

Selma Regina Marques Scherpinski

**REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS
NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ - ESTADO DO PARANÁ**

Ponta Grossa
2008

Selma Regina Marques Scherpinski

**REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS
NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ - ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada para
obtenção do título de mestre na
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Área de Concentração:
Sociedade, Direito e Cidadania.

Orientador: Profa. Dra. Jussara Ayres
Bourguignon

Ponta Grossa
2008

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

S326r Scherpinski, Selma Regina Marques
Reflexões sobre a qualidade dos serviços socioassistenciais no contexto da Política Pública da Assistência Social na microrregião de Ivaiporã – Estado do Paraná. / Selma Regina Marques Scherpinski. Ponta Grossa, 2008.
175f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – área de Sociedade, Direito e Cidadania), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Profa. Dra. Jussara Ayres Bourguignon.

1. Política Nacional de Assistência Social. 2. Qualidade. 3. Serviços Socioassistenciais. I. Bourguignon, Jussara Ayres . II. T.

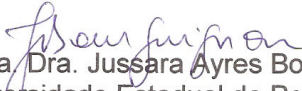
CDD : 361.6

TERMO DE APROVAÇÃO

SELMA REGINA MARQUES SHERPINSKI

“REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ – ESTADO DO PARANÁ”.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:


Orientadora: Profa. Dra. Jussara Ayres Bourguignon
Universidade Estadual de Ponta Grossa


Profa. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva
Universidade Estadual de Ponta Grossa


Profa. Dra. Dircéia Moreira
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Dedico ao Vitor, João Vitor e Vinícius. Juntos construímos esse sonho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que guardou e protegeu minha vida e de minha família, dando-me paz e saúde para enfrentar a jornada.

A minha orientadora, professora doutora Jussara Ayres Bourguignon. Obrigada por tornar menos tortuoso o caminho do conhecimento.

Aos meus pais, Agenor e Maria que desde cedo me ensinaram o valor do estudo e em muitos momentos sacrificaram-se para me apoiar.

A minha família que incentivou e apoiou. Obrigada por existirem.

Aos professores do programa de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. À todos meus sinceros agradecimentos.

Aos colegas do mestrado, pelo apoio, pelas contribuições no decorrer das disciplinas, pelos momentos de descontração nos breves espaços livres que tivemos juntos.

As colegas, que tornaram-se amigas, Virginia, Rosmere, Silmara e Fátima. Agradeço o carinho e atenção.

As minhas colegas de profissão e amigas queridas Cristiane, Maria José Sônia, Vanuza e Zenilda. As palavras de incentivo, as contribuições teóricas e principalmente por estarem disponíveis para ouvirem as lamentações, as queixas e alegrarem-se comigo nos bons momentos.

Aos sujeitos participantes da pesquisa, pela atenção e colaboração que tornaram possíveis a construção desse estudo.

No projeto da modernidade podemos distinguir duas formas de conhecimento: o conhecimento-regulação cujo ponto de ignorância se designa por caos e cujo ponto de saber se designa por ordem e o conhecimento-emancipação cujo ponto de ignorância se designa por colonialismo e cujo ponto de saber se designa por solidariedade. [...] conhecer é reconhecer, é progredir no sentido de elevar o outro da condição de objeto à condição de sujeito. Esse conhecimento-reconhecimento é o que designo por solidariedade.

(Boaventura de Sousa Santos)

RESUMO

A concepção da assistência social como direito do cidadão é recente tendo em vista seu status de política pública conquistado a partir da Constituição Federal de 1988. Decorrente de tal mudança, a assistência social tem seu campo próprio demarcado a partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, da qual destacamos os serviços socioassistenciais de proteção social básica. Com tais fundamentos, este estudo tem como objetivo analisar a qualidade dos serviços socioassistenciais destinados à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos, nos municípios de pequeno porte da microrregião de Ivaiporã no Estado do Paraná. Delimitamos como universo os serviços citados e como sujeitos os coordenadores dos serviços socioassistenciais, as famílias usuárias e um membro representativo do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. Os procedimentos metodológicos utilizados na investigação foram: a pesquisa bibliográfica, o estudo documental, o formulário, a entrevista semi-estruturada e a observação participante. A exposição dos resultados foi organizada em três capítulos. O primeiro, intitulado “A Assistência Social no Contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro”, resgata a trajetória da política de assistência social. O segundo capítulo, denominado “A Configuração da Política de Assistência Social na Microrregião de Ivaiporã-Paraná”, contextualiza o espaço em que se efetivam os serviços socioassistenciais de proteção social básica à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos. O terceiro capítulo, “A Qualidade dos Serviços Socioassistenciais na Microrregião de Ivaiporã-Conceitos e Realidade”, aborda a categoria qualidade e a especificidade dos serviços. Neste capítulo, organizamos os dados e depoimentos em quatro eixos: relação dos usuários com os serviços socioassistenciais, trabalhadores da assistência social, planejamento e avaliação e as ações intersetoriais. Finalizamos o trabalho com uma reflexão sobre parâmetros de qualidade, possibilitando uma análise da contribuição dos serviços em relação à emancipação das famílias atendidas.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social – Qualidade – Serviços Socioassistenciais.

ABSTRACT

The conception of social work as a citizen's right is recent considering its public policy status conquered since Federal Constitution of 1988. As a result of that, social work has its own field limited by Social Work National Policy -"PNAS/2004", from which we point out the services of social basic protection. With these foundations, this study has as objective to analyze the quality of the service provided for the user population of the social work services devoted to child and to teenager from 7 to 17 years old, in the small municipalities of Ivaiporã micro-region, in Paraná State. We limited as universe the mentioned services and as subjects the coordinators of social work services, the user families and one representative member of Social Work State Council - "CEAS". The methodological procedures used in the investigation were: the bibliography research, the documental study, the form, the semi-structured interview and the participating observation. The exposition of the results was organized in three chapters. The first, entitled "The Social Work in the Context of Brazilian Social Protection System", recovers the trajectory of social work policy. The second chapter, nominated "The Configuration of Social Work Policy in Micro-Region of Ivaiporã-Paraná", explains the context of the space where the services of social basic protection to child and teenagers from 7 to 17 years old become concrete. The third chapter, "The Quality of Social Work Services in the Micro-Region of Ivaiporã - Concepts and Reality", treats the category quality and the specificity of the services. In this chapter, we organized the data and the statements in four axes: users' relation with the social work services, social workers, planning and assessment and the intersection actions. We finished the work with a reflection about the quality parameters, making possible an analysis of contribution of the services in relation to the emancipation of the assisted families.

Keywords: Social Work National Policy – Quality - Social Work Services

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- As Conferências Nacionais de Assistência Social no Brasil- 1995 a 2007.....	43
Figura 1- Mapa do Paraná – Messorregiões	73
Figura 2- Mapa do Paraná - Microrregião de Ivaiporã.....	75
Quadro 2- Características dos municípios da messorregião norte central - microrregião de Ivaiporã.....	75
Quadro 3- Características econômicas dos municípios da microrregião de Ivaiporã.....	77
Figura 3- Mapa da Microrregião de Ivaiporã - Índice de Desenvolvimento Humano.....	89
Quadro 4- Serviços socioassistenciais nos municípios da microrregião de Ivaiporã no ano de 2007.....	96
Quadro 5- Atividades ofertadas nos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente na microrregião de Ivaiporã no ano de 2007.....	102
QUADRO 6- Caracterização dos coordenadores dos serviços socioassistenciais participantes da pesquisa.....	108
Quadro 7- Ocupação/fonte de renda e relação de trabalho no ano de 2007 das famílias sujeitos da pesquisa.....	120
QUADRO 8- Situações de vulnerabilidade e riscos a que crianças e adolescentes estão expostos.....	124
Quadro 9- Caracterização dos trabalhadores dos serviços socioassistenciais de proteção social básica a criança e adolescente na microrregião de Ivaiporã - ano de 2007.....	129
Quadro 10- Avanços e dificuldades nos serviços socioassistenciais da microrregião de Ivaiporã no ano de 2007.....	148

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I- A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.....	19
1- A SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL.....	20
2- A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MARCO LEGAL, AVANÇOS E IMPASSES.....	41
CAPÍTULO II- A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PARANÁ.....	59
1-RELAÇÃO USUÁRIO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA EXPRESSÃO REGIONAL.....	59
2- ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PARTICULARIDADES REGIONAIS	66
3-O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – A LÓGICA DO CO-FINANCIAMENTO NO INTERIOR DA POLÍTICA.....	80
4- A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ- OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ATENDIMENTO A CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	85
5- A INTERFACE DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS E O ESTATUTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE – ECA (LEI 8069/90).....	90
5.1- A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS – SGD.....	91
CAPÍTULO III- A QUALIDADE DOS SERVIÇOS SCIOASSISTENCIAIS NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ: CONCEITOS E REALIDADE.....	95
1- CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA E SUJEITOS PARTICIPANTES	96
1.1-CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA À CRIANÇA E ADOLESCENTE DE 7 A 17 ANOS NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ.....	96
1.2- CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS PARTICIPANTES-COORDENADORES DO SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E DOS MEMBROS DAS FAMÍLIAS.....	108
2- APROXIMAÇÕES À CATEGORIA QUALIDADE.....	110
3- PARÂMETROS DE QUALIDADE NOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO BÁSICA À CRIANÇA E ADOLESCENTE	117
3.1- RELAÇÃO FAMÍLIAS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	117
3.2-FORMAÇÃO OU CAPACITAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	129
3.3- PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO.....	138
3.4- INTERSETORIALIDADE.....	143
4- AVANÇOS E DIFICULDADES ENFRENTADOS NOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	147
CONCLUSÃO.....	154

REFERÊNCIAS.....	159
APÊNDICES.....	172
APÊNDICE A- Roteiro de entrevista- coordenadores dos serviços socioassistenciais.....	173
APÊNDICE B- Roteiro de entrevista- membros de famílias atendidas nos serviços socioassistenciais	174
APÊNDICE C- Roteiro de entrevista- membro do Conselho estadual de assistência social do Paraná –microrregião de Londrina e Ivaiporã	175
APÊNDICE D- Quadro para caracterização dos serviços socioassistenciais.....	176

INTRODUÇÃO

A assistência social, enquanto prática de auxílio ao próximo parece ter acompanhado a trajetória do ser social, aportando no presente. No entanto, a assistência como forma organizada, no sentido de compor um sistema de proteção social, em que os riscos e demandas de parte da sociedade deixam a esfera individual e passam a ser socializados, é muito recente. Nesse processo, algumas expressões da questão social destacam-se das demais, sendo trazidas à luz com maior intensidade do que outras, resultado, na maioria das vezes, de pressões e movimentos da sociedade civil.

Tal fato pode ser observado no tocante à questão da criança e do adolescente, uma vez que estes são atendidos em maior grau, em comparação a outros segmentos da sociedade como idosos, famílias, dentre outros. A prevalência do atendimento a este segmento específico motivou-nos a analisar o atendimento prestado à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos através dos serviços socioassistenciais de proteção social básica na microrregião de Ivaiporã. Esta preocupação desenvolveu-se a partir de nossa experiência como assistente social junto à Diretoria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Ivaiporã.

A difícil realidade dos pequenos municípios em termos de contratação e manutenção de equipe técnica faz com que, na maioria das vezes, apenas um profissional atue no órgão gestor e junto à rede como um todo, ou seja, não há condições concretas de organizar o atendimento de acordo com as exigências da assistência social previstas na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. O profissional vê-se envolvido em grande parte dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos no âmbito da assistência social municipal. Observamos, portanto, a necessidade de refletir sobre aspectos fundamentais do atendimento à criança e ao adolescente, na perspectiva da qualidade, pois essa potencializa processos emancipatórios aos usuários da assistência social. Compreendemos que, mesmo que estejamos analisando serviços de atendimento à criança e ao adolescente, se estes possuem qualidade, a possibilidade de emancipação estende-se ao grupo familiar.

A participação ativa em Fóruns microrregionais de assistência social desde o ano de 1995 até o presente ano, em Conferências Municipais, Regionais e Estaduais de assistência social e Conferências Municipais, Regionais e Estaduais da

criança e adolescente, e Conselhos Municipais de assistência social e Conselho Municipal da criança e adolescente também tornou-se relevante, pois propiciou conhecimento e contribuiu para a organização de práticas coletivas nas quais o poder de pressão mostra-se com maior intensidade. Nestes espaços, originou-se grande parte dos questionamentos aqui presentes. A realização de algumas aproximações à temática da qualidade dos serviços, assim como o ingresso na carreira docente no curso de serviço social constituíram motivações complementares, pois sentimos que a necessidade de um conhecimento que superasse a aparência e nos levasse a buscar a essência dos fenômenos imperava.

Esta realidade que envolve trabalho, debates, estudos teóricos e troca de experiência suscitaram e tornaram possível chegar ao objeto da pesquisa que empenhamo-nos em realizar: analisar parte do fenômeno que se configura no atendimento à criança de 7 a 17 anos através dos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã. A extensão da cobertura da rede de atendimento a esta faixa etária específica está contida na análise empreendida, mas durante o processo de aproximação inicial em relação ao objeto um aspecto destacou-se dos demais, a qualidade deste atendimento. Propomos-nos então analisar a qualidade do atendimento prestado à população usuária dos serviços socioassistenciais destinados ao atendimento a criança e adolescente de 7 a 17 anos, nos municípios de pequeno porte da microrregião de Ivaiporã, no estado do Paraná.

A discussão acerca da temática qualidade perpassa parte da produção teórica referente à política de assistência social. Possivelmente devido ao status recente de política pública, alguns aspectos concernentes ao processo, como o acesso à política e, portanto, ao seu atendimento universalizante, ainda dominam o debate promovido principalmente após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS - Lei 8742/93. Após 2004, marco de capital importância para a assistência social, graças à aprovação da PNAS, a categoria qualidade surge explicitamente como eixo norteador de ações, sem possuir, ainda, uma produção teórica extensa.

A busca pela qualidade é um movimento que tendencialmente atingirá grande parte dos serviços socioassistenciais. Tema recorrente na PNAS/2004, o processo avaliativo constitui um instrumento de gestão da política, sendo um dos pressupostos da avaliação a observância de fragilidades, falhas, aspectos positivos e fortalecedores da autonomia do usuário, dentre outros, para reorganização ou

manutenção das ações desenvolvidas. A avaliação é um processo intencional, portanto, político, que perpassa necessariamente a assistência social como um todo enquanto política pública, que busca não somente mensurar, mas também buscar a intensidade, em uma dimensão qualitativa, dos serviços prestados aos usuários.

Demo (1988), ao abordar qualidade, diferencia a qualidade formal da qualidade política, valendo-se de duas dimensões distintas, objetiva e subjetiva. Analisar os serviços socioassistenciais na dimensão da qualidade permite-nos considerar que parte desta é possível medir – pois é uma faceta mais objetiva – para as quais poderão ser definidos indicadores concretos, como recursos financeiros investidos, equipamentos, pessoal disponível, dentre outros. Em relação à faceta subjetiva, esta nos possibilita conhecer os serviços socioassistenciais (serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais) como potencializadores da emancipação do usuário. Nossa investigação se efetivou, portanto, no sentido de desvelar se os serviços socioassistenciais vêm atendendo a qualidade dos serviços que preconizam os princípios da PNAS/2004 ou vêm reproduzindo práticas tradicionais de filantropia e clientelismo. Nesse sentido, o objetivo é investigar até que ponto os serviços socioassistenciais contribuem para construção dos processos emancipatórios.

A categoria qualidade nos serviços socioassistenciais, reafirmamos, não é tema amplamente debatido, mas diversos são os autores que contribuíram para tal discussão, como Aldaíza Sposati; Potyara Pereira; Carmelita Yasbek; Maria do Carmo Brant de Carvalho. Consideremos que a qualidade está intrinsecamente relacionada a outros temas, como proteção social, gestão, PNAS/2004, monitoramento e avaliação.

Dentre as políticas que compõem a seguridade social, a literatura referente à política de saúde é mais vasta do que a da assistência social. Esta, no entanto, em alguns momentos trouxe importantes contribuições à reflexão sobre que aspectos podem demonstrar se há ou não há qualidade em uma política pública. Considerando que a saúde constitui uma política distinta, com trajetória, lutas, avanços e retrocessos diferentes dos da assistência social, e que nossa proposta é direcionada para a apreensão principalmente da dimensão subjetiva, portanto não generalizável, já que expressa singularidades, não realizamos a transposição de teorias relativas e aplicáveis à saúde para o contexto investigado e, sim, procedemos ao enriquecimento teórico que embasa a pesquisa.

Reafirmamos que a preocupação com os serviços socioassistenciais de proteção básica a criança e adolescente de 7 a 17 anos surgiu no decorrer de nossa prática profissional em um município de pequeno porte da microrregião de Ivaiporã, localizada geograficamente na mesorregião norte-central do Paraná. Na microrregião em questão, a existência de serviços socioassistenciais à criança e ao adolescente, ainda que não seja uma realidade em todos os quinze municípios, é predominante, comparativamente ao atendimento a outros segmentos. Dos quinze municípios que compõem a microrregião, sete possuem serviços socioassistenciais voltados a esta faixa etária. Também consideramos pertinente delimitar a faixa etária pesquisada. Primeiramente, em todos os municípios da microrregião, a assistência social teve seus serviços, programas e projetos organizados de acordo com a demanda existente. O atendimento em creches, atualmente realizados pelos centros de educação infantil, é destinado a crianças de 0 a 6 anos. Depois que ultrapassam a idade limite, estas crianças necessitam ser inseridas em serviços, programas e projetos de iniciativas governamentais e não governamentais que os assistam. Aos dezoito anos são adultos, portanto a preocupação parece-nos que se volta ao atendimento fragmentado de gestantes, portadores de deficiência, desempregados, idosos, dentre outros segmentos do público alvo da assistência social.

Possivelmente o fato de diversos municípios organizarem serviços voltados a essa faixa etária dê-se coincidentemente em razão da oportunidade de financiamento público de instância federal, que era repassado aos municípios através principalmente do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência-CBIA¹, Legião Brasileira de Assistência-LBA², e pelo Fundo da Infância e Adolescência-FIA³ também em função da lógica fragmentária que embasou a organização da assistência social no Brasil.

¹ A missão institucional do CBIA, em 1991, logo após a aprovação do Estatuto da Criança e adolescente - Lei 8069/90, era exercer a coordenação nacional da Política de Proteção Especial às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, cujas necessidades extrapolam o âmbito de atuação das políticas básicas e assistenciais (MINISTERIO DA AÇÃO SOCIAL, 1991).

² Finalizada a Segunda Guerra Mundial e portanto o campo de ação para o qual foi organizada, a LBA estendeu sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atuando em calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas. Segundo Sposati (2004), essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória da assistência social.

³ O FIA foi criado para captar recursos destinados ao atendimento de políticas voltadas para a proteção de crianças e adolescentes e é gerido pelo Conselho Estadual da Criança e Adolescente. Até o ano de 2007, de acordo com a deliberação 018/2007, financiava programas sócioeducativos e protetivos. Estes últimos eram atendidos nos municípios com menos de 20 mil habitantes. Os demais municípios podiam pleitear recursos para programas socioeducativos.

Ressaltamos que o atendimento segmentado persiste em todos os municípios da microrregião, não havendo muitas ações no sentido de efetivação de uma política voltada ao atendimento das necessidades do usuário de acordo com a vulnerabilidade ou risco deste, ou priorizando a família, conforme estabelecido na PNAS. A impossibilidade de investigar todos os aspectos relativos aos serviços levou-nos a delimitar a qualidade como ponto central, pois a extensão e cobertura da rede constituem um tema já relativamente abordado por outros pesquisadores.

A aprovação da PNAS, em 2004, constituiu, em nosso entendimento, o momento ideal para analisarmos tais serviços, definindo, portanto, como recorte temporal o período entre os anos de 2005 a 2007. Neste período, nossos objetivos são a) analisar a qualidade do atendimento prestado à população usuária dos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente, nos municípios de pequeno porte da região norte-central do estado do Paraná; b) resgatar historicamente a construção da política de Assistência Social, bem como o processo de efetivação da legislação pertinente à gestão dessa política; c) caracterizar os serviços socioassistenciais desenvolvidos em municípios de pequeno porte; d) compreender como se processa o atendimento aos usuários da assistência social nos municípios, a partir dos princípios da Política Nacional de Assistência Social.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo em vista a natureza do objeto de estudo. A pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1996, p. 21). Esta pesquisa buscou subsídios em dados qualitativos, visto que o processo, os nexos e as relações que levam os serviços socioassistenciais a contribuírem ou não para a emancipação dos usuários só podem ser investigados a partir destes. Não foram preteridos os dados quantitativos, pois também fazem parte da análise de qualidade.

