ser comercializados e disputados pela rede privada. Portanto, não é por acaso que atualmente há

uma tendência generalizada a estigmatizar os serviços públicos<sup>13</sup> como ineficientes e ineficazes, justificando a legitimação da mercantilização da saúde, da educação e da velhice (aposentadoria), constituindo estas grandes áreas de atuação dos trabalhadores sociais.

A adoção do receituário neoliberal pelo Brasil ocasionou também a deterioração dos serviços públicos e, conseqüentemente, a valoração do discurso privatizante, atribuindo ao Estado o papel de ineficaz na condução da política social do país, considerando que esta deveria ficar sob a responsabilidade da sociedade.

A precarização do trabalho nessa “nova” ordem econômica, não se questiona e os trabalhadores acabam sendo penalizados triplamente: seja por se sujeitarem às condições precárias de trabalho seja por não conseguirem se inserir no mercado formal de trabalho seja por ficarem à mercê de serviços públicos que não tem conseguido atender a população como um todo em suas necessidades básicas.

Ironicamente, no Brasil o avanço do neoliberalismo, nesse mundo globalizado, provocou um movimento sarcástico: os que denunciavam as mazelas sociais do país eram considerados (e ainda são!) retrógrados ante um mundo embalado pelas idéias vindas da Inglaterra e dos EUA, cuja máxima centrava na tese de que no mundo atual não existem cidadãos, mas consumidores. Estas palavras foram atribuídas à dama de ferro, Margareth Thatcher, então primeira ministra da Inglaterra.

Em nível mundial, cabe ressaltar também que são muitas as contradições apresentadas pela economia, que prega a globalização do capital, mas impede o ir e vir dos trabalhadores pobres. Como exemplo, podemos citar os conflitos existentes na fronteira entre o México e os Estados Unidos ou as

---

<sup>13</sup> Para um debate sobre a tão propalada “ineficiência” dos serviços públicos, consultar Montaño, 2002.

dificuldades enfrentadas pelos muçulmanos no território francês para inserir-se no mercado formal de trabalho.

Paradoxalmente, socializa-se em nível internacional a produção de bens e serviços, barateando a mão-de-obra, mas não se socializa a riqueza, haja vista a taxaço sobre os produtos brasileiros tanto nos Estados Unidos da América - EUA como em muitos dos países europeus.

Em relação à globalização, Bauman (2006) aponta ainda que, há trinta anos, 20% dos países mais pobres detinham 2,3% da riqueza mundial, enquanto que, na atualidade, este número caiu para 1,4%. Ainda, para entender melhor esta globalização, o autor cita as palavras do próprio representante do Instituto de Pesquisa de Washington,

A globalização deu mais oportunidade aos extremamente ricos de ganhar dinheiro mais rápido. Esses indivíduos utilizam a mais recente tecnologia para movimentar largas somas de dinheiro mundo afora com extrema rapidez e especular com eficiência cada vez maior. Infelizmente, a tecnologia não causa impacto na vida dos pobres do mundo. De fato, a globalização é um paradoxo: é muito benéfica para poucos, mas deixa de fora ou marginaliza dois terços da população mundial. (Favanagh, apud op.cit.: 79)

Por outro lado, as sociedades, individualistas e consumistas, geradas pelo mundo globalizado, esbarram, na atual conjuntura, na incapacidade dos governos que não têm conseguido manter a ordem social numa sociedade de desiguais, marcada pela alta concentração de riquezas e pela redução do mercado de trabalho.

A este respeito, vale à pena citar Nogueira (1999) que afirma não ser possível (se é que o foi alguma vez) imaginar um crescimento econômico sustentável sem investimentos regulares, expressivos e permanentes, na área social.

Com relação ao Brasil, a ampliação dos direitos sociais a toda população esbarra nas dificuldades que o Estado sempre encontrou para os atendimentos das demandas apresentadas pelas populações pobres e subalternizadas, uma vez que a coordenação das políticas econômicas e sociais sempre esteve

atrelada aos países credores: no Brasil Império, ao capital inglês e, no Brasil República, ao capital dos EUA (Costa, 2006).

Para melhor entender as razões deste quadro, o ponto de partida é o reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela sociedade engendrada no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social não reconhece seus direitos sociais (Yazbek, 2002:25)

O texto acima foi escrito pela autora acima quando esta abordou o crescimento do chamado terceiro setor e do voluntariado na assistência social nas últimas décadas do século passado. A autora considerou este crescimento uma forma de transferir a assistência social da área política à técnica, moldando-a na esfera pública estatal um perfil focalizado, despolitizado e refilantropizado, características estas que impedem a construção da política de assistência social como direito do cidadão e de responsabilidade do Estado.

O termo refilantropia significa uma volta ao passado na área da assistência social, pois como bem salienta a autora em outro texto (2008), não é possível esquecer que o serviço social tem uma vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário. Essa vinculação constitui um dos motivos pelo qual a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista que se consubstanciou a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”.

Assim é possível deduzir que, no que tange à gestão social, também existem vestígios do passado na área da assistência social, principalmente no que tocante às contradições no processo de formulação/execução dos serviços sociais para a consecução de direitos. Isto acontece quando, na prática, não se relaciona a concepção de política social com a de direito social.

Como exemplo, cito que em muitas situações os critérios de elegibilidade para acesso às políticas sociais constituíram obstáculos na garantia de direitos sociais. A respeito deste tema vale à pena recorrer a Castel quando argumenta



o solicitador não tem mais a apresentar senão o relato de sua vida, com seus fracassos e suas privações: escruta-se este pobre material para identificar uma perspectiva de reabilitação a fim de “construir um projeto”, de definir um “contrato de inserção”. *Os fragmentos de uma vida esfacelada constituem a única moeda de troca para o acesso a um direito.* Não é verdade que esse tratamento do indivíduo convenha a um cidadão pleno. (1998: 209)

Conseqüentemente se consolidou uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e em especial da Assistência Social, voltada aos mais pobres em nossa sociedade (Yazbek, 2008).

A cultura tuteladora, por sua vez, ao partir do princípio de que as políticas sociais existem apenas como estratégias para acomodação de conflitos, não as considera como essenciais num processo de disputa política pela riqueza produzida coletivamente, conforme observa Paiva (2006).

Portanto, não é possível estudar as políticas sociais dissociadas das expressões contraditórias da realidade brasileira, sendo que uma delas se evidencia no texto constitucional atual, haja vista que este documento se contrapõe à lógica neoliberal proposta no Consenso de Washington.

A CF/88, por exemplo, ao negar a proposta de Estado mínimo consubstancia um avanço na área social em detrimento da ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada, considerados ambos perversos no sentido de manter o padrão de desigualdade social já enraizado no país.

Cria-se aí um paradoxo na área social, pois quando CF/1988 deflagrou uma revolução no campo da assistência social, ao trazê-la para o patamar de política pública, a sua implementação tem sido dificultada por encontrar um Brasil cuja população se encontra cada vez mais alijada do mercado de trabalho assalariado e, conseqüentemente, dos direitos sociais a ele associados.

O alijamento acima se torna mais sério na medida em que apenas os trabalhadores que se encontram inseridos no mercado formal de trabalho, de alguma forma, têm cobertura social garantida para os períodos em que não tenham condições de suprir a própria subsistência.

As dificuldades de operacionalização de uma nova lógica na área da assistência social, a pressão internacional e a de certos setores do país têm atrasado e dificultado a implantação dos avanços constitucionais no que diz respeito à Seguridade Social, cuja regulamentação ocorreu em dezembro de 1993, responsável pela implementação do SUAS.

A incompatibilidade da adoção da política neoliberal com os avanços sociais inseridos tem incentivado parte de nossos legisladores a propor mudanças na CF/1988<sup>14</sup>, como se as conquistas impressas naquele documento não fossem resultados da mobilização de amplos setores da sociedade brasileira que emergiram dos movimentos de redemocratização do país, dentre eles se destacam os órgãos representativos dos assistentes sociais, em níveis nacional, estaduais e municipais.

Portanto, para a realização de ações que vão de encontro à ofensiva neoliberal é preciso encontrar respostas que possam colaborar para o enfrentamento da cultura do individualismo, do consumismo e do pensamento único. Essas posições, necessárias para a manutenção da ordem social neoliberal, têm provocado o caos nas relações sociais e, em consequência, provocado o chamamento mais punitivo do Estado para as questões que envolvem a violência generalizada na atualidade.

A questão que fica com relação ao chamamento punitivo do Estado conforme preconizado no parágrafo anterior é se o mesmo ocorre para preservar a vida humana ou para preservar o patrimônio. Para Nogueira

---

<sup>14</sup> Em artigo publicado em 17.8.2009 no Espaço Tendências e Debates do jornal Folha de São Paulo, os deputados Regis Fernandes de Oliveira e Sergio Barradas Carneiro defendem a tese “É preciso ‘enxugar’ a Constituição de 1988”, ao argumentar que o documento constitucional respondeu a outro momento histórico, pós-ditadura militar. Em 10.9.2009, Sonia Fleury e José Moroni utilizam o mesmo espaço do jornal citado para escrever o texto “Enxugar a Constituição é um retrocesso”, apontando as falácias contidas na teses dos deputados acima citados. Dentre estas falácias, destaco as seguintes argumentações de Fleury e Moroni: 1) A situação atual é fruto da expansão da cidadania provocada pela inclusão universal no campo das políticas sociais, dos mecanismos de participação social que criaram nova arquitetura democrática, possibilitando o controle social da ação governamental. Desconhecer isso é desconhecer a essência da Constituição de 1988; 2) a situação atual de tranquilidade apontada pelos dois deputados é fruto exatamente das garantias previstas no texto constitucional.

.... O Estado ocupa posição subalterna na atual conjuntura, dominada pela racionalidade do capital. Não tem como se sobrepor aos fatores que determinam a ordem social, mas ao mesmo tempo é levado a interferir nela e é chamado a cumprir funções de regulação, que se mantêm ainda que de modo marginal. Não consegue fornecer a “racionalidade” requerida pelo sistema, mas não pode ser sumariamente descartado ou desativado. Além do mais, a sociedade, do mesmo modo que “desiste” do Estado – aderindo, ou ao individualismo mercantilizado, ou ao espontaneísmo quase anárquico da “sociedade civil” –, não se cansa de exigir continuadas formas de intervenção estatal, outras políticas sociais, medidas contra a violência ou a favor de um novo pacto social (apud Costa, 2006: 11)

Em relação a este assunto, Yazbek (2008) aponta que as políticas públicas quando voltadas para a realização de direitos, de necessidades e de potencialidades dos cidadãos constituem recursos capazes de atuar na diminuição das desigualdades. Para a defesa deste argumento, a autora recorre ao texto de Jaccoud, autor que se refere às políticas sociais como

parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população. (apud op.cit.: 85)

A partir desta ótica, pode se considerar que, embora os investimentos na área social no cenário brasileiro tenham financiado no transcorrer da história do país políticas sociais que não reverteram (e nem reverterem!) os elevados níveis de desigualdade social, não se pode deixar de considerar que elas têm um significado importante para as populações atendidas, assunto este que será objeto de estudo do próximo capítulo.

### 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ASSISTENTE SOCIAL NO CENÁRIO BRASILEIRO

*O essencial é saber ver,  
Saber ver sem estar a pensar,  
Saber ver quando se vê,*

*E nem pensar quando se vê  
Nem ver quando se pensa.  
Mas isso (triste de nós que trazemos a alma vestida!),  
Isso exige um estudo profundo,  
Uma aprendizagem de desaprender...*

Fernando Pessoa, 1972

Nos capítulos anteriores desta tese, procurei apontar alguns dos impasses vividos pela tímida democracia brasileira e foi possível observar a intervenção constante do Estado na relação entre capital e trabalho, e em especial, no processo de modernização conservadora que se instalou no país, a partir da década de 30 do século passado, de tal modo que

essa expansão do papel do Estado, em sintonia com as tendências mundiais após a grande crise capitalista de 1929, mas mediada pela particularidade histórica brasileira, envolveu também a área social, tendo em vista o enfrentamento das latentes expressões da questão social, e foi acompanhada pela profissionalização do Serviço Social, como especialização do trabalho coletivo (Behring e Boschetti, 2007: 13).

Não é por acaso, portanto, que a gênese do Serviço Social aconteceu quando a Igreja Católica aliou-se ao Estado para contrapor aos princípios do liberalismo e do comunismo, sendo que desde os seus primórdios ele está voltado para uma ação de soerguimento moral da família operária, atuando preferencialmente com mulheres e crianças (Iamamoto, 2000).

O Serviço Social, desde o início de sua trajetória no cenário brasileiro, atuou na perspectiva de propor ações educativas com as famílias trabalhadoras, tendo como premissas solucionar e prevenir problemas sociais, como se estes tivessem origem no núcleo familiar.

Iamamoto (op. cit.) considerou o tipo de abordagem acima citado como intervenção ideológica na vida dos trabalhadores, por enquadrá-los nas relações sociais vigentes na perspectiva da colaboração entre capital e trabalho, viabilizando ações de apostolado social na atividade assistencial com efeitos políticos.

Analisando o mesmo período histórico, Martinelli argumentou que nessa época a administração dos conflitos sociais trouxe a marca da função repressiva e do controle da prática social, relatando que

mesmo procurando os trabalhadores em seus locais de trabalho, em seus movimentos associativos, os agentes sociais não o faziam em atendimento a uma demanda deles. Não eram os interesses deles como classe que mobilizavam as suas ações profissionais. Na verdade, ao contrário, eram os interesses da burguesia que estavam em jogo e que determinavam a direção da prática profissional (2003:117)

Nas décadas seguintes, as ações profissionais continuaram centradas na conduta individual ou familiar nos diversos programas caracterizados na época como de promoção social, conduta esta que era interpretada a partir de definição prévia da situação a ser trabalhada, indicando a seguir como aquela situação deveria ser. Essa conduta não almejava e nem questionava a transformação da realidade mais ampla.

Nessa época, a burguesia também se aliou ao Estado e criou instituições estatais e não estatais que constituíram os grandes empregadores dos assistentes sociais (Iamamoto, 2000), cujas ações desconsideravam os antagonismos das classes sociais, aceitando os valores burgueses de exploração e de dominação social de uma classe pela outra.

Em 1940, o Estado criou o Departamento Nacional da Criança com ações são de caráter preventivo e implementadas a partir de práticas de **puericultura e amparo à maternidade**.<sup>15</sup>

Em 1942 foi criada a LBA que em sua trajetória histórica representou a simbiose entre a iniciativa privada e a pública no atendimento às populações

---

<sup>15</sup> Grifo da autora deste texto.

subalternizadas, antecipando, a meu ver, a terceirização na área da assistência social.

Em 1942 e 1946, respectivamente, foram criados: o SENAI e o SESI, que através de medidas assistenciais e educacionais, representaram nas décadas seguintes, a adequação da força de trabalho às necessidades industriais em expansão. Esses serviços - SENAI e SESI - constituíram paulatinamente em uma das engrenagens de execução da política social do Estado e de setores empresariais.

A autora citou que a meta das instituições estatais e não estatais como SESI e SENAI foram trabalhos “educativos”, tendo como alvos as famílias operárias, especialmente as mais carentes que tiveram acesso aos equipamentos socioassistenciais, visando reforço do núcleo familiar e integração dos seus membros na sociedade.

O histórico das instituições acima apresentadas demonstra que o arranjo teórico, doutrinário e operativo orquestrado naquele período aliou o caráter missionário da profissão às exigências de tecnificação, imposto pela modernização da sociedade e do Estado, corroborando, no final, com a reprodução das desigualdades sociais.

Para a Yamamoto, a família foi eleita “como núcleo do trabalho profissional e como referência para a apreensão da vida em sociedade, em contrapartida às classes sociais” (2000: 28-29).

Nesse período histórico, portanto, a sociedade tendeu a ser apreendida como constitutiva de entidades orgânicas, funcionalmente articuladas, cujo modelo foi baseado na família e na corporação.

A perspectiva adotada na época definia que o critério para limitar a totalidade a ser estudada era do observador que podia restringir o objeto de análise segundo seus objetivos e tomá-lo isoladamente, desconsiderando tanto a construção técnica quanto a histórica. Nesta vertente contou-se com a influência da caridade e do humanismo, apoiadas no princípio da neutralidade sem uma concepção social global.

Yazbek (1999) ao contextualizar a profissão do Assistente Social a partir de 1940 afirmou que nesse período ocorreu uma junção do discurso humanista cristão com o suporte técnico-científico de inspiração no positivismo, reiterando para a profissão o caminho do pensamento conservador mediado pelas Ciências Sociais.

Quanto ao Serviço Social, Martinelli afirmou que ele continuava operando com identidade atribuída pelo capitalismo e ostentando a face dos poderes a que estava vinculado: do Estado, da Igreja e da classe dominante.

O Serviço Social caminhava em seu processo de institucionalização, atravessado continuamente pelo signo da alienação, que, como que encobrindo a consciência social dos agentes profissionais com um véu nebuloso e místico, os levava a envolver com práticas conservadoras, burguesas, que visavam apenas a reprodução das relações sociais de exploração, fundamentais para o processo de acumulação capitalista (2003: 135).

Na década seguinte, a utilização de uma receita conservadora com vistas a garantir o pagamento da dívida externa que penalizava mais uma vez a classe trabalhadora - conforme exposto no capítulo I desta tese - foi o caminho outra vez trilhado tanto pelo Estado brasileiro como pelos países latinos americanos, ocasionando um aumento considerável das populações pobres. Esse fenômeno ocorreu em vários países da América Latina.

No plano político, a ascensão das ditaduras e conseqüente cerceamento da liberdade produziam um quadro de tensão permanente, cujos reflexos atingiam a totalidade do processo social. No plano econômico, a América Latina era um continente de “veias abertas” (Galeano, 1979:14) pelos interesses capitalistas, deixando escoar suas riquezas naturais, sua riqueza social, a energia vital de seus trabalhadores. (op. cit: 141)

Martinelli (2003) ressaltou que nesse período destacou-se o surgimento uma parcela significativa de profissionais que transportaram à prática profissional as experiências adquiridas no movimento político chamado de esquerda cristã.