O universo de pesquisa são os serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos, definidos pela PNAS como serviços de proteção social básica, localizados em seis municípios de pequeno porte I (Grandes Rios, Lunardelli, Manoel Ribas, São João do Ivaí, São Pedro do Ivaí e Rosário do Ivaí) e um município de pequeno porte II (Ivaiporã), da mesorregião norte-central do Paraná, microrregião de Ivaiporã. Neste contexto, procuramos compreender se a família como um todo poderia vislumbrar no horizonte sua emancipação. O objetivo

de analisar a qualidade foi possível a partir da coleta de dados e depoimentos de sujeitos significativos e representativos. Selecionamos um usuário de cada entidade, isto é, de cada família. Os critérios para seleção do usuário entrevistado foram: ser pai, mãe ou responsável legal por criança/adolescente que freqüente há mais de um ano o serviço avaliado; não possuir vínculo de parentesco direto com funcionários do serviço; ter maior envolvimento nas atividades do serviço em que a presença da família é permitida (reuniões, grupos de mães, grupos de voluntários); ser membro de família que tenha um maior número de crianças/adolescentes usuários do serviço socioassistencial; ser beneficiário do programa Bolsa-Família, especificamente de uma família em estado de extrema pobreza. Entrevistaram-se no total oito famílias. Em sete destas o membro entrevistado foi a mãe e em uma, a avó, pois esta era a responsável pelos cuidados com as crianças ainda que a mãe detivesse, legalmente, o poder familiar.

Também como sujeito da pesquisa participou a representante da microrregião de Ivaiporã e Londrina no Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS, gestão 2005-2007. A seleção dessa informante deveu-se a sua participação ativa nas reuniões do Fórum microrregional de Assistência Social, ao envolvimento nas questões da área junto aos municípios da região, e à atuação comprometida nas reuniões do Conselho, fatores que possibilitam uma visão regional da problemática.

Por fim, no que diz respeito aos sujeitos da pesquisa, selecionaram-se os dirigentes dos serviços socioassistenciais porque estes conhecem a dinâmica institucional. Entrevistou-se um representante de cada serviço, o que contribuiu em muitos aspectos. Este relatou situações concretas que vivenciou, fornecendo indícios da existência ou ausência de qualidade.

Como instrumento para coleta de dados, utilizamos inicialmente um formulário para levantamento de informações concretas, cujo objetivo foi descrever detalhadamente o funcionamento do serviço. Neste formulário, abordamos aspectos referentes à nomenclatura, data de início de funcionamento, quantidade de crianças atendidas, participação junto aos Conselhos municipais, trabalhadores que atuam no serviço, carga horária, tipo de vínculo de trabalho, equipamentos disponíveis, atividades realizadas, recursos financeiros investidos e principais fontes de financiamento. Posteriormente, utilizamos como instrumento entrevistas semi-estruturadas (gravadas e transcritas posteriormente), cujo roteiro encontra-se anexado no apêndice. As entrevistas foram realizadas junto aos dirigentes, famílias

e conselheira estadual na gestão 2005-2007. Além das entrevistas, reportamo-nos também a documentos como relatório de gestão dos municípios e planos municipais de assistência social. Também foram fonte de pesquisa documentos, leis pertinentes à área, decretos, portarias e notas técnicas, que contribuíram para a construção desta pesquisa.

A observação foi utilizada para a coleta de dados juntamente com as outras técnicas descritas. A utilização dos sentidos para adquirir conhecimentos é um procedimento científico à medida que “serve a um objetivo formulado de pesquisa; é sistematicamente planejada; é sistematicamente registrada e ligada a proposições mais gerais e é submetida à verificação e controle de validade e precisão (SELLTIZ, 1995, p.104 apud GIL, 1997, p. 225).

Para o desenvolvimento da análise, buscamos a contribuição de Miotto e Lima (2007), que discutem a importância da pesquisa bibliográfica. Para os autores esta é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, já que contribui com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos. No percurso da pesquisa, a fase, que não é estanque, denominada síntese integradora das soluções consiste na fase de reflexão e de proposição de soluções, baseada no material de estudo que compõe a pesquisa.

Consideramos que não há possibilidade de proceder a uma análise acerca de um aspecto da política de assistência social sem que sejam fornecidas as bases para o debate. Para tanto, a abordagem acerca das condições sociais, econômicas e políticas do Brasil, considerando tais determinantes também em nível mundial, torna-se relevante para compreensão da assistência social no patamar atual. A trajetória desta política, que se consolida a partir de lutas populares, movimentos sociais e de categorias profissionais, projetos políticos partidários, influência política mundial, culmina em garantia de cidadania à população usuária. Em consequência, nos aproximamos de temáticas diversas, como discussões atinentes à atuação do Estado frente às demandas apresentadas pelas classes subalternas, e particularizamos o contexto e avanços legais promovidos a partir da LOAS, PNAS/2004, NOB/2005 e as políticas sociais enquanto mecanismos de regulação, de defesa e garantia das condições de reprodução do capital. Desse modo, finalmente adentramos os serviços socioassistenciais em uma realidade particular e empreendermos esforços no sentido de refletir sobre o papel destes junto aos usuários da política de assistência social.

Para materialização da pesquisa, a dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro intitula-se “A Assistência Social no Contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro”. Neste capítulo, realizamos um resgate histórico da trajetória da política de assistência social, abordando o surgimento do *Welfare State* no mundo, a experiência brasileira de Estado de Bem-Estar Social, o ressurgimento da ortodoxia liberal denominada neoliberalismo e as mudanças mundiais da produção e os conseqüentes impactos na sociedade como um todo. A ênfase do primeiro capítulo recai sobre o debate acerca do sistema de proteção social que se configura no Brasil, cujo marco central é a Constituição Federal de 1988, que fez com que a assistência social, inserida na seguridade social, passasse a ser política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Alguns aspectos desse processo foram destacados, como a relevância das Conferências e as principais deliberações, as quais funcionam como norteador para a ação nos municípios e muitas vezes alteram o curso da política municipal.

Ainda no primeiro capítulo, tratamos da PNAS/2004 e promovemos uma discussão acerca do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, pois consideramos uma conquista para a política de assistência social a previsão de um sistema que organizasse as ações da área, no sentido de sanar dificuldades e problemas, como pulverização das ações; ausência de serviços, programas, projetos e benefícios que contemplem a real necessidade do usuário; improvisos e medidas paliativas para atender ao usuário, dentre outras que conferem à assistência social um caráter emergencial e imediatista.

O segundo capítulo, denominado “A Configuração da Política de Assistência Social na Microrregião de Ivaiporã-Paraná”, é dedicado a contextualizar o espaço em que se efetiva a política de assistência social e, conseqüentemente, os serviços socioassistenciais de proteção social básica de atendimento à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos. Reportamo-nos inicialmente à realidade paranaense, situando a mesorregião norte-central para localizarmos a microrregião de Ivaiporã, e encaminhamos o debate para discorrermos sobre o usuário da assistência social. Adentramos a discussão sobre classe social e a particularizamos para classes subalternas que consideramos ser a categoria que melhor expressa a condição do usuário da assistência social.

A assistência social não enfrentará isoladamente a desigualdade e exclusão social, porém possui um grande potencial para expandir direitos. Afirmamos,

portanto, o caráter e o compromisso emancipatórios da política e, neste sentido, inserimos a categoria emancipação como de capital importância nas reflexões aqui contidas, pois esta configura o horizonte da pesquisa, no sentido de apreender se o atendimento às famílias usuárias dos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente na microrregião de Ivaiporã tem como premissa a emancipação.

O terceiro capítulo cujo título é “A Qualidade dos Serviços Socioassistenciais na Microrregião de Ivaiporã - Conceitos e Realidade” aborda inicialmente a categoria qualidade, a partir da contribuição de autores diversos, buscando fundamentar a discussão na região pesquisada. Neste capítulo, os serviços são apresentados em sua especificidade, os dados e depoimentos coletados foram sistematizados e organizados para a análise à qual se procederá posteriormente. Conteúdos, dados e depoimentos restritos aos serviços socioassistenciais de proteção social básica à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos, foram organizados em quatro eixos principais: a) relação dos usuários com os serviços socioassistenciais, ressaltando como aspecto central a participação dos usuários; b) trabalhadores da assistência social, com destaque para capacitação dos profissionais e atuação das equipes interdisciplinares, planejamento e avaliação; c) as ações intersetoriais, objetivando verificar a articulação entre os serviços no interior da política de assistência social e, principalmente, a articulação da assistência social às demais políticas públicas; d) a concepção de qualidade que perpassa os depoimentos dos dirigentes, famílias e conselheira estadual, a partir das dificuldades e avanços do serviço.

No terceiro capítulo, procedemos também a uma reflexão sobre os parâmetros de qualidade para que seja possível analisar com maior profundidade a contribuição dos serviços em relação à emancipação das famílias atendidas.

Procuramos apreender, tanto no referencial teórico que embasou este estudo, como na pesquisa de campo, elementos relevantes que contribuiriam para a construção das considerações finais. Nesta proporemos algumas questões que despertarão a reflexão acerca da categoria qualidade, pois não buscamos revelar uma conclusão unívoca, mas sim uma aproximação ao saber. Procuraremos também oferecer uma contribuição aos serviços socioassistenciais dos municípios universo de pesquisa no sentido de utilizarem os dados, depoimentos e conteúdo teórico para melhoria do atendimento a criança e adolescente.

CAPÍTULO I

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

A organização do sistema de proteção social no Brasil não se efetivou de forma constante e sem a presença de percalços. Ao contrário, delineou-se em uma trajetória conflituosa, com avanços e retrocessos que marcaram a realidade social, econômica e política do país.

Para compreensão da política de assistência social, em que estão inseridos os serviços socioassistenciais, faz-se necessário apresentar uma contextualização aprofundada decorrente da inter-relação dos diversos aspectos da realidade, sendo a seguridade social conformada de acordo com condições que foram legadas por um conjunto de fatores presentes na realidade do Brasil.

A seguridade social será inserida nesta discussão no contexto do sistema de proteção social brasileiro. Os sistemas de proteção social são formas, mais ou menos institucionalizadas, que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentarem atribulações de ordem biológica ou social, que colocam em risco parte ou totalidade de seus membros. (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004). Há diferentes alternativas de enfrentamento dos riscos, porém estas têm em comum a característica de possibilitar aos membros da sociedade a minimização ou superação da situação inicial.

O sistema de proteção social compreende algumas políticas essenciais ao enfrentamento das situações de risco, como educação, saúde, trabalho, previdência, assistência social. Estas respostas, segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2004), não são mecânicas e representam formas de consenso político, de pactuações que buscam oferecer resposta a questionamentos quanto ao destinatário da proteção, de que forma será protegido e quanto de proteção será ofertado.

O presente capítulo apresentará uma reflexão acerca da seguridade social, enquanto expressão do sistema de proteção social brasileiro, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando se organiza, nos moldes atuais, este sistema, particularizando a política de assistência social enquanto componente da seguridade social.

1- A SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

A década de 1980 foi um período contraditório, pois ao mesmo tempo em que a crise do capitalismo assolava o mundo, afetando também a realidade do país, a democracia, reinaugurada há pouco, contava com a mobilização da sociedade civil no sentido de garantir a participação e, conseqüentemente, inscrever suas necessidades e anseios na Constituição Federal que se tornou realidade no final dessa década. Os mais conservadores, especificamente no caso das políticas sociais, consideravam que o Brasil estava na contramão da história, pois devia deixar para o mercado as respostas às necessidades garantidas através do reordenamento jurídico proposto pela nova Constituição Federal.

Para Costa (2006), a Constituição Federal criou um Estado de Direito no país com responsabilidades sociais. Porém esta revolução em termos de lei ocorre em meio a uma crise fiscal e política do Estado⁴, o que leva os conservadores a atribuírem aos avanços dos direitos sociais garantidos pela Constituição o motivo da ingovernabilidade política. É preciso destacar que os conservadores defendiam o modelo neoliberal como solução para a crise.

O neoliberalismo se apresenta na década de 1980 no mundo como um todo. A crise do capitalismo e a derrubada do leste europeu propiciaram condições para a emergência de teses neoliberais e o desmonte do Estado enquanto mediador na universalização dos direitos. (RICO; RAICHELIS, 1999).

No Brasil, o neoliberalismo desponta no início da década de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello. Esse processo foi interrompido pelo impeachment do então presidente. Fernando Henrique Cardoso se encarregou de levá-lo ao pleno desenvolvimento mesmo em um contexto de grandes mudanças na sociedade brasileira. Essas mudanças foram trazidas pela Constituição Federal aprovada no final da década de 80. Dentre essas mudanças, destaca-se a ampla mobilização da sociedade para defesa e garantia de seus direitos.

⁴ O governo José Sarney adotou, no período de 85-89, quatro planos econômicos, que não obtiveram sucesso. As dificuldades econômicas e o descontrole da inflação, aliados às transformações no panorama mundial de esgotamento do regime socialista, levaram, através de uma ampla campanha junto à opinião pública, ao fortalecimento das teses liberais: diminuir o Estado, fazer ajuste fiscal e cortar gastos públicos. A abertura financeira, comercial e produtiva foi colocada como a salvação da economia, o que agravou a situação interna já que a indústria nacional não apresentava competitividade para enfrentar a concorrência. (COSTA, 2006).

Para compreensão do avanço e consolidação do ideário neoliberal, é preciso compreender o Estado intervencionista que o antecedeu. Este, envolvido na garantia, administração e financiamento do seguro social, configura-se no Estado Social, ou *Welfare State*⁵, que surgiu em fins do século XIX, representando a intervenção estatal nas relações de trabalho industrial. O *Welfare State* impunha um mecanismo de freio às forças das desigualdades produzidas pelo mercado, pois assegurava o pleno emprego, políticas sociais universalistas e atuava como o grande mediador de interesses. A doutrina de Keynes⁶ estimulou a criação de medidas macroeconômicas como regulação do mercado, controle de preços, emissão de moeda, distribuição de renda, investimento público, combate à pobreza, dentre outras. (BRAVO; PEREIRA, 2002).

O Estado Social demarca um novo posicionamento frente à demanda social crescente e renuncia, não por vontade espontânea, mas por inúmeros motivos, à condição de árbitro para intervir diretamente em diversas áreas. Ainda que a exploração seja inerente ao capitalismo, há no *Welfare State* a tentativa de conjugar a obtenção do lucro a melhorias para classe subalterna. Não é possível, mesmo no *Welfare State*, abandonar a idéia de um Estado a serviço do capital, mas sim um Estado que absorve as mudanças e altera as estratégias, tanto para legitimar-se enquanto tal, como para garantir a expansão do capital.

No Brasil, o *Welfare State* é um processo tardio e voltou-se apenas ao atendimento de grupos sociais organizados, mais mobilizados e com poder de pressão maior. A proposta do *Welfare State* não se efetivou plenamente e acabou restringindo-se a determinadas parcelas da sociedade, quando da instalação do projeto neoliberal. Desse modo, os excluídos foram ainda mais despojados das benesses propiciadas pelo Estado.

Vê-se que há uma extensa produção acerca dos modelos de *Welfare State*. Ainda que não seja este o objetivo deste estudo, é relevante observá-lo, pois nos fornece elementos para reflexão sobre outros aspectos. Draibe (1993) nos apresenta

⁵ É preciso ressaltar que a política social é apenas uma das estratégias anticíclicas que compõem a política keynesiana para evitar a crise do capitalismo. Outros mecanismos seriam: planificação indicativa da economia, política salarial e controle de preços, política fiscal, oferta de crédito e política de juros (BEHRING, 2002).

⁶ John Maynard Keynes propôs a doutrina que forneceu referências básicas para implantação de uma nova forma de regulação estatal, denominada de *Welfare State* (SILVA, 2000).

três modelos⁷ de *Welfare State*: a) residual ou liberal – a ação estatal supre as insuficiências do mercado, a política social é focalista e a assistência social é prestada aos pobres; b) corporativo-meritocrático ou conservador – o Estado é responsável primeiro pela provisão de benefícios sociais e o mercado desempenha papel complementar, os benefícios variam conforme a inserção do trabalhador no mercado e poder de pressão exercido; c) institucional-redistributivo ou social – democrático com benefícios universais, básicos e independentes de contribuição. Para a autora, o Brasil tendeu a adquirir conotação corporativista, com base meritocrática-particularista, com fortes marcas de clientelismo. Neste sentido, é possível estabelecer uma ligação entre a sociedade política, social e econômica que se desenvolveu no Brasil desde a colonização até o momento atual, com fortes relações de compadrio, de benefícios a grupos com maior poder, tanto econômico quanto político, e o tipo de Estado de Bem-Estar Social que se apresentou no país. Para Koga (2003), a meritocracia está baseada na naturalização do clientelismo e do favor presentes na realidade brasileira. A sociedade brasileira tem suas raízes fincadas em experiências históricas que nutrem as formas relacionais, políticas, econômicas, organizacionais e éticas de funcionamento autoritárias. A informalidade prevalece nas relações sociais, sendo possível encontrar nas diferentes formas organizacionais a prevalência do aspecto relacional sobre o racional.

Cabe uma ressalva às argumentações apresentadas no que se refere a modelos. Não pretendemos cristalizar, enquadrar em condições e aspectos pré-estabelecidos a realidade social, tendo em vista o movimento contínuo, a dinamicidade das relações. Busca-se apenas destacar que, se o *Welfare State* desenvolveu-se no Brasil, considerando as teorizações sobre o assunto, este seria um *Welfare State* meritocrático-particularista⁸.

No que concerne especificamente à seguridade social⁹, para Nogueira (2001), o período até 1960, quando então se organiza a estrutura básica do *Welfare*

⁷ Autores divergem quanto aos modelos e nomenclatura desses modelos. Dentre eles estão Esping Andersen e Fleury. Esta última adverte para a busca de tipos perfeitos, desconsiderando que a apreensão da problemática deve se dar a partir da dimensão institucional e política. (SILVA, 2000).

⁸ Netto assinala que, quando muito, tivemos na América Latina uns arremedos de *Welfare State*, ressaltando que na verdade nunca se efetivou concretamente um Estado de Bem-Estar (NETTO, 2006).

⁹ A primeira Constituição de 1824 tratou da seguridade social no seu art. 179, tratando o tema através da importância da instituição dos socorros públicos (BRASIL, 1824). O assunto também foi tratado nas demais Constituições Federais. A nomenclatura varia, mas significa, na maioria das vezes, previdência social. A Constituição de 1967, que precede a Constituição de 1988, não inovou e manteve quase as mesmas disposições da Constituição de 1946 (BRASIL, 1967).

State em nosso país, evoluiu de forma imperfeita: restrita, incompleta e excludente. Restrita, como colocado acima, para atender uma fração da classe trabalhadora; incompleta, pois se volta às necessidades mais emergenciais; e excludente porque deixa de fora grande parte da população, exatamente aquela parcela mais vulnerabilizada, como a dos trabalhadores rurais, subempregados, desempregados e informais.

Somente em meados da década de 1970, o sistema de proteção social passou a incluir os trabalhadores rurais e dar cobertura aos trabalhadores urbanos. Nesse período, alguns aspectos já demonstravam que uma crise global ocorreria, o que acabou expondo os limites estruturais do *Welfare State*, restando, segundo Behring (2002), um mar de dívidas, crise fiscal e inflação permanente. Não nos cabe aqui discorrer sobre as razões que fazem da estratégia keynesiana um fator de aumento da crise, porém é importante ressaltar que, nesse contexto, o Estado intervencionista vai perdendo efetividade. Como resposta a esta crise, os anos de 1970 e 1980 são marcados por uma ofensiva revolução tecnológica na produção, globalização da economia e ajuste neoliberal.

Alguns aspectos relevantes no que se refere ao ataque ao sistema de regulação estatal incidem exatamente nos gastos sociais, que, segundo os neoliberais, criam despesas insuportáveis para a economia e comprometem o crescimento econômico.

De acordo com Costa (2006), os pólos irradiadores das mudanças na forma de regulação estatal foram a Inglaterra, com Margareth Thatcher, os Estados Unidos, com Ronald Reagan, a Alemanha, com Helmut Kohl, e a Dinamarca, com Schluter. Esses governos conservadores tinham em comum a proposta de modificar os direitos sociais com o corte de recursos públicos para reprodução da força de trabalho, o aumento de um novo tipo de concorrência capitalista, privatizações e abertura econômica e financeira em relação aos países periféricos.

Salinas (1995) afirma que, na América Latina, na segunda metade dos anos 1970, a aplicação do neoliberalismo se deu mediante a involução da vida política imposta pelo terror estatal. Já nos anos 1980, depois das eleições e mudança de governo, o neoliberalismo triunfou. Em ambos os casos, o Estado é apresentado como causa de todos os males de que as sociedades na América Latina sofrem. Ainda que a citação do autor se refira especificamente à América Latina, diríamos que o ideário neoliberal, independentemente de este se desenvolver em país de

capitalismo periférico ou central, apresenta o Estado, na maioria das vezes, como ineficiente, perdulário, corrupto e, principalmente, um entrave ao desenvolvimento econômico. Para tanto, deve deixar a sociedade livre de sua atuação. Para Vieira (2004), na América Latina não se aplicou propriamente o neoliberalismo e, sim, um conjunto de diretrizes elaboradas por organismos internacionais ou nacionais. Este se apresentou somente quando já estava terminando e em descrédito. Evidentemente, até mesmo os defensores do Estado mínimo reconhecem a necessidade de intervenção estatal em algumas situações, das quais não há possibilidade de exclusão total.

O neoliberalismo, aliado à reestruturação produtiva e à globalização, promove um reordenamento não só na economia, mas em todos os aspectos da vida social e política, pois o capitalismo está impregnado no tecido das relações sociais.

A denominação neoliberalismo remete ao liberalismo do século XVIII, do qual um dos maiores expoentes foi Adam Smith, que teve antecessores e contemporâneos que partilharam dos mesmos ideais. A essência do liberalismo previa que os indivíduos pudessem estruturar a sua vida sem se restringirem às intenções do Estado e que o progresso fosse uma consequência da liberdade.

O neoliberalismo prosperou sob a égide da necessidade de um mercado livre, considerando que o padrão de regulação estatal vigente no *Welfare State* resultou em uma situação de crise insustentável para o capital. Para Behring (2002), o neoliberalismo se apresenta no sentido da desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, cujo processo vai se consolidando aos poucos, tendo em vista a resistência apresentada por sujeitos políticos. Chama-se a atenção para o fato de que o capital não prescinde do Estado, mas necessita ter asseguradas as condições de produzir e reproduzir-se.

Com os recursos insuficientes, considerando o contexto de crise fiscal, para atendimento à demanda apresentada tanto pelo capital como pela classe trabalhadora, a luta em torno da destinação dos recursos é cada vez mais acirrada. Uma das medidas, que segundo a ótica neoliberal é essencial, é o corte nos gastos estatais. Nesse sentido, a política social, que é colocada como paternalista e geradora de desequilíbrio, deve ser acessada via mercado e não como direito social. Daí as tendências à desresponsabilização e ausência de financiamento da proteção social pelo Estado.

Nogueira (2004) defende a idéia de esgotamento do Estado neoliberal ¹⁰, porém o que se apresenta ainda são as características que tornam possível definir o Estado enquanto tal. Estas são características de um Estado que atende prioritariamente às demandas do capital, preterindo àquelas apresentadas pela classe despossuída da propriedade dos meios de produção. Outra característica é também a retirada contínua e sistemática do Estado nas áreas que não servem aos interesses do capital, da qual o maior exemplo são as políticas sociais. De modo geral, o modelo neoliberal, ressaltando a característica principal de Estado mínimo para as necessidades da classe trabalhadora, não conseguiu responder à necessidade do capital e também aumentou muito a miséria, aprofundando as desigualdades entre ricos e pobres.

Se o Estado neoliberal apresenta sinais de esgotamento, a globalização, compreendida no sentido de internacionalização do capital, não possui indícios facilmente reconhecidos de exaustão. A idéia é um mercado unificado e configurado a partir de uma base mundial em que se realiza a produção e a distribuição de produtos. Se considerarmos a dissolução entre Estado e capital nacional, torna-se difícil a perspectiva de superação do neoliberalismo, pois os reflexos da globalização incidem diretamente na organização do Estado. Se um Estado é empenhado, ou enredado pela dinâmica mundial, não resta espaço para defesa das necessidades e interesses locais, menos ainda da classe com menor poder de pressão. Behring (2002) discute o assunto destacando a dificuldade de os Estados desenvolverem políticas industriais. Estes se restringem a tornar os territórios nacionais atrativos aos investimentos estrangeiros. A autora aponta também que os acordos de formação de blocos econômicos e mercados comuns garantem a circulação de mercadorias e dinheiro, mas não o trânsito de pessoas e força de trabalho.

A reestruturação produtiva apresenta profundas e significativas mudanças no mundo do trabalho. Se o neoliberalismo promove alterações na forma de regulação do Estado, com claro prejuízo para a classe que não detém os meios de produção, a globalização significa mudanças na organização da sociedade ao contribuir para a derrocada dos Estados nacionais e a reestruturação produtiva completa o quadro. A reestruturação produtiva ou produção flexível, segundo

¹⁰Cocco e Negri (2000) apresentam argumento semelhante, acrescentando que novos e velhos fundamentalismos alimentam-se para afirmar que a única saída ao neoliberalismo pode acontecer de maneira reacionária e conservadora.

Behring (2002), altera o padrão fordista e instala o toyotismo¹¹, em que há uma combinação entre trabalho extremamente qualificado e desqualificado, a produção é horizontalizada, descentralizada e conduzida pela demanda, diminui-se a hierarquia do chão de fábrica, há pressão pelo sindicalismo de envolvimento, pois se baseia em tecnologias de capital intensivas e poupadoras de mão-de-obra.

As transformações que incidem sobre o capitalismo, quando se trata da reestruturação produtiva, levam-nos a observar relevantes conseqüências, principalmente a precarização das relações de trabalho, com um significativo número de desempregados. A realidade, para Meneleu Neto (1998), nos mostra a presença de um crescente exército de desempregados, exatamente após o apogeu das políticas de pleno emprego do último pós-guerra. Tal situação é, para Oliveira (1998), conseqüência da interpenetração patrimonial entre as burguesias industriais e financeiras das principais economias capitalistas, da formação de oligopólios internacionais e redes globais informatizadas de gestão, acompanhadas ainda por revolução técnico-científica que compreende a revolução microeletrônica, revolução microbiológica e revolução energética que trazem mudança para estruturação de todo processo produtivo.

Uma importante mudança refere-se à quantidade de trabalhadores. Onde anteriormente encontrávamos um numeroso grupo, observamos atualmente um núcleo de produção, com tecnologia de ponta e um pequeno grupo de artesãos eletrônicos altamente qualificados, e um número grande de microempresas que produzem para servir ao núcleo de tecnologia, em que predominam os subempregados, terceirizados, com frágeis contratos de trabalho. Os trabalhadores que não fazem parte da estrutura interna da empresa têm a impressão de liberdade, pois não se submetem ao sistema hierárquico desta, mas por outro lado têm suas vidas invadidas pelo trabalho, pois seu trabalho pessoal é a razão do sucesso produtivo. (OLIVEIRA, 1998).

Ainda que as transformações no mundo do trabalho apontem para a precarização crescente do ser que vive do trabalho e o avanço do desemprego, a força humana, para Antunes (2005), tem valor, pois é parcela imprescindível para a

¹¹ Para Montaño (1998), a expansão do modelo japonês-toyotista/ohnista se inicia entre os anos de 1950 e 1970 e se consolida nos anos 1980 e 1990, processando-se, paralelamente, em espaços diferentes e em tempos semelhantes, à onda expansiva dos países de capitalismo tardio, onde se desenvolve o modelo taylorista/fordista. Há simultaneidade e não substituição entre os dois modelos, a permeabilidade de um modelo e sua adaptação, incorporando características do outro.

reprodução do capital, já que este é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar o trabalho humano. Para muitos, as mudanças apontam para uma sociedade em que o trabalho deixou de ser o “principal fator de socialização, a ocupação principal de cada indivíduo, a fonte primeira de bem-estar e riqueza, capaz de encher de sentido e dar um centro a nossas vidas” (OLIVEIRA, 1998, p. 176). Compreendemos que isso não significa o fim do ser trabalhador e nem significa o fim da possibilidade da revolução do trabalho.

A revolução, para Antunes (2005), é uma revolução no e do trabalho. No trabalho, porque deve abolir o trabalho abstrato, assalariado, a condição de sujeito mercadoria e gerar uma sociedade fundada no trabalho social emancipado. Revolução do trabalho em consequência do caráter coletivo capaz de impulsionar ações dotadas de um sentido emancipador.

A globalização ou mundialização, ajuste neoliberal e reestruturação produtiva promovem mudanças na sociedade em geral, com um alto custo social, observando-se um crescimento vertiginoso da pobreza e desigualdades sociais.

O atual modelo [...] não produz necessariamente para um mercado ilimitado, sim para uma pequena porção da população (local e global). Neste sentido a necessidade de um Estado forte em políticas sociais desaparece, pois o requisito de reverter a tendência ao subconsumo já não existe¹² (MONTAÑO, 1996, p. 11, tradução nossa).

Em meio a estas profundas mudanças, as políticas sociais sofrem alterações desde a formulação até a execução. Tais alterações significam impor às políticas sociais novos rumos políticos (de acordo com o ideário neoliberal) e econômicos (a partir da reestruturação produtiva). Para Paiva (2006), é preciso pensar as políticas sociais para além da estratégia de acomodação de conflitos, referenciando-a no processo de disputa política pelo excedente econômico real através das massas que não têm acesso a este excedente, como um mecanismo estratégico de distribuição de riquezas produzidas coletivamente.

Com o declínio do *Welfare State* e o ressurgimento do liberalismo, denominado neoliberalismo, conseqüentemente a relação Estado/sociedade/mercado se altera e a política social recebe novos contornos. Yasbek (1996) coloca

¹²“El actual modelo[...] no produciendo para un mercado necesariamente ilimitado, sino para una pequeña porción de la población (local y global). En este sentido, la necesidad de un Estado fuerte en Políticas Sociales desaparece, pues el requisito de revertir la tendencia al subconsumo ya no existe”. (MONTAÑO, 1996, p.11).

que as políticas sociais no Brasil surgem e se desenvolvem para realizarem o enfrentamento da questão social, permitindo acesso restrito a recursos e serviços sociais. O Estado, ao intervir, atua na perspectiva de regulador das relações sociais, e define o formato das políticas no país. E são políticas casuísticas, inoperantes, superpostas, sem regras estáveis de reconhecimento de direitos, servindo à acomodação de interesses de classes. Tais características que se mostram no conteúdo das políticas sociais possuem raízes na matriz conservadora e oligárquica que, de modo geral, delineou a história econômica e social do Brasil.

A questão social pode ser caracterizada “[...] por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto”. (CASTEL, 2003, p. 41). Na sociedade contemporânea, é possível destacar incontáveis situações vivenciadas por grupos sociais que ameaçam a coesão. E estes, na maioria das vezes, são responsabilizados pela sua própria condição de pobreza. O desemprego, considerando a centralidade do trabalho enquanto possibilidade de o homem produzir e reproduzir-se, pode ser uma das principais expressões da questão social, assim como o aprofundamento das desigualdades sociais e o aumento da miséria, dentre outras.

Não há como deixar de ressaltar que a questão social é fruto da contradição da relação capital/trabalho e foi estabelecida no interior da sociedade capitalista, assim como tem se aprofundado nos diferentes estágios capitalistas. A intensificação da questão social, que se manifesta das mais diversas formas, se inter-relaciona com a categoria trabalho em um ponto que é a situação de pobreza a que milhões estão expostos, exatamente pela ausência de trabalho.

A referência à questão social deve ser realizada tendo em vista o aspecto político desta, pois, segundo Pastorini (2004), a questão social tem sua gênese nos problemas sociais a serem resolvidos nas diferentes formações pré-capitalistas. No entanto, sua origem data da segunda metade do século XIX, quando a classe operária fez sua aparição no cenário político na Europa. A classe trabalhadora, nesse período, tornava patente seu descontentamento através da mobilização, reivindicação e organização de movimentos operários, em contraposição à burguesia, que lutava por não ceder às necessidades dos trabalhadores. Observa-se não um processo pacífico de avanço do capitalismo, mas uma resistência política

daqueles que tinham sua condição de vida em franca decadência frente ao avanço da exploração do capital.

O capital necessitava ter resguardadas suas condições de expansão, e o trabalhador necessitava vender sua força de trabalho. Para que este processo se efetivasse, o Estado promovia a cobertura dos riscos, isto é, o atendimento a um conjunto de problemas sociais que requeriam atenção coletiva. Pastorini (2004) afirma que, dessa forma, as manifestações da questão social, consideradas males incuráveis, eram passíveis de ser amenizadas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em um processo de ampla participação e organização da sociedade civil, significou a possibilidade de realização de justiça social e também a promoção de políticas voltadas para o atendimento das expressões da questão social. No entanto, o período foi marcado também pelo alastramento dos ideais neoliberais em todo o mundo e, em nível nacional, por amplas mudanças decorrentes do processo político que o país vivenciava com o retorno da democracia. O que cabe resgatar aqui, porém, são as mudanças promovidas nos programas sociais a partir de redefinições da política social. Tais redefinições começaram, situando cronologicamente, no governo José Sarney, porém foram realmente levadas a cabo por Fernando Collor de Mello, que assumiu a presidência do país em 1990, aproximadamente dois anos após a Constituição Federal que marcou e consolidou o processo de redemocratização do país. É importante não desvincular a realidade do Brasil das grandes mudanças gerais.

A Constituição Federal, ao abordar um conjunto abrangente de direitos voltados à classe subalterna, não o fez por benesse dos legisladores e, sim, por pressão e movimento de diversos segmentos e grupos. Assim, no processo constituinte¹³ estiveram presentes forças sociais diversas, algumas de cunho mais conservador e outras reunidas na articulação nacional de entidades pela mobilização popular na constituinte, com aproximadamente 80 organizações, como associações, sindicatos, partidos políticos, comitês, plenárias populares, fóruns, instituições

¹³ A Assembléia Nacional Constituinte congressional - grupo de parlamentares eleitos para elaboração de uma nova Constituição Federal - foi instalada em 1987, mas em março deste mesmo ano, iniciou-se uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares. A campanha foi vitoriosa, pois o regimento interno da Constituinte garantiu o direito à emenda popular e possibilidade de apresentação de sugestões e de audiências públicas nas subcomissões temáticas (BENEVIDES, 2003).

governamentais e privadas, o que possibilitou a visibilidade das propostas de democratização e ampliação dos direitos (RAICHELIS, 1999).

Soares (2001) afirma que nesse período houve um verdadeiro desmantelamento das políticas sociais sem que se colocasse algo em seu lugar. A autora coloca que o desmantelamento promovido no Governo Collor afetou todo setor público, porém os mais afetados foram aqueles que dependiam dos serviços públicos para sobrevivência.

Aqui já não se trata sequer de cidadania regulada - concepção que presidia até então, de modo geral, a estrutura institucional da política social brasileira- mas de ausência de cidadania, diante da total desregulação que presidiu (e ainda preside) a relação entre uma oferta constituída de serviços públicos totalmente sucateados e uma demanda constituída por uma clientela totalmente carente de meios para sobreviver, que necessita mais do que nunca desses serviços (SOARES, 2001, p. 216).

É interessante ressaltar que o governo Collor não ficou marcado somente pela corrupção e posteriormente pelo impeachment¹⁴, mas sim por fatos essenciais à compreensão da configuração atual das políticas sociais que foram definidas em um contexto de abertura dos mercados, privatizações, redução do Estado, dentre outros. A política social no governo Collor sequer manteve as características tradicionais de assistencialismo e clientelismo, pelo que é amplamente acusada pela sociedade brasileira, pois não possuía amplitude suficiente para atender a uma parcela mínima da população que se beneficiaria bem ou mal das ações assistencialistas.

A Constituição é considerada liberal democrático-universalista, modelo no qual as políticas de Estado convivem com a política de mercado principalmente na área de saúde, previdência e assistência social, o denominado tripé da seguridade social. Nosso interesse voltado à assistência social dentre as três políticas que compõem a seguridade justifica a ausência de abordagem acerca das políticas de saúde e previdência social.

Sem dúvida, um dos maiores avanços apresentados pela Constituição Federal refere-se aos direitos sociais e a seguridade social é a que se aproxima com

¹⁴ Fernando Collor de Mello foi eleito em 1990, após o presidente José Sarney, que já havia começado o desmonte das políticas sociais. Collor deixou o poder em 1992, depois de um processo de impeachment, pois teve seu governo envolvido em diversas denúncias, principalmente de corrupção.

maior propriedade dos objetivos¹⁵ contidos na Constituição. (COUTO, 2004). O debate acerca dos direitos individuais e sociais é acirrado e interminável, tendo em vista que os segundos são de difícil concretização por serem abstratos. Porém, é preciso observar que são estes que contribuem para transposição da situação de exclusão social a que muitos são submetidos pela ordem capitalista. Além do atendimento às necessidades concretas do cidadão, os direitos sociais demandam mobilização e organização da sociedade civil, ou dos grupos que a compõem, significando, portanto, a possibilidade da participação e controle social por parte desta.

A seguridade social, concebida enquanto um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social, foi incluída na Constituição Federal¹⁶ em um lugar de destaque. Desde então, segundo Nogueira (2001), esta não saiu mais de cena, pois governos, sistema político-administrativo e sociedade concentram-se em discutir as promessas da seguridade social no que se refere a bem-estar e justiça social, obstáculos a sua plena afirmação, renovação das instituições e procedimentos que gerenciam a seguridade social e o custo que esta impõe ao Estado.

Ainda que a seguridade social tenha ocupado lugar de destaque a partir de 1988, para Nogueira (2001), sua história remonta a 1920, trazendo consigo, portanto, toda história da modernização do país, lutas sociais, desenvolvimento do capitalismo, dentre outros aspectos políticos, econômicos e sociais do Brasil. Essa contextualização é determinante para compreensão e configuração da seguridade na conjuntura atual.

As políticas que compõem a seguridade social não apresentaram trajetória nem resultados semelhantes. Segundo Vianna (1999), a Constituição Federal, ao integrar as três políticas – de assistência social, saúde e previdência social – sinalizou a possibilidade de expandir as ações e o alcance, consolidar mecanismos

¹⁵ O artigo 3º da Constituição Federal coloca como objetivos: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

¹⁶ A Constituição Federal, nos artigos 194 a 204, versa sobre o tema seguridade social. Viana (1999) coloca que a expressão seguridade social inexistia no Brasil até 1988, quando a Constituição Federal consagrou-a. Compreendemos que, ao colocar a trajetória da seguridade social a partir de 1920, Nogueira (2001) se referia a um sistema de proteção social constituído a partir das políticas sociais, sem, porém, significar que este fosse denominado seguridade social.

capazes de realizar um financiamento mais igualitário e estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades de cada política sem perder de vista o geral. Porém, essa intenção ficou apenas sinalizada, já que, na prática, a operacionalização das políticas se realizou de forma fragmentada e isolada. Não houve orçamento ou gestão unificada das três políticas, como previa a Constituição Federal, o que inviabiliza a proposta legal. Seguridade, portanto:

Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir suprir seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. (VIANNA, 1999, p. 91).

A concepção de enfrentamento das situações de vulnerabilidade a partir de uma ótica de responsabilidade estatal contraria o ideário liberal no sentido de o indivíduo superar a condição de incapacidade para suprir sua subsistência apenas pelo esforço individual. Esse esforço comumente é compreendido enquanto estímulo para o trabalho, de inserir-se e permanecer no mercado de trabalho como alternativa única de ascender social e economicamente, ou então somente garantir a sobrevivência.

A seguridade social ao apresentar essa fragmentação na sua implantação reforça ainda mais o modelo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, atendendo ao usuário, compartimentando suas necessidades, e inviabilizando a estruturação de um integrado sistema de proteção social. Portanto, a seguridade continua inscrita legalmente, apesar de o seu conteúdo primordial que aponta para articulação de ações referentes às três políticas que a compõem ter sido esvaziado.

As políticas de seguridade instituídas em países europeus, segundo Boschetti e Salvador (2006), sustentaram-se em dois modelos de política social: o Bismarckiano, que tem como objetivo central assegurar renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais, sendo que o acesso aos benefícios se dá mediante contribuição; e o modelo Beveridgiano, que tem como objetivo principal o combate à pobreza, caracterizando-se pela incondicionalidade dos direitos universais. O Brasil recebeu influência destes dois modelos: o modelo Bismarckiano pauta a política de previdência social e o Beveridgiano, a política de assistência social e de saúde.

Na política de assistência social, uma questão a ser destacada em relação à saúde, refere-se ao aspecto da universalidade. Enquanto na saúde universalidade

significa atendimento a todos os cidadãos, na assistência universalidade significa atender a quem dela necessitar, isto é, não indistintamente a qualquer cidadão. Ainda que possuam um recorte que as diferencia na questão da contributividade, as três políticas deveriam significar, na prática, a possibilidade de proteção à classe trabalhadora.

Uma reflexão acerca da inclusão da assistência social no tripé da seguridade social, realizada por Sposati (2004), contribui para compreensão das dificuldades de gestão e execução da questão. Segundo a autora, tal inserção ocorreu, em grande parte, por decisão do grupo de transição democrática do final da ditadura militar, ao expurgar da previdência social o que não se referia ao seguro social. Não resultou, portanto, de um processo político de ampliação do pacto social e não deixou claro, a princípio, que geraria novas responsabilidades por parte do Estado em relação a uma população excluída da previdência social, já que esta população não alcança os benefícios do seguro social por não ter relação formal de trabalho. Reafirma-se, portanto, a preocupação com a previdência, destacando seu aspecto contributivo em relação às demais políticas que compõem a seguridade.

A Seguridade Social no Brasil é, na maioria das vezes, entendida enquanto previdência social e talvez essa compreensão limitada seja possibilitada pela visibilidade de tal política. Visibilidade no sentido financeiro, considerando que a previdência movimenta bilhões¹⁷, enquanto o montante destinado à saúde e assistência social não constitui valor relevante quando comparados aos da previdência. Podemos também destacar a dificuldade de mobilização dos usuários da política de saúde e assistência, elemento importante no que se refere às conquistas da população em determinada área. O usuário da assistência social, especificamente em sua condição de vulnerabilidade, necessita lutar pela sobrevivência diária, já que, na maioria das vezes, não se garantem os bens e serviços mínimos, restando pouco espaço e condição para participação política.

Ainda que Fernando Collor tenha sido sucedido por Itamar Franco, vice-presidente, quando da ocasião do impeachment, nos desloquemos para a política social do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que governou o Brasil por dois mandatos sucessivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002).