Somente a partir do momento em que se expandia a base crítica da consciência geral dos agentes, através da ruptura da alienação, é que eles puderam perceber o caráter conservador, subordinado e burguês de suas práticas. Tomando consciência de seu tempo e das condições históricas que o peculiarizavam, os “agentes sociais” procuravam somar esforços para destruir a pseudoconcretidade, para se libertar das formas reificadas de prática que vinham

marcando sua caminhada profissional. Historicamente, o continente latino-americano e a década de 60 situam-se como o lugar e o tempo onde se engendrou esse movimento de questionamento crítico da própria realidade e, no interior desta, da prática profissional. (idem: 140-141)

Para Yazbek (1999) a tônica central da crítica ao Serviço Social tradicional – por ter sido este centrado nos modelos europeu e norte-americano – decorreu do fato destes modelos serem de países cuja realidade é incompatível com a realidade brasileira e latino-americana. A autora definiu esse período como de laicização do Serviço Social, por romper com a homogeneização de visões e de práticas, afastando-se de segmentos da Igreja Católica e aproximando-se cada vez mais do mundo da investigação e da pesquisa, a partir do reconhecimento de que a profissão estava inserida numa sociedade em mudança.

Analisando o conservadorismo, Vieira (1998) citou que este movimento, ao distinguir reforma e mudança, considera legítima para a sociedade apenas a mudança, que se deve processar lentamente como acontece no corpo humano, sempre sob a direção do divino. Para justificar esta argumentação, o autor recorreu a Mannheim, cujas afirmações exigem muitas reflexões por parte dos assistentes sociais no cotidiano profissional.

O que importa ao conservador é o imediato e o real, desprezando e excluindo a especulação e a hipótese. Fustiga, portanto, a generalização e o pensamento sistemático. Colocando-se o pensamento na perspectiva do tempo, o conservador fixa-se no passado, à medida que ele participa do presente. (Mannheim apud Vieira, 1998: 36).

Iamamoto (2000) argumentou, por sua vez, que o conservadorismo nada mais é do que a continuidade e persistência no tempo de um conjunto de idéias constitutivas da herança intelectual europeia do século XIX. Essa herança associada a outro conjunto de idéias consideradas modernas produz novas interpretações e se transmutam em projetos de ação favorável à manutenção da ordem capitalista.

Nesta perspectiva, a passagem do apóstolo para o profissional assalariado decorreu da necessidade do Estado em implementar políticas no campo social e se deu de acordo com a perspectiva conservadora: o indivíduo



é promovido socialmente à medida que incorpora os princípios da sociedade burguesa, responsabilizando-se pelos problemas individuais, cujas origens se encontram nas desigualdades sociais. Essa incorporação trouxe como consequência a naturalização da pobreza e da desigualdade social.

Ao se referir a essa prática profissional, Martinelli afirma que:

a identidade atribuída ao Serviço Social pela classe dominante era uma síntese de funções econômicas e ideológicas, o que levava à produção de uma prática que se expressava fundamentalmente como um mecanismo de reprodução das relações sociais de produção capitalista, como uma estratégia de garantir a expansão do capital. (2003: 124)

Conforme análise de Netto (2006), o movimento de renovação do Serviço Social no Brasil se deu sob o manto do conservadorismo seja na perspectiva modernizadora, seja na reatualização do conservadorismo, seja no rompimento com o Serviço Social tradicional.

A perspectiva modernizadora – consubstanciada no chamado Movimento de Reconceituação – emergiu no período inicial da ditadura militar (1964-85) e foi ratificada no Documento de Araxá (1967) e no de Teresópolis (1970). Esses documentos apontaram novos procedimentos metodológicos e técnicos para a profissão e reconheceram que as funções atribuídas à mesma deviam acontecer em dois níveis: no de micro e no de macro atuação. O primeiro referia-se à administração e à prestação de serviços diretos e era de caráter operacional e o segundo referia-se à política e ao planejamento para o desenvolvimento social, criando a necessidade dos assistentes sociais se instrumentalizarem para formular e gerir políticas sociais.

Assim, as proposições daqueles documentos foram ao encontro do processo de burocratização que atingiu o Estado nacional na época, tendo como consequência, o comprometimento do projeto ético-político da profissão com as políticas de dominação e de controle das populações subalternizadas, estabelecidas pelo Estado autoritário.

Netto (op. cit.) afirmou ainda que, o Assistente Social ao assumir a perspectiva modernizadora, aceitou como inquestionável a ordem sociopolítica

derivada de abril de 1964, procurando dotar a profissão de referências e instrumentos capazes de responder às demandas da população. Com relação a esse período histórico da profissão, o autor definiu o a prática profissional como

“prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada” dos profissionais, parametradas “por uma ética liberal-burguesa” e cuja teleologia “consiste na correção – desde um ponto de vista claramente funcionalista – de resultados psicossociais considerados negativos ou indesejáveis, sobre o substrato de uma concepção (aberta ou velada) idealista ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida como um dado factual ineliminável (Netto, 2006:117-8)

Na década seguinte, à revelia do regime militar que impedia encaminhamentos de propostas baseadas em reflexões ideológicas e políticas, parte da categoria profissional ousou, ao criticar tanto o poder constituído quanto os conceitos técnicos preconizados na perspectiva modernizadora. Esse incipiente movimento contestatório se expressou na experiência desenvolvida pela Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Belo Horizonte/MG, cujo mérito foi o de trazer para o debate profissional alguns dos pressupostos da teoria marxista (Simionatto, 1999).

Netto (2006) ao analisar o movimento de reatualização do conservadorismo – afirmou que os seus representantes se apoiaram em critérios holísticos orientados por uma fenomenologia existencial e por uma ética cristã. Esses conceitos foram expressos principalmente na tese de livre docência de Anna Augusta de Almeida (1978). Assim práticas ajustadoras do Serviço Social tradicional foram negadas, optando-se por um processo de ajuda psicossocial.

Para Netto (op. cit.), o enfoque fenomenológico caracterizou-se também pela vinculação imediata às condições históricas da existência humana, numa dimensão de projetos individuais, distanciando-se das relações entre as estruturas determinantes e a realidade imediata em que atua o assistente social. Para tanto, os profissionais utilizaram técnicas que criaram condições para que cada homem, a partir da problematização de sua existência ou de sua realidade, alcançasse novos níveis de consciência que lhe permitissem integrar-se criticamente na sociedade, capacitando-o e conscientizando-o.

Netto (idem) chamou a atenção para o predomínio da psicogilização das relações sociais: este fenômeno acontece quando se remete à análise individual o que deveria estar centrada na ordem social.

Iamamoto (2000) ao se referir a essa vertente citou que se instaurou na profissão uma tendência transclassista, pois nesta ótica todos podem ser clientes potenciais do Serviço Social, visto que os problemas relacionais e afetivos são comuns a todas as classes sociais.

A autora analisou também que, naquele contexto histórico, as questões de economia política transformaram-se em problemas assistenciais e os direitos da utilização de conquistas sociais do proletariado se transformaram em concessão de benefícios, os quais não eram vistos como direitos, mas como respostas às situações de carências, de desvios de personalidade etc.

Na década seguinte, o Serviço Social se aproximou novamente ao marxismo, cujo mérito consistiu no rompimento do compromisso com o projeto do Estado autoritário do regime militar. Essa ruptura pôde ser percebida na operacionalização de proposições que procuravam estabelecer condutas “revolucionárias” para a população demandatária dos serviços sociais.

Yazbek (1999) ao analisar o mesmo período, afirmou que se nas décadas anteriores, a matriz positivista apontava os fenômenos sociais como isolados e unilaterais<sup>16</sup>, nas décadas seguintes a vertente marxista emergente remeteu a profissão à consciência de sua inserção numa sociedade de classes. No entanto, a autora alertou quanto ao que chama de “marxismo equivocado”, haja vista que os profissionais passaram a recusar a via institucional e as determinações sócio-históricas da profissão, como se estas atitudes fossem decorrentes do pensamento de Marx.

---

<sup>16</sup> Atitude que levou o profissional a se ocupar com a operacionalização das políticas sociais sem questioná-las, visando antes de tudo eliminar qualquer disfuncionalidade da ordem social, inserindo-a no campo da patologia social.

Ainda em relação ao período acima, Netto (2006) denominou-o de vertente marxista, no qual os profissionais aproximam-se do marxismo, sem o recurso do pensamento de Marx.

Cabe ressaltar ainda que no período acima, a família foi também considerada como o lócus da reprodução da desigualdade social, concepção esta que fez com que a profissão se distanciasse tanto do indivíduo como da família.

Porém, no período que vai do final dos anos 70 ao início da década de 80 do século passado, é preciso destacar o significativo da prática profissional do assistente social. Na década de 1980, o momento histórico exigia o fortalecimento da sociedade civil e este novo panorama, por sua vez, passou a exigir dos profissionais a busca de novos referenciais para a prática profissional. Desta feita, a profissão passou a ser permeada pelo pensamento de Gramsci<sup>17</sup>.

A este respeito, Martinelli (2003) citou que parcela significativa dos assistentes sociais passou a participar tanto dos movimentos sociais como da prática política da classe operária. A autora ressaltou ainda a responsabilidade desses profissionais pela nova concepção da assistência social brasileira inserida na CF/1988, colocando-a no patamar de política pública, ao lado da saúde e da previdência social.

Os assistentes sociais também exerceram papéis fundamentais na defesa dos direitos sociais que seriam estabelecidos na CF/1988.

---

<sup>17</sup> Antonio Gramsci (1891-1937), autor italiano que nas últimas décadas influenciou (e influencia!) o debate político e universitário de nosso país, contribuindo com a renovação do marxismo brasileiro. No ano de 1926, Gramsci foi preso em Roma em decorrência de ser militante comunista e por fazer parte da resistência antifascista italiana. Da prisão, esse autor relatou sua experiência numa extensa correspondência aos parentes e aos amigos, cujos conteúdos foram catalogados e receberam os nomes de Cadernos do Cárcere e Cartas do Cárcere. As publicações começaram ocorrer a partir de 1938. Para Gramsci, “a teoria social de Marx não é constituída por dogmas, mas por propostas que precisam ser compreendidas a partir de diferentes momentos do movimento histórico. Isso porque o marxismo é pensamento e ação; ou seja, a história é um processo dialético de conservação/renovação.” (Coutinho, apud Simionatto, 1999: 36).

Paradoxalmente, no final da década de 1980, nos cenários econômicos e nos sociais dos países latino-americanos, a política neoliberal e mundialização do capital financeiro avançaram significativamente, reduzindo o espaço dos movimentos operários e sociais.

No Brasil, as trajetórias dos governos brasileiros apresentaram uma verdadeira incompatibilidade com a democracia, conforme apontado no primeiro capítulo desta tese e confirmado por outras duas estudosas das políticas sociais no Brasil.

O referido drama crônico, identificado por Fernandes (1987), ao caracterizar nossa transição conservadora para a modernidade, revela-nos, dentre outros aspectos, um país marcado pela restrição da democracia, mesmo em períodos aparentemente democráticos, a exemplo do intervalo entre 1946-84 ou de 1989 até os dias de hoje... e só a partir da Constituição de 1988, incorporamos mecanismos de democracia participativa, como os Conselhos. Assim, nossas marcas são mais correntemente: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor. (Behring e Boschetti, 2007: 180-1)

É possível afirmar que a cultura apontada pelas duas autoras ainda se mantém em nosso país, em consequência da inexistência de uma política voltada para a educação da população brasileira e devido à “ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos” (Costa, 2006: 110).

Para Yazbek (1999), no cenário social brasileiro, a justiça tem sido substituída pela caridade e/ou solidariedade civil, mola propulsora da refilantropização da questão social<sup>18</sup>, transferindo para a sociedade a incumbência de enfrentar a pobreza e a exclusão social, subordinando-a a políticas de estabilização da economia.

---

<sup>18</sup> Sobre este tema, ver textos de Maria Carmelita Yazbek publicados nos Cadernos Abong nºs 3, 11 e 30, na Revista de Política Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA e na Legislação Brasileira para o Serviço Social: coletânea de leis, decretos e regulamentos para instrumentação da(o) assistente social organizada pelo CRESS/São Paulo, 9ª Região em 2006.

Como bem salientou a autora, novas questões se colocaram ao Serviço Social, quer do ponto de vista de sua intervenção, quer da construção de seu corpo de conhecimento. Isto porque, no bojo das intervenções sociais são construídas formas despolitizadas da abordagem da questão social.

Infelizmente, cabe ressaltar que em se tratando de justiça social, o pensamento mais prevalente no Brasil resume-se ainda no seguinte: “a questão social é uma questão de polícia” (Dallari apud Vieira, 2007).

Feitas estas considerações a respeito da trajetória do serviço social no cenário brasileiro, no próximo capítulo, além de apontar alguns autores que trazem reflexões sobre os atendimentos às famílias, independentemente do referencial teórico-metodológico utilizado por eles, procuro tecer reflexões sobre alguns dos impasses nessa área a serem enfrentados pelos assistentes sociais.

#### 4. O SERVIÇO SOCIAL E OS ATENDIMENTOS ÀS FAMÍLIAS

Perguntar pela identidade do serviço social... significa perguntar por seu papel no processo de produção de novas relações sociais e de transformação da sociedade, tendo presente que cada momento tem em si a força do inaugural, o impulso criador do novo!

Maria Lucia Martinelli, 2003

O levantamento feito neste capítulo teve a finalidade de apreender o significado do trabalho profissional do assistente social neste país marcado por profundas desigualdades, cujas políticas – incluindo a da assistência social – vêm contribuindo para perpetuar uma lógica contrária ao universo ético-político libertário e igualitário proposto pelo Código de Ética que norteia a profissão.

Iamamoto (1983) ao procurar compreender o significado do exercício profissional na produção e reprodução das relações sociais, propõe a apreensão dos fios que articulam prática profissional às estratégias das políticas de classe. Para a autora, o desvelamento da vida cotidiana implica em ir além da máscara social.

A prática profissional nesta perspectiva não é possível sem o conhecimento teórico e político necessário para atuar nas demandas oriundas do enfrentamento da questão social. Para tanto, a articulação do particular com o universal é necessária, pois não há demandas do cotidiano que não sejam polarizadas por interesses contraditórios das classes sociais.

Netto (1996), por sua vez, argumenta que a reafirmação das bases teóricas do projeto ético-político, teórico metodológico e operativo, centrada na tradição marxista, não pode implicar na ausência de diálogo com outras matrizes de pensamento social, nem significa que as respostas profissionais aos desafios desse novo cenário de transformações possam ou devam ser homogêneas, embora possam e devam ser criativas e competentes.

Quanto da análise de muitos projetos de projetos de atenção à família, verifica-se que nem sempre eles coadunam necessariamente à análise de Netto (2006), Iamamoto (1983) ou Yazbek (1999), que se referem sucessivamente a psicogilização das relações sociais, ao compromisso com a qualidade dos serviços prestados ou à politização da questão social.

Isto, porém, não significa descartar a contribuição dos vários autores, independentemente do referencial teórico-metodológico utilizado.

Szymanski (2002), por exemplo, identifica o viver em família como experiência de cuidado mútuo. Simultaneamente, analisa as novas formas de organização familiar para o enfrentamento dos desafios de um mundo em mudança.

A autora argumenta que olhar para o agrupamento familiar significa percebê-lo como um núcleo em que as pessoas se unem por razões afetivas, no contexto de projetos de vida em comum, em que compartilham um cotidiano, e, no decorrer das trocas intersubjetivas, transmitem tradições, planejam futuros, acolhem-se, atendem os idosos, formam crianças e adolescentes.

Nesta perspectiva, Szymanski (op.cit.) analisa que as práticas educativas podem traçar caminhos seja para a indiferença – o que implica em desconsideração, impaciência, intolerância ou negligência – que se constituem em formas de ser “contra” o outro; seja para a dependência ou a dominação – que significa um modo de “saltar sobre o outro” impedindo-o de cuidar de si – representando uma preocupação excessiva com a segurança e o bem-estar do outro; seja para a liberdade – o que inclui a consideração, o respeito, a paciência, a tolerância e a esperança – que são formas de ser “com o outro”.

Ao direcionar as práticas educativas para os caminhos da liberdade, a autora trabalha o que significa ser “com o outro” na família em um mundo em mudança, onde a estrutura familiar é questionada e passível de novos arranjos.

Em seus textos, a autora aponta questões (às quais análises marxianas nem sempre dão conta) a serem respondidas nos projetos educativos: Que



tipos de práticas educativas e de socialização favorecem o desenvolvimento humano, considerando todos os membros da família e o contexto social em que vivem? Como se dá o desenvolvimento tanto do adulto como de crianças, em famílias diferentes daquela considerada nuclear, ou em famílias cujas crianças desde cedo freqüentam creches? Como compreender o alcoolismo e a drogadição em adultos, adolescentes e crianças, e quais as intervenções são mais favoráveis à sua superação? Como as condições de violência doméstica, física e psicológica afetam o desenvolvimento humano? Como compreender as consequências de condições sociais mais amplas – desemprego, violência e pobreza – na vida das famílias e quais as possibilidades de intervenção mais eficazes?

As respostas às questões acima – a serem construídas juntamente com a população atendida – podem colaborar para o seu processo de emancipação, na medida em que ela própria identifica suas reais necessidades. A autora alerta, ainda, que a socialização dos integrantes da sociedade depende, dentre outras ações, que se disponibilize a essa população o conhecimento já acumulado nas pesquisas das áreas social, educação e saúde.

Nunes (2004), por sua vez, ao tratar dessa construção de conhecimento, considera que deva se partir de processos que: não justifiquem ou confirmem a exclusão e a dominação; não colaborem para o silenciamento dos homens, das mulheres e das crianças; resultem de uma intersubjectividade democrática entre assistente social e os indivíduos e as famílias, com os quais se realiza a intervenção; proponham numa linha fenomenológica: observar, explicar, prever, intervir, sistematizar e avaliar – avaliação essa que, para a autora, pode levar o profissional a se libertar da prática rotineira.

A autora defende também a tese de que a multiplicidade de riscos que hoje os cidadãos vivem no plano individual e coletivo deva se constituir em objeto de atenção para o Serviço Social, visando o reequacionamento crítico de seus fundamentos teórico-metodológicos no contexto da regulação social das políticas sociais.

Nunes (op.cit.) parte da hipótese de que o assistente social tem possibilidades – dentro dos limites da sociedade de mercado – de contribuir para o desenvolvimento de condições que proporcionem e resultem mais autonomia e emancipação dos grupos socialmente excluídos. Tendo em vista a normalização e o controle social previstos em diversos programas de assistência social, a autora reconhece que a crise da sociedade do trabalho ao solapar os indivíduos, faz com que os direitos sociais deslizem para o campo restrito e tutelador da ajuda, em nome da difusão da solidariedade.

A autora tem como princípio norteador de suas ações a emancipação dos indivíduos. Nesse sentido, retira a profissão da burocracia e do campo prático-moral, afastando-se de movimentos deterministas que negam o movimento da História. Ela propõe a construção de uma cadeia de ações a partir de relações concretas.

Nunes (idem) reconhece a dinâmica da profissão do Assistente Social como atividade que se encontra historicamente associada às manifestações da desigualdade social, considerando a assistência social como parte da cadeia de regulação social do Estado Providência. Isto significa que esta política não pode ser tomada independentemente de sua articulação com os modos de produção da cidadania por parte do Estado – particularmente da política da Segurança Social, entendida em seu país (Portugal) como sistema integrado previdencial e assistencial de proteção social.

Para a autora, a dinâmica do Assistente Social ao implementar uma política social, deve compreendê-la em relação: ao seu contexto institucional; às alterações que o papel do Estado vem sofrendo em razão dos processos de globalização; e a ressignificação da cidadania – considerando a transição em curso da sociedade capitalista e os Novos Movimentos Sociais.

Tanto Nunes (idem) quanto Szymanski (2002) priorizam a linguagem como a chave que abre novas possibilidades de ressignificação da cidadania. Ambas criticam procedimentos que valorizam a burocratização em detrimento

dos clientes<sup>19</sup>, e reforçam compromissos voltados aos interesses dos grupos sociais fragilizados e oprimidos.

Nos projetos de atuação apresentados pelas duas autoras, o sujeito coletivo dá passagem ao sujeito individual, sendo este responsável pela forma como se insere num contexto social mais amplo. No entanto, essa posição não é suficiente para que se descarte a colaboração destas duas autoras no tocante às intervenções sociais junto às famílias atendidas pelos assistentes sociais.

É imperioso que se destaque alguns dos impasses encontrados em tempos atuais: período este em que as famílias dos trabalhadores estão sendo vistas como unidade de consumo, apesar dos avanços trazidos com a CF/1988 que garantem direitos sociais já conquistados pela classe trabalhadora e preconiza outros.

Nesse destaque, questionamentos diversos emergem das perspectivas adotadas pelas duas autoras como: é possível dissociar o atendimento às famílias pelos diversos programas de Assistência Social, desconsiderando os impactos da adoção da política neoliberal? Como fica a questão da solidariedade numa sociedade que prega o individualismo como garantia de sobrevivência?

As respostas às questões acima se relacionam, conforme reflexões expostas nos capítulos I, II e III desta tese, à compreensão de como a adoção da política neoliberal – tanto pelos países pobres como pelos ricos – tem favorecido a concentração de renda e o aumento do desemprego, identificando os impactos destes dois fatores na vida cotidiana dos indivíduos e de suas famílias.

É preciso considerar também que a adoção de um receituário que piora as condições de vida dos trabalhadores e aumenta a concentração de riquezas não se faz sem apelos ideológicos. No nível individual, talvez o apelo mais

---

<sup>19</sup> Terminologia utilizada por ambas ao se referirem aos usuários da assistência social.

perverso seja o de responsabilizar individualmente as pessoas pela situação social na qual se encontram, retomando a tese de que cada um é responsável por se esforçar para adquirir bens e serviços necessários à sua sobrevivência.

Outro elemento que evidencia a adoção do receituário neoliberal é a ausência de boa parte da classe trabalhadora nos espaços de participação cívica e de debate político. Esses espaços, por possibilitarem discussões críticas e propositivas, poderiam instrumentalizar pressões para a ampliação dos direitos sociais e a superação da posição de subalternidade – a qual valoriza o “agradecimento pela ajuda recebida” – abrindo as portas para o coronelismo e o assistencialismo, ambos tão presentes ainda no cenário político brasileiro.

Assim a adoção da política neoliberal por países como o Brasil tem subalternizado cada vez mais as famílias brasileiras das camadas empobrecidas – subalternização que pode ser observada na hipocrisia de responsabilizá-las (desconsiderando a responsabilidade constitucional do Estado) pela função de proteger seus membros mais fragilizados (crianças, adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais, e outros) sem lhes oferecer os meios necessários.

Aproveitando-se do discurso da inclusão social, o portador da doença mental sai dos cuidados dos hospitais psiquiátricos para ser cuidado pela família, acontecendo o mesmo com o idoso, o portador de necessidades especiais etc. Em consequência no cotidiano profissional imperam ações de cunho moralizador e disciplinador, responsabilizando as famílias pelos atendimentos recorrendo para tanto ao discurso da inclusão familiar e da cidadania.

Em síntese, o Poder Público se desonera da responsabilidade de arcar com as despesas inerentes a estes tipos de cuidados, levando o Assistente Social à busca das famílias para sensibilizá-las da importância delas se organizarem para receberem os seus “doentes”, trazendo como consequência a fragilização da família como um todo (França, 2006). A criação de serviços

públicos para atendimento dos familiares que vivem situações fragilizadas não tem ocorrido na mesma proporção que ocorre a sobrecarga das famílias.

Portanto, não basta transferir recursos financeiros às famílias, sobrecarregando-as de responsabilidades que não têm condições de assumirem sozinhas, seja na área da saúde, da educação, da assistência social, da habitação, do lazer, da alimentação etc.

Por outro lado, os programas sociais na contemporaneidade ainda são articulados a partir da focalização, privatização e descentralização dos programas sociais, apesar da CF/1988 estabelecer um reordenamento das ações assistenciais a partir da Assistência Social como política pública (Draibe, 1998) e o SUAS ainda não funcionar, como previsto na nova Política Nacional de Assistência Social.

Ainda em relação às intervenções sociais na área da família, cabe ressaltar grande número de projetos e/ou programas sociais que têm como premissa elevação da auto-estima da população atendida, sem aprofundar o debate acerca da organização social e das políticas que favorecem o aumento da pobreza. É ainda o resquício, a meu ver, da psicogilização das relações sociais, aliada à cultura da auto-ajuda que tem permeado muitos trabalhos juntos às famílias usuárias de serviços sociais.

Mioto (2004) alerta também sobre a tendência dos profissionais focalizarem os trabalhos em famílias em situações-limites e não nas cotidianas, citando a ausência destas últimas no foco das políticas públicas. O atendimento a essas famílias poderia prevenir o surgimento das situações-limites.

Para se trabalhar com famílias é necessário partir do princípio de que na área da assistência social, na grande maior parte das vezes, os temas estão inscritos no contexto das relações familiares, como por exemplo, o desemprego, o trabalho infantil, a violência sexual, a violência doméstica, a violência de gênero, a violência de geração e de etnia, a drogadição etc.

Temas estes que estão relacionados às formas pelas quais a sociedade se organiza na atualidade e que incidem fortemente no contexto das famílias.

Para avançar de uma posição de tutela e controle para uma condição de parceria e de cidadanização das famílias, Mioto (1997) afirma que é necessário vincular os trabalhos com famílias às mudanças efetivas no espaço social, partindo de reflexões sobre os modelos assistenciais que os permeiam.

A construção de uma sociedade democrática implica, portanto, em encontrar caminhos que possam colaborar para a superação dos impasses do Estado capitalista, pois vivemos em um período em que as famílias dos trabalhadores estão sendo vistas como unidade de consumo, apesar dos avanços trazidos pela CF/1988.

Nesta perspectiva, no próximo capítulo abordarei a legislação vigente, com destaque ao atendimento aos direitos à convivência familiar e comunitária, considerando a CF/88, a Loas, o SUAS e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, legislação esta que redesenha novas responsabilidades e competências para municípios, estados e União na área da assistência social.

## 5. A LEGISLAÇÃO ATUAL E OS ATENDIMENTOS ÀS FAMÍLIAS

*As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.*

Carlos Drummond de Andrade, 1989

A CF/1988 incluiu a assistência social no campo da seguridade social, compreendendo esta um conjunto integrado de ações que podem ser de iniciativa tanto dos Poderes Públicos quanto da sociedade civil, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Cabe ressaltar que o documento constitucional estabeleceu também que a competência da organização da seguridade social *cabe ao Poder Público, objetivando, dentre outros, a universalidade da cobertura e do atendimento; a equidade na forma de participação no custeio; o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.*

Ao tratar dos Direitos Fundamentais, o documento constitucional dedicou os dois primeiros capítulos do item II aos direitos e deveres individuais e coletivos e aos direitos sociais, sendo estes: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Em seu título III, o documento constitucional tratou da Organização do Estado, sendo que no capítulo II, referente à União, dedicou o artigo 23 à definição das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, definindo responsabilidades no que tange à execução das seguintes atribuições: cuidar da saúde e da assistência pública; proporcionar os meios de acessos à cultura, à educação e à ciência; promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e saneamento básico e, por fim, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Quanto ao financiamento, o artigo 195 da CF/1988 definiu que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

No artigo 203, que trata da assistência social, especificou dentre seus objetivos, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, destinando um item especial ao amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

Portanto, a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado passou a fazer parte do campo da Política de Seguridade Social não contributiva que provê os mínimos sociais que garantam o atendimento das necessidades básicas daqueles que necessitam da assistência social.

As determinações da CF/1988 acima citadas foram regulamentadas pela Loas, assinada em dezembro de 1993, a qual teve por fim assegurar o que havia sido alcançado pela Constituição, ao explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social, a fim de compatibilizá-la com o estatuto de cidadania, do qual a população agora tem por direito instituído (Pereira, 1996).

Desta forma, a Loas, em seu artigo 1º, estabeleceu que “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.

Em seu artigo 2º, a Loas, incluiu em primeiro lugar, no elenco dos objetivos da assistência social, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e em seguida, o amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

Em seu artigo 4º, a Loas elencou os princípios que regem sua aplicação, apontando em primeiro lugar a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica. Isto significa que o



Estado e a sociedade devem dar preferência ao atendimento das necessidades populacionais, sem deixar de fazê-lo por razões econômicas.

O princípio seguinte, da universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas, teve o sentido de tornar as políticas de assistência acessíveis a todos que delas necessitam e de ampliar sua ação pelas possibilidades – por elas proporcionadas – de acesso às demais políticas públicas.

A esse princípio segue o que determina o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Reforçando a idéia da universalidade, o próximo princípio garante a igualdade de direito no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.

O outro princípio, também ligado à questão da universalidade e a facilitação do acesso pela informação, determina a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Em consonância com a legislação acima, a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, aprovou a implementação em todo território nacional do SUAS, criando nova arquitetura para o funcionamento da assistência social no país, que vai ao encontro do projeto ético-político dos assistentes sociais, preconizado no atual Código de Ética Profissional conforme resolução Cfess, de 13 de março de 1993.

Yazbek (2004) ao se referir à arquitetura acima, definiu-a como um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam.

Na sequência, o CNAS em reunião realizada em dezembro de 2005, aprovou a nova PNAS–NOB, documento no qual definiu o funcionamento do

SUAS, que estabelece a responsabilidade estatal pela proteção social da população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco.

Portanto, a construção do novo sistema para a assistência social seguiu as diretrizes da CF/1988 que regularam, em nível nacional, as relações da sociedade brasileira no campo da assistência social, instituindo um sistema de garantia de direitos sociais, cujos objetivos centrais são: erradicação da pobreza e da marginalização social, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais.

O SUAS constitui avanço no sentido de garantir o funcionamento de um sistema de direitos à população usuária dos serviços sociais, no que tange à saída da assistência social do campo da benemerência e/ou filantropia para o da política pública.

Para tanto, a atual legislação estabeleceu um sistema público, cuja principal mudança se encontra na “exigência da implantação de conselhos, planos e fundos, enquanto instrumentos básicos da descentralização, democratização que possibilitam o acesso ao financiamento público” (Caderno SUAS 2, 2008: 24).

Assim, o SUAS prevê a organização dos serviços na área assistencial, de tal modo que cabe aos municípios, aos estados e à União, assumirem cada qual a sua tarefa, mas de modo integrado com as ONGs. A esta organização dá-se o nome de Rede Socioassistencial, cujo comando central cabe ao Estado que deverá atuar em parceria com a sociedade civil.

No âmbito municipal, com o fim de viabilizar a aproximação ao cotidiano das vivências individuais e familiares, a atual política de assistência social preconiza a municipalização dos serviços, dos programas e dos projetos a serem executados pelo Poder Público também em parceria com as ONG, integrando a rede de serviços existente no município.

Essa nova matriz, ao assumir a família como “sujeito de direitos”, previu para o funcionamento do SUAS a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, criando mecanismos específicos para tanto.

Portanto, a atual política da assistência social tem como eixo a garantia de seguranças específicas: de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiares. A segurança de sobrevivência visa garantir que todos tenham uma forma monetária para provê-la, independentemente de suas limitações para o trabalho, não significando, porém, que a garantia desta segurança exclua as demais garantias pertinentes ao rendimento financeiro e à autonomia familiar, pois estas são igualmente previstas na legislação. A segurança de acolhida visa proteger e recuperar as condições de convivência de famílias e indivíduos em situação de abandono e isolamento.

Para proteger as famílias das situações de risco nos aspectos que se relacionam à sobrevivência até a necessidade de fortalecimento das relações familiares e comunitárias, o SUAS estabeleceu a criação dos CRAS<sup>20</sup> e para os atendimentos que envolvam situações de risco pessoal e social, os municípios devem oferecer atendimentos de proteção especial de média complexidade a serem realizados nos Centros de Referências Especializados em Assistência Social – CREA<sup>21</sup>, sendo que estes serviços podem atender a uma região ou um município.

Nesta nova ordem na área da assistência social, os CRAS constituem a “porta de entrada” dos usuários dos serviços sociais que necessitam de apoio para superação de suas dificuldades, cujas ações devem acontecer em contexto familiar e comunitário, recebendo o nome de Proteção Básica. Ao conjunto de ações realizadas pelos CREA dá-se o nome de *Proteção Especial*.

---

<sup>20</sup> O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano em cada território de 5000 famílias. A lei prevê que os diagnósticos das situações familiares devem ser feitas a partir do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, que ao executar e ao coordenar a rede serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, buscará integrar-se com outras políticas sociais.

<sup>21</sup> O CREA envolve serviços que visam proteção especial às famílias e indivíduos que vivem em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Em seguida, o SUAS também prevê a criação de uma rede especial de alta complexidade voltada àqueles que perderam os vínculos familiares e que vivem em situação de risco pessoal ou social. Esses serviços podem ser realizados também por meio de consórcios intermunicipais.

Para a Proteção Integral às pessoas que perderam os vínculos familiares e comunitários, a parceria dos CREA com o Sistema de Garantia de Direitos, em última análise, deve atuar no sentido de que sejam criados equipamentos que garantam a possível recuperação das condições de convivência de famílias em situação de abandono e isolamento. Esses equipamentos, por sua vez, devem contar com programas de acolhimentos, cujas metodologias garantam o fortalecimento dos vínculos familiares, nos casos que couber e de convivência comunitária para todos os casos, sempre com apoio dos CREAS.

Conforme a legislação vigente na área da infância e da adolescência, é possível afirmar que os Conselheiros Tutelares seriam os parceiros propícios para atuarem junto aos CRAS e aos CREAs, pois esses três órgãos – cada qual com sua especificidade – têm como objetivo central evitar a judicialização de questões que podem ser resolvidas no contexto familiar e comunitário. Por sua vez, os CREAs em algumas situações específicas, constituem também os parceiros legais no Sistema de Garantia de Direitos, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Órgãos Executivos e outras Promotorias voltadas à garantia dos direitos humanos.

Cabe destacar que, em relação às crianças e aos adolescentes, em 12 de novembro de 2004 o MDS já havia criado a Comissão Intersetorial para a Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que foi composta por representantes do próprio Ministério e dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, IPEA, CONADE, CONANDA, CNAS e Associação Nacional dos Defensores Públicos, convidando ainda, em caráter permanente, representantes de outros órgãos para fazer parte da mesma, como: Frente Parlamentar da Adoção, Unicef, ABMP, Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares, FONSEAS,

CONGEMAS, Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção e RENIPAC.

Assim, com representação de várias esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, elaborou-se o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado tanto pelo CONANDA quanto pelo CNAS.

Ainda em relação à infância e à adolescência é importante ter presente a consonância do Plano acima citado com a Lei Federal nº 12.010/09<sup>22</sup>, por ela incluir dispositivos legais que garantam convivência familiar e comunitária à população infanto-juvenil. Para este estudo, destaco a inclusão do parágrafo único ao artigo 100 do ECA, onde constam os princípios que devem reger a medidas protetivas que são:

I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

---

<sup>22</sup> Embora chamada de Lei de Adoção, em seu bojo contém os dispositivos que garantem a excepcionalidade e a provisoriedade do Acolhimento Institucional, estabelecendo a obrigação de assegurar a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta” somente quando esgotados os recursos na manutenção da família biológica.

IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;

V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;

VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente;

VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada;

IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente;

X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta;

XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;

XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a

participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos § 1º e 2º do art.28 desta Lei.

Baptista (2009) destaca a responsabilidade primária e solidária do Poder Público, ou seja, são as 03 (três) esferas de governo que devem garantir a efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

Pelo princípio estabelecido no Item III, o Poder Público é responsável – em consonância com as especificidades de suas diferentes instâncias relacionadas às questões da infância e da adolescência – pela qualidade, regularidade e universalidade de acesso a esses direitos. Nesse sentido, cabe-lhe (juntamente com organizações representativas da população que compartilham dessa responsabilidade) fiscalizar, monitorar e supervisionar as políticas no sentido de garantir que as mesmas expressem o espírito da lei e mobilizem decisões éticas, políticas e operacionais que tornem viáveis o enfrentamento do desafio posto por essa responsabilização.

O Poder Público, portanto, deve garantir a efetividade de uma supervisão técnica, interprofissional, de apoio às ações institucionais voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes em acolhimento institucional ou familiar e às suas famílias.

No que tange aos diagnósticos sociais que envolvem a responsabilidade parental e a prevalência da família quando da aplicação das medidas protetivas, cabe lembrar o artigo 23 do ECA que estabelece “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”, uma vez que este dispositivo legal exige uma acuidade nos diagnósticos sociais elaborados pelos mais diversos profissionais que atuam nessa área, pois são muito tênues as linhas que separam pobreza, negligência e abandono.

É preciso investir no exercício diário de identificar o que é responsabilidade da família, distinguindo-a das responsabilidades do poder público, pois na prática, o que se tem observado é responsabilizar a família, em detrimento à responsabilização do poder público.

Quanto aos princípios acrescidos ao artigo 100 do ECA também se destaca a consonância de seus dispositivos legais com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e com o SUAS.

Com relação ao SUAS, este já está funcionando em cerca de 70% dos municípios brasileiros, haja vista os dados fornecidos pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome – Sr. Patrus Ananias – em palestra já referida nesta tese realizada em agosto de 2009.

Portanto, o SUAS está proposto para um país que conta com 5561 municípios, dos quais: 73% possuem até 20.000 habitantes; 17% possuem de 20.001 a até 50.000; 6% possuem de 50.001 a até 100.000; 3,7% possuem de 100.001 a até 900.000 e 0,3% possuem mais de 900.001<sup>23</sup>.