¹⁷ A arrecadação da Previdência Social, de janeiro a setembro de 2007, foi de 158,5 bilhões (REVISTA DE SEGURIDADE SOCIAL, 2007).

Para Netto (2000), um governo se avalia pela direção social que imprime as suas macropolíticas, pela população que privilegia ou onera, pelas alternativas de solução que coloca para problemáticas dadas ou emergentes. E é desse ponto de vista que o governo de Fernando Henrique foi desastroso. No seu primeiro governo, direcionou-o contra os interesses da massa trabalhadora. No segundo, cancelou a alternativa de saldar essa dívida social herdada do passado remoto e ainda agravou suas expressões imediatas. O desemprego, ainda segundo Netto (2000), registrou nesse período uma das taxas mais altas da Nova República e este repercutiu fortemente, agravando as expressões da questão social. É preciso destacar que o desemprego não é uma problemática exclusiva do governo Fernando Henrique. Para demonstrar tal situação, é possível citar os dados apresentados pelo IBGE, referentes a 2005, em que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD aponta uma taxa de desocupação de 9,3%, do total de 96.031.971 da população economicamente ativa-PEA. Segundo o IBGE, os indicadores apontam uma retração de quase um ponto no que se refere à desocupação da PEA, de 2005 para 2006. Comparativamente, a taxa de desocupação foi a menor desde 1997.

Nesse sentido, é pertinente refletir sobre a pobreza, que, segundo Jaccoud (2006), é um fenômeno multidimensional no qual os indivíduos são submetidos a um conjunto de privações que não se restringem à renda monetária. Porém, a ausência de renda contribui de forma muitas vezes determinante na condição de vulnerabilidade e risco de grupos ou indivíduos.

A análise de pobreza enquanto aspecto isolado da realidade pode levar a uma leitura errônea, predominando uma visão individual do problema, a responsabilização daquele que vivencia tal situação por sua condição. Na sociedade capitalista, persiste a concepção de prosperar pelo próprio esforço, da igualdade de oportunidades e do esforço individual para alcançar os benefícios disponibilizados pelo desenvolvimento. O ocultamento das diversas dimensões da pobreza, assim como o obscurecimento dos fatores que levam a ela, contribuem para dificultar a organização daqueles que a vivenciam, em busca de superação.

O aspecto da ausência de renda é mais visível, pois evidencia o concreto, a visualização da condição de pobreza e, muitas vezes, mobiliza ações emergenciais, imediatistas, pois afronta a sociedade. Não raro estas ações de cunho humanitário encobrem os motivos reais da pobreza através da minimização da miséria com ações pontuais.

Para Netto (2006), nas formações econômico-sociais fundadas na dominância do modo de produção capitalista, pobreza e desigualdade estão intimamente ligadas, sendo que a exploração, da qual decorrem a desigualdade e a pobreza, é condição insuprimível da dinâmica econômica do modo de produção capitalista. O desenvolvimento capitalista é necessariamente produção exponenciada de riqueza e produção reiterada de pobreza.

É preciso ressaltar que o capitalismo não significa apenas organização da esfera econômica, mas se insinua em todos os aspectos da vida humana. Portanto a dificuldade de mobilizar-se enquanto classe trabalhadora, a aparente impotência frente à dinâmica do capital, a obstaculização à participação, todas estas questões que surgem no capitalismo também podem compor a noção de pobreza.

No governo de Lula (2003-2006 e 2007-2010), a situação não difere substancialmente da apresentada no período anterior. Braz (2004) compara a desmontagem da estrutura do Estado brasileiro atual em relação ao promovido por Fernando Henrique Cardoso. Caracteriza ainda o governo Lula como executor das políticas de ajuste neoliberal, operando-as sem escrúpulos, subordinando-se aos seus comandos. A política econômica se reflete na política social, e evidentemente que um Estado voltado minimamente para as necessidades da classe trabalhadora não permitiria investimentos em ações que não estivessem voltadas para o benefício do capital.¹⁸

Battini e Costa (2007) apresentam análise semelhante. Colocam o governo Lula como um governo de alianças, sem promoção de grandes mudanças na área social, com a persistência dos grandes entraves à geração de desenvolvimento social. Dentre esses entraves, segundo as autoras, está a ausência da retomada de crescimento com a conseqüente geração de empregos e os investimentos restritos à geração de superávits primários.

Nosso objetivo, ainda que não seja o de analisar o projeto político de determinados governantes, não se realiza descolado da realidade, portanto consideremos que a política social, num contexto maior, é um agir intencional, em que o governo escolhe realizar ou não determinadas ações em detrimento de outras.

¹⁸ Posicionamento diverso apresenta Paiva (2006), quando coloca que o empenho do governo Lula, especificamente na assistência social, na implantação de um novo processo de gestão e financiamento de tal política, pode possibilitar a superação da assistência social enquanto caridade e espontaneísmo.

Torna-se relevante analisar a relação existente entre a ausência, ou na melhor das hipóteses, insuficiência de atendimento às demandas sociais através das políticas sociais e os reflexos do grande desenvolvimento tecnológico característico do capitalismo tardio¹⁹. Essa relação se faz no sentido de que o desemprego, uma característica evidente do capitalismo tardio, apresente maior demanda para o Estado, que necessita atender, através das políticas sociais, as situações decorrentes da ausência de condições concretas de sobrevivência. Porém, na lógica do Estado mínimo, a regulação estatal só faz sentido - e aqui voltamos a defender que a política social constitui uma forma de regulação por parte do Estado - se gerar um aumento da taxa de lucros. Dentro dessa perspectiva, Behring (2000) coloca que assim torna-se aceitável certa redistribuição limitada na forma de salários indiretos e serviços sociais, cimentado no discurso da cidadania.

Queremos evidenciar aqui, porém, que a política social não é nem somente uma concessão do Estado e nem somente uma conquista de classe. Talvez a perspectiva da relação dos dois aspectos seja mais aceitável porque o Estado, ainda que engajado no projeto hegemônico do capital, precisa manter em condições de sobrevivência a classe trabalhadora. Por outro lado, a classe trabalhadora também realiza pressão e assim são desenvolvidas ações estatais de interesse dos trabalhadores.

Ao propormos a discussão acerca da política social, ainda que haja um relativo consenso sobre a existência desta a partir da constituição da sociedade burguesa, não desde o início do modo capitalista, mas desde quando se reconhece a existência da questão social, é preciso que nos voltemos um pouco mais para a compreensão das formas de regulação do Estado, dentre elas a política social.²⁰

Ao aprofundar a discussão acerca de Estado, torna-se relevante conceituá-lo: “Estado é um conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” .(SEMERARO, 1999, p. 75).

¹⁹ Capitalismo tardio refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo, como nunca, efeitos regressivos. (MANDEL, 1982 apud BEHRING, 2002, p. 23).

²⁰ Regulação social refere-se aos processos e meios pacíficos de controle ou ajustamento social através dos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem determinados comportamentos, idéias, relações e práticas que sejam compatíveis com o sistema social vigente. No capitalismo, a política social é um dos principais meios de regulação da vida coletiva .(PEREIRA, 2002).

O Estado, não compreendido somente enquanto aparelho governamental, mas também enquanto sociedade civil, volta-se ao atendimento das demandas da maioria dos governados, buscando legitimar-se. Ao buscar a legitimação, é possível compreender que, de um lado, tem-se dominantes e de outro, subjugados.

A contribuição de Semeraro (1999) mais uma vez é elucidativa no sentido de acrescentar elementos à discussão acerca de sociedade civil e Estado. Para o autor, analisando a obra de Gramsci, o Estado é a sociedade política mais a sociedade civil. A primeira, sociedade política, caracteriza-se pelo monopólio legal da violência e visa à dominação. Já a sociedade civil compreende os organismos privados e voluntários e se caracteriza pela elaboração e difusão de ideologias e valores que visam à direção. É necessário ressaltar que as duas, sociedade política e sociedade civil, estão intimamente ligadas, pois a articulação de consenso e coerção garante a supremacia de um grupo sobre toda a sociedade.²¹ A supremacia não se sustenta apenas pela coerção, por isso a busca do consenso para a legitimação é necessária. Se retomarmos na conceituação de sociedade civil a função desta na difusão da ideologia podemos observar claramente a questão do consenso, isto é, a ideologia também cumpre a função de possibilitar a permanência da supremacia de um grupo em detrimento de outros. É possível identificar neste ponto um aspecto ideológico que transcende a idéia de costumes ²².

Não se busca simplificar a questão da dominação de um grupo sobre a maioria considerando a complexificação da sociedade frente às mudanças promovidas pelo capitalismo. Ao contrário, procura-se ressaltar este aspecto da organização da sociedade e a busca de instrumentos para superação.

Um traço comum a todas as formas de Estado, segundo Pereira (2002), é a idéia de dominação. Essa idéia vem dos gregos, de Platão e posteriormente de Aristóteles. Porém, com a expansão da civilização grega, essa idéia sofreu alterações e em Roma já se tem a idéia de Estado associado à justiça, inclusive como forma de limitar o poder absoluto deste. Na Idade Média, a idéia de Estado era

²¹ O significado mais comum atualmente dado à sociedade civil é o genericamente marxista, principalmente na literatura continental, ao contrário da literatura política de língua inglesa. A contraposição sociedade civil e Estado é muito presente e nesse sentido sociedade civil é "a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais". (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1994, p. 1210).

²² A ideologia, segundo Chauí (1990), é a maneira pela qual os agentes sociais representam para si mesmos o aparecer social, econômico e político, e essa aparência por ser o modo imediato e abstrato no qual o processo histórico se manifesta, é o ocultamento ou a dissimulação do real.

associada à idéia de uma comunidade ampliada de administração centralizada, de onde nasceu o conceito de cidade-capital e das novas obrigações por parte do Estado. Desenha-se, então, o conceito de serviço público regulador das relações humanas e atividades econômicas estratégicas.

No Estado moderno, a discussão acerca do papel do Estado ganhou destaque e foi teorizado a partir de diferentes perspectivas segundo Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau²³. Porém, nosso interesse concentra-se um pouco além, na concepção liberal de Estado, porque é esta que predomina, com nova denominação de neoliberalismo, no momento histórico em que se configura a rede, inclusive os serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente, tema ao qual se atém nosso trabalho.

Para os liberais, o Estado é uma instância separada da sociedade e, portanto, deve expressar-se parcialmente e em determinadas áreas. Os liberais consideravam que o Estado não é afetado por fatores sociais e econômicos, portanto não deveria se preocupar em prestar serviços à sociedade e em mantê-la em equilíbrio, fortalecendo-se um conceito de igualdade formal e jurídica, sem assumir compromisso com a desigualdade real (PEREIRA, 2002).

É relevante destacar que, ao assumir o papel de regulador das relações sociais, o Estado não o faz enquanto mediador neutro e sim na condição de resguardar e garantir a reprodução do capital, contribuindo, portanto, para aumentar a distância entre classes. Atuando nesta perspectiva, o Estado deixa clara a subordinação dos interesses sociais a condições econômicas e políticas. Amplamente debatida, esta última é uma questão que parece estar arraigada ao processo político do país em que a troca de favores eleitorais se confunde com a provisão de necessidades básicas do indivíduo e constitui uma troca que desfavorece claramente ao eleitor que empenha seu voto em troca de acesso a bens e serviços públicos que já deveriam, por direito, lhe serem concedidos.

De modo geral, a política social, a partir da década de 1980, pode ser definida como focalista, fragmentada e insuficiente para atender à demanda. Evidentemente que a política social não se apresenta da mesma forma,

²³ Podem ser citadas como obras de grande destaque, na qual estão inseridas discussões atinentes ao Estado, *Leviatã ou Matéria: Forma e poder de um Estado eclesiástico e civil* (1651), de Thomas Hobbes; *Dois Tratados sobre o Governo e Sociedade civil* (1689), de John Locke; *Do Contrato Social* (1762), de Jean Jacques Rousseau.

indistintamente em todos os países, pois assim como o Estado social efetivou-se com maior ou menor ênfase em diferentes realidades, assim também ocorreu com o neoliberalismo.

No campo da proteção social, Pereira (2002) destaca que a novidade refere-se à parceria Estado/mercado/sociedade nos chamados esquemas pluralistas de bem-estar social. A característica mais marcante deste esquema refere-se ao Estado que abre mão de seu protagonismo como provedor social, tornando as políticas cada vez mais focalistas. O mercado ocupa-se do bem-estar ocupacional do trabalhador que tem emprego estável. Na sociedade, através da solidariedade informal e voluntária, na maioria das vezes, procuram-se soluções referentes à pobreza e exclusão social.

É possível observar que, assim como existe uma dualização na prática das políticas sociais contemporâneas, há também nas possibilidades de representação política uma formulação das demandas na área social, a dos inseridos e a dos não inseridos (COHN, 2000). Pode-se destacar que aqueles setores ou segmentos cuja organização, mobilização ou visibilidade social são maiores, têm mais possibilidades de terem suas necessidades atendidas. Neste aspecto, é relevante a participação da sociedade civil, pois a visibilidade das demandas se efetiva através da participação em movimentos sociais, instâncias de controle de políticas públicas, representação político-partidária, dentre outras.

No Brasil, a luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no campo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, quando os movimentos populares se organizaram em torno das reivindicações urbanas, como educação, saúde, habitação, água, luz, transporte, dentre outras. Reivindicava-se, também, a criação de espaços de participação, para que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas. Tal processo culminou, como colocado anteriormente, na Constituição Federal em 1988.

Os segmentos mais amplos da população, no Brasil, estão inseridos em dois momentos de subalternidade e exclusão social que são de ordem econômica e de base sociocultural, sendo que os dois trazem facetas diversas da exclusão e violência pela falta de participação nos bens materiais, culturais e simbólicos socialmente produzidos. (KAUCHAKJE, 2002).

A falta de participação a que se refere a autora, especificamente nos bens materiais, pode trazer dificuldades à participação no sentido mais amplo, a participação política. A exigência de prover a base material diária dificulta o acesso da população a questões aparentemente distantes do seu cotidiano, como das decisões políticas.

A participação encontra ainda forte resistência, não sendo um processo naturalmente aceito por todos, pois o processo decisório é considerado privilégio de determinados grupos. Benevides (2003) identifica diversos argumentos, amplamente utilizados, no sentido de que a participação popular é fútil e inútil, pois o povo é mesmo politicamente incapaz, os quais rebate veementemente. No caso do Brasil, a autora coloca que a introdução da participação popular no governo da coisa pública é um remédio contra a arraigada tradição oligárquica e patrimonialista, em que os costumes representam um grave obstáculo à legitimação da participação. A mudança nos costumes manifesta-se na exigência de direitos e cidadania ativa.

O conceito de cidadania ativa é um tanto recente e, no caso do Brasil, ainda mais se considerarmos o período de impossibilidade de exercício de cidadania devido ao autoritarismo vigente no país. A cidadania é uma conquista e não é possível transformar indivíduos em cidadãos sem que haja um processo de educação do cidadão enquanto tal.

Para Kauchakje (2002), cidadania ativa significa não simplesmente participação em políticas e instituições sociais já existentes, mas participação de impacto, na qual os atores sociais possam reconstruir coletivamente e reconfigurar os espaços e instituições dos quais fazem parte. Corroborando o argumento da autora, a participação que possibilita traçar os contornos de uma nova sociedade, a partir das necessidades e anseios da maioria, é o tipo de participação que propicia a educação do cidadão como efetivamente cidadão, uma educação política.

Na perspectiva de analisar o atendimento às demandas das classes subalternas especificamente através da política de assistência social, torna-se relevante destacar que não significa uma análise fragmentada e sim um recorte necessário tendo em vista a extensão e profundidade do tema e principalmente considerando o objetivo proposto inicialmente neste trabalho²⁴.

²⁴ Diversas obras tratam da trajetória da política de assistência social no Brasil como: Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras, de Aldaíza Sposati (1987); A assistência social na perspectiva

2- A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MARCO LEGAL, AVANÇOS E IMPASSES

A extensa produção referente ao contexto e características da política de assistência social quando da aprovação da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, nos permite nesse momento que nos detenhamos especificamente ao momento posterior ao da aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, quando da instituição legal da proposta do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e seus desdobramentos²⁵.

A Assistência Social foi regulamentada em 1993, através da Lei 8.742-LOAS²⁶. Somente cinco anos após a promulgação da Constituição Federal possibilitou-se a efetivação da política de assistência através da LOAS, diferenciando-a da saúde, que já em 1990 teve sua lei aprovada²⁷.

Certamente a assistência social não passou a existir a partir da Constituição Federal ou da LOAS. Estes são marcos da política pública de assistência social, e a herança da existência anterior é que pode ser observada na execução cotidiana das ações da área, que em grande parte das vezes mostram-se pontuais, focalizadas, clientelistas, caritativas.

A herança da assistência social pode ser compreendida a partir da trajetória que apresenta no Brasil. Para tanto, Sposati (2006) expõe sucintamente uma sistematização que acreditamos contribuir para a compreensão sobre como a assistência social se apresenta atualmente. Segundo a autora, em 1898 ocorreu a construção inaugural da assistência social pública em oposição ao caráter religioso dominante na Primeira República. Em 1934, deu-se início à regulação da assistência pelo Estado, com modelo difuso, com a presença central da sociedade e o Estado participando através de subvenções. Neste período, foi criado em São Paulo o Departamento de Serviço Social, com objetivo de realizar a vigilância das entidades

dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil, de Potyara A. P. Pereira (1996); Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio, de Carmelita Yasbek (2001).

²⁵ Foi na ANASSELBA- Associação Nacional dos Empregados da LBA - Legião Brasileira de Assistência, em 1990, que foi construído um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social (SPOSATI, 2006).

²⁶ Em 1990, o presidente Fernando Collor de Mello vetou o projeto de Lei n. 48/90, que dispunha sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. (SPOSATI, 2005).

²⁷ A Lei que regulamenta a atual política de saúde no Brasil é a Lei 8080/90, promulgada em 19/09/1990.

sociais. Em 1942, introduziu-se o modelo da primeira-dama na gestão da assistência social através da criação da LBA²⁸. No ano de 1977, concebeu-se o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, e nele a Secretaria de Assistência Social. A assistência social enquanto política distinta da previdência no aspecto da contributividade estabeleceu-se somente em 1985. A LBA foi extinta em 1994, já que a opção de Fernando Henrique Cardoso foi pela implantação do Programa Comunidade Solidária²⁹. Em 1998, cem anos após o início da construção da assistência social enquanto ação pública, formulou-se a primeira Política Nacional de Assistência Social - PNAS e primeira Norma Operacional Básica - NOB. Em 2003, um importante marco se refere à deliberação sobre o SUAS na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Um último aspecto relevante trata da aprovação da PNAS, em 2004, e da NOB, em 2005. Todos estes são marcos de extrema relevância, considerando-se o quanto é recente a história da política de assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

Gostaríamos de destacar na trajetória da política de assistência social um aspecto referente à atuação das primeiras-damas frente a esta. A exemplo da esposa do presidente Getúlio Vargas, senhora Darcy Vargas, inúmeras esposas de presidentes da república, governadores de estado e prefeitos ocuparam e ainda ocupam cargo de chefia na condução da política pública de assistência social. Segundo Torres (2002), há indícios de que a figura da primeira-dama no Brasil começou a aparecer com Dona Leopoldina, esposa de Dom Pedro I, quando esta assumiu uma participação política nos rumos da independência do Brasil. Tal figura ressurgiu com a senhora Darcy Vargas, na década de 1940. Durante o regime militar, as esposas dos presidentes militares não assumiram função pública de

²⁸ A senhora Darcy Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas, reúne em 1942 um grupo de senhoras da sociedade para atender os pracinhas da Força expedicionária brasileira que combatiam na II Guerra mundial. Com o fim da Guerra o esforço foi direcionado para atender crianças e mães necessitadas (SPOSATI, 2005). Observe-se que no Brasil a LBA constituiu uma das principais formas de organização da assistência social, durante muitos anos.

²⁹ "A Comunidade Solidária significa um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria. Somando esforços dentro de um espírito de solidariedade, governo e sociedade são capazes de gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para combater com eficiência a pobreza e a exclusão social". Desenvolve ações de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda. (BRASIL, 1998).

Para Couto (2006), a Comunidade Solidária, na contramão dos direitos universalizantes contidos na Constituição Federal e LOAS, significou políticas residuais e vinculadas a critérios clientelistas. "O modelo institucional e operacional do Programa Comunidade Solidária foi inspirado na experiência de países subdesenvolvidos que adotaram programas compensatórios para minimizar os efeitos negativos dos programas liberais de ajustamento econômico e de reforma do Estado". (FAGNANI, 1999, p.163).

destaque. Rosane Collor pode ser considerada um marco da retomada do primeiro-damismo no Brasil, realidade reforçada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e da primeira-dama Ruth Cardoso. No atual governo, não observamos a figura da primeira-dama frente às ações de assistência social.

Para Torres (2002), a representação do papel social de primeira-dama envolve uma dimensão simbólica, em que estão presentes valores cristãos, a figura do líder carismático e concepções de gênero marcadas pela cultura patriarcal. A construção da imagem das mulheres primeiras-damas remonta a uma mística fundada em valores conhecidos como o feminino, a caridade, a bondade, a sensibilidade, o amor materno, produzindo no imaginário popular a idéia de que as esposas dos governantes trabalham por amor. Estas características nos levam a compreender porque as primeiras-damas, reconhecidas como mulheres bondosas e colaboradoras do projeto político do esposo e governante, realizam no interior da política de assistência social predominantemente ações de caridade revestidas de uma aparência de política pública.