O município de SBC com seus 801.580 habitantes fazem parte dos 3,7% dos municípios brasileiros, conforme apontado em estimativas do IBGE – Censos Demográficos no ano de 2008.

Porém, como já citado na Introdução desta tese a legislação por si só garante a politização da abordagem da questão social na implementação das políticas sociais, motivo que me levou à realização desta pesquisa, ou seja, como os assistentes sociais dos CRAS de SBC têm configurado suas ações na atualidade.

---

<sup>23</sup> Dados extraídos da versão popular da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, intitulado SUAS – Tempo de Construção, cuja publicação coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social. Ano: n/c.



Assim, na próxima parte desta tese discorrerei sobre a pesquisa propriamente dita, sendo que no sexto capítulo relato os passos iniciais dados para a realização da pesquisa que realizei em campo, termo aqui considerado como “o recorte espacial que diz respeito à abrangência, em termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto da investigação”. (Minayo, apud Minayo, 2007: 62).

## **PARTE II**

## 6. TRAJETÓRIA INICIAL DO TRABALHO DE CAMPO

“Só depois de haver conhecido a superfície das coisas”...  
“é que se pode proceder à busca daquilo que está embaixo. Mas a superfície das coisas é inexaurível”.

Italo Calvino, 1994

Com a finalidade de conhecer a história do município, realizei inicialmente consultas junto à Biblioteca Monteiro Lobato, localizada na área central do município, cujos funcionários, após serem informados sobre o objetivo desta tese, colaboraram na busca de livros e de sites municipais que pudessem ser úteis à intencionalidade desta minha ação.

Em seguida contatei a Secretaria do Desenvolvimento Social e Cidadania – SEDESC que possui dentre outros desafios, o de construir estratégias que possam possibilitar aos moradores – que vivem em situação de risco e vulnerabilidade social – acessarem os serviços públicos que lhes garantam melhores condições de vida.

O contato se deu inicialmente, através da coordenadora dos CRAS, sendo que em seguida a autorização foi concedida, mediante envio de email, onde expus os objetivos da pesquisa e apresentei a pesquisa bibliográfica feita até aquele momento.

Constitui campo funcional do SEDESC<sup>24</sup> a formulação, o planejamento, a coordenação, a execução e a avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento social para as diversas faixas etárias e segmentos populacionais, especialmente no que se refere à assistência social e defesa dos direitos do cidadão:

---

<sup>24</sup> Dados extraídos do site [www.saobernardodocampo.sp.gov.br](http://www.saobernardodocampo.sp.gov.br) em 13 de junho de 2010.

I - Administração e prestação de serviços nas áreas de assistência social à comunidade em geral;

II - Gestão social, assessoramento técnico às entidades sociais conveniadas e administração dos recursos da secretaria.

O contato inicial com a SEDESC teve a finalidade de negociar a realização das entrevistas com assistentes sociais dos CRAS. Para tanto, participei de uma reunião prévia com os coordenadores desses serviços, ocasião em que apresentei o conteúdo desta tese com a problematização da questão, trabalhada até aquele momento.

Após alguns dias, a coordenadora da SEDESC agendou as entrevistas com três dos quatro CRAS (Riacho Grande, Vila do Tanque e Batistini), pois um deles – Alves Dias – não tinha agenda disponível.

A coordenadora dos CRAS apresentou posteriormente textos apostilados constando como se procedeu à divisão dos territórios no município, quando da implantação destas unidades assistenciais.

As entrevistas foram realizadas no período de abril a junho de 2010 e feitas nos próprios locais de trabalho das entrevistadas. Elas tiveram cunho exploratório, como objetivo central coletar e analisar as diferentes opiniões em relação à implantação dos CRAS e às atitudes dos profissionais quanto aos atendimentos familiares que estão realizando.

Porém, antes de discorrer sobre o universo da pesquisa, no próximo capítulo, apresento a história do município de SBC, tendo como uma das premissas apontar como a classe trabalhadora – formadas por migrantes e imigrantes – participou do processo de formação da cidade que é o berço da indústria automobilística do Brasil. No final do próximo capítulo será apresentada a divisão dos CRAS no município.

## 7. SÃO BERNARDO DO CAMPO<sup>25</sup>

O contrário da igualdade é a diferença - a desigualdade somos nós que instalamos.

Terezinha Rios, 1993

A partir do século XX, oficializou-se a tradição de que São Bernardo – antiga denominação do município – nasceu na Borda do Campo, mesma região onde existiu a histórica “Villa” de Santo André da Borda do Campo (1550-1560).

De acordo com a versão acima, a formação de São Bernardo tem tudo a ver com a antiga capitania de São Vicente e a formação do município de São Paulo.

Em São Vicente, os recém-chegados de Portugal, ao explorarem o sistema natural de canais do litoral, depararam com duas trilhas que subiam a Serra do Mar: a formada pelo vale do Rio Quilombo chegando ao Vale do Paraíba e a iniciada no Rio Cubatão, seguindo pelo vale do Rio Perequê, tornando possível alcançar os campos de Piratininga, após vencer os dois rios o Pequeno e o Grande. Pela segunda trilha, Martin Afonso de Souza – orientado por João Ramalho transpôs a serra do mar, em 1532.

No entanto, estudos atuais revelam que o município tem origem bem mais recente, haja vista que a localização precisa dessa “villa” ainda hoje é incerta, pois não há conhecimento de qualquer registro arqueológico a respeito.

Como a região era local de passagem àqueles que do Planalto se dirigiam ao porto de Santos, em especial as “tropas” carregando mercadorias e

---

<sup>25</sup> Os dados estatísticos e históricos aqui apresentados foram extraídos em 1.6.2010 do site [www.saobernardodocampo.sp.gov.br](http://www.saobernardodocampo.sp.gov.br) e do SUMÁRIO DE DADOS 2009, documento este elaborado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo – SBC com a finalidade de compreender o papel que a cidade tem na economia regional do Grande ABC, do estado e do país, trazendo simultaneamente informações muito importantes relacionadas aos índices de vulnerabilidade social do município.

que ali faziam pouso, começa a se desenvolver na fazenda dos Monges Beneditinos, um povoado, às margens dos Ribeirão dos Meninos.

O nome – São Bernardo – deve-se à denominação da fazenda dos Monges Beneditinos, onde havia uma capela dedicada ao Santo, ao redor da qual surgiu o primitivo povoado de 1717.

Portanto, o povoado se formou e cresceu em terras particulares dos Beneditinos, motivo pelo qual ele não pôde ser oficializado. No princípio do século XIX, foi transferido para outro trecho do velho Caminho do Mar, onde está hoje a Igreja Matriz. Ali, em 1812, de subúrbio do Distrito de São Paulo, o povoado foi elevado à categoria de Freguesia.

Em 1877 instalou-se, nas terras desapropriadas da fazenda dos Beneditinos, o Núcleo Colonial de São Bernardo que deu nova vida à “Villa”. Constituíram-se quinze linhas coloniais que posteriormente originaram os atuais bairros do município.

Com a exploração da madeira, as serrarias aparecem, registrando a tendência da “Villa”, desenvolvendo assim a indústria moveleira ao lado da têxtil, economias essas que ladearam os períodos econômicos marcados pelo ciclo da cana de açúcar e do café.

Ao final do século XIX, por lei provincial de 12 de março de 1889, a Freguesia foi elevada a Município, cuja instalação ocorreu em maio de 1890. Na época, São Bernardo praticamente abrangia todo o território do atual ABC, cujas regiões se tornariam grandes cidades como São Caetano, Mauá e Ribeirão Pires. Esses bairros ou distritos eram pertencentes ao município de São Bernardo.

Cabe destacar a relação de São Bernardo com o chamado Bairro da Estação que integrava, no início, o território bernadense, o qual, ao se desmembrar, em 1910, recebeu o nome distrito de Santo André.

A partir de 1911, Santo André passou a desenvolver um ritmo de crescimento mais acelerado que o de São Bernardo, em consequência de uma

lei que concedia benefícios fiscais às empresas que se instalassem no município. Ocorreu, porém, que a maioria das novas indústrias optou por se instalar em locais próximos à estação ferroviária, favorecendo assim o distrito de Santo André. Esta opção empresarial marcou o início das disputas entre a sede – São Bernardo e o distrito andreense: os primeiros chamados de “batateiros” e os segundos, de “ceboleiros”, nomes dados em função das agriculturas a que cada região se dedicava preferencialmente.

Como o distrito se tornou uma potência maior que a sede, os prefeitos passaram a despachar ilegalmente em Santo André, mesmo antes que a transferência da sede fosse oficializada. Este fato aconteceu na plenitude da ditadura de Getúlio Vargas que nomeava interventores para os municípios, dando-lhes o direito de nomear prefeitos e plenos poderes para rebaixar municípios a distritos ou vice-versa. O interventor do Estado de São Paulo (Adhemar de Barros) nomeado por Getúlio Vargas assinou em 30 de novembro de 1938, um decreto transferindo a sede do município de São Bernardo para Santo André, rebaixando o primeiro para a condição de mero distrito.

Na década seguinte, surgiu um grupo de descontentes com o rebaixamento acima citado formado por empresários, comerciantes, profissionais liberais, funcionários públicos, operários e populares que começaram a se reunir com o fim de discutir a emancipação do distrito.

Graças à persistência desse grupo e à influência política de seu líder - Wallace C. Simonsen - o decreto lei nº 14.334, de 30 de novembro de 1944, estabeleceu uma nova divisão político-administrativa do estado de São Paulo, na qual elevou novamente o distrito de São Bernardo à categoria de município. No dia 1º de janeiro de 1945, o novo município foi instalado, agora acrescido do denominativo “do Campo”.

O município, ora chamado de São Bernardo do Campo – SBC teve diferentes fases eleitorais: a primeira, que vai de 1553 a 1902, teve seus prefeitos eleitos de forma indireta; a segunda, a partir de 1902 passou a ter prefeitos eleitos diretamente pela população, embora por duas eleições apenas - 1902 e 1914. Na terceira fase (1930 a 1940), o município teve prefeitos

nomeados. E, na quarta fase (1945 a 2009) os prefeitos foram eleitos de forma direta, ainda que de 1964 a 1985, os governadores e os presidentes militares tenham sido eleitos indiretamente.

Pelos estudos realizados pode-se constatar que a história de SBC, não se dissociou do processo histórico-político que ocorria no país. Ambos marcados pelo autoritarismo, pela exploração da mão de obra recém-imigrada, e da disponibilidade de mão-de-obra composta de ex-escravos, de indígenas e de negros.

### **SBC e o desenvolvimento comercial e industrial**

Pelos primitivos e novos caminhos, pelas velhas fazendas, onde se registravam as presenças do português desbravador, do jesuíta, do índio e do negro, no final do século XIX e início do XX, surge o imigrante europeu, majoritariamente o italiano, contribuindo para ampliar a miscigenação já existente desde o Brasil Colonial.

Com relação à imigração italiana, Martins (2003) – ao analisar esse fenômeno em São Paulo, com destaque à região do Grande ABC – cita o medo que os grandes fazendeiros tinham desses imigrantes, acreditando que eles seriam capazes de desorganizar o mundo do trabalho. Esse medo aliava-se à insegurança que esses fazendeiros tinham com o fim da escravidão. Conforme ressalta o autor, não era apenas o medo do novo, mas também o de trocar o certo pelo incerto.

Para inserção desses novos trabalhadores no mercado formal de trabalho foram inventadas muitas modalidades de contratação (op.cit.), às quais os diferentes grupos de imigrantes foram submetidos. É um equívoco partir do pressuposto de que o trabalho escravo foi substituído pelo trabalho assalariado nos mesmos moldes: em meados do século passado, havia ainda a fantasia de que a imigração em massa produzia ao mesmo tempo um trabalho mais lucrativo do que o da escravidão, e a prosperidade pessoal do



imigrante. Como diz Marx (1980), as ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante.

O imigrante, o trabalhador dessa invenção social, era um ser de direitos e um ser de vontades. Mas era acima de tudo um ser de imaginação. O que diferenciava o colono e o escravo, é que o colono podia sonhar o próprio modo de sua inserção na sociedade que com ele nascia. (Martins, 2003: 102-33)

Em São Bernardo, a imigração fez triplicar a população que, por aquela época, não passava de mil habitantes. Esses imigrantes, que se dedicavam ao plantio de batata e de uva, incentivaram a fabricação de vinhos em seus núcleos coloniais (Sumário de Dados São Bernardo do Campo, 2009): famílias tradicionais adquiriram o hábito de tomar vinho acompanhado do tradicional frango com polenta, dando origem aos famosos restaurantes que ainda fazem parte da atração turística da cidade, conhecida popularmente como a “rota do frango com polenta”.

A colônia italiana, portanto, colaborou não só na agricultura cafeeira, como também foi responsável pelo incremento do turismo gastronômico no município.

Quanto à industrialização, não é possível dissociá-la dos ciclos monoculturais da era colonial, haja vista que, a infraestrutura criada para o escoamento das produções açucareira e cafeeira, foi de extrema importância para o desenvolvimento da industrial paulista.

Quanto à infraestrutura que facilitou a industrialização, ela teve início em meados do século XVIII, quando a velha trilha desbravada por Martin Afonso de Souza foi transformada em uma estrada revestida de pedra que recebeu o nome de Calçada do Lorena.

Pela Calçada de Lorena se escoou a produção açucareira que pode ser intensificada. Por sua vez, essa via transformou a vida econômica paulista, pois esta tinha no Caminho do Mar o seu mais importante escoadouro e no Porto de Santos, a grande porta para a exportação açucareira.

A estrada de pedra se tornou obsoleta ao se iniciar – em meados do século XIX – o ciclo do café, pois este passou a exigir um transporte mais eficiente para a sua comercialização. Esta exigência viabilizou a maior inovação tecnológica dos transportes terrestres na época: a construção da estrada de ferro Central do Brasil, financiada pelo capital inglês.

Na primeira metade do século XX, outra mudança significativa para a fase do desenvolvimento industrial acabou acontecendo, ou seja, a construção da primeira estrada de concreto da América do Sul – uma reconstrução da estrada do caminho do mar – possibilitando assim o uso de veículos a motor.

No entanto, as estatísticas demonstraram que o Caminho do Mar já não dava mais conta da intensidade do tráfego de veículos, com média mensal de 18537 automotores, entre os quais 6706 eram caminhões. Esse aumento acabou provocando a necessidade da construção de uma estrada de rodagem que fosse capaz de suportar o tráfego intensificado nas últimas décadas. A construção da Via Anchieta começou em 10 de julho de 1939 e foi inaugurada em 22 de abril de 1947, mas concluída no ano de 1953.

Eram homens calejados e simples, de olhares desconfiados e aparência dura, com o espírito voltado para o crescimento individual: os trabalhadores do DER, vieram de Estados brasileiros pobres e do interior de São Paulo para construir a grande rodovia nacional, a Via Anchieta dos anos 40, de engenharia moderna e voltada para vencer os obstáculos da traiçoeira Serra do Mar... Quando a estrada estava sendo construída, os trabalhadores moravam perto do serviço, em pequenos núcleos de casinhas de madeira. Em 1950, o DER resolveu concentrar todo mundo num único acampamento. A área escolhida foi a do quilômetro 18,5 no terreno do IAPI Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (órgão extinto, hoje englobado pela Previdência). O acampamento resiste, apesar de sua desfiguração. E os trabalhadores esperaram até o fim da vida, que o governo regularizasse a posse da terra. Seria, enfim, o reconhecimento oficial do trabalho pioneiro que cada um realizou. (Medici, 1984)

Portanto, não foi por acaso, que na década seguinte, o processo de instalação da indústria automobilística, acabou acontecendo na região do ABC, processo esse que foi impulsionado pelo Governo JK (1956-61). O marco deste Governo aconteceu em 03 de janeiro de 1958, quando o presidente da república assistiu ao lançamento do primeiro fusca “*made in Brasil*”. Neste dia, JK fez um passeio na fábrica da Volkswagen, instalada em SBC.

Como vimos no capítulo I desta tese, no período desenvolvimentista iniciado por JK, o Estado passa a ter a incumbência de criar a infraestrutura necessária: energia elétrica, sistema de transportes, incentivos fiscais para o setor privado, financiamentos, e até a oferta de serviços básicos ao processo industrializado para facilitar a industrialização que se acreditava ser capaz de livrar o país da condição de subalternidade em relação aos países credores.

Corroborando a tese de Costa (2006) acerca dos impasses do sistema capitalista – por não haver poupança interna no país – JK recorreu aos cofres públicos internacionais para investir milhões de dólares no processo de nacionalização das montadoras de veículos que se instalaram em SBC, desde a pioneira Volkswagen.

O desenvolvimento brasileiro que contou com recursos financeiros internacionais apenas para financiar a industrialização que emergiu na década de 50, fez com que fossem colocadas em evidência as contradições entre capital e trabalho, manifestadas no aumento das desigualdades, dos desequilíbrios e das tensões sociais.

As relações entre os diferentes países e a ação das empresas multinacionais num ambiente de concorrência exponenciada pressionaram os diferentes estados a mudar sua forma de atuação na regulação social. Com as idéias liberais se buscaram mudanças na legislação trabalhista e previdenciária a fim de reduzir custos com a força de trabalho, bem como ampliar a liberdade de ação do capital, especialmente do setor financeiro. (Costa, 2006:156).

Não por acaso, portanto, em SBC, junto com as grandes montadoras de veículos surgem favelas, como opção de moradia àqueles operários, cujos salários recebidos não permitiam melhoria de qualidade de vida dos trabalhadores e suas famílias.

Outro símbolo das contradições sociais da época está no surgimento dos boiasfrias urbanos: trabalhadores braçais sem registro em carteira que descarregavam diariamente caminhões que traziam matérias primas desembarcadas no Porto de Santos. Esses descarregamentos aconteciam no Km 18 da Via Anchieta – Bairro Planalto.

Por outro lado, junto como o novo desenho industrial, boa parte das áreas verdes da região cedeu espaço a novos loteamentos, que fizeram crescer antigos bairros e surgirem novos, uma vez que o desenho antigo da cidade já não dava conta de acolher os novos operários que chegavam ao município, berço da indústria automobilística no Brasil.

O acolhimento dos novos operários necessários ao desenvolvimento da indústria foi incrementado na década de 60 do século passado. Desta feita com as migrações de nordestinos e mineiros para um município que já contava em seus quadros populacionais com migrantes de origem europeia e, em menor escala, e mais recente - década de 30 - os de origens asiáticas.

### **SBC e os movimentos sindicais**

O município de SBC reflete – com o seu movimento político e o surgimento do trabalhador necessário à implantação do modelo urbano-industrial, os impasses do estado capitalista (Costa, 2006) – onde o sindicalismo desempenha um papel fundamental em dois momentos históricos: no Governo de Getúlio Vargas e no período da ditadura militar iniciada na década de 60, do século passado.

Como se vê, os movimentos operários acima citados corroboram a tese de Marx e de Engels (in. Mandel, 1980), quando ambos abordam as relações dialéticas entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o grau de desenvolvimento da consciência de classes.

De acordo com o historiador Médici (1984), em janeiro de 1933 foi fundado o sindicato pioneiro de trabalhadores do atual Grande ABC, o de Marceneiro e Classes Anexas, cujo primeiro presidente foi Henrique Sabatini. Um dos seus fundadores - Armando Mazzo - chegou a ser eleito deputado estadual pelo partido Comunista Brasileiro e, em seguida, no ano de 1947, prefeito de Santo André pelo Partido Social Trabalhista, cargo este, no entanto, que não conseguiu assumir por impedimentos políticos.

Medici (op.cit.) cita que o ex-operário Mazzeo afirmou em entrevista, que em greve de 42 dias realizada em 1934, foram obtidas as seguintes conquistas: criação de comissões de fábrica; jornada de oito horas; aumento de salário de acordo com a tabela de empreitada estabelecida pelos próprios operários, e comprometimento dos patrões em não maltratar mais os menores. Naquela greve houve também o reconhecimento do Sindicato dos Marceneiros criado no ano anterior.

De acordo com Médici na obra já citada, a conquista maior daquele movimento reivindicatório se encontra no fato de surgirem fábricas de móveis dirigidas pelos próprios operários, como consequência da tática de manter em funcionamento o trabalho nas pequenas empresas, paralisando-o nas maiores. Com isto, três grandes empresas chegaram a serem vendidas aos próprios operários.

Em 12 de maio de 1959 foi fundado o Sindicato dos Metalúrgicos, sendo que este passou a desenvolver um sindicalismo fortemente organizado e com grande poder reivindicatório, fenômeno este constatado no final dos anos 70 e início de 80, do século passado, época em que SBC passou a ser o palco de alguns dos mais expressivos movimentos grevistas já ocorridos na história do país.

Em 12 de maio de 1978, a pioneira greve da Saab-Scania constituiu um marco do enterro da lei de greve instituída pelo governo militar - a Lei 4330. Cinco anos depois, em 12 de maio de 1983, a diretoria do sindicato dos metalúrgicos representou o papel do patrão na negociação salarial. Cabe esclarecer que, no período da ditadura militar (1964-85), os índices de aumento dos salários eram determinados pelos governos militares, ouvindo os representantes dos patrões. Naquele ano, a negociação salarial foi estabelecida pelo Governo com uma comissão representativa dos Trabalhadores.

Em 28 de agosto de 1983 foi fundada em SBC a CUT durante a realização do I Congresso nacional da classe trabalhadora que reuniu 5200 sindicalistas no espaço da Companhia Cinematográfica Vera Cruz.

Os movimentos operários acima junto com outros de diversas partes do país, participaram na elaboração da CF/1988 – texto que consolida conquistas sociais que garantem condições de vida dignas às populações pobres deste país. Essa participação ocorreu tanto na elaboração de manifestos junto com a sociedade civil organizada quanto através de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados Constituintes em 1986.

### **SBC nos dias atuais**

SBC está localizado na sub-região da Região Metropolitana de São Paulo, limitando-se com os municípios de São Vicente, Cubatão, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema e São Paulo.

O espaço no qual está localizado SBC é conhecido como o Grande ABC, sendo este constituído por (além de SBC) três municípios com os quais faz divisa: Santo André, São Caetano, Diadema, acrescidos por: Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

SBC possui 408,45 km<sup>2</sup> de área, correspondendo a 49,4% da superfície do Grande ABC, sendo que 53,7% do seu território correspondem à área de proteção aos mananciais. A Represa Billings, por sua vez, ocupa 18,6% da área total de SBC – área correspondente a 75,82 km<sup>2</sup>.

A represa e sua área de proteção, embora possuam aglomerados populacionais, têm impedido a instalação do processo de urbanização em direção da Serra do Mar. Isto possibilitou a manutenção de uma zona rural que ocupa 52,5% da área total do município, preservando assim parte do que resultou da Mata Atlântica brasileira. Em consequência, a zona urbanizada do município equivale a pouco menos de um terço de sua área total, acarretando uma alta densidade demográfica nessa área.

Por outro lado, a população acabou também se distanciando do centro, por seguir a implantação industrial que, a partir da década de 1940, localizou-se nos eixos rodoviários, em especial ao longo da Via Anchieta.

A metropolização fez, portanto, com que a cidade se expandisse em varias direções, ocupando várzeas e colinas, englobando antigos núcleos isolados, adensando loteamentos e áreas previamente ocupadas.

Como se constatou no percurso histórico de SBC, a industrialização trouxe como marcas: uma forte segregação e fragmentação do espaço físico. Essas marcas geraram paradoxos: ao mesmo tempo em que o município detém grandes empresas multinacionais produtoras de riquezas, há registros de altíssimos índices de vulnerabilidades sociais sofridas por grande parte da população.

Portanto, a densidade demográfica e a forma de ocupação do espaço urbano que foi definida pela industrialização, não têm garantido melhoria de qualidade de vida à população como um todo.

De acordo com diagnóstico da PMSBC, em 2006 havia 108 favelas na cidade. Na época, 78% do total das famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade social já eram atendidas em programas de transferência de renda.

A população economicamente ativa do município – entre os 18 e 54 anos – constitui 58,2% do total, com taxa de crescimento anual de 3,11% e índice desemprego de 18%. Em função desses dados, A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social apontou na época a necessidade de investimentos maiores em ações de geração de renda e aumento da empregabilidade, continuidade de investimentos em proteção para crianças e adolescentes e planejamento de estratégias de atenção aos idosos, a médio e longo prazo.

Estimativas do IBGE – Censos Demográficos apontaram que em 2008, a população do grande ABC atingiu mais de 2,5 milhões de habitantes, sendo que a de SBC é de aproximadamente 801.580 – 31% da população da região.

A partir de 1960, os censos brasileiros mostraram que a população cresceu quase dez vezes, aumentando a densidade demográfica da zona urbana do município: a taxa geométrica do crescimento anual no período de

2000-2008 foi a mais alta observada entre os municípios do Grande ABC, refletindo a continuidade do grau de atração migratória que se estabeleceu durante os últimos anos (Sumário de Dados 2009 São Bernardo do Campo).

Em 1990 (op.cit.), a cidade foi afetada pelo impacto das alterações ocorridas na economia mundial, de tal forma que o setor industrial perdeu parcela de sua importância, ao mesmo tempo em que cresceu o setor de serviços e a economia informal. Em 2000, a indústria respondia pela metade dos empregos formais, ao passo que em 2008 ela passou a responder por apenas 38% desse tipo de emprego.

Os dados acima demonstram que os trabalhadores não foram necessariamente excluídos do mundo do trabalho, mas incluídos de outra forma: do emprego formal para o informal, forçando a população a buscar alternativas de empregos ou se sujeitando a reingressarem no mundo formal do trabalho, assumindo tarefas de baixa remuneração.

Outras questões que incidem diretamente nas novas formas de organização familiar se relacionam com as faixas etárias: é evidente o envelhecimento cada vez maior da população brasileira e, por outro lado, a diminuição da população mais jovem.

Em SBC, em 1991 a esperança de vida ao nascer era 68,93, enquanto que no ano de 2000, este número aumentou para 69,93.

Quanto à natalidade, em 2000, o número de nascimento por 1000 habitantes era de 18,45, enquanto que em 2007, este número diminuiu para 14,27.

A queda combinada das taxas de fecundidade e mortalidade (Sumário de Dados 2009 São Bernardo do Campo) vem ocasionando uma mudança na estrutura etária do município, com a diminuição relativa da população mais jovem e o aumento proporcional dos idosos. De acordo com as estatísticas apresentadas pela PMSBC: em 2000, a proporção entre as pessoas de 60



anos ou mais em relação aos indivíduos de 0 a 14 anos era 26,57, enquanto que em 2008 esse índice de envelhecimento alcançou 39,21<sup>26</sup>.

O Sumário acima citado (p. 201) indica que a diminuição da quantidade relativa de jovens decresceu. Por outro lado, os indicadores de saúde apontam que no período de 2000 a 2007 houve: queda do número de nascidos vivos - redução da taxa bruta de natalidade – de 18,3 para 14,2%; diminuição do percentual de mães de 10-19 anos – de 16,5 para 13%; aumento do percentual de prematuridade – de 6,5 para 9%. Cabe ainda ressaltar que em 2008, a taxa de mortalidade infantil no município foi de 12,11%, enquanto que no estado de São Paulo foi de 12,56%.

Quanto à distribuição de renda, o IBGE apontou que SBC não difere muito em relação ao estado de São Paulo – em 1991, a distribuição já era extremamente desigual: os 10% mais ricos tinham renda 13,53 vezes superior aos 40% mais pobres e, em 2000, houve uma piora nessa distribuição.

Os dados acima caracterizam a desigualdade social, em nível municipal, refletindo o que acontece no estado de São Paulo e, em escala maior, no Brasil como um todo.

Para estar em consonância com as diretrizes do PNAS/2004, visando o princípio de territorialização, em 2006 o município foi dividido em cinco regiões, quatro delas foram priorizadas para instalação dos CRAS.

A região I, onde funciona o CRAS Vila do Tanque, contava na época com bairros que apresentavam famílias com maior índice de população com baixa renda do município. Em 2006, os bairros de Ferrazópolis e o de Montanhão eram, não apenas os bairros mais populosos, mas também aqueles que concentravam os domicílios com renda per capita de até meio salário mínimo, 15% e 20,9% respectivamente.

---

<sup>26</sup> O envelhecimento se evidencia ao se constatar que entre 2000 e 2008, todas as faixas até os 18 anos de idade diminuíram, enquanto as demais faixas etárias apresentaram crescimento substancial.

A região II, onde funciona o CRAS Alves Dias, além de possuir um alto número de domicílios com renda de até meio salário mínimo, não contava com qualquer equipamento público na área da cultura. Na época da implantação do CRAS a população dessa região era de 143116 habitantes.

A região III, onde funciona o CRAS Batistini, contava com uma população de 176491 habitantes, Em 2006, 15,32% se concentrava nos bairros Batistini, 16,54%, no bairro Cooperativa e 17,27% no, Alvarenga. Apenas um bairro da região apresentava índice inferior a 10% Os dados estatísticos na época indicaram que toda a região demandava investimentos sociais.

A região IV, onde funciona o CRAS Riacho Grande, encontra-se em área de manancial, tendo parte de seu território caracterizado como zona rural, além de ter registros de existência de tribos indígenas alocados em sua divisa com São Paulo. Nessa região existem locais em que muitos moradores precisam utilizar balsas para chegarem ao centro do município. Não há dados referentes à renda domiciliar, podendo-se considerar este fato um indicativo da exclusão social de seus habitantes.

A Região V registrava na época uma população de 113957, dos quais apenas o bairro Taboão concentrava 11,51% de domicílios com renda de até meio salário mínimo e os demais bairros apresentavam índice abaixo de 10%. Esses índices levaram os administradores a considerarem esta região como de baixo índice de vulnerabilidade social, razão pela qual não foi disponibilizada a instalação de um CRAS na região.

No capítulo seguinte, o espaço é dedicado ao universo da pesquisa, ocasião em que os profissionais se dispuseram a falar sobre suas dificuldades e anseios nesta nova ordem social, em que a assistência social é marcada por mudanças profundas introduzidas pelo SUAS e a sociedade, por uma cultura neoliberal que preconiza o individualismo e o consumismo como base da felicidade suprema do indivíduo.

## 8. E AGORA, CRAS?

De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas... ou as perguntas que nós colocamos para nos obrigar a responder.

Italo Calvino, 1994

A partir dos apontamentos feitos na pesquisa bibliográfica, levantei questões que envolvem o funcionamento do SUAS, conforme roteiro abaixo:

- Como o assistente social avalia as mudanças em suas ações a partir da implementação do SUAS?
- Como o Assistente Social tem se organizado para o planejamento<sup>27</sup> de ações que consideram as famílias como “sujeitos de direitos”, pautando-se na preservação dos direitos sociais já conquistados?
- Como as demandas familiares estão sendo identificadas, numa época regida por uma Constituição Federal que prevê fóruns democráticos de representação e negociação que, por sua vez, estão garantidos na atual PNAS?
- Como o Assistente Social tem dialogado com as diversas vertentes teóricas metodológicas seguidas pelos profissionais que se propõem a atender as famílias empobrecidas?
- Como estão sendo operacionalizadas as ações que visam incluir a população subalternizada no mundo da cidadania?
- O que diferencia as ações implementadas pelos profissionais quando apoiadas no projeto ético-político do Serviço Social?

---

<sup>27</sup> “ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos, definindo estratégias” (Baptista, 2002:14).

A escolha de profissionais que atuam em unidades territoriais decorreu do fato de ser a “porta de entrada” dos usuários que vivem situações de vulnerabilidade social, necessitando de proteção social básica, conforme legislação em vigor.

Cabe ainda esclarecer que quando da elaboração das questões houve a intenção de estimular as participantes a pensar sobre as experiências profissionais a partir do SUAS, e, para que isto acontecesse, elas foram feitas de modo que fossem evitadas respostas dicotômicas que bloqueassem possíveis reflexões.

As entrevistas foram realizadas de forma semi-estruturada, nas quais as colocações iniciais tiveram a finalidade de promover uma reflexão acerca do fazer dos assistentes sociais nos CRAS. Em seguida, as intervenções tiveram dois movimentos: ora eram feitas questões previamente elaboradas ora os profissionais<sup>28</sup> falavam livremente sobre suas atuações, expectativas, dificuldades e realizações após a implantação do SUAS.

No início de cada entrevista, realizada em grupo por local de trabalho, foram apresentados os objetivos da pesquisa e o roteiro das questões que seriam abordadas no transcorrer da intervenção grupal, bem como foi garantido o sigilo.

Como cada grupo teve uma dinâmica, não foi possível segui-las à risca e isto, a meu ver, foi muito útil, uma vez que os profissionais trouxeram outros elementos que contribuíram para a análise do conteúdo das questões tratadas.

É importante ressaltar que os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, não tiveram a pretensão de fazer com que as participantes chegassem a um consenso, pois se visou antes de tudo identificar opiniões e comportamentos, bem como as motivações dos profissionais que atuam nos CRAS, a partir das diretrizes estabelecidas pelo SUAS.

---

<sup>28</sup> Em um dos CRAS, participou a única psicóloga que atua nesta área no município

As entrevistas foram gravadas com autorização das participantes e quando da análise dos conteúdos, a opção foi por não identificar em qual dos CRAS o profissional entrevistado atua, por verificar que muitos dos problemas, questionamentos e propostas eram comuns aos três serviços.

Elas foram transcritas na íntegra, optando-se para este estudo na utilização das falas dos profissionais, conforme os temas analisados.

A intensidade dos comentários e o número de vezes que um assunto foi abordado por um ou mais participantes foram considerados de extrema importância para ordenar os dados, de tal modo que, aos poucos, foi possível associar as informações coletadas com o conteúdo da pesquisa bibliográfica feita previamente acerca da trajetória da assistência social neste país marcado por desigualdades sociais profundas.

Outro fator que colaborou para a ordenação das falas foi que, embora em cada CRAS três ou quatro profissionais tenham participado das entrevistas, não houve divergências entre eles com relação aos diversos assuntos levantados, de tal modo que quando escolhi a fala de um entrevistado, em geral, ela foi ratificada mais de uma vez pelos demais no mesmo CRAS.

Em apenas alguns temas, os CRAS, apresentaram posicionamentos diferentes. Os principais foram: atuação do psicólogo na equipe, territorialização e plantão social. Diante desta constatação, fiz opção por não identificar as falas por CRAS, pois se assim o fizesse estaria identificando as participantes, contrariando o compromisso assumido com eles, em relação ao sigilo. Também, apresentei-as em bloco por categoria, fazendo a distinção entre as falas das participantes, concentrando cada fala em um mesmo parágrafo.

Vejamos a seguir a síntese das falas e suas respectivas análises, conforme as categorias abordadas:

## **IMPLANTAÇÃO DOS CRAS**

### **Motivo da implantação**

*“Se o SUAS não fosse implantado, o município não receberia mais verbas dos programas sociais do governo federal.”*

Pelo modo pelo qual a profissional expressa como aconteceu a operacionalização do SUAS no seu município, nota-se a ausência de correlacionamento dessa implantação com o funcionamento do sistema atual de assistência social. Essa implantação é apresentada como algo que foi imposto pelo Governo Federal, esquecendo que a atual legislação é resultado de lutas históricas, que contaram com a participação de parcelas significativas da categoria profissional, através dos seus órgãos representativos.

Outra questão a ser levantada é que o MDS atendeu às determinações das Conferências de Assistência Social realizadas nos âmbitos municipais, estaduais e federal no que concerne à construção do SUAS, cujas deliberações finais aconteceram na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Enfim, o SUAS atende ao que é preconizado na CF/1988, ou seja, a inserção da Assistência Social na Seguridade Social, estabelecendo um reordenamento das ações capazes de viabilizar a Assistência Social como política pública. Por outro lado, a inserção da Assistência Social na Seguridade Social ocorreu como resultado da interlocução do serviço social com os movimentos sociais, envolvendo fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários de serviços assistenciais.

Assim, não se pode minimizar a importância da implementação da nova legislação de assistência social em níveis municipal, estadual e federal, no tocante à possibilidade de garantir a universalização dos direitos sociais.

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

## **Territorialização**

*“Acredito que a Prefeitura se baseou em alguns dados da Secretaria da Saúde e do IBGE. Ninguém foi para o território para informar-se com que base seria feita a divisão das regiões para instalação dos CRAS.”*

*“Eu fiquei sabendo que a PMSBC contou com a colaboração de um assessor para o planejamento. A divisão [dos territórios] foi feita com base nas pessoas cadastradas nos Programas. Pela forma como os CRAS foram implantados, acredito que não se levou em conta as áreas de maior vulnerabilidade. Não é preciso nenhum estudo ou [ser] estudioso para saber que nos bairros onde foram instalados os CRAS há um grande número de pobres.”*

*“Eu acredito que muitos pensam que o fato de termos vindo para o território e ter colocado uma placa escrita CRAS na frente de uma casa alugada, significa estar atendendo o que determina o SUAS.”*

*“Nas regiões atendidas pelo CRAS há vários territórios: bairros com bolsões de pobreza, região pós-balsa com população indígena, região pré-balsa, área turística etc.”*

*“O problema do vale transporte continua, pois muitos precisam tomar ônibus para chegarem ao CRAS. Aí, tanto faz se o CRAS está no bairro ou no Centro, aliás, muitos preferem ir para o Centro, por ser de mais fácil acesso”.*

Tanto na documentação apresentada nesta pesquisa (ver capítulo 7, subitem 7.3) quanto nas falas das entrevistadas, chama a atenção que o fator preponderante que determinou as instalações dos CRAS foi renda domiciliar e ausência de equipamentos públicos em quase todos os bairros considerados vulneráveis.