São também um marco da trajetória da política as conferências que se destacam como avanço da assistência social. Estas revelam, ao contrário do modelo predominantemente assistencialista que marca a atuação das primeiras-damas como gestoras da política pública de assistência social, após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS em 1993, que a diretriz da descentralização possibilita maior controle e participação da sociedade civil, contribuindo para minimizar a utilização da assistência social como moeda de troca por votos e práticas meramente benemerentes.

As Conferências, como importantes instrumentos da instância descentralizada, que asseguram participação popular no processo decisório, podem ser melhor visualizadas a partir do quadro abaixo:

Quadro 1- As Conferências Nacionais de Assistência Social no Brasil- 1995 a 2007

Data	Conferência	Tema	Aspectos centrais deliberados
20 a 23 /11/ 1995	I Conferência Nacional de Assistência Social	Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado	Necessidade de qualificação da Assistência social para romper seu caráter de benemerência; conscientização de que é possível uma política pública de Assistência Social. Os cidadãos estão distantes dos debates e é necessário que haja

continua

			comunicação e articulação com os movimentos sociais e a Sociedade Civil organizada.
9 a 12/12/1997	II Conferência Nacional de Assistência Social	Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos	Universalização do acesso aos direitos; explicitação e ampliação da população alvo da LOAS; a perspectiva dos mínimos sociais; mecanismos e estratégias de inclusão; comando único; relação entre as três esferas e papéis desempenhados pelos municípios, estados e união; protagonismo dos conselhos; fortalecimento da rede pública e privada de assistência social; papel dos fóruns; a relação estado e sociedade civil; mecanismos de organização e representação social; representatividade governamental nos conselhos; a participação na elaboração do orçamento; fiscalização da execução orçamentária; participação das três esferas de governo no financiamento; critérios de partilha; a gestão e o controle dos fundos; a assistência social no âmbito da seguridade social; articulação entre benefícios, serviços, programas, projetos; articulação com as demais políticas setoriais; padrões de atendimento.
04 a 07/12/2001	III Conferência Nacional de Assistência Social	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	Avaliação do controle social nos oito anos da LOAS; Evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social; Os avanços e desafios na gestão da Política de assistência social.
7 a 10/12/2003	IV Conferência Nacional de Assistência Social	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para cidadania - LOAS 10 anos	Assistência social: conceber a política para realizar direito; gestão e organização: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; Financiamento: assegurar recursos para garantir a política; mobilização e participação como estratégia para fortalecer o controle social.
5 a 8 de dezembro de 2005	V Conferência Nacional de Assistência Social	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	Deliberação sobre a base política e técnica do Plano Decenal de Assistência Social e Planos Anuais e Plurianuais: - Construção do decálogo de direitos socioassistenciais e pactuação de compromissos éticos para sua efetivação; Estabelecimento de quarenta e cinco estratégias e metas

continua

		I	nas áreas de Gestão do SUAS/ Financiamento/ Gestão de Recursos Humanos/ Controle Social; Plano de lutas: compromissos e ações para o Mutirão SUAS – Plano 10.
14 a 17/12/2007	VI Conferência Nacional de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS	Instituir escola de qualificação permanente para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários; Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação; Elaborar padrões de qualidade da gestão e do funcionamento de Conselhos Municipais, Estaduais [...] e Nacional de Assistência Social para efetuar o monitoramento e avaliação da gestão e do controle social; Implantar um banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais; Criar estratégias que potencializem a proteção e o protagonismo dos usuários; Acompanhar junto ao Legislativo Projeto de Lei de Responsabilidade Social que possibilite a punição pelo descumprimento da PNAS/2004; Organizar sistema específico de informações, acessível aos usuários e à sociedade em geral; Desenvolver indicadores e índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade; Elaborar e efetivar, com os Conselhos de Assistência Social, os planos de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios da política de assistência social; Ampliar e garantir serviços e programas de atendimento à criança e adolescente em situação de risco por meio de contra-turnos intersetoriais com atividades na área do esporte, lazer, teatro, música, programas de profissionalização; promover o fortalecimento dos municípios de pequeno e médio porte, dotando-os de equipamentos para viabilizar as ações socioassistenciais; Regular e aprimorar os processos de monitoramento e avaliação*

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social-MDS (www.mds.gov.br/cnas)

Organização: a pesquisadora

* Considerando a extensa produção da VI Conferência Nacional de Assistência social, citamos parte das deliberações, enfocando principalmente aquelas que estão relacionadas ao tema da pesquisa.

É possível observar o avanço nos temas abordados nas Conferências aliando-os à trajetória da assistência social. Isto é, de acordo com os rumos da política pública de assistência social, novas demandas foram colocadas e assumidas pelos conselhos municipais, estaduais e nacional como temas de conferências considerando serem estas o espaço maior de participação e deliberação entre os diferentes atores atuantes na assistência social. Os temas das Conferências refletem, portanto, o desenvolvimento da assistência social a partir das decisões políticas de cada governo.

Parece-nos que a preocupação principal do Estado, nos diferentes governos que ocuparam o poder desde 1898, ao assumir a assistência social sob sua responsabilidade, era realizar o controle da parcela da população que poderia, por ser numericamente significativa, opor-se à hegemonia política e de acumulação de riquezas – com conseqüente aumento da pobreza – resultante do processo produtivo. Esta constatação é sustentada a partir da contribuição de Couto (2006):

O período dos governos brasileiros desde 1985 vem sendo conformado por propostas democráticas, que do ponto de vista do discurso oficial, buscava romper com o clientelismo e com a assunção patrimonialista do estado e propunham mudanças no sistema político, econômico e social, que teriam como conseqüência o crescimento e o desenvolvimento do país. O que se pode observar é que os inúmeros planos econômicos, bem como as construções das legislações sociais [...], foram insuficientes para cumprir com as promessas feitas a população no que se refere à melhoria das condições e qualidade de vida. (COUTO, 2006, p.142).

É importante destacar na trajetória da assistência social que ela ocorreu a partir de um processo de luta, com conquistas e retrocessos, o que permitiu que a política possuísse o contorno atual. A extinção da LBA foi um exemplo de avanço, considerando a gestão corrupta e duvidosa a que estava submetida no governo Collor de Mello. Porém, como ressalta Sposati (2005), a truculência com que ela foi extinta não era necessária.

Como marco representativo de retrocesso na história da assistência social, podemos citar a alteração, através da lei 9.720, de 30 de novembro de 1998, no que se refere ao período de realização da Conferência Nacional. Essa alteração determinou que a III Conferência Nacional ocorresse apenas quatro anos após a II Conferência, desmobilizando e desarticulando a organização dos envolvidos na área.

Pereira (2002) desenvolve uma argumentação sobre as idéias equivocadas e os preconceitos da assistência social enquanto antidireito – pois estigmatiza e humilha quem dela necessita- e ainda que esta não é uma política social, pois não exige sistematicidade, continuidade, previsibilidade de recursos, só existindo porque as demais políticas sociais e econômicas não funcionam a contento. Neste sentido a assistência social é vista normalmente como ajuda, caridade, um ato subjetivo, de motivação moral ou então, quando praticada pelos governos, como providência emergencial para reparar carências de pessoas que se quedaram em estado de extrema pobreza.

Entendemos que essa questão marca sobremaneira a forma como o usuário da política de assistência social acessa os serviços ofertados, pois também é afetado por essas definições preconceituosas e impregnadas da noção de caridade³⁰. Ainda assim, marcada por um cunho discriminador, este constitui seu próprio poder estratégico, pois a assistência social, ainda que não seja redistributiva, pois não altera o perfil da relação riqueza/pobreza, constitui o acesso de segmentos da população à obtenção de um grau de atendimento a suas necessidades. (SPOSATI, 2002).

Neste sentido, Yasbek (2004) acrescenta que, diante do reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação, permanecem na assistência social concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro-damistas e patrimonialistas, com destaque para uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza. Não é possível, mesmo com todo aparato legal e conceitual, que trazem profundas alterações na gestão e execução da política de assistência social, afirmar que à assistência social não cabem tais definições, que são características e argumentos ultrapassados. Talvez caiba afirmar que o processo está em curso e que muito tem sido feito para alterar esse panorama.

A LOAS define, no artigo 1º, que a assistência social é uma política não contributiva que provê os mínimos sociais, pois é uma política pública e, enquanto tal, direito do cidadão e dever do Estado, realiza, através de um conjunto de ações, o atendimento as necessidades básicas de seus beneficiários. É importante observar que a assistência social, diferentemente da previdência, é uma política não

³⁰ Silveira (2006) destaca que a assistência social carrega traços da filantropização do Estado desencadeada na década de 1930, além da questão social ser tratada a partir de aspectos morais, visando à promoção da integração social e conseqüente adaptação aos padrões morais instituídos na sociedade.

contributiva, e deve ser prestada a quem dela necessitar. É evidente a questão da não contribuição no acesso à política de assistência, pois, como coloca Yasbek (2000), o campo da intervenção da política de assistência social é a questão social, não sendo coerente com a proposta de universalidade.

A assistência social como política de proteção social configura-se como um mecanismo de garantia de um padrão básico de inclusão social. Portanto pensar a assistência social em outra perspectiva significa trilhar um caminho contrário ao do movimento de luta por seu reconhecimento, pois não há como negar que a mudança de perspectiva no status da assistência social não ocorre simplesmente pela aprovação de leis. Ocorre, sim, pela incorporação, por parte dos trabalhadores, usuários, gestores, todos que estão envolvidos na área, do conteúdo inovador que a assistência social adquire ao compor junto com a previdência e saúde, o sistema de garantia de proteção à população.

Definir tal política enquanto mecanismo de garantia de direitos significa que a assistência social foi inserida como direito. Portanto, considera-se que ela é capaz de efetivamente promover mudanças na condição de desassistida da classe mais subalternizada e garantir inclusão social.

Discutir inclusão remete ao seu oposto, que é a exclusão. É mais facilmente compreensível pensar a inclusão a partir da sua não existência, isto é, a partir da exclusão, já que esta última é uma característica presente no atual estágio do modo de produção capitalista. Para Yasbek (1996), a exclusão é constitutiva da pobreza, em conjunto com a ausência de renda e subalternidade. A exclusão constrói, na perspectiva da pobreza, referência a um lugar comum com ausência de poder, de mando e de decisão e ainda do conhecimento dos processos sociais que explicam esta condição de excluído.

A assistência social, portanto, enquanto dever do Estado e direito do cidadão, pressupõe formas de garantir ao cidadão o conhecimento da sua condição de excluído, do processo que o afasta do centro decisório e da possibilidade de participação nas decisões e, conseqüentemente, da sua condição de possuidor do poder de mando e interventor na realidade social, econômica e política. Para Yasbek (2004), a assistência social tanto constituiu possibilidade de reconhecimento público de legitimidade de demandas de seus usuários e direito social, enquanto mecanismo de inclusão dos que dela necessitarem, como reiterou a exclusão social pelo favor e enquadramento dos pobres.

A discussão acerca da inclusão extrapola o debate acadêmico e insere-se no discurso político como um horizonte a ser alcançado pela convergência das diversas políticas públicas no enfrentamento a males produzidos e reproduzidos pelo capitalismo.

Ainda que não seja específico da assistência social, porém de capital importância, pois transcende a área de abrangência de uma política e apresenta a realidade na sua totalidade, e principalmente as diretrizes para enfrentamento de questões relevantes, encontramos na agenda pública federal a necessidade de inclusão, como objetivo primordial a longo prazo, em reconhecimento à gritante situação de exclusão que grande parte da população vivencia. Tal objetivo está contido no Plano Brasil de Todos, que constitui o Plano Plurianual - PPA (2004-2007) do atual governo e “inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo [...] destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É a peça-chave do planejamento social e econômico [...]. O PPA confere racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças” (BRASIL, 2003, p. 13). Reiteramos que não cabe à política de assistência social isoladamente possibilitar a emancipação do usuário. Ao contrário, a assistência possui um campo de ação que não se confunde com o de outras políticas.

Ressalta-se que a PNAS de 2004 significou um grande avanço para a assistência social³¹ enquanto direito do cidadão e dever do Estado, e para observarmos é essencial uma breve introdução acerca do contexto e da própria Política Nacional de Assistência Social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, apontou como principal deliberação a construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, que, segundo a Política Nacional de Assistência Social, materializa o conteúdo da LOAS considerando que se constitui um modelo de gestão descentralizado e participativo, na regulação e organização, no país como um todo, das ações socioassistenciais.

³¹ Reconhecendo a positividade da iniciativa, porém através de uma análise crítica, Mota, Maranhão e Sitcovsky assinalam que a nova política de assistência social, referindo-se a PNAS/2004, “se fez em certa medida em consonância com as tendências pós-Consenso de Washington, que, ao avaliarem os malefícios da globalização e ineficácia das políticas de ajuste para os países periféricos, passam a defender a equidade como uma diretriz para as políticas sociais” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKI, 2006, p. 163).

O SUAS possibilita a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e são eixos estruturantes e de subsistemas: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; participação popular/cidadão usuários; política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. (PNAS, 2004).

Para Muniz (2006), o SUAS estabeleceu um sistema conceitual de abrangência nacional que regula os serviços socioassistenciais, estabelecendo princípios e linhas gerais de ação, garantindo a isonomia entre municípios e a universalização de direitos. Esses parâmetros deverão estabelecer uma tipologia e nomenclatura válida para todo país de forma a dar visibilidade e publicidade, estabelecendo ainda os riscos ou necessidades a que deverão dar cobertura.

Quanto à organização dos serviços socioassistenciais no SUAS, estes são organizados segundo as seguintes referências: Vigilância social - refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre pessoas e famílias em situações diversas; proteção social – segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida; defesa social e institucional - garantia aos usuários de acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

Um aspecto que merece atenção é o rompimento que o SUAS propicia com a organização dos serviços vigentes, não se atendo aos segmentos populacionais, mas sim os articulando em rede de proteção social básica e especial. A segmentação leva à desarticulação das necessidades do cidadão, contribui também para dificultar seu papel de protagonista das ações e de participação política.

Das três referências citadas, é interessante destacar a que se refere à proteção social, pois nesta estão inseridos os serviços socioassistenciais, aos quais pretendemos dedicar maior atenção. É preciso aqui que retomemos as proteções afiançadas que estão contidas na PNAS, na qual consta a proteção social básica e proteção social especial.

Para o SUAS, proteção social básica é aquela que tem como objetivo prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares. A proteção social especial possui os serviços

divididos em serviços de média complexidade – serviços que oferecem atendimento às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas o vínculo familiar e comunitário não foi rompido; e de alta complexidade – aqueles que garantem proteção integral para famílias ou indivíduos que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e comunitário. Um avanço facilmente verificado graças ao SUAS refere-se à preocupação com a proteção social básica, de capital importância para que tal política se efetive na perspectiva do direito e não de minimização de situações gritantes, de ajuda temporária.

Isso não significa que desconsideraremos a relevância dos serviços de proteção social especial. Ao contrário, significa que compreendemos a política de assistência social voltada a abranger a totalidade das condições de vulnerabilidade do usuário, não permitindo, muitas vezes, que a condição precária de subsistência transforme-se em questão de risco social.

A afirmação de um campo próprio, como denomina Silveira (2007), é uma luta dos diversos atores envolvidos na política de assistência social, o que não significa que a construção do SUAS foi um processo ausente de conflitos, pois as forças não são sempre convergentes. É preciso destacar que a Assistência Social é uma política em que os embates entre os interesses da classe dominante e os das classes subalternas se evidenciam, pois significa, de um lado, a possibilidade de manutenção da dominação e, de outro, a possibilidade de emancipação da condição de subalternos, de pobreza, para garantir ao capital a expansão de que necessita.

As instâncias do SUAS, para Silveira (2007), são espaços de poder ocupados por sujeitos e estes travam embates em torno de projetos coletivos e interesses. Os interesses divergentes e muitas vezes contraditórios não invalidam a relevância de um sistema como o SUAS. Ao contrário, possibilita avanços ao motivar debates e embates na defesa dos direitos instituídos a partir da Constituição Federal que vêm sendo detalhados em uma trajetória de conquistas históricas ainda recentes.

A tarefa primordial do SUAS “é desencadear, ademais uma contundente ruptura com esse legado de precarização e focalização dos serviços”. (PAIVA, 2006, p.7), uma árdua tarefa considerando a história da assistência social enquanto ação de ajuda e benemerência e não como política pública.

Nesse sentido de rompimento, parece-nos oportuno fazer observações acerca da Norma Operacional Básica – NOB, de 2005, também denominada NOB/SUAS, pois é um importante instrumento de regulação presente na política pública de assistência social e “disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, LOAS e legislações complementares a ela aplicáveis” (NOB, 2005, p. 85). A NOB fornece, portanto, parâmetros de regulação para o efetivo funcionamento do SUAS, já que detalha funções da Política, níveis de gestão³², instâncias de articulação, pactuação e deliberação³³, o financiamento e como se dará o processo de transição a partir da PNAS/2004.

Uma questão que merece destaque é a prevalência dos programas de transferência de renda na atual conjuntura, da qual o Bolsa-Família³⁴ é o programa de maior evidência. Propomos uma discussão sobre a relação entre este programa e os serviços socioassistenciais.

A questão do financiamento é um dos aspectos centrais da política de assistência social e temos clareza quanto à necessidade de analisá-la em suas múltiplas composições, considerando o aspecto da gestão, participação, organização. Porém, vamos nos ater ao aspecto financiamento, pois consideramos que nesse momento é elucidativo. Segundo Sposati (2006), duas formas de financiamento federal na assistência social têm ficado explícitas: fundo a fundo³⁵, (direcionada aos serviços socioassistenciais) e transferência em benefício direto ao cidadão. Segundo a autora, essa segunda forma é de montante muito superior ao

³² O SUAS comporta quatro níveis de gestão: dos municípios, Distrito Federal, estados e união. Na gestão municipal há três níveis: inicial, básica e plena. A NOB detalha ainda as responsabilidades e incentivos de cada nível de gestão. (NOB, 2005).

³³ A NOB-SUAS define como instâncias de articulação as organizações governamentais e não governamentais para articular conselhos, união de conselhos, fóruns e associações; de pactuação, as Comissões Intergestores Bipartite-CIB, em nível de estados, e Comissão Intergestores Tripartite-CIT, em âmbito federal; e instâncias deliberativas, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social. (NOB, 2005).

³⁴ O PBF, de acordo com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania-SENARC do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O PBF integra o Fome Zero, que é uma estratégia impulsionada pelo governo federal e visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2006).

³⁵ O repasse fundo a fundo refere-se à forma de transferência legal de recursos financeiros do Fundo Nacional para os Fundos de Assistência Social dos estados, municípios e do Distrito Federal, bem como dos Fundos Estaduais para os Fundos municipais de Assistência Social para financiamento das ações assistenciais prestadas no âmbito do SUAS. (NOB, 2005, p. 97).

financiamento dos serviços. É necessária articulação, pois a transferência direta não pressupõe a ausência de acompanhamento aos beneficiários. Ao contrário, as famílias que recebem os valores provenientes destes programas necessitam ser atendidas através dos serviços, ou então de programas e projetos, pois assim poderão, através da assistência social, tornar-se alcançáveis às demais políticas públicas.

A garantia de inserção das famílias do Programa Bolsa-Família e nos serviços socioassistenciais é essencial, se retomarmos brevemente os critérios de elegibilidade. As famílias com renda per capita de até R\$ 60,00 poderão ser incluídas no programa independentemente de sua composição. As famílias com renda de R\$ 60,01 até R\$ 120,00 serão incluídos se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes e crianças e adolescentes de 0 a 15 anos³⁶. Observemos então que têm acesso ao programa BPF aquelas famílias que se encontram em estado de pobreza ou extrema pobreza. Portanto, se as famílias estão devidamente cadastradas, através do Cadastro Único (CadÚnico³⁷) e aptas ao recebimento dos benefícios do PBF, isso significa que elas se encontram em estado de vulnerabilidade ou risco. Ainda que tenha garantido um valor percebido mensalmente, este não será suficiente para a manutenção concreta de sua sobrevivência.

Algumas alterações ao programa Bolsa-Família foram realizadas recentemente³⁸, o que resultou em prejuízo aos usuários da assistência social: decidiu-se que, a partir de junho de 2007, nas famílias em cuja composição haja idosos ou portadores de deficiência, atendidos através do benefício de prestação continuada (BPC) previsto pela LOAS, tal renda seria contabilizada para o cálculo. Esta alteração diminuiu significativamente o número de pessoas que teriam acesso ao programa, desconsiderando que as pessoas que recebem o BPC só o recebem

³⁶ As famílias podem ser beneficiárias do Bolsa-Família se cumprirem os critérios de acesso e permanência, e das condicionalidades na área de educação e saúde. A inclusão está condicionada também à fixação de metas de atendimento e à existência de recursos federais (BRASIL, 2006).

A medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro, inclui no Bolsa-Família o Benefício variável jovem, estabelecendo que a idade máxima para permanência no programa é de 17 anos (Brasil, 2007).