No transcorrer das entrevistas, as participantes verbalizaram que já eram funcionárias da PMSBC quando da implantação dos CRAS, mas não tomaram conhecimento acerca do processo de implantação dos mesmos no município.

Cabe ressaltar que, nesta pesquisa, constatou-se que a instalação dos equipamentos públicos em muitos bairros tem esbarrado na legislação ambiental, pois vários bairros do município, que são mais vulneráveis socialmente estão localizados, pelo menos parcialmente, em área de manancial.

No entanto, a divisão dos CRAS por região, por não levar em conta este fato e por não priorizar a dinâmica social que pode envolver bairros de regiões diferentes, corre o risco de se tornar obsoleta, haja vista que nem sempre a divisão territorial coincide com a dos vínculos ali enraizados e, principalmente com as facilidades de acesso através dos meios de transporte coletivos.

Para que o princípio da territorialização seja contemplado, o território deve abarcar não só o lugar da residência, mas também as trocas materiais e o exercício de vida. Assim, essa definição de território não deverá coincidir apenas com os mapas de vulnerabilidade e risco social de um município: esses mapas deverão ter papel de pontos de referência e serem aliados à apropriação dos significados e expressões das situações vivenciadas pelas populações empobrecidas (Koga & Nakano, 2006).

Na verdade, é preciso considerar que os equívocos acima podem ter sido originados do desconhecimento do tema quando se implantaram os CRAS, tornando-se importante revisão constante dos serviços. Esta revisão está prevista no SUAS, quando preconiza o sistema de monitoramento e avaliação para o funcionamento dos CRAS, conforme o proposto pelas autoras acima citadas:

Trazer à tona as diferenças e desigualdades regionais e socioterritoriais para o âmbito das políticas sociais de educação, saúde, habitação, assistência social e de proteção a crianças e adolescentes, torna-se um importante exercício para inverter a lógica de atendimento às demandas setorializadas, ou por segmentos, para se passar para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais presentes nas relações territoriais que constituem as cidades e regiões brasileiras. (op.cit.: 107)

Como se vê, a territorialização, nesta ótica, envolve várias secretarias municipais e, conseqüentemente, os respectivos conselhos gestores. E, estes, prevêem para a sua composição a participação de movimentos sociais e de



organizações populares, em especial, dos usuários das políticas sociais públicas - embora estes últimos não estejam ainda ocupando os espaços que lhes são devidos nesses colegiados.

Com relação aos conselhos gestores, as entrevistadas não informaram como tem ocorrido a participação dos conselheiros municipais nas discussões e debates acerca dos diagnósticos das demandas sociais das regiões e definições de território. Embora, em outros momentos as profissionais entrevistadas tenham manifestado sua clareza em relação à necessidade de que os Planos devam ser assinados pelos Conselhos, para que o município possa ser contemplado com os Programas do Governo Federal<sup>29</sup>.

Assim, não é fruto do acaso que, no universo desta pesquisa se constatou que a incorporação dos mecanismos de democracia participativa tem sido dificultada por uma herança cultural marcada pelo autoritarismo e, o que é pior, ela tem sido mascarada para fazer de conta que funciona<sup>30</sup>, mas no fundo quem administra as regras do jogo são aqueles que detêm o poder de manusear os fundos financeiros. Este tipo de ação constitui um caminho que inviabiliza os atendimentos às demandas sociais identificadas pela própria população usuária dos serviços sociais.

Porém, os funcionamentos dos Conselhos – de acordo com a legislação atual – podem constituir instrumentos que garantam, por um lado, a alocação de recursos que não estejam subordinados a uma política econômica que prevê corte de gastos sociais para as políticas sociais<sup>31</sup>; e, por outro lado, a

---

<sup>29</sup> Cabe ressaltar que esta análise tem como premissa as falas das entrevistadas e os impactos manifestados por elas no cotidiano profissional, em relação ao funcionamento dos Conselhos, a partir de relatos de suas experiências.

<sup>30</sup> O SUAS definiu que para ter acesso ao financiamento público de assistência social, a gestão municipal deve comprovar a criação de conselho, fundo municipal e elaboração do plano de assistência social. Como se vê a comprovação da criação por si só não basta para garantir o funcionamento democrático dessas instâncias.

<sup>31</sup> Embora os recursos dos Fundos ligados aos Conselhos não sejam subordinados à política econômica, o uso desses recursos é subordinado ao aval do poder executivo, que é quem tem a autorização legal para assinar os cheques que movimentam as contas.

incorporação dos mecanismos de democracia participativa que garantam o interesse público e os atendimentos das demandas sociais, previstos na CF/1988. Em relação ao tema, as autoras acima argumentam que

a consolidação da democracia no Brasil, portanto, passa por uma insistente vontade política para a construção de uma esfera pública nacional, soberana, consistente e visível, e a experiência dos Conselhos apontada constitucionalmente é parte fundamental desse processo (Behring & Boschetti, 2007:181).

No mesmo texto, elas defendem ainda a importância da eficácia dos Conselhos e recorrem a Raichelis (1998), que define com clareza critérios para o funcionamento dos mesmos, de tal modo que eles possam garantir a efetivação dos direitos sociais. São eles: transparência de discursos e de ações; participação da sociedade civil tanto nas decisões quanto no acompanhamento das mesmas; constituição de mediadores de demandas coletivas; investimento em uma interlocução pública capaz de articular acordos orientadores de decisões coletivas e, por fim, atuar na construção de novos hábitos e costumes na área pública, de tal modo que esta não seja apropriada pelo privado.

### **Qualidade do espaço de trabalho**

*“O espaço físico tem que ser adequado como um todo, com recepção e espaço para as crianças. Como trabalhar a família, se a criança não pode ficar sozinha em casa e aqui não há espaço para elas, enquanto as mães estão sendo atendidas? Então, primeiro a gente precisa desse espaço, [e que ele seja] adequado. Às vezes, somos mal interpretadas quando brigamos por espaço, pois dá a impressão de que queremos uma sala bonita para trabalhar. O que queremos é local para atender, que seja de fácil acesso.”*

*“A família chega e tem que ficar metade do lado de fora porque não cabe no CRAS.”*

*“A gente fala sobre direitos e aqui as pessoas não têm direito nem de sentar num lugar adequado ou de ficar em um local sem barulho excessivo. Elas se conformam, porque ainda é melhor do que a casa delas, mas nós sabemos que não é o certo. A gente fala em direitos sem oferecer direitos.”*

Quanto ao espaço físico cabe aqui uma reflexão, pois assim como a escola ou o posto de saúde, os espaços físicos, em geral, se organizam em torno das necessidades da população atendida nos serviços que lhes são específicos. Nesta nova era da assistência social como política pública, os espaços exigem projetos arquitetônicos adequados para atender às demandas da família como um todo, de acordo com a realidade local. Cabe aqui pensar também sobre os portadores de necessidades físicas, por exemplo, dada a inconveniência de serem adaptados prédios que possuam escadas para uso dos CRAS.

## **EQUIPE PROFISSIONAL**

### **Montagem da equipe**

*“Quando os CRAS foram instalados não pensaram na equipe, na capacitação ou mesmo em espaço que pudesse acolher as famílias satisfatoriamente.”*

*“Eu criei problemas no meu antigo local de trabalho, então o que fizeram: CRAS nela. Saí de um lugar onde tinha anos de experiência e me colocaram no CRAS, que eu nunca tinha visto na minha vida. Pelo que eu fiquei sabendo, isto aconteceu com outras profissionais. A gente costuma dizer que fomos CRAStigados.”*

*“Eu continuo ganhando a mesma coisa que eu ganhava lá, mas é claro que interfere. Eu gostava do que eu fazia lá e aqui não tenho o mesmo prazer. Trabalhar com o que você gosta é outra coisa.”*

Cumpre informar inicialmente, que das dez entrevistadas, sete pertencem ao quadro de funcionários entre quinze e vinte anos e três, entre cinco e dez anos.

Pelos relatos das entrevistadas, constata-se que ainda não foram desenraizadas velhas culturas na área de recursos humanos, principalmente

no que tange ao remanejamento de funcionários, o "ser colocado à disposição", independentemente de sua adequação ao cargo e sem levar em conta o conhecimento das questões envolvidas naquela especificidade de ação. Estas questões, que as entrevistadas definiram com clareza, mostram a não preocupação dos gestores com a importância dos funcionários estarem fazendo o que gostam, e com a garantia da continuidade dos programas, independente da mudança de governo.

Cabe ressaltar que os princípios e diretrizes para a política de recursos humanos estão prescritos na NOB-RH/SUAS – aprovada pelo MDS e CNAS em 13 de dezembro de 2006. No caso do município de SBC, em função de seu número de habitantes, aquela Resolução estabelece que as equipes de referências para os CRAS devem contar com 04 (quatro) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) profissionais assistentes sociais, 01 (um) psicólogo, 01 (um) profissional que compõe o SUAS e 01 (um) coordenador. Em relação ao remanejamento de pessoal, a NOB-RH/SUAS traz uma reflexão a respeito da importância de se fazer valer a implantação de um plano de carreira municipal;

O plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam "se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível" (Plano Nacional de Saúde, 2004 apud PNAS, 2004: 55)

## **Funcionamento da equipe**

*"Eu acho que a coordenação deve ser dada a uma funcionária de carreira e não é o que acontece. Isso desmotiva muito. Eu acho que uma funcionária de carreira pode dar continuidade nesse e no outro governo, em qualquer governo que seja. Mas eles colocam o pessoal, que tem ficado só por um tempo. Eu acho que os cargos deveriam fazer parte de um plano de carreira para os funcionários".*

*“Quando se fala em equipe, eles costumam pensar só nos universitários. Mas todos os funcionários precisam estar envolvidos: o pessoal da limpeza, do cafezinho etc. Também só se pensa no assistente social e no psicólogo, mas há outros profissionais que poderiam atuar nos CRAS, por exemplo, os artistas terapêuticos. É fundamental também ter um profissional capacitado na área administrativa, pois nós ficamos fazendo a parte deles, tirando um tempo que poderíamos estar dedicando à família”.*

*“Deveria haver um equilíbrio entre nós e os psicólogos, mas pelo que eu estou sentindo aqui, [as atividades] ficaram mais [relacionadas] com as assistentes sociais... as psicólogas que aqui estiveram achavam que estavam em consultório particular e que atenderiam só os casos encaminhados por nós a elas.”*

*“Com relação à psicologia, parece que tudo ficou muito perdido. Um não faz, o outro, faz. Os psicólogos não querem ficar na linha de frente, achando que isto cabe ao assistente social. Eles querem atender aqui como se fosse um consultório. Eu acho que é importante colocar outros profissionais, mas oferecer recursos para que possamos trabalhar em equipe.”*

*“Como em SBC há muita área verde, eu acho que muitas regiões precisariam de um biólogo, até mesmo para trabalharmos as questões ecológicas de forma mais eficiente... Aqui há área indígena e não conseguimos ainda chegar até eles. É importante também colocar um advogado que entenda do SUAS.”*

Como se vê, as entrevistadas também questionam, com clareza, o critério “ser cargo de confiança” para assumir o cargo da coordenação, sem levar em conta a legislação para recursos humanos do SUAS, no que tange ao perfil deste profissional, que preconiza o seguinte perfil: “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais”. (NOB-RH/SUAS, 2006: 23).

Em relação às equipes profissionais, é preciso estar atento aos objetivos dos CRAS, pois em geral há uma tendência de se pretender que as unidades territoriais tenham todos os serviços. É um princípio constitutivo do novo modo de enfrentamento das questões postas por uma região, considerar a incompletude das instituições. Ou seja, que esse enfrentamento se realize com a coparticipação das demais instituições, de acordo com suas especificidades. O diagnóstico das necessidades demandadas pela população atendida no local desempenha um papel preponderante na definição dos serviços necessários, que deverão ser operados em rede, não apenas naquela unidade territorial, mas também sua execução pode ser assumida nos locais e instituições de referência.

Existem modalidades diversas de rede: temos a rede construída para integração de serviços de diferentes instituições objetivando a realização de atendimentos de situações específicas; temos as redes familiares e as redes de vizinhança<sup>32</sup> que, na mais das vezes, responsabilizam-se por cuidados e dão suporte aos sujeitos para o enfrentamento das vicissitudes cotidianas. Na operação em rede, o que define a qualidade das relações, vai além da organização e do intercâmbio de serviços, tem que contar com a disposição dos participantes para atuarem integradamente tendo em vista a defesa e a reafirmação de direitos e de políticas sociais.

A resposta à indagação: a quem cabe o quê? deve constituir parte não só das capacitações profissionais, como também das reuniões de equipes profissionais em seus locais de trabalho e destas com as demais parceiras da rede de serviços socioassistenciais. Essa importância está evidenciada nos depoimentos que se referem à participação dos psicólogos na equipe interdisciplinar.

---

<sup>32</sup> Em um dos CRAS, uma das entrevistadas cita como avaliação positiva dos trabalhos grupais realizados com as famílias o fato de algumas terem desenvolvido outros vínculos na vizinhança, quando em uma visita domiciliar ouviu o seguinte relato “A Viviane passou aqui e deixou o nenê, para procurar emprego com a Paula”, sendo que antes elas nem se conheciam, apesar de residirem no mesmo bairro.

A interdisciplinaridade no próprio CRAS tem sido dificultada, dada a ausência de profissionais para eles requeridos na própria definição da política. Em dois dos CRAS pesquisados, o quadro de profissionais não contava com psicólogo, embora em ambos tenha havido referência a dificuldades deste técnico se inserir na equipe quando puderam contar com esse profissional. No terceiro, há um psicólogo que atua na equipe, mas que se aposentará brevemente.

A Resolução acima citada também estabelece os princípios nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, bem como um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores, os coordenadores de serviços, os conselheiros municipais, regionais e/ou locais de assistência social, com base nos fundamentos da educação permanente e nos princípios e diretrizes constantes na referida Norma.

No entanto, as entrevistadas citam que não participaram de qualquer capacitação até a presente data, verbalizando inclusive dificuldades em participar de eventos e até de se fazerem presentes nas Conferências Municipais, dado o número reduzido de funcionários.

A este respeito, acredito que é preciso fazer valer legalmente as ações propostas nos aspectos relacionados ao monitoramento e avaliação da gestão do município, de tal modo que se possa garantir a gestão de pessoal de acordo com a NOB-RH/SUAS, haja vista que a realidade apresentada em SBC é semelhante a muitos outros municípios brasileiros e tem sido objeto de dissertações e teses no mundo acadêmico.

### **Atuação profissional**

*“Aqui as famílias têm essa referência, que somos nós. Boa não está e é realmente precária, mas elas têm essa referência. Elas sabem que chegando aqui irão ter uma escuta e serão acolhidas... terão acompanhamentos mesmo. E isso é diferente do antes, porque as pessoas que estavam aqui eram totalmente desprotegidas. Essas pessoas recorriam à SEDESC com muita*

*dificuldade, chegavam lá passavam por um plantão social que tinha um atendimento esporádico, e não tinham acompanhamento. Existe essa diferença do plantão social com o CRAS que é a continuidade do atendimento. No plantão social, a família tem um atendimento pontual, em função de uma demanda emergencial. No CRAS, o objetivo é acompanhar essa família e estar mais próximo dela, junto à comunidade onde ela vive. Enfim, a proposta é muito diferente, do plantão social.”*

*“Eu trabalhei no plantão social antes de vir para cá. E, para mim, não mudou nada: as mesmas pessoas e as mesmas demandas. Isso aqui é um plantão social. A mesma coisa que eu fazia lá eu faço aqui. Aqui acaba ficando pior, pois as condições de trabalho eram um pouco melhores na SEDESC. Por exemplo, lá nós tínhamos acesso à Internet e, aqui, não. O espaço físico no SEDESC, por incrível que pareça, também era um pouco melhor do que o daqui.”*

*“Como os cadastros continuam sendo feitos na SEDESC, muitas famílias acabam não indo até lá, alegando uma série de dificuldade.”*

*“Eu estou muito decepcionada com o CFESS, pois eles não sabem o que é isto [a terapia familiar] e estão julgando. Então a gente vê coisas desse tipo e se decepciona. Meu objetivo é trabalhar com famílias, mas depois que eu peguei vários documentos, várias visões distorcidas do profissional, achando que a terapia familiar é uma coisa psicologizante, eu fiquei muito decepcionada... acabou assim com o meu gás. Agora eu até prefiro fazer um serviço administrativo. As pessoas não sabem o que é terapia familiar. A terapia familiar envolve o relacionamento das pessoas, não é psicologizante igual eles falam. Eu também fiquei decepcionada de vir para o CRAS porque quando eu vim para cá, a minha intenção era implantar a terapia familiar no CRAS. Como os coordenadores sabiam que minha intenção era essa, eles falaram: vai, você vai trabalhar com famílias, você vai gostar, você vai adorar. Mas, não aconteceu nada disso. Ficar no CRAS, para mim, não me enriqueceu em nada.”*



No transcorrer das entrevistas foi possível constatar que são profissionais comprometidos, mas que apresentam dificuldades para construir mediações entre o exercício profissional e os limites impostos pelas formas que os CRAS foram implantados, haja vista as análises da categoria Implantação dos CRAS acima apresentadas.

A meu ver, as falas acima podem constituir material de reflexão a ser trabalhado numa capacitação profissional.

Chamou a atenção o fato de nenhum CRAS mencionar a prevenção no que tange ao acolhimento institucional como um dos objetivos dos serviços.

Em relação ao fazer dos assistentes sociais nos CRAS, outra questão importante se refere à capacitação da população em seus territórios, como forma de potencializá-las no sentido de ser o protagonista de sua própria história.

É preciso encontrar novas técnicas que permitam a todos os cidadãos lidarem com os seus conflitos e encontrarem soluções que lhes garantam melhoria de qualidade de vida. No entanto, as ações decorrentes destas técnicas correm o risco de serem inócuas, se não tiver em seu bojo a perspectiva do coletivo.