³⁷ O Cadastro Único dos Programas Sociais, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, é uma base de dados socioeconômicos das famílias que possuem renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa; possibilita o registro de informações das famílias e identifica-as como potenciais beneficiárias de programas sociais, inclusive seleção pra o Bolsa-Família (BRASIL, 2006).

³⁸ As alterações foram regulamentadas através do decreto 6.135 de 2007, que altera as regras quanto aos rendimentos, dentre outras, e pelo decreto 6.157, de 2007, que altera o valor dos benefícios a serem pagos às famílias.

porque comprovam sobrevivência com $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita, o que significa uma condição extremamente precária de renda.

Diante dessa discussão de organização dos serviços, financiamento, programas de transferência de renda, dentre outras, surge uma questão para o debate: refere-se aos sujeitos dessa política, ao usuário que, na maioria das vezes, distante das normatizações, dos debates teóricos, é o cerne da questão. É o usuário da política de assistência social que, através de embates, conflitos ou aceitação do que está colocado, contribuirá para a construção desse movimento da assistência social no Brasil.

Definir quem é o usuário da assistência social pode ser uma questão simples, meramente conceitual ou então ser resultado de uma reflexão sobre o cidadão que acessa uma política na perspectiva da participação, mobilização e principalmente nos resultados concretos das ações executadas através da política na condição de sua vida. Optamos por introduzir a discussão a partir da segunda alternativa.

Na era dos mercados, os direitos estão em retração. O mercado, regulador das ações sociais e econômicas, as promove à custa dos direitos e da democracia. Sai do controle da sociedade, deixando de ser acessado como direito por meio do poder público e passa a ser decidido pelo poder do dinheiro, que é quem comanda os mercados. (SADER, 2004).

A ocupação dos espaços pelo mercado pressupõe um esvaziamento das instâncias de participação e controle da sociedade, amplamente defendidos, debatidos e garantidores de uma política mais eqüitativa e próxima das necessidades dos usuários.

Podemos aqui citar os conselhos de política social, também denominados conselhos de políticas setoriais, como uma conquista, os quais têm como princípio fundamental a participação da sociedade civil no controle da política social³⁹. Ressaltamos a idéia da participação não no sentido de a sociedade civil ocupar os espaços em que a ação do Estado é inexistente ou incipiente e o mercado não se interessa em estender suas garras. Ao falar em desresponsabilização do Estado, não podemos deixar de situar o terceiro setor, assumido por parte da sociedade civil,

³⁹ A Constituição Federal, artigo 194, Parágrafo único, item VII, discute o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

intelectuais e até mesmo da sociedade política como a única alternativa viável para atendimento da crescente demanda por assistência social. Sobre o terceiro setor⁴⁰, Montaño (2005) afirma que este não estaria trabalhando pela causa do resgate da miséria humana consumada em todas as mais nefastas formas de exclusão social, mas sim para agudizar e forçar a indignação.

Não se trata de desconsiderar a extensão e a relevância que o terceiro setor alcançou no Brasil, pois ocupou espaços significativos nos quais a ausência da ação do Estado é facilmente percebida. Trata-se de uma tentativa de reflexão acerca da necessidade de participação da sociedade civil, mas uma participação voltada para controle do público, acompanhamento das ações públicas e de inserção no processo de deliberação acerca da política pública. A participação da sociedade quando pressupõe a desresponsabilização do Estado faz com que este se ausente cada vez mais e aqueles excluídos, à margem do processo produtivo, são afastados ainda mais da possibilidade de garantia dos seus direitos.

A participação no processo decisório pressupõe um usuário mobilizado, organizado e conhecedor do processo de planejamento, execução e avaliação da política social. Sader (2004) coloca que, em uma sociedade em que a maioria das pessoas não tem sequer emprego com carteira de trabalho assinada, a cidadania é um direito restrito, porque cidadão significa sujeito de direitos. Na realidade do Brasil, a maioria não tem uma relação formal de trabalho com direitos correspondentes, portanto não é um cidadão e sim um indivíduo que não existe para o Estado.

Especificamente na assistência social, quem é o público alvo? Na perspectiva colocada por Sader (2004), a PNAS/2004 procurou superar essa visão do indivíduo e colocá-lo em uma perspectiva de sujeito de direitos. Consideramo-lo

⁴⁰ Terceiro setor é um termo de procedência norte-americana, cunhado em 1978, por John Rockefeller III. Ao Brasil, chegou por intermédio da Fundação Roberto Marinho. Quanto a constituição, foi construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado ("Primeiro Setor"), o mercado ("Segundo Setor") e a "Sociedade Civil" ("Terceiro Setor"). (MONTAÑO, 2005, p. 53). Posicionamento divergente apresenta Costa (2003, p. 95). Para ela, o Terceiro Setor se origina na "participação de cidadãos que, representando a sociedade civil organizada, buscam intervir na realidade social, de forma voluntária, em uma área específica (assistência social, educação, saúde, meio ambiente, cultura, habitação, trabalho etc.), com segmentos definidos (crianças e adolescentes, mulheres, idosos, índios, famílias, dependentes químicos, portadores de deficiência, portadores de HIV, dentre outros), no sentido de garantir-lhes condições de desenvolvimento integral, existindo e coexistindo de forma satisfatória e adequada à condição humana. Por isso, inserem-se na esfera pública não governamental, mantendo sua autonomia administrativa em relação ao poder estatal, embora muitas dessas organizações tenham com este vínculos por força de convênios e parcerias".

de direitos porque reconhecemos que o público alvo da assistência, em que encontramos usuários com as mais diversas características, possui em comum a vulnerabilidade, a exclusão social, a pobreza, porém reconhecemos as diferenças, as necessidades diversas de proteção de acordo com alguns recortes de gênero, ciclos de vida, étnicos e alguns outros.

O público usuário, segundo a PNAS/2004, é constituído de cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual, desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência.

É preciso destacar que a intersetorialidade deve orientar toda política e a assistência social não pretende dar conta de atender a toda essa demanda de forma isolada, e sim na interface com as demais políticas públicas. O público usuário é heterogêneo, assim como as demandas advindas destes, e sobretudo são complexas. Sposati (2004) afirma que não existe uma resposta universal ao que é específico da assistência social, pois ao tratar o assunto, tratamos de um objeto histórico e geograficamente situado, sendo necessário considerar relações de forças sociais e políticas que constroem o regime brasileiro de assistência social. O “escopo da assistência social é o social e não um aspecto [...], o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou setores de outras políticas, já que é por natureza, amplo, interdisciplinar e intersetorial”. (PEREIRA, 2004, p. 58).

A concepção de intersetorialidade opõe-se ao trabalho fragmentado, que divide o usuário em compartimentos a serem atendidos por diferentes políticas públicas, de acordo com o campo de intervenção definido. No trabalho intersetorial, há uma potencialização dos recursos existentes, e não somente recursos financeiros que estão dispersos nas diferentes políticas. Para Inojosa (2001), o tema intersetorialidade está vinculado à discussão de transdisciplinaridade⁴¹,

⁴¹ Inojosa recorre a Edgar Morin, filósofo e sociólogo francês, que centra suas reflexões na questão da complexidade, para discutir transdisciplinaridade (INOJOSA, 2001).

considerando que as disciplinas nasceram sob o paradigma da disjunção e redução, formando clausuras setoriais e construindo seus saberes de modo isolado.

No que tange às políticas sociais, não é possível separar as pessoas, mas as necessidades são atendidas separadamente pelos setores da saúde, educação e assistência social, suprimindo a noção de conjunto do sujeito. A intersectorialidade, para Inojosa (2001), é a articulação de saberes para a solução sinérgica de problemas, objetivando planejamento para realização e avaliação de políticas. É necessária esta articulação porque isoladamente não há ação setorial que consiga propiciar melhoria da qualidade de vida do usuário. Há possibilidade de um enfrentamento emergencial com fim em si mesmo através de cada política pública, mas podemos refletir de forma bem prática e simples e concluir que a criança na escola é a mesma que reside em um bairro, cujos pais necessitam de trabalho e cuja família utiliza o posto de saúde local, apresentando outras necessidades de natureza coletiva e individual.

Para Inojosa (2001), trabalhar a partir de uma perspectiva de transectorialidade, termo que é mais adequado do que a denominação intersectorialidade, pode significar somente a proximidade de saberes isolados que não geram articulações. É preciso uma mudança de paradigma; um projeto político transformador; planejamento e avaliação participativos com base regional; e atuação em rede de compromisso social.

Ressaltamos que a intersectorialidade ou transectorialidade não traz no seu bojo a perda das responsabilidades e especificidade de cada política. Ao contrário, significa a articulação em torno de um projeto societário, que é essencial para superação da fragmentação de saberes e do atendimento fracionado, situação na qual o maior prejudicado é aquele que acessa as políticas públicas. Em nossa perspectiva a intersectorialidade é responsabilidade do Estado, através do órgão gestor da política pública.

É necessário que se reflita acerca do papel de cada política no enfrentamento das situações postas para que a Constituição Federal, LOAS, PNAS/2004 e as normatizações decorrentes desta não se tornem “letra morta”, como destacam Battini e Costa (2006), que afirmam que entre o asseguramento dos direitos em lei e a materialização destes, existe uma grande distância.

Tais distâncias podem ser diminuídas ou até suprimidas se a efetivação da legislação que rege a assistência social for colocada em prática na perspectiva de

direitos na qual foi elaborada, evitando as adaptações incoerentes e aparentes, apenas para satisfazer às exigências a fim de repasse de recursos financeiros.

É corrente o discurso de que, no Brasil, há um excesso de leis que dificilmente são colocadas em prática. A existência de leis que assegurem direitos mínimos necessários à sobrevivência não se daria, caso o acesso a estes fosse realmente universal e garantido.

Ainda há muito que se avançar nessa perspectiva do sujeito de direitos. Em muitos momentos a PNAS ressalta a necessidade do protagonismo dos sujeitos, avanço esse que é da sociedade como um todo, principalmente quando da operacionalização das ações propostas no espaço dos municípios onde as dificuldades surgem e necessitam ser resolvidas, sob pena de o usuário ser prejudicado na persistência de uma prática conservadora frente ao discurso inovador⁴².

⁴²Referente a aspectos do SUAS que necessitam de reflexão, pois introduzem forte tensão na operacionalização, ler CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 87. ano XXVI: Cortez. 2006. p. 123-131.

CAPÍTULO II

A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PARANÁ

A discussão acerca da política de assistência social e as particularidades decorrentes desta a partir da aprovação da PNAS, em 2004, com ênfase nos serviços socioassistenciais, não ocorre descolada de uma realidade concreta. A realidade que nos propomos analisar é a da microrregião de Ivaiporã, localizada na mesorregião geográfica norte-central do estado do Paraná.

A partir da contextualização do espaço onde se efetiva a política de assistência social, enveredaremos por aspectos que nos permitam, em capítulo posterior, analisar a qualidade e contribuição dos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente desta região para emancipação dos usuários desses serviços. Tomamos como premissa a afirmação de Santos e Silveira (2006), de que o espaço é sempre histórico, dada a conjunção entre as características materiais e as ações que se desenvolvem neste. Portanto, analisar a assistência social e sua repercussão ou rebatimento em uma realidade particular só é possível se tomarmos a região com os diversos aspectos que a compõem, isto é, considerando o contexto sócio-político, econômico e histórico que faz com que atualmente esta se denomine região.

1- RELAÇÃO USUÁRIO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA EXPRESSÃO REGIONAL

A discussão acerca do usuário da assistência social, como destacado anteriormente, é uma questão de extrema relevância no contexto do novo panorama que se apresenta a partir de 2004, com a aprovação da PNAS e da NOB/SUAS-2005. Tal discussão remete a outra mais abrangente que se refere à classe social. Afinal, quem é, de onde veio, qual a realidade a que pertence, qual a relação entre a sua história individual e a coletiva, quais seus anseios, quais suas necessidades, qual a demanda em relação à política de assistência social? Consideramos que situar tais aspectos no contexto de classe constitui uma direção correta tendo em

vista a determinação de um lugar social a partir da classe em que está inserido o usuário.

Classe pode ser definida “como um grupo grande de pessoas que partilham recursos econômicos comuns, que influenciam fortemente seu estilo de vida”. (GIDDENS, 2004, p. 284). Ao discutir a teoria marxista, este mesmo autor define classe como um grupo de pessoas com uma posição comum face aos meios de produção. Parece-nos que o conceito de classe não deve restringir-se somente à definição de pertencimento econômico; a conceituação de classe deve transcender tal relação⁴³.

Partindo desta premissa, a nosso ver é mais abrangente a contribuição de Iasi (2007) que em uma primeira aproximação definiria classe:

[...] pela posição diante da propriedade, ou não propriedade, dos meios de produção; pela posição no interior de certas relações sociais de produção [...]; pela consciência que se associa ou distancia de uma posição de classe; pela ação dessa classe nas lutas concretas no interior de uma formação social (IASI, 2007, p.107).

No que concerne ao usuário da política de assistência social, é possível observar que este não detém os meios de produção⁴⁴, e sim vende sua força de trabalho, como mercadoria, ao capital. Pela venda da sua força de trabalho é extraída a mais-valia, que faz parte do processo de acumulação do capital. Torna-se relevante refletir que não são todos os que dispõem de força de trabalho e conseguem vendê-la, pois no capitalismo há um excedente de trabalhadores necessários ao processo de acumulação.

Ainda na definição de classe, parece-nos relevante a questão da consciência de classe, isto é, as concepções de mundo que levam à ação concreta na luta por um projeto coletivo. Não necessariamente as condições materiais determinam a direção da luta. Iasi (2007) afirma, a partir de Marx, que o sujeito

⁴³ Diversos autores, dentre eles Giddens (2004) corroboram com a idéia de que a discussão de classe social perpassa toda obra de Marx, e não apenas o manuscrito inconcluso, em decorrência de sua morte, denominado “As classes”, que posteriormente seria publicado como parte de O Capital. Iasi (2007) afirma que, aparentemente, classe social, segundo Marx, pode ser definida por diferentes formas e fontes de renda, mas que a afirmação é apenas o início do processo de construção do conceito que seria negado mais tarde.

⁴⁴ É preciso ressaltar que, como destacado no capítulo anterior, o usuário da assistência não se constitui um bloco homogêneo. Ao contrário, é heterogêneo e diverso, tendo em vista a definição da PNAS que considera a situação de vulnerabilidade e risco decorrente de vários motivos, como gênero, raça, religião, ciclo de vida, situação de doença ou deficiências. Portanto, não é possível afirmar que o usuário da assistência caracteriza-se somente pela ausência da propriedade dos meios de produção.

histórico são as classes sociais, no sentido de que, nas lutas entre as classes, uma reúne condições de representar os interesses gerais, que será a chamada classe universal ou revolucionária.

O usuário da assistência social, enquanto parte de um segmento de classe social, não possui ainda um projeto hegemônico de sociedade, não podendo portanto ser denominada classe revolucionária. Podemos recorrer à categoria de subalternos para melhor compreender a inserção do usuário da assistência enquanto expressão de uma classe social. Yasbek (1996) afirma que a concepção de subalterno é a inclusão que se faz pela exclusão, é uma forma de participação que se define pela não participação e pelo usufruto mínimo da riqueza socialmente construída, e pressupõe o plano econômico, político, cultural e da interiorização das condições objetivas vividas pelos subalternos. Estes, na verdade, constroem seus projetos com base em interesses que lhe são inculcados como próprios, mas na verdade são parte de um projeto de classe distinta, dos dominantes. A autora considera que a categoria subalternidade dá conta de abarcar um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, e faz parte “do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política”. (YASBEK, 1996, p. 18).

Neste sentido, a PNAS/2004 significou um avanço substancial, pois retirou o conteúdo estritamente economicista da definição de usuário e aproximou-se, em nosso entendimento, da compreensão de subalternidade nos diversos aspectos que a compõem. De modo geral, o usuário da assistência é marcado pelo sinal da exclusão e também reproduz as condições que o afastam da possibilidade de interferir diretamente na história das relações de classe, como quando não ocupa os espaços participativos, por exemplo, nos conselhos. A reprodução no sentido da não participação realiza-se, muitas vezes, pela necessidade de prover os mínimos necessários à sobrevivência.

A história dos grupos sociais subalternos, segundo Gramsci (2002), é desagregada e episódica, ainda que exista provisoriamente uma tendência à unificação. A unificação é rompida pelos grupos dominantes, e somente a vitória permanente rompe a subordinação, isto é, as classes subalternas só poderão ser unificadas quando tiverem condições de se tornarem Estado. Os grupos dominantes possuem unidade, que ocorre no Estado. A unidade é política, jurídica e resultado das relações orgânicas com o Estado, ou seja entre sociedade civil e política.

A representação que os subalternizados possuem de si próprios é relevante para a compreensão da manutenção ou superação da condição. A representação não se constitui apenas abstratamente, ela se conforma a partir de condições concretas de existência e é reproduzida sistematicamente tanto pelos “assistidos”⁴⁵ como por aqueles que operacionalizam a política de assistência social.

O resgate do significado do que pensam e da experiência que vivenciam os subalternos, a questão da moral, da cultura e da constituição de um universo simbólico marcado pelo signo da exclusão configuram-se como condição para superar análises idealizadas dessas classes, particularmente quando se apresentam como usuárias da assistência social pública. Conhecer os elementos críticos e históricos presentes no cotidiano desse caminhar [...] é uma forma de aproximação ao processo de consolidação/ruptura da própria subalternidade (YASBEK, 1996, p. 70).

Aprofundar o conhecimento do universo no qual estão inseridos os grupos subalternizados significa considerar o usuário em determinado contexto sócio-histórico, que vivencia uma situação de vulnerabilidade ou risco que o coloca na condição de ser inserido na política de assistência social. Parece-nos mais relevante ainda que os próprios grupos possuam condições de descobrirem-se enquanto subalternos e instrumentalizem-se para construir o caminho de superação e emancipação. Neste sentido, a contribuição de Gramsci é relevante, quando discute que, dentre os grupos subalternos, um deles tenderá a exercer certa hegemonia, o que ocorrerá através de um partido.⁴⁶ Portanto é possível que o usuário da assistência social, organizado, supere sua condição de vulnerabilidade e risco e assuma o protagonismo das relações sociais que estabelece na sociedade, processo favorecido pelas políticas públicas, em especial pela da assistência social, e alcance as demais políticas públicas.

A reflexão do processo de exercício da hegemonia por um grupo dentre as classes subalternas remete à questão que Gramsci atribui ao partido (na compreensão abrangente de partido): na tarefa de articular forças dispersas e

⁴⁵ Yasbek coloca que é preciso aprofundar o conhecimento de como as condições materiais e espirituais de existência de um segmento das classes subalternas, por ela denominado assistidos, vão gerando sobre ela uma imagem de si mesma. (YASBEK, 1996).

⁴⁶ Para Gramsci ninguém é sem partido. Considerando que partido pode ser até um jornal, uma revista, ou então uma elite de homens de cultura que podem orientar as forças políticas de uma sociedade (SEMERARO, 1999). “[...] O partido político, para todos os grupos, é precisamente o mecanismo que realiza na sociedade civil a mesma função desempenhada pelo Estado, de modo mais vasto e mais sintético, na sociedade política, ou seja, proporciona a soldagem entre intelectuais orgânicos de um dado grupo, o dominante, e intelectuais tradicionais”. (GRAMSCI, 2002, p. 24).

elaborar um programa proletário, na assistência social, qual mecanismo desempenharia esta função? É possível que não haja unicidade para responder a tal indagação, e que esta não constitua objeto de atenção, porém cumpre-nos analisar se os serviços socioassistenciais, na concepção atual da política de assistência social, preencheria as condições necessárias.

A política de assistência social não enfrentará isoladamente a exclusão, pobreza e outras expressões da desigualdade, porém destaca-se o potencial estratégico na ampliação do sistema de proteção social e consciência crítica que esta política possui.(SILVEIRA, 2006). A política de assistência social possui limites, e para Yasbek (2004), são constrangimentos de ordem estrutural que geram a baixa efetividade e baixo resultado sem ultrapassar tais limites. Para a autora não é pela via das políticas sociais que a sociedade vai se alterar, mas as políticas, principalmente de assistência, expandem direitos. Nesse sentido, reafirmamos o caráter emancipatório da política de assistência social.

A emancipação está relacionada à liberdade e em uma perspectiva liberal:

É a ausência de interferência ou mais ainda especificamente, de coerção. Sou livre para fazer aquilo que os outros não me impedem de fazer [...] Marx e os marxistas tendem a ver a liberdade em termos da eliminação dos obstáculos à emancipação humana, isto é, ao múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas e a criação de uma forma de associação digna da condição humana. (BOTTOMORE, 2001, p.124).

Compreender a categoria emancipação é uma tarefa que demanda, segundo Luiz (2005), uma reflexão acerca da modernidade, a partir de uma perspectiva do capitalismo tardio, e também da pós-modernidade. Tais discussões tornam-se relevantes no sentido em que a pós-modernidade é uma criação do capitalismo tardio, que precisa de uma lógica cultural que constitua a base para o consumo e lucro constantes. É necessário um tipo de cultura que perpassasse a sociedade e esteja a serviço do capital.

A partir da segunda metade dos anos de 1970, um novo ciclo do capitalismo desencadeou profundas transformações nos processos produtivos e nas práticas políticas. O mundo do trabalho passou a incorporar novos conhecimentos, gerando uma organização complexa que exige um preparo intelectual mais apurado dos seus operadores. Com a revolução digital e a redução dos grandes conjuntos industriais, as categorias dos trabalhadores e as organizações de massa vieram se encolhendo. A velocidade e a diversificação na produção fragmentaram ainda mais os operários

e conseguiram camuflar melhor as feições da dominação. Por meio da “indústria cultural”, submeteu o conhecimento aos desígnios da produtividade e do mercado, subsumindo, praticamente, todas as esferas da vida social. Semelhante à máquina que marcha por própria conta, separado do trabalho vivo e do incômodo das revoltas operárias, impõe-se hoje de forma a parecer a única possibilidade existente, com um dilúvio de informações que anulam a reflexão e a interlocução (SEMERARO, 2006).

O debate acerca da modernidade é amplo e não exaurido, havendo inúmeras concepções teóricas a respeito do assunto. Para alguns autores, a modernidade esgotou-se e, para outros, é preciso completá-la. Certo é que algumas marcas da pós-modernidade, como negação da razão, despolitização, individualismo e fragmentação, estão presentes no período atual, mas os valores modernos de potencialidade do conhecimento, da liberdade e autonomia humana, da razão dialética, da emancipação, da democracia no desenvolvimento humano-social são necessariamente defendidos (LUIZ, 2005). Corroborando com a posição da autora na defesa dos valores modernos, consideramos estes essenciais ao alcance da emancipação, pois a perspectiva da fragmentação, do individualismo estão opostas ao caminho de lutas coletivas, de organização das classes subalternizadas para o enfrentamento da opressão do capitalismo.

As controvérsias creditadas à pós-modernidade, muitas vezes atribuídas à dificuldade em se analisar um processo ainda em marcha, podem ser decorrentes, em maior grau, da ruptura que promove com valores modernos como a crítica à razão. Harvey (1992 apud LUIZ, 2005, p. 68) coloca, acerca da pós-modernidade, que esta advém “também, de uma onda de raiva do humanismo e legado do iluminismo que desembocou numa denúncia da razão [...] e profunda aversão a todo projeto que buscasse a emancipação humana pela mobilização de forças da tecnologia, da ciência e da razão”.

Segundo Marx (s/d):

Não se trata de investigar, apenas, quem há de emancipar e quem deve ser emancipado. A crítica tem que indagar-se, além disso, outra coisa: de que espécie de emancipação se trata; quais as condições implícitas de emancipação que se postula (MARX, s/d, p.19).

A discussão sobre o desaparecimento das características modernas e, conseqüentemente, sobre a origem da pós-modernidade está colocada e o debate tem se acirrado com o passar do tempo. Porém, mesmo a defesa do projeto emancipatório deve levar em conta as questões expostas por Marx, isto é, a

emancipação não encerra em si própria um conteúdo em que não restam dúvidas sobre a emancipação humana. É possível que ela ocorra, por exemplo, somente em nível de emancipação política.

Neste sentido, o autor afirma que a emancipação política representa um grande progresso, mas não constitui a última etapa da emancipação humana. A emancipação política, para Marx, é “a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral” (MARX, s/d, p. 51). Para Lessa (2007), a emancipação humana se processa na superação da sociabilidade regida pela propriedade privada, que, ao ser superada, faz desaparecer o fundamento da distinção entre o indivíduo real e o cidadão. A concepção de cidadão enquanto ser abstrato, opondo-se ao homem real, parece-nos útil à manutenção da acumulação de riquezas pelo capital e aprofundamento da exploração da força de trabalho, pois despolitiza o homem enquanto ser. Parece afirmar que este só se torna cidadão se abrir mão de sua singularidade, de sua existência comum, afastando-o de um projeto coletivo.

A emancipação humana, de acordo com Iasi (2007), a partir da teoria marxiana, exige a superação de três mediações essenciais, que são a mercadoria, o capital e o Estado, pois as mediações se interpõem entre o humano e seu mundo. A humanidade, ao reconhecer a história como sua própria obra, poderá dirigi-la para outro caminho, para além daquele traçado pela sociedade capitalista.

Ao realizar uma revolução e iniciar a negação do capital, através da negação da propriedade privada dos meios de produção e negação da força de trabalho como mercadoria, não se quebra a produção de mercadorias. É necessário, para superar a lógica da mercadoria, restabelecer a determinância do valor de uso. Para isso são necessárias condições materiais, principalmente produzir em abundância os meios necessários à vida e superar a subordinação dos indivíduos à divisão social do trabalho. Este processo acabará por eliminar as bases da estrutura de classes e os indivíduos passarão a estabelecer relações nas quais se reconheçam diretamente, sem a mediação de um corpo político colocado fora da sociedade. Não se trata, portanto, de democratizar o Estado em nome da liberdade, pois a emancipação só é possível superando o Estado (IASI, 2007)⁴⁷.

⁴⁷ Para Marx, “antes de emancipar os outros precisamos emancipar-nos. A forma mais rígida da antítese entre o judeu e o cristão é a antítese religiosa. Como resolver uma antítese religiosa? Abolindo a religião”

A mediação, a partir do Estado ou qualquer outra mediação que faça transparecer que o poder está fora da sociedade, pode significar a impossibilidade ou dificuldade de o indivíduo alcançá-la e promover mudanças, como se pairasse sobre a realidade concreta, como se não fosse possível localizar, atuar e mudar os rumos. Dessa forma, trazendo essa discussão à realidade dos municípios analisados, explica-se a dificuldade de o usuário precisar onde está o centro de poder, onde são tomadas as decisões e como pode participar para realizar efetivamente o controle social com vistas a almejar sua emancipação. Ainda que as ações desenvolvam-se em locais de fácil acesso e de conhecimento da população, as diretrizes e princípios são diferentemente traçados de forma não tão explícita e clara, dificultando para o usuário a participação, através de suas representações, no planejamento e em todo processo decisório.

Aprofundar as discussões realizadas sobre os serviços socioassistenciais é necessário para que à luz da teoria disponível sobre o tema e à realidade particular de uma região, considerando um recorte territorial, haja avanço nas discussões sobre a política de assistência social no âmbito regional.

2- ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PARTICULARIDADES REGIONAIS

Anterior à discussão do SUAS, particularmente dos serviços socioassistenciais, em âmbito regional, faz-se necessário fazer algumas considerações referentes ao processo como um todo. Para Silveira (2006), a concepção do SUAS parte de uma definição conceitual contida na PNAS de 2004, a qual atribui ao sistema unificado o papel de regular e organizar os serviços socioassistenciais. A organização dos serviços, no âmbito do SUAS, é essencial e necessária tendo em vista as marcas históricas da assistência social como ação compensatória às demais políticas públicas, principalmente na minimização da miséria quando na ausência principalmente do trabalho.

(MARX, s/d, p.31). Podemos de forma análoga dizer que a questão da dominação e conseqüentemente da submissão será resolvida com a abolição do Estado. A abolição do Estado é uma questão controversa, e, portanto há posicionamentos divergentes. Consideramos necessário um aprofundamento que poderá ser realizado futuramente

Partindo da noção de organização, também contida na PNAS enquanto eixo estruturante⁴⁸, a territorialização destaca-se como aspecto inovador e necessário no processo de implantação do SUAS, pois propicia o conhecimento das demandas a partir de sua origem, relacionadas à realidade própria e específica de cada grupo, assim como também possibilita uma leitura abrangente, de totalidade, sem desconsiderar especificidades. Nesse sentido, compreender e analisar os serviços socioassistenciais na realidade do SUAS em âmbito regional se interrelaciona com a questão da territorialização.

Para que seja possível a discussão de territorialização, consideramos importante a compreensão do que é território⁴⁹. Para Koga (2003), a noção de território ultrapassa os limites da geografia, representando também o chão de exercício da cidadania, e se constrói a partir da relação entre o território e as pessoas que dele se utilizam. Tal contribuição nos leva a pensar o território para além da compreensão tradicional, na qual os elementos concretos unem-se a abstratos para definir uma identidade comum. O território engloba “o lugar e o não lugar” (KOGA, 2003, p.67), isto é, envolve dimensões concretas e dimensões idealistas, de representações do espaço em que se vive.

Em se tratando de um país como o Brasil, em que o território é extenso e diverso, as especificidades se apresentam sem, porém, preterir a totalidade. Santos e Silveira (2006) definem a história do território brasileiro como uma e diversa, considerando que é a síntese das histórias de suas regiões. Com base nesta afirmação, o autor define uma periodização do território brasileiro, que, ao longo de sua história pode ser dividida em três grandes momentos: o primeiro é o dos meios naturais, em que a unidade era dada pela natureza e a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais; o segundo é o dos meios técnicos, subdivididos em vários períodos, em que gradualmente buscou-se atenuar o império da natureza;

⁴⁸ Os eixos estruturantes da gestão da PNAS são: precedência da gestão pública da política; alcance dos direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (PNAS, 2004).

⁴⁹ No sentido mais restrito território é o nome político para o espaço de um país. A existência de um país supõe um território, mas nem sempre a existência de uma nação é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. É preciso ainda alertar para diferença entre território e territorialidade. Se por território compreendem a extensão apropriada e usada, por territorialidade entendem “sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence...esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado [...] a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro [...]” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p.19).

e o terceiro é o da construção e difusão do meio técnico-científico-informacional.⁵⁰ Importante ressaltar que a definição de períodos não objetiva fragmentar e tornar estanque a história do Brasil, e sim compreender espaços de tempo com características semelhantes. Santos e Silveira (2006) afirmam que as características de um período asseguram sua organização. A falência da organização desmantela a harmonia do conjunto, determina a ruptura e permite dizer que se entrou em um novo período. Compreender os períodos definidos pelos autores nos permite compreender o processo de constituição da realidade do Brasil na atualidade, no qual os elementos interagem e possibilitam a existência de áreas totalmente desenvolvidas em matéria de tecnologia em contraposição a outras, que o avanço tecnológico não alcançou ainda, regiões com grande oferta de empregos e outras com significativos índices de desemprego.

O território, enquanto lugar, nos interessa na medida em que também contribui para a determinação das especificidades da política de assistência social. O que faz com que uma determinada região possua características completamente diversas de outra é uma questão importante que merece reflexão. Como as condições climáticas, de solo e relevo influenciam pessoas ou grupos a terem uma condição de vida, também aliam-se a condições políticas, econômicas, índices de educação, saúde, dentre outros. Portanto, considerando nosso interesse na política de assistência social, esta também se efetiva diferentemente em dada realidade. Pensar a assistência social a partir do território significa a compreensão de quem dela se utiliza inserido em uma realidade específica, vivenciando a luta cotidiana pela sobrevivência diferenciada da luta de outras pessoas ou grupos que são submetidos a diferentes privações, que possuem disponíveis outras opções de atendimento às demandas, acesso à cultura, trabalho etc. É necessário que a vulnerabilidade e riscos a que parte da população está sujeita sejam considerados no contexto, nunca isoladamente.

A definição de território nos permite adentrar a territorialização. É importante ressaltar que é nova a compreensão da política de assistência social na perspectiva da territorialização e sua importância é grande ao:

⁵⁰ Santos e Silveira (2006) destacam que nesse período agravam-se as diferenças regionais e aumenta a importância da região concentrada. A região concentrada significa a integração da região sul e sudeste com predominância do estado de São Paulo e é formada a partir de 1930.

afirmar que os territórios vividos expressam [...] uma realidade social particular, relacionada a uma realidade geral em seus determinantes socioeconômicos, ideopolíticos e culturais, que explicita parte das suas demandas relativas as necessidades sociais por meio de indicadores, redes socioassistenciais e forças sociopolíticas no sentido da organização e resistência de classe. (SILVEIRA, 2007, p. 67).

Tal perspectiva é nova nos moldes em que se apresenta atualmente, porém não inexistente em períodos anteriores, pois de modo geral é comum a utilização, principalmente pelos órgãos e institutos de pesquisa governamentais, como IBGE e IPEA, de definição de regiões mais ou menos pobres ou prósperas a partir de indicadores locais de renda, produção e outros critérios mais voltados ao aspecto econômico. A utilização por estes institutos de outros aspectos como indicadores sociais de escolarização, saúde, habitação é mais recente.⁵¹

Particularmente na política pública de assistência social, no que concerne à proteção social, Koga afirma que esta também faz parte do território, pois diz respeito às relações interpessoais que se estabelecem entre habitantes que se identificam. (KOGA, 2003). As situações de risco a que parte das pessoas está exposta exigem respostas que podem ser encontradas de forma institucionalizada, através dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela política pública de assistência social ou, informalmente, na comunidade, através do auxílio dos próprios moradores.

Voltar o olhar para as condições concretas de vida da população, considerando a cultura, as condições em que vivem e levantar as vulnerabilidades e riscos supõe conhecer profundamente a totalidade e também o particular de dada realidade. Portanto, partir das dimensões do Brasil, tanto na questão “do lugar como do não lugar” (KOGA, 2003, p. 67) exige esforço para não desconsiderar as características que tornam um lugar um território, nem perder de vista os determinantes gerais que fazem com esse território faça parte de um país.

De modo geral, o Brasil é marcado por uma formação tradicionalmente autoritária, hierárquica, baseada em um regime patrimonialista e escravocrata que

⁵¹ No início da década de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – lançou suas bases teóricas do desenvolvimento humano sustentável que reconhece o ser humano como agente e sujeito do próprio desenvolvimento. Através do Relatório do Desenvolvimento Humano, trouxe para as agendas global e nacionais os principais problemas que afligem a humanidade. Para auferir o grau de desenvolvimento de uma comunidade, o PNUD utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, criado por Mahbud ul Haq com a colaboração do economista Amartya Sen, que, ao contrário do PIB per capita, focaliza o indivíduo e sua comunidade revelando com que eficácia o desenvolvimento econômico é transformado em bem-estar para toda comunidade. (PNUD, 2007).

dificulta o debate sobre cidadania. Isto significa que a história do país é inicialmente igual em toda sua extensão, diferenciando-se, porém com o passar do tempo. O movimento da sociedade e a transformação dos conteúdos e funções dos lugares podem ser entendidos pelas sucessivas divisões territoriais do trabalho, sendo a produção o motor do processo, pois transforma as relações e cria vinculações entre as áreas. No Brasil, as cidades se formaram a partir da demanda do exterior e inicialmente é uma combinação da localização do poder político-administrativo e centralização correspondente das atividades econômicas. (SANTOS; SILVEIRA, 2006).

Tendo em vista o desenvolvimento desigual decorrente da localização e da centralização das atividades econômicas, é evidente que atualmente encontra-se uma realidade diversificada no desenvolvimento dos estados que compõem o Brasil. Do início do século XX até 1940, havia uma integração nacional com o estabelecimento de uma verdadeira rede brasileira de cidades, já com início da hegemonia de São Paulo. Tal hegemonia vai se consolidar, diminuindo a importância industrial de outras cidades, como Rio de Janeiro. Já na década de 1970, o Brasil tem como marco também a modernização da agricultura, com o desenvolvimento do capitalismo agrário, expansão das fronteiras agrícolas e intensificação do movimento dos trabalhadores volantes rurais. (SANTOS; SILVEIRA, 2006).

Especificamente no estado do Paraná, segundo Silva (2005), a história perpassa duas fases distintas: desde a sua origem até a década de 1970 e desta até a atualidade. Tais períodos estão intimamente relacionados e complementam-se entre si. O período provincial da história do Paraná durou 36 anos (de 1853 a 1889), quando o Brasil aderiu ao período republicano. Nesse período, o Paraná era de pouca projeção no Império e muito pobre. A economia paranaense baseava-se na exploração da erva-mate, porém, a falta de mão-de-obra na lavoura, devido ao colapso do regime de trabalho escravo, levou a grande propriedade a duas crises: a da modificação do regime de trabalho e a da modificação do regime de propriedade. Houve, a partir daí, um incentivo à imigração fundamentado em medidas que privilegiaram a agricultura familiar cultivada na pequena propriedade.

A política imigratória adotada no século XIX, no Brasil – e, por extensão, no Paraná – propiciou a vinda dos primeiros grupos étnicos ao Estado. Essa política repercutiu na dinâmica da ocupação territorial, pois com a imigração estrangeira,

novos núcleos foram formados e, em poucos anos, transformaram-se em municípios. Tais imigrações ocasionaram um grande crescimento do estado do Paraná, que, aliado ao processo de divisão territorial, gerou uma situação em que aquelas localidades à margem da malha urbana fossem absorvidas, surgindo um grande número de pequenos centros urbanos. (SILVA, 2005). Nesse aspecto, podemos citar a realidade da região norte-central, considerando que esta é a região de estudo. Nesta região há uma existência massiva de municípios de pequeno porte I, que apresentam condições mínimas no que concerne à existência de serviços públicos, indústrias, equipamentos de lazer, comércio limitado, dentre outros aspectos.

Para a maioria dos imigrantes que vieram para a região Sul, destinaram-se áreas desfavoráveis em termos de localização, uma vez que as pequenas lavouras ficavam cercadas pelas grandes propriedades. Na década de 1970, um dos fatores de expulsão dos pequenos proprietários do campo foi o aspecto que tange à modernização tecnológica na agricultura. (SILVA, 2005).

A expansão industrial dos anos 70 introduziu no estado a grande empresa moderna, com amplas escalas de produção e uso de tecnologias modernas, concorrendo nos planos nacional e internacional. Essa estrutura industrial é bastante concentrada na região de Curitiba. A economia paranaense nesse período avançou mais rapidamente que a nacional e modificou sua estrutura produtiva em aspectos significativos, firmando os grandes e médios produtores rurais na oferta agrícola. (VASCONCELOS, 1999).

Os anos de 1980 foram difíceis para a população paranaense, com o estreitamento das oportunidades de emprego e a queda dos salários, deterioração das condições de vida das populações mais pobres no que diz respeito à renda, destacando o baixo dinamismo do emprego formal. (VASCONCELOS, 1999). Possivelmente como reflexo da situação apresentada de mercado de trabalho restrito e de baixos salários o estado perdeu população e também houve prosseguimento no deslocamento da população rural para os centros urbanos, iniciado na década anterior.

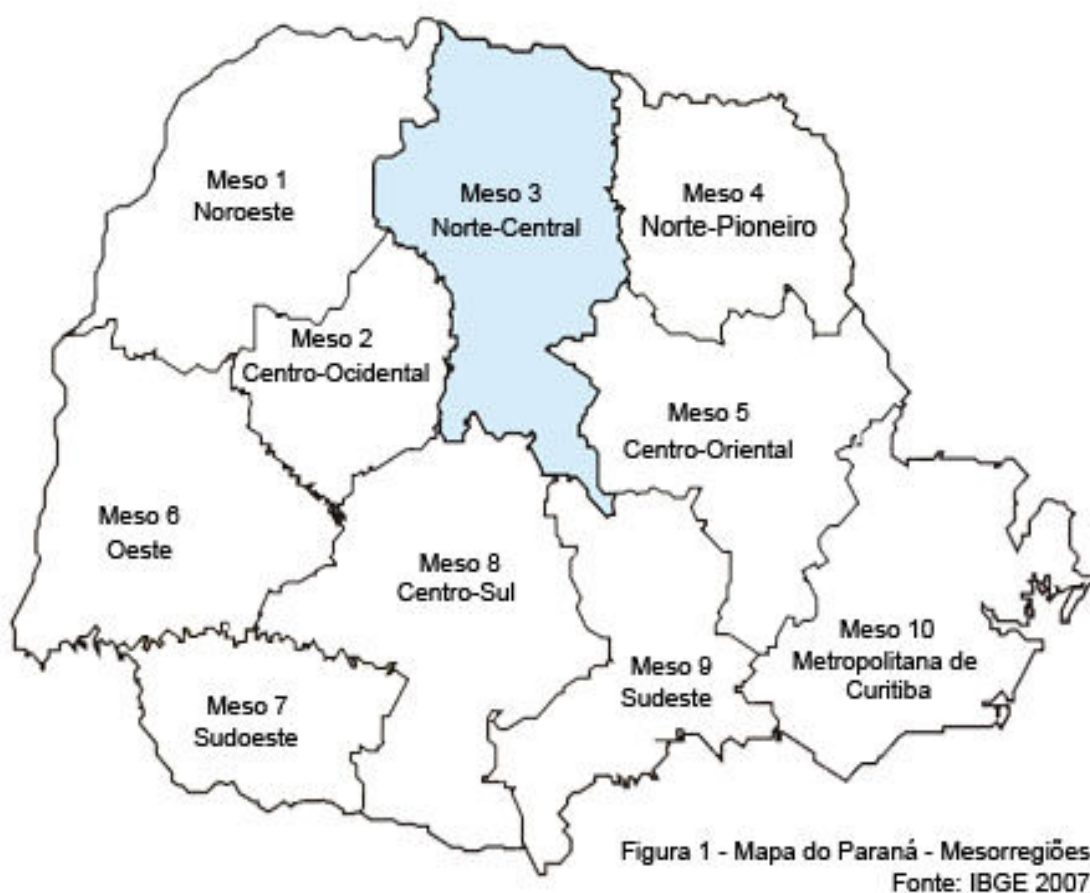
Na década de 1990, Curitiba consolidou seu processo de grande pólo industrial e populacional do estado, mas o mercado de trabalho, que vinha sofrendo importantes alterações, apresentou pouca expansão dos empregos produtivos, especialmente no campo industrial. Tal fenômeno não se restringiu à capital

paranaense. Almeida (2006) ressalta que o ritmo acelerado de urbanização da sociedade brasileira, resultado da modernização, ainda que restrita a algumas áreas do país, levou à intensificação dos fluxos de pessoas, bens e mercadorias, e por outro lado, ao próprio crescimento das metrópoles. O movimento de metropolização, com direcionamento dos fluxos migratórios para os centros mais dinâmicos, foi resultante da concentração de recursos econômicos, mercado de trabalho privilegiado e promessas de realização de consumo.