Sem a mediação dos direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido (Castel apud Paiva, 2006: 21)

Nesta ótica, a garantia da eficácia das ações profissionais, a partir do SUAS, está inteiramente ligada a eficácia dos Conselhos Gestores, cujas construções coletivas constituem desafios histórico a esses atores. A proposta é:

Pensar em mecanismos de participação nos Centros de Referência de Assistência Social CRAS onde a população atendida, lideranças locais, entidades assistenciais, técnicos e gestores discutam serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construam conjuntamente alternativas de enfrentamento. (Caderno SUAS 2, 2008: 27).

Desta forma, os profissionais, passam a atuar como agentes de uma cultura garantidora dos direitos sociais, promovendo mudanças de hábitos e costumes no âmbito da gestão municipal, a partir das demandas e dos recursos locais.

### **Atuação com famílias**

*“Nos grupos, nós trabalhamos vários temas, como auto-estima e vários assuntos voltados ao desenvolvimento das famílias.”*

*“Há grupos de pessoas que vem pela primeira vez, quando são dadas as primeiras informações sobre políticas públicas, política social, além de explicar o que é a SEDESC, o que são os CRAS e as nossas dificuldades. Nós procuramos trabalhar o coletivo.”*

*“Tem muitas outras técnicas, mas não conseguimos desenvolver porque não tem técnico e nem lugar suficientes. A família também tem dificuldade de acessar o CRAS.”*

*“Aliás, eu acho que nosso trabalho deva estar voltado só para a família. Temos que trabalhar o todo: o emprego – porque ela é o emprego; a moradia – porque ela é a moradia; a saúde – porque ela é a saúde... O Estado todo volta para o fortalecimento da família, mas tem família que não é feliz junta. Então, como fortalecer esta família?”*

*“Agora nós trabalhamos pela não culpabilização das famílias e isso está na coisa do trabalho em grupo, pois ele é muito mais rico, no sentido de um participante dar a resposta para o outro, de forma que eles mesmos apontam outros caminhos, outras formas de agir.”*

*“Há famílias que apresentam resultados. São poucas, mas existem. Eu fiquei impressionada com a dignidade de muitas pessoas que retornaram para dizer que não precisavam mais do cartão alimentação.”*

*“O que entusiasmo mais no trabalho com famílias é quando damos uma orientação para uma pessoa e ela atende e depois vem agradecer. Por exemplo, ontem eu atendi uma moça e ela veio muito feliz, para dizer: ah, eu passei em quinto lugar num concurso público para agente comunitário social e eu estou muito feliz. Aí ela falou: se você não tivesse me dado aquela orientação no dia que eu vim aqui pedir o cartão-alimentação, para que eu estudasse e prestasse concurso, tudo isto não teria acontecido. Eu me inscrevi e eu passei, então - nossa! - eu vim te agradecer.”*

*“Eu tive algumas experiências em procurar a família para colocar no grupo de segurança alimentar e a família dizer que não precisava mais, porque já havia arrumado emprego. Eu nunca pensei que eu fosse ouvir isso, mas algumas famílias acabam falando isso. Essa semana mesmo eu atendi um senhor que já fazia três meses que não vinha, e quando perguntei o motivo, ele respondeu: eu evito o máximo, só venho quando eu preciso muito mesmo.”<sup>33</sup>*

*“O prazer de trabalhar com famílias é perceber que, por mais dificuldades que elas tenham, elas são honestas. Elas ainda têm força para lutar e brigar pelo sustento delas. Não brigar politicamente, mas pela sobrevivência.”*

*“O que a gente menos gosta é quando a pessoa não sai daquela situação. Ela não vê alternativa, então você pede, por exemplo, para ela procurar um advogado para pagamento de pensão alimentícia e aí ela responde: “eu não vou por causa disso, disso e disso”, arrumando mil motivos. Aí, a gente pergunta: então por que você não volta a estudar? E ela responde: Ah, eu não vou porque eu não consigo estudar, não tenho mais paciência... enfim, a pessoa arruma negativas para tudo. Você orienta a fazer uma coisa, não, você orienta a fazer outra, não. Então ela sempre arranja pretexto pra não*

---

<sup>33</sup> Este dado coincide com o apresentado em reportagem realizada pelo Jornal O Estado de São Paulo publicado na edição de 22.8.2007, no qual apresenta o levantamento do perfil da população atendida no Bolsa-Família daquele ano. Naquela reportagem foi apresentada a seguinte informação: desde 2203, mais de 34 mil pessoas devolveram cartões do Bolsa-Família porque concluíram que não precisavam mais da ajuda.

*avançar. Ela prefere ficar ali, na dependência do cartão-alimentação. Tem pessoas que ficam tão dependentes e acomodadas que nem fazer o cadastro único para se inscrever no Bolsa Família, ela vai.”*

*“Essa questão cultural é assim muito difícil de ser trabalhada. O que nos entristece é quando estamos falando da necessidade de mudar, há pessoas que parecem estar muito distantes. É verdade que tem aquelas que participam, mas muitas demonstram estar perguntando pelo semblante: o que será que elas estão falando?”*

As falas acima surgiram, em geral, quando as participantes foram indagadas a respeito das diversas vertentes teóricas metodológicas seguidas pelos profissionais; da operacionalização de ações apoiada no projeto ético político da profissão e da inclusão da população subalternizada no mundo da cidadania.

A respeito da identificação das ações e das formas de implementá-las, em geral se constatou que as famílias chegam aos CRAS à procura de algum benefício ou orientação. As famílias chegam aos serviços espontaneamente ou encaminhadas pelos Conselhos Tutelares, escolas, postos de saúde etc.

Para identificação do grupo familiar, elas utilizam o formulário da SEDESC. Em um dos CRAS houve questionamento de uma entrevistada a respeito dos mesmos, afirmando que, na teoria, a família não está mais centrada no triângulo: pai, mãe e filhos, enquanto que, na prática, é difícil preencher formulários quando a família não corresponde a este padrão convencional.

O conteúdo das falas acima demonstra uma grande preocupação dos profissionais em desenvolver ações que não culpabilizem as famílias pela situação em que se encontram, mas, por outro lado, demonstram certa angústia por não conseguir sensibilizá-las, como pode ser percebido nas últimas falas acima descritas.

Em relação a essa sensibilização, cabe aqui uma análise a respeito do universo das famílias atendidas nas unidades territoriais, pois algumas das

falas podem levar à dedução equivocada de que é difícil se comunicar com o mundo dos pobres. Cabe, inclusive, ressaltar a importância de proceder às análises cotidianas de como se construíram em nossa sociedade as raízes dessa mentalidade popular (Sarti, 2003), assunto este que deve permear as reflexões nos trabalhos realizados com as famílias, seja com elas próprias, seja entre os gestores.

A partir dessa premissa, Sarti (op.cit.) ressalta a inexistência de um universo específico dos pobres, pois estes devolvem a imagem da sociedade em que vivem e da qual são reflexos, portanto é preciso ir ao encontro de técnicas que facilitem a aproximação com essa população.

Com respeito às redes familiares, a autora afirma ainda que

A família pobre não se constitui como um **núcleo**, mas como uma **rede**, com ramificações que envolvem a rede parentesco como um todo, configurando uma trama de obrigações morais que enreda seus membros, num duplo sentido, ao dificultar sua individualização e, ao mesmo tempo, viabilizar sua existência como apoio e sustentação básicos. (idem: 70)

Quando indagadas do referencial teórico, em geral, as entrevistadas tiveram dificuldades para mencioná-los, alegando que os gestores não têm se preocupado com a realização de cursos voltados à capacitação de pessoal ou citando ainda dificuldades de realizar reuniões específicas para avaliação do trabalho. Citam também a inexistência de reuniões entre os CRAS para refletirem em conjunto sobre as dificuldades que encontram no dia-a-dia. Isto demonstra uma preocupação e uma percepção salutar de que a busca de referenciais teóricos que norteiem seus trabalhos poderá torná-los mais eficazes e adequados às suas posições éticas e políticas.

Quanto aos instrumentais utilizados, citam: encaminhamentos, entrevistas (para inserção nos Programas), reuniões (de profissionais no próprio CRAS ou de familiares) e visitas domiciliares.

No município de SBC, os cadastramentos para os Programas são realizados na própria SEDESC, ficando aos CRAS a responsabilidade de realizar os acompanhamentos familiares.

Quanto aos resultados alcançados em suas intervenções, todas tiveram um caso ou uma situação para relatar quando se indagou a respeito dos resultados positivos dos trabalhos que estavam realizando, reconhecendo que há uma ausência de avaliação que lhes permitisse refletir sobre esses resultados nas intervenções realizadas junto às famílias.

Cabe aqui citar outro desafio para o fazer dos assistentes sociais junto às famílias que é o de “atribuir visibilidade e transparência a esses sujeitos de direitos: o seu modo de vida, cultura, padrões de sociabilidade, dilemas de identidade, suas necessidades, suas lutas pelo reconhecimento efetivo da cidadania”. (Iamamoto, 2004: 265).

A citação acima foi utilizada pela autora quando se referiu à conquista de cidadania pela infância, porém, as atribuições citadas, podem caber também àqueles que atuam em trabalhos que pretendam efetivar, na esfera pública, os direitos que são concernentes às famílias que fazem parte das populações subalternizadas. Essas atribuições, a meu ver, devem permear todos os programas na área da assistência, cujas ações devem envolver todas as secretarias.

Para tanto a integração da SEDESC com as demais secretarias é de suma importância, por facilitar estratégias de ação que tenham como enfoque programas de capacitação aos servidores públicos de todas as secretarias que atuam no território abrangido pelos CRAS para que todos sejam capazes de atender as famílias como “sujeito de direitos”, garantindo-lhes tanto o direito à convivência familiar e comunitária quanto o direito à proteção da sociedade e do Estado, a partir das seguintes premissas

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida... ela se caracteriza como espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (PNAS, 2004: 41)

A este respeito da integração da SEDESC com as demais secretarias, vale à pena destacar a fala de uma das entrevistadas:

*“as pessoas são atendidas neste CRAS com respeito e dignidade, mas quando elas comparecem a outros órgãos públicos, costumam ser mal atendidas: uns gritam com elas... outros falam que elas não cuidam direito dos filhos ou que elas são culpadas pelas crianças estarem com algum problema, sem saberem antes o que está acontecendo realmente”... “eu acho que fica um nó na cabeça delas”.*

Nos discursos institucionais, em geral, aparecem os termos famílias estruturadas x famílias desestruturadas que, a meu ver, traz uma conotação de cunho moralista carregada de preconceito e de idéias pré-concebidas. Não é por acaso, portanto, que, nos chamados grupos sócio-educativos, os objetivos dos procedimentos metodológicos adotados têm centrado em orientações com ênfase na mudança de atitudes por parte da população atendida, sem levar em consideração as diferenças socioculturais e o grau de escolaridade.

A necessidade de valorização das famílias... deve passar pela tolerância com a diversidade humana... pelo exercício da capacidade de sermos capazes de, em primeiro lugar, **enxergar** as diferenças étnico-culturais presentes na sociedade brasileira; em segundo lugar, há que se **respeitar** tais diferenças. Dito de outro modo: pode-se experimentar evitar os paradigmas de **família regular x família irregular**, responsável, em larga medida, pelos preconceitos que produzem a evasão escolar, a displicência e o descaso no atendimento médico e a truculência policial em relação às classes populares. (Neder, 2002: 44).

Nas áreas citadas pela autora é comum atribuírem às famílias muitas responsabilidades que boa parte da população não pode atender, desconsiderando não só as diferenças étnico-culturais, mas também o fato de que muitos pais não completaram nem o ensino fundamental. Quanto à participação da família na Escola, em minha experiência profissional, posso afirmar que ouvi muitas mães, pais, avós, tios que cuidam de crianças, se sentirem inúteis por não conseguirem atender aos pedidos das Escolas, quando elas os responsabilizavam por não ajudar as crianças nas tarefas escolares. Quanto à evasão escolar, há que se pensar em novas técnicas pedagógicas e em novos programas que dê conta da realidade vivida pelas crianças e pelos adultos na sociedade brasileira.

Com relação à atenção às famílias, na apresentação da publicação do PNAS/2004 afirma-se que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e de desproteção das famílias brasileiras<sup>34</sup>.

A esse respeito, Yamamoto alerta que uma das armadilhas que pode envolver a análise da questão social, quando suas expressões são desvinculadas de sua gênese comum, é o de correr o risco de cair na sua pulverização e fragmentação

atribuindo unilateralmente aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades vividas, o que deriva na ótica de análise dos “problemas sociais” como problemas do indivíduo isolado e da família, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais (2005: 82)

Por sua vez, a atual política de assistência social afirma que a opção que se construiu para análise da realidade brasileira, é a de realizá-la partir de diferentes ângulos da visão social, especificando que um deles

deve ser capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isso exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social (PNAS, 2004:15)

Assim, as novas feições das famílias estão relacionadas não só aos avanços da ciência e da tecnologia – ambas provocadoras de hábitos e costumes no cotidiano da população – como ainda é preciso considerar que elas estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações econômicas e sociais<sup>35</sup>, que também provocam mudanças radicais de

---

<sup>34</sup> Constatação esta que, enquanto profissional, pude realizar em minha trajetória nos diversos programas de assistência social em que atuei e, também agora, como assistente social judiciária. A docência a possibilitou-me também esta constatação, ao ouvir muitos relatos de alunas acerca de como ocorrem os atendimentos às famílias em seus campos de estágio.

<sup>35</sup> O crash de 2008 – que, na verdade, começou em 2007 –, a mais geral e profunda de todas as muitas crises ocorridas desde os anos 80 do século passado, foi o prego no caixão dessa construção teórica, que se arvorava a única “científica”, mas é tão ideológica como qualquer outra e, como qualquer outra, incapaz de, isoladamente, evitar o pior. Os sabichões da “ciência revelada” continuarão a arrotar sabedoria, mas sua credibilidade vale muito menos do que deverá valer o dólar daqui para frente. Um ano depois da eclosão da crise, ainda não é possível saber que nova construção econômica emergirá para tentar evitar as próximas crises. Uma hipótese desejável é a de que, no campo da economia política, a política volte a ter uma dimensão que a economia havia sufocado (texto de José Paulo Kuffer publicado em blog em 15.9.2009, disponível em <http://www.ig.com.br>).



comportamentos, seja na área do consumo, seja do relacionamento humano (onde o espaço e tempo para a solidariedade têm sido apenas marcados pelas correntes de ajuda, em casos de calamidades públicas ocasionadas pela natureza) seja, principalmente, nas relações de trabalho.

Em relação às consequências da última crise financeira mundial, Pochmann (2010) cita que nunca tivemos uma crise mundial com uma profundidade desta natureza, além de afirmar que não se vislumbra saída a curto e médio prazo porque esta crise afetou as estruturas do padrão capitalista de produção e consumo.

Cabe ainda refletir sobre as armadilhas que encontramos inclusive na implantação do SUAS, pois quando se avalia os atendimentos às famílias pobres na atualidade, a legislação supervaloriza as funções da assistência social na área de proteção às famílias (Behering & Boschetti, 2007). A experiência demonstra que não basta transferir recursos financeiros às famílias, sobrecarregando-as de responsabilidades que não têm condições de assumir sozinhas, seja no cuidado de seus membros mais fragilizados, seja nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, da habitação, do lazer, da alimentação etc.

Em relação ao município de SBC, chama atenção uma informação que pode influenciar nos atendimentos familiares, ou seja, a partir de 1960, os censos brasileiros mostraram que a população cresceu quase dez vezes, aumentando a densidade demográfica da zona urbana do município: a taxa geométrica do crescimento anual no período de 2000-2008 foi a mais alta observada entre os municípios do Grande ABC, refletindo a continuidade do grau de atração migratória que se estabeleceu durante os últimos anos (Sumário de Dados 2009 São Bernardo do Campo).

A informação acima é de suma importância àqueles que trabalham com famílias de migrantes, cuja população não tem sido absorvida pelo mercado de trabalho, o que a torna suscetível às vulnerabilidades sociais. Assim é preciso estar atento às formas de inserção dos migrantes, levando em conta a época em que eles chegaram ao município. Em geral, os migrantes das décadas

passadas já encontraram o seu espaço, não acontecendo o mesmo com os recém-chegados. A tendência destes últimos é a de se fragilizar com mais facilidade diante das vicissitudes da vida. Em outras palavras, a ausência de vínculos afetivos, familiares e sociais constitui fatores de predisposição que facilitam a inserção dos mesmos em grupos de risco social.

Ainda com relação às demandas familiares na área social em SBC, há outros dados do IBGE relacionados à densidade demográfica que, associados ao mapa de exclusão social do município, podem refletir no diagnóstico social de algumas regiões.

Nos dados que se referem, por exemplo, à idade, as estatísticas apontam a tendência para o envelhecimento populacional: de 2000 a 2008, todas as faixas etárias até os 18 anos de idade diminuíram, enquanto as demais faixas etárias apresentaram crescimento substancial (ver capítulo sete desta tese). Os dados indicam também que

a diminuição da quantidade relativa de jovens decresceu. Por outro lado, os indicadores de saúde apontam que no período de 2000 a 2007 houve queda do número de nascidos vivos - redução da taxa bruta de natalidade – de 18,3 para 14,2%; diminuição do percentual de mães de 10-19 anos – de 16,5 para 13%; aumento do percentual de prematuridade – de 6,5 para 9%. Cabe ainda ressaltar que em 2008, a taxa de mortalidade infantil no município foi de 12,11, enquanto que no estado de São Paulo foi de 12,56%. ( Sumário de Dados 2009 SBC: 201)

Como a população atual de jovens da população não está tendo especialização profissional e os adultos estão encontrando dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho pelo mesmo motivo<sup>36</sup>, torna-se premente a criação de serviços e programas que atendam essa demanda, garantindo inclusive a sobrevivência das gerações futuras. Até o avanço da tecnologia exige profissionais especializados, sendo que em muitas outras áreas

---

<sup>36</sup> As entrevistadas relataram que em geral os funcionamentos das escolas para adultos acontecem no período da noite, inviabilizando o ingresso das mulheres por residirem em locais com alto índice de violência (urbana e rural) e longe dos estabelecimentos escolares. Outro fator que tem impedido as mulheres de ingressar no trabalho ou frequentar aulas está relacionado à ausência de creches, pois as públicas, em geral, têm como critério atender as mães que já estão inseridas no mercado de trabalho. É importante lembrar que tal exigência contraria as normas da LDB que preconiza o direito à creche para todas as crianças.

profissionais a tecnologia ou a robótica não dará conta no futuro<sup>37</sup> - como tratamentos, cuidados pessoais etc.

Na atual conjuntura, os CRAS têm condições para desempenhar um papel importante nesta área, para tanto, torna-se necessário que – para o fazer dos assistentes sociais nas unidades territoriais e dos gestores – estejam atentos aos mapas de exclusão social, às demandas locais e aos dados do IBGE, como apoio ao planejamento das atuações previstas, a curto, médio e longo prazo.

---

<sup>37</sup> É bem verdade que há futorologistas que contestam esta afirmação, prevendo a substituição paulatina da mão de obra humana pelas máquinas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exigir do homem que renuncie às ilusões de sua situação é exigir que renuncie a uma situação que necessita de ilusões.

Karl Marx, 1978

Como vimos na pesquisa bibliográfica para esta tese, restaurou-se no Brasil um Estado de Direito com regras democráticas, mas não se garantiu o funcionamento de uma sociedade democrática que, segundo Vieira (2002), se caracteriza pela participação – dentre outras citadas pelo autor – de todos os indivíduos nos mecanismos de controle de decisões.

No capítulo um apontei como parte de nossa cultura a prática histórica do escravagismo – seja de índios, negros ou brancos – constatando que, na história de SBC, a trajetória da classe trabalhadora traz as marcas da servidão em seu percurso.

Trabalhar pela democratização das instituições com o funcionamento dos conselhos gestores, tendo como premissa o direcionamento dos recursos sociais de acordo com as demandas locais, e adotar procedimentos metodológicos que possam atuar nos rompimentos da servidão nas relações de trabalho, constituem desafios diários que estão postos à profissão e aos órgãos gestores do SUAS.

Para os investimentos financeiros necessários às ações técnico-operativas, acredito que valha à pena sempre lembrar que os recursos para a área social dependem da ativação política dos que se empenham na redução da desigualdade social, tendo com parâmetro que

a sociedade civil não é imediatamente política. Ela é o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoístas e encarnizada de interesses parciais. Sua dimensão política precisa ser construída. É pela ativação política que a sociedade civil se vincula ao espaço público democrático. A politização da sociedade civil, portanto, resulta de lutas, da evidência de identidades, projetos e perspectivas que se chocam e concorrem entre si. (Nogueira, 1999:81-2)

Para atuar na perspectiva de colaborar para o processo de democratização de nossas instituições, a meu ver, não basta apenas informar, mas oferecer condições para que a população se instrumentalize com o fim de se inserir no mundo da cidadania. Esta atuação implica não só em capacitação contínua e constante de funcionários, representantes da sociedade civil, conselheiros, gestores etc. como também em construção de estratégias que visem o enfrentamento de concepções conservadoras da sociedade brasileira que insistem em fragmentar a realidade social.

Urge a criação de novos hábitos que possam potencializar a população trabalhadora para encontrar caminhos para a sobrevivência que não levem ao encontro da servidão e da submissão. Esses hábitos dependem de vontade política não só no âmbito dos poderes constituídos, mas também dos profissionais em seus respectivos locais de trabalho.

Em última análise, a inclusão da população subalternizada no mundo da cidadania está associada à sua inclusão no mercado de trabalho – onde se manifesta cotidianamente a violência de classe social – emergindo a necessidade de tornar visíveis as contradições entre capital e trabalho, de tal forma que as intervenções sejam realizadas trazendo à tona formas sutis de violência, haja vista a persistência de trabalho infantil, de sistemas de barateamento da mão-de-obra (principalmente em função de sua terceirização), de ausência de condições para formação profissional adequada etc.

No capítulo que dediquei à legislação atual no que tange à convivência familiar e comunitária, procurei apontar didaticamente a sequência das leis e a respectiva participação dos diversos órgãos representativos da sociedade civil e das mais diversas categorias de profissionais, em que os assistentes sociais foram significativamente representados. No que tange à participação da categoria profissional, Behring & Boschetti afirmam

A categoria dos assistentes sociais não constitui um bloco homogêneo, em que todos possuem a mesma concepção de direitos, cidadania e política social, mas não podemos negar que teve e tem uma participação indiscutível na construção e na defesa dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, nesse país onde o termo **direito** não faz parte do cotidiano daqueles que não têm acesso a ele por meio das políticas sociais. (2007: 192)

Para realização desta tese optei por entrevistar as assistentes sociais que atuam diretamente com a população usuárias dos serviços sociais e creio que, apesar de todos os problemas que envolvem uma pesquisa em campo, foi possível detectar categorias analíticas importantes que emergiram nas falas das mesmas. Elas demonstraram que não basta investir na criação do SUAS, é necessário oferecer condições para o funcionamento do mesmo.

Assim, a experiência e esta pesquisa demonstram que nem sempre resolvemos os problemas cotidianos com o mesmo raciocínio que os criou, o que implica em repensar em ações conjuntas nos níveis locais, municipais, estaduais e, no federal.

Este estudo demonstrou ainda que o trabalho com famílias nesta nova ordem social depende não só do aprofundamento da categoria analítica família, como também de outras operativas, como: diagnóstico social, territorialização e gestão social. Todas de vital importância para garantia de atendimento às famílias como “sujeitos de direitos”, de acordo com a legislação vigente.

A meu ver, a realização apurada dos diagnósticos sociais, pode garantir a convivência familiar e comunitária estabelecida na legislação atual, como também pode colaborar para estabelecimento de parâmetros no tocante à definição de políticas sociais nos âmbito municipais, estaduais e, no federal, que não sejam voltadas apenas para a subsistência material.

Em relação à atuação profissional e à atuação com famílias, as entrevistadas trouxeram uma série de elementos que demonstram as dificuldades do fazer profissional na atualidade. Estas questões merecem aprofundamento e serem objetos de reflexões constantes nas capacitações profissionais, a partir das normas construídas coletivamente no âmbito do conjunto Cfess/Cress.

Como referencial ético-político, os assistentes sociais contam com o Código de Ética, a Lei de Regulamentação da Profissão e outras Resoluções, documentos esses que trazem em seu bojo a perspectiva de direitos e de cidadania e são referenciais significativos para a ação da categoria profissional.

Em nível nacional, é preciso estar atento ao fato de que as conquistas da CF/1988 têm sido alvo constante de críticas de setores da sociedade brasileira<sup>38</sup>, cujos argumentos reforçam a tese de que elas estão sendo responsáveis pelos não avanços das políticas econômicas nestas duas décadas de vigência da Carta Magna. Os representantes desses setores sociais desconsideram o fato de que, nas três últimas décadas, não só SBC como outros municípios brasileiros foram afetados economicamente, em decorrência do Brasil em ter adotado a política neoliberal e inserido na nova ordem global.

Para mudanças constitucionais que garantam uma ampliação cada vez maior da cidadania – que vão de encontro ao avanço do neoliberalismo que conta com apoio popular por estar associado ao consumo e à melhoria de condições de vida (ambos com caráter de imediatividade) – implica em um compromisso histórico com as populações subalternizadas e nos leva à necessidade de identificar possibilidades do presente e de prever novos horizontes para a organização social e econômica deste país que conduz à socialização da riqueza com aqueles que a constroem.

Assim a passagem da assistência social para o campo da seguridade social depende não só da legislação. Ela depende, sobretudo, das ações políticas diárias de todos aqueles que estão envolvidos na construção do SUAS.

---

<sup>38</sup> Apresentei propositadamente dois artigos de jornal, cujos teores simbolizam as forças atuantes da sociedade brasileira, uma conservadora que propõe o “enxugamento da Constituição de 1988” e, outra, contestando tal proposição, afirmando que “enxugar a Constituição é um retrocesso” (ver nota 14 desta tese)

## MÃOS DADAS

*Não serei o poeta de um mundo caduco.  
Também não cantarei o mundo futuro.  
Estou preso à vida e olho meus companheiros.  
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças.  
Entre eles, considero a enorme realidade.  
O presente é tão grande, não nos afastemos.  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.*

*Não serei o cantor de uma mulher, de uma  
história,  
não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem  
vista da janela,  
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,  
não fugirei para as ilhas nem serei raptado por  
serafins.  
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os  
homens presentes,  
a vida presente.*

Carlos Drummond de Andrade, 1979



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ana Augusta. *Possibilidades e limites da teoria do Serviço Social*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

ANDRADE, Carlos Drummond. *Nosso Tempo*. In: A Rosa do Povo. São Paulo: Círculo do Livro S.A., 1979.

\_\_\_\_\_. *Mãos Dadas*. In. Rosa do Povo. São Paulo. In: Antologia Poética. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo e Lisboa: Veras e CPIHTS, 2002.

\_\_\_\_\_. Em artigo não publicado, no qual comenta a nova redação do artigo 100 do ECA. São Paulo: 2009.

.BATTINI, Odária (org.). *SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007 (Série núcleos de pesquisa 9).

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, DF, CEAD, 1999, p.19-40

\_\_\_\_\_ & BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Capacita SUAS Volume 1 (2008). *SUAS: Configurando os eixos de mudança* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto

de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 2 (2008). *Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 3 (2008). *Planos de assistência social: diretrizes para elaboração* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília: MDS/SEDH, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS*; Brasília: MDS/CNAS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *SUAS: Tempo de Construção*. Brasília: MDS/SNAS/CNAS, n/c.

BRASIL, Presidência da República. *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, publicada no DOU, de 16 de julho de 1990.

BRASIL, Presidência da República. *Lei de regulamentação de assistência social*, nº 8.662, de 07 de junho de 1993, publicada no DOU de 08 de junho de 1993.

BRASIL, Presidência da República. *Lei orgânica da Assistência Social*, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. *Lei orgânica da Seguridade Social*, nº 8212, de 14 de julho de 1991, atualizada e publicada no DOU de 11 de abril de 1996.

BRASIL, Presidência da República. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, publicada no DOU de 21 de dezembro de 1996.

BRASIL, Presidência da República. *Estatuto do Idoso*, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, publicada no DOU de 2 de outubro de 2003.

BRASIL, Presidência da República. *Lei de Adoção*, nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, publicada no DOU de 4 de agosto de 2009.

BRECHT, Bertolt. *Brecht Vida e Obra*. Fernando Peixoto (org.) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 128.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. *As políticas brasileiras de seguridade social*. In: *Capacitação em serviço social e política social, módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada, a Distância, 2000, p.117-35.

CALVINO, Italo. *Palomar*. Tradução de Ivo Barroso. São Paulo: Companhia de Letras, 1994.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

CARNEIRO, Sergio Barradas & OLIVEIRA, Regis Fernandes. *É preciso enxugar a Constituição de 1988*. Folha de São Paulo, Espaço Tendências e Debates, de 17.8.2009.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CFESS. *Código de Ética Profissional do Assistente Social*. Brasília: 1993.

COSTA, Lucia Cortes da. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Munir (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais*. Edição atualizada de acordo com a Lei 12.010, de 3.8.2009. São Paulo: Malheiros, 2010.

DRAIBE, Sonia Maria. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. NEPP/UNICAMP. Caderno de Pesquisa nº 32, Campinas: 1998.

DUARTE, Adriana. *O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação do Estado?* In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003, p.120-41.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FLEURY, Sonia & MORONI, José. *“É preciso ‘enxugar’ a Constituição de 1988”*. In: Folha de São Paulo, de 17.8.2009.

FLEURY, Sonia & MORONI, José. *Enxugar a Constituição é um retrocesso*. In: Folha de São Paulo, de 10.9.2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 17.8.2009. Espaço Tendências e Debates.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 10.9.2009. Espaço Tendências e Debates.

FRANÇA, Marina. *Famílias acolhedoras: preservando a convivência familiar e comunitária*. São Paulo: Veras, 2006.

GUANDALINI, Giuliano. *Baixou a guarda*. Revista Veja, São Paulo, de 11.7.2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Celats/Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. *Renovação e conservadorismo no serviço social*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Questão social, família e juventude: desafios do assistente social na área sociojurídica*. In: Política social, família e juventude: uma questão de direitos. SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. São Paulo: Cortez, 2004, p. 261-98.

\_\_\_\_\_. *Serviço social no tempo do capital fetiche*. Tese apresentada para fins de inscrição em concurso público de provas e títulos, para preenchimento de vaga de professor titular no Departamento de Fundamentos Teórico-Práticos do Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Texto apostilado, 2005.

IVO, Anete Brito Leal. *A Reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990*. In: CIMADAMORE, Albert; HARTLEY, Dean y SIQUEIRA, Jorge (coords). Buenos Aires: CLACSO, 2006, p.61-85.

JORNAL DO CRESS-SP Nº 65. São Paulo: abril a junho 2010.

KALOUSATIAN, Sílvio Manoug (org.). *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2002.

KOGA, Dirce & KAZUO, Nakano. *Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras*. In: Serviço Social & Sociedade nº 85. São Paulo: Cortez, 2006, p.98-108.

KUFFER, José Paulo. *Prego no caixão neoliberal*. Disponível em blog <http://www.ig.com.br>. Acesso em 15.9.2009.

MANDEL, Ernest. *A formação do pensamento econômico de Karl Marx de 1843 até a redação de O Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

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

MARTINELLI, Maria Lucia. *Serviço Social: identidade e alienação*. São Paulo, Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Seminário sobre metodologias qualitativas de pesquisa*. In: Pesquisa qualitativa: um instigante desafio. MARTINELLI, Maria Lucia (org.). São Paulo: Veras, 1999, p.11-17.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

\_\_\_\_\_. *O imaginário na imigração italiana*. Cadernos de História nº 02. São Caetano do Sul: Fundação Pró-Memória, 2003.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos. Seleção de textos de José Arthur Gianotti; tradução de José Carlos Bruni et al.. São Paulo: Abril, 1978 (Os Pensadores)

\_\_\_\_\_. *Manifesto Comunista*. Tradução e revisão Maria Arsênio da Silva. São Paulo: CHED, 1980.

\_\_\_\_\_. *O Pensamento Vivo de Marx*. Pesquisa de texto e tradução de José Geraldo Simões Jr. São Paulo: Martin Claret Editores, 1985.

MEDICI, Ademir. *São Bernardo, seus bairros, sua gente*. São Bernardo do Campo: PMSBC, 1981.

\_\_\_\_\_. *São Bernardo: seus bairros, sua gente*. São Bernardo do Campo: Secretaria de Educação, Cultura e Esportes. Cadernos históricos nº 01. São Bernardo do Campo: PMSBC, 1984.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio da pesquisa social*. In: MINAYO, Marica Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2007, p.9-29.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e serviço social*. In: *Serviço Social & Sociedade* nº 55. São Paulo: Cortez, 1997, p.114-30.

\_\_\_\_\_. *Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar*. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. *Política Social, Família e Juventude*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 43-59.

\_\_\_\_\_; CAMPOS, Martha Silva e LIMA; Telma Cristiane Sasso de. *Quem cobre as insuficiências das políticas públicas? Contribuição ao debate sobre o papel da família na provisão do bem-estar social*. In: *Revista de Políticas Públicas* v. 10. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2006, p.165-85.

MIONE, Apolinário Sales; MATOS, Maurílio de Castro; LEAL, Maria Cristina (org). *Política social: família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

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

MOTA, Ana Elisabete. *Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista*. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais – Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.*

NEDER, Gizlene. *Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil*. In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Unicef/Cortez, 2002, p.26-46.

NETTO, José Paulo. *Transformações Societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil*. In: *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 50. São Paulo: Cortez, 1996, p.32-87.

\_\_\_\_\_. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-1964*. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*. In: RICO, Elizabeth de Melo & RAICHELIS, Raquel (org.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC/IEE, 1999, p.69-90.

NUNES, Maria Helena. *Serviço social e regulação social: agência do assistente social*. Porto - PO: Estratégias criativas, 2004.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 22.9.2007. NACIONAL. Cidadania.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate*. In: *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 87. São Paulo: Cortez, 2006, p.5-24.

PEREIRA, Potyara. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PESSOA, Fernando. *Obra Poética*. Rio de Janeiro: José Aguilar, 1972.

POCHMANN, Márcio. O trabalho reproduz desigualdade. In: *Jornal do CRESS-SP* – abril a junho de 2010. São Paulo: CRESS, 2010, p.9.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Síntese histórica*. Disponível em [www.saobernardodocampo.sp.gov.br](http://www.saobernardodocampo.sp.gov.br). Acesso em 13.6.2010.



REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE, nº 71. Especial *Famílias*. São Paulo, Cortez, 2002.

REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE, nº 87. Especial *SUAS e SUS*. São Paulo, Cortez, 2007.

REVISTA VEJA. São Paulo, 11.7.2007.

\_\_\_\_\_. *SUMARIO DE DADOS 2009*. Ano - base: 2008. São Bernardo do Campo. SBC: 2009.

REVISTA Debates Sociais. *Documento de Araxá*. Rio de Janeiro: CBCISS, 1969.

\_\_\_\_\_. *Documento de Teresópolis*. Rio de Janeiro: CBCISS, 1970.

RIOS, Teresinha Azerêdo. *Ética e competência*. São Paulo: Cortez, 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: abril, 1973 (Os Pensadores).

SARTI, Cyntia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. *Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do "Plano Plurianual" – 2004-2007*. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, nº 88, São Paulo: Cortez, 2006, p.11-40.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 1999.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. São Paulo: Cortez, 2007.

SZYMANSKI, Heloisa. *Trabalhando com Famílias*. Caderno de Ação n.º 1, São Paulo: IEE/CBIA, 1992.

\_\_\_\_\_. *Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança*. In: Serviço Social & Sociedade nº 71. São Paulo: Cortez, 2002, p.9-25.

TAPAJÓS, Luziele. *Gestão de informação no SUAS*. In. Serviço Social nº 87. São Paulo: Cortez, 2006, p. 178-200.

VECINDAY, Maria Laura. *El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación sociopolítica*. In: Revista Serviço Social & Sociedade nº 76. São Paulo: Cortez, 2003, p. 58-77.

VIEIRA, Evaldo. *Poder político e resistência cultural*. Campinas: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. In: Cadernos Abong, nº 3. São Paulo: 1995.

\_\_\_\_\_. *A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social*. In: Cadernos ABONG nº 11, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os fundamentos do serviço social na contemporaneidade*. In: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (Org.). Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo IV. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CEAD, 1999, p.125-42.

\_\_\_\_\_. *Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio*. In: Cadernos ABONG nº 30. São Paulo: 2001.

\_\_\_\_\_. *Voluntariado e profissionalidade na intervenção social*. In: Revista de Políticas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – v. 6, nº 2. São Luis: UFMA, 2002.

\_\_\_\_\_. *As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de Loas*. In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004, p. 11-29.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social e o movimento histórico da sociedade brasileira*. In: Legislação Brasileira para o Serviço Social: coletânea de leis, decretos e regulamentos para instrumentalização da (o) assistente social. São Paulo: CRESS/SP, 2006, p.13-29.

\_\_\_\_\_. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*. In: CapacitaSuas Volume 1 (2008). *Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008, p.79-136

# 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](#)