Mesmo assim, destaca Vasconcelos (1999), o estado do Paraná possui uma porcentagem ainda muito elevada de população residente em municípios de base predominantemente rural, que provavelmente irá pressionar os maiores centros urbanos do estado, sem que se vislumbrem novos espaços para recepcionar essas populações.

Inseridos entre os municípios com base predominante rural, ainda que se observe um crescente e acelerado movimento da população dos pequenos municípios da zona rural em direção à urbana, estão os municípios da mesorregião⁵² norte-central do Paraná, para a qual voltamos nosso interesse.

⁵² A mesorregião norte-central é composta por 7 microrregiões, a saber: Astorga, Porecatu, Maringá, Apucarana, Londrina, Faxinal e Ivaiporã, que são constituídas por 79 municípios. Abrange uma área de 2.453.216 hectares, que corresponde a cerca de 12% do território estadual (IPARDES, 2004).



A região Norte-Central tem o segundo maior contingente de população do estado do Paraná e a ocupação de grande parte dessa população se restringe a atividades agrícolas, embora tais atividades tenham um peso relativamente pequeno, comparativamente a de outras mesorregiões, em sua estrutura ocupacional. (IPARDES, 2004). É possível inferir que na mesorregião norte-central a ocupação principal da população não possui destaque no panorama estadual, (concentrando-se mais nesta região em relação ao restante do estado). As atividades agrícolas necessitam de um número grande de trabalhadores comparativamente às das indústrias que utilizam alta tecnologia e mão-de-obra reduzida. Também esta população não possui um leque de oportunidades variado no mercado de trabalho, submetendo-se ao trabalho árduo e parcamente remunerado da agricultura.

Estes aspectos contribuem para demonstrar que a situação de pobreza na qual a microrregião de Ivaiporã está inserida é histórica e criada e recriada a partir das decisões políticas, de opções governamentais como também das relações de poder político, econômico e financeiro do estado e do Brasil.

A Divisão Regional do Brasil em mesorregiões, segundo o IBGE, parte de determinações mais amplas em nível conjuntural, buscando identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas, tomadas como universo de análise e é realizada com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. (IBGE, 2007). Podemos compreender, portanto, mesorregião como uma subdivisão do estado, no caso específico do estado do Paraná, que congrega vários municípios de determinada área geográfica com similaridades de aspectos sociais, condições naturais e outros.

Analizando a microrregião de Ivaiporã, a qual compõe a mesorregião norte-central, observamos com maior clareza a semelhança nas características dos municípios desta região. Tais municípios são: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Cândido de Abreu, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jardim Alegre, Lidianópolis, Lunardelli, Manoel Ribas, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí.

Dentre os municípios que compõem a microrregião, destacamos o município de Ivaiporã que é referência administrativa dentre os demais. No município estão concentradas representações de diversos órgãos públicos, como Regional de Saúde, Escritório Regional da Secretaria do Emprego, Trabalho e Promoção Social - SETP, Núcleo Regional de Educação, Núcleo Regional da Secretaria da Agricultura e Abastecimento - SEAB, Escritório Regional do Instituto Agrônomo do Paraná - IAP, Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN, Quartel do Corpo de Bombeiros, Agência da Receita Federal e Agência da Receita Estadual. Além dos serviços públicos, Ivaiporã concentra atividades na área privada, como equipamentos de saúde, hospitais, laboratórios de análises clínicas, atendimentos especializados de média e alta complexidade, colégios de ensino fundamental e médio, instituições de ensino superior, dentre outros. A oferta de serviços diversificados e a localização de Ivaiporã colocam o município como pólo referencial.



Figura 2 - Mapa do Paraná - Microrregião de Ivaiporã
Fonte: IBGE 2007

Quadro 2 - Características dos municípios da mesorregião norte-central - microrregião de Ivaiporã⁵³

Número	Nome do município	População	IDH	Posição do município em relação ao estado do Paraná ⁵⁴
01	Grandes Rios	7.814	0,695	354
02	Lunardelli	5.082	0,692	356
03	Ivaiporã	31.344	0,764	107
04	Manoel Ribas	12.783	0,729	244
05	Rosário do Ivaí	5.865	0,664	391
06	São João do Ivaí	11.854	0,689	361
07	São Pedro do Ivaí	9.569	0,745	178

Fonte: IPARDES, 2005

Organização: a pesquisadora

⁵³ O quadro é composto pelos municípios da microrregião de Ivaiporã que possuem serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente, conforme explicitado na introdução da dissertação, na parte que discute o universo de pesquisa e os critérios utilizados para delimitá-lo.

⁵⁴ A posição refere-se ao total dos municípios do estado, isto é, em relação aos 399 municípios paranaenses.

A partir dos dados apresentados, é possível observar que os municípios possuem características semelhantes. Há uma única exceção em Ivaiporã no que se refere à população, porém o IDH de todos é próximo. Devido ao porte dos municípios, mesmo o de Ivaiporã, parece-nos que não haverá prejuízo se efetuarmos a análise na perspectiva do município como um todo, sem particularizá-lo por zonas ou bairros. Talvez haja discrepância maior na análise urbano-rural, pois apesar de observarmos que o maior nível de ocupação seja em atividades rurais, a população se concentra na zona urbana. Portanto a utilização dos serviços e as carências se evidenciam com maior grau nas cidades. Koga (2004) alerta para este aspecto ao colocar que, no Brasil, mesmo o IBGE tendo estabelecido setores censitários para realização do Censo demográfico, a divulgação dos resultados ocorre de forma generalizante. A análise geral pode apresentar maiores discrepâncias, em relação à realidade, no caso das grandes cidades, como as metrópoles, que possuem verdadeiras ilhas de desenvolvimento em contraposição a locais desprovidos das mínimas condições sociais.

O IDH é um índice que necessita de reflexão crítica, segundo alguns estudiosos. Dentre eles está Márcio Pochman, que junto a um grupo de pesquisadores da UNICAMP, USP, PUC, em 2002, elaboraram o Atlas da Exclusão Social no Brasil⁵⁵ no qual foi construído um índice de exclusão⁵⁶. O Índice é uma síntese das três dimensões da exclusão social - vida digna, conhecimento e vulnerabilidade, e nele estão presentes oito índices – pobreza, alfabetização, juventude, exclusão, emprego, escolaridade, violência e desigualdade (CAMPOS et. al., 2003).

⁵⁵ O Atlas da Exclusão Social no Brasil é um estudo elaborado por pesquisadores da Unicamp, USP e PUC-SP, apoiado em experiências anteriores, principalmente da experiência da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo. O estudo do tecido econômico, social e político paulistano propiciou a elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, de Aldaíza Sposati, em 2001, que também forneceu bases para o Atlas da Exclusão social. Este tem o objetivo de identificar, dentro da fragmentação que caracteriza a realidade brasileira, as áreas que permaneceram historicamente à margem dos benefícios do desenvolvimento econômico, social e político, além de ter a finalidade de influenciar na concepção e implementação de iniciativas públicas[...]" (CAMPOS et al., 2003, p.16).

⁵⁶ A vantagem do Índice de exclusão está na incorporação de parâmetros até agora não utilizados por outros medidores, como a proporção de jovens no município, a taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes ou a proporção de trabalhadores com carteira assinada. A desvantagem está na impossibilidade de saber se o atual Índice de Exclusão Social é melhor ou pior que aquele que poderia ser extraído dos resultados dos censos demográficos anteriores, considerando ser este o primeiro índice elaborado. O IDH apresenta um quadro bem mais otimista que o obtido pelo Índice de Exclusão Social. Ao levar também em conta o índice de pobreza, a informalidade do emprego e a desigualdade nos níveis de renda, ampliam-se as exigências para que em determinado município a exclusão seja na média menor (UNICAMP, 2003).

Ainda que o Índice de exclusão seja relevante e abrangente, permanece a opção pelo uso do IDH na análise da realidade dos municípios, tendo em vista ser este o índice utilizado na elaboração da política de assistência social nas esferas estaduais e nacional.

Quadro 3 - Características econômicas dos municípios da microrregião de Ivaiporã

Número	Nome do município	Receita *	% receita proveniente de transferências ⁵⁷	% Recursos investidos na Assistência social
01	Grandes Rios	R\$ 6.711.278,06	96,2%	4,65%
02	Lunardelli	R\$ 6.063.020,61	87,2%	3,27%
03	Ivaiporã	R\$18.110.543,03	83,7%	5,79%
04	Manoel Ribas	R\$12.106318,38	90,6%	2,90%
05	Rosário do Ivaí**	R\$ 4.513.682,78	96,9%	11,32%***
06	São João do Ivaí	R\$ 9.959.056,00	91%	1,36%
07	São Pedro do Ivaí	R\$ 8.727.263,47	89,2%	4,31%

Fonte: IPARDES, 2005

* os valores são referentes ao ano de 2005

** IPARDES(http://www.ipardes.gov.br/anuario_2005)

*** Relatório contábil da Prefeitura de Rosário do Ivaí- Anexo I
Organização: a pesquisadora

Através da observação dos dados, é possível deduzir que os municípios analisados constituem uma região devido a diversas características - como solo, relevo, dentre outras características naturais - como também política, situação de emprego, o que se reflete diretamente na qualidade de vida do cidadão, já que a oferta insuficiente de determinados serviços, de assistência social, por exemplo, dificulta a possibilidade de autonomia ou emancipação do cidadão.

A análise de qualquer pedaço de território, segundo Santos e Silveira (2006), deve levar em conta a interdependência e inseparabilidade entre materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui o trabalho e a política. Analisar, portanto a região em questão exige que se considerem as condições herdadas, como as condições naturais que facilitam o desenvolvimento de determinadas culturas

⁵⁷ Parcela das receitas federais e estaduais que são arrecadadas pela União e posteriormente repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constituem os recursos de transferências. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados (MINISTÉRIO DA FAZENDA).

agrícolas, por exemplo, como as condições históricas, isto é, a ação humana que levou esta microrregião do estado do Paraná a possuir, na sua maioria, um baixo IDH que reflete a insuficiência de recursos e ações que permitem à população uma maior longevidade, renda insuficiente ou educação que promove não só a universalização do acesso, mas também a permanência do aluno na escola.

Dentre os dados apresentados chama a atenção o montante destinado à assistência social no município de Rosário do Ivaí. Ainda que possua um dos IDH mais baixos do estado do Paraná, considerando que o estado possui 399 municípios e Rosário ocupa a 391ª posição, o investimento na política municipal de assistência social é elevado.

O IDH é composto por três dimensões, educação, longevidade e renda. Levando em conta que a política de assistência social possui como princípio universal os direitos sociais a fim de tornar o destinatário alcançável pelas demais políticas públicas, é divergente a comparação entre os dois índices, isto é, há um alto investimento na política de assistência social, sem que isso signifique contribuição na melhoria dos índices de alfabetização, longevidade ou aumento da renda.

Certamente não procedemos a uma relação direta e unívoca entre investimentos na política de assistência social e melhoria nas condições de vida geral da população, pois há inúmeros outros fatores que interferem na renda, como, por exemplo, política econômica nacional e mundial, mudanças radicais no clima que interferem na produção agrícola, dentre outras. Silveira (2006) afirma que é preciso reconhecer os limites das políticas sociais na alteração das estruturas de poder e nos determinantes que geram as demandas por direitos. No entanto, a política de assistência social tem um potencial estratégico na ampliação do sistema de proteção social e da consciência crítica. No sentido de estender a proteção social, inserem-se ações voltadas à garantia de condições de acesso e permanência de crianças, jovens e adultos na política de educação, assim como nas diversas ações que garantam qualidade de vida e aumento da expectativa de vida da população. Assim é possível observar que “[...] a assistência social é uma política capilar, isto é, ela penetra com seus serviços, benefícios e trabalho social, concretizando os direitos sociais no cotidiano” (SPOSATI, 2004, p. 52).

A tentativa, ao proceder a uma análise comparativa, é propor uma reflexão sobre a possibilidade de a discrepância ocorrer devido a gastos diversos dos

recursos da assistência que não sejam efetivamente do campo desta política, já que a regulação do que é próprio da assistência social é recente, a partir da PNAS em 2004 e ainda não foi incorporada por muitos municípios.

Um outro dado relevante apresentado, pois demarca uma característica da região, é a dependência dos municípios em questão de transferências federais e estaduais. É possível verificar que a maior parte da receita dos municípios é proveniente de repasses. O município com menor porcentagem de repasses é Ivaiporã e o município com maior dependência é Rosário do Ivaí. Porém para todos eles os recursos de transferências são fundamentais para a manutenção das atividades em geral e investimentos. A contribuição de outras receitas, como receitas locais, é ínfima, constituindo-se este o motivo pelos quais os municípios desenvolvem as políticas públicas quase que majoritariamente com recursos repassados pelo estado ou União.

Após esta caracterização da região, o privilégio dos dados estatísticos de caráter econômico justifica-se na medida em que gostaríamos de ressaltar a insuficiência de recursos financeiros e a necessidade de investimentos nas políticas sociais para que houvesse efetivamente uma melhoria na qualidade de vida da população da região e então elevar o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios. Destacamos que, em relação à escassez de recursos diante de inúmeras políticas a serem contempladas, as políticas de educação (a Constituição Federal, artigo 212, prevê um investimento mínimo de 25% por parte dos municípios); e saúde (de acordo com a Emenda Constitucional nº. 29, os municípios devem aplicar nas ações de saúde 15% do produto da arrecadação dos impostos) recebem investimentos significativamente superiores devido à obrigatoriedade prevista pela legislação. Resta às demais um embate político na distribuição do orçamento.

Na assistência social, a luta para um orçamento que propicie condições concretas para o desenvolvimento das ações é ainda maior, tendo em visto o status recente de política pública. No quadro I, intitulado “As Conferências Nacionais de Assistência Social no Brasil - 1995/2007” observamos que uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, dizia respeito à necessidade de assegurar recursos para garantir a política. Em 2007, na VI Conferência Nacional, no eixo financiamento, tal deliberação também está presente, demonstrando que a luta acerca da necessidade de garantir recursos

para a política de assistência social ainda não foi vencida. Resta então um hiato, a falta de financiamento obstaculizando o acesso do usuário a uma política que legalmente está garantida. Paiva (2006) assinala esta questão quando observa, acerca da necessidade de superação da lógica economicista, que se reduzem direitos à disponibilidade de caixa.

A assistência social padece muitas vezes da insuficiência de recursos devido, tanto a seu caráter recente de política pública, como também porque é desnecessária a contrapartida financeira por parte do usuário, diferenciando-se, por exemplo, da previdência social. A assistência social tem que ser desmercadorizadora, para que o destinatário usufrua de benefícios que lhe são devidos como direitos sociais. A assistência existe para atender às necessidades sociais, colocando-se como um contraponto à lógica da rentabilidade econômica. (PEREIRA, 2002). Em se tratando de desmercadorização, Esping Andersen (1991) afirma que a presença da previdência e assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não se emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado, pois ainda que a assistência aos pobres ofereça segurança, por serem poucos e estigmatizantes os benefícios, o sistema de ajuda força a todos, “a não ser os mais desesperados”, a participarem do mercado. (ESPING ANDERSEN, 1991, p.102).

A dificuldade em assegurar à assistência social recursos suficientes para atender ao disposto na Constituição Federal de 1988, de direito do cidadão e dever do Estado, poderá ser superada a partir do momento em que ela for reconhecida por todos como política distributiva, portanto não contributiva, garantindo-se assim seu caráter desmercadorizante.

É preciso também observar que a assistência social é prestada através dos serviços, programas, projetos e benefícios, cada qual com suas características e objetivos próprios, os quais, no entanto, devem ser realizados em rede.

3- O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – A LÓGICA DO CO-FINANCIAMENTO NO INTERIOR DA POLÍTICA.

A PNAS/ 2004 promove mudanças no processo de gestão no que concerne também ao financiamento da política de assistência social. Na LOAS, a previsão de uma instância de financiamento se efetiva através dos fundos - nacional,

estaduais e municipais - de assistência social. Porém a inovação trazida pela PNAS é no sentido de superar o financiamento prioritariamente quantitativo, através do repasse de valores per capita, na qual são atribuídos recursos baseados no número de atendimentos realizados. O co-financiamento deve ser construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção, que serão identificados em função dos níveis de complexidade. (NOB, 2005).

A transferência de recursos da assistência social deve obedecer à lógica prevista na NOB/2005, e obedecerá a diferentes critérios de partilha, priorização e escalonamento de acordo com as proteções afiançadas. Considerando nosso interesse nos serviços socioassistenciais de proteção social básica, destacamos os critérios definidos para os serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica. São critérios para repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais: 1- porte populacional do município-pequeno porte I e II, médio, grande e metrópole; 2- taxa da vulnerabilidade social por estado-combinação das características: famílias residentes em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequados, famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário-mínimo; famílias com apenas um chefe sem cônjuge, com pessoas de 0 a 14 anos e chefe com menos de 4 anos de estudo, famílias com chefe mulher com filhos menores de 15 anos e analfabeta, famílias com pessoas com 16 anos ou mais, desocupada e com menos de 4 anos de estudo, famílias com trabalhadores com idade entre 10 e 15 anos, famílias com pessoa com idade entre 4 e 14 anos que não estude, famílias com renda per capita inferior a meio salário-mínimo com pessoa com 60 anos ou mais e famílias com renda per capita inferior a meio salário-mínimo com pessoa com deficiência; 3 - cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.

A garantia de critérios transparentes e universais que consideram a desigualdade das realidades dos municípios brasileiros combate parte dos problemas, mas em nosso entendimento três desafios permanecem. O primeiro refere-se à seletividade, pois ao definir critérios para transferência de recursos, automaticamente exclui-se a possibilidade de todos os municípios brasileiros receberem recursos para investimento na política de assistência social. Aqueles municípios cuja capacidade de gestão é ínfima e o investimento na política em questão é mínimo, ao não receberem recursos federais terão ainda menores condições de alcançar um nível de gestão que possibilite maior valor de co-

financiamento federal. O Conselho Municipal de Assistência social tem papel preponderante, pois pode exercer seu poder de controle para sanar tais problemas, porém caso não seja atuante, esvai-se uma das possibilidades de cumprimento da PNAS/2004.

O segundo desafio refere-se ao co-financiamento estadual e municipal, já que parece-nos que estados e municípios ainda não assumiram, a exemplo da união, a responsabilidade em financiar serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as regras explicitadas na NOB/2005. No estado do Paraná, a participação desta esfera não é relevante no financiamento da política de assistência social, resumindo-se, na área da criança e adolescente, a repasse através de convênios pontuais e focalistas.

O terceiro reside no fato de os recursos da assistência social não serem alocados integralmente no Fundo Nacional de Assistência Social. Uma das atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social é a de deliberar acerca da destinação dos recursos do fundo. A execução de grande parte do orçamento em outra unidade orçamentária própria do Ministério do Desenvolvimento Social impede que este controle os recursos, podendo, portanto, deixar de atender as deliberações das Conferências, o que nos leva a pensar que a participação social, que possibilita o controle da política pública, não se efetiva de acordo com as leis e contraria inclusive discursos políticos de democracia, participação e controle. No orçamento de 2007, à função programática da assistência social destinou-se e investiu-se o valor de R\$ 24.503.282.873,00. O Fundo Nacional de Assistência Social, no mesmo ano, contou com um orçamento de R\$ 14.637.110.188,00. (BRASIL, 2007)

A necessidade de co-financiamento da esfera estadual nos municípios é encontrada no Plano Estadual de Assistência Social 2004-2007, estando previsto inclusive o mecanismo de repasse. Estes se dariam a partir do diagnóstico regional, em que há identificação das demandas de co-financiamento para indicação de prioridades de investimento estadual para os anos de 2004 a 2007.

Esse fluxo permite a alteração do formato de atendimentos pontuais e, anteriormente praticados, direcionados a programas que muitas vezes não correspondem às necessidades municipais. O que se evidenciava, assim, era a ausência do Estado no financiamento da Política de Assistência Social assim concebida e também o não fomento da capacidade criativa dos municípios, através de política impositiva de programas estaduais que não respondiam às demandas e nem respeitavam as realidades locais e regionais. (PLANO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003, p. 221).

É relevante destacar que a sistemática de financiamento estadual, ainda que constante do Plano Estadual de Assistência Social, não se efetivou como previsto.

Buscando informações que contribuam para o entendimento do Plano Plurianual de Assistência Social do estado do Paraná, encontramos no Plano Plurianual 2004-2007 do Paraná considerações relevantes que parecem sinalizar o compromisso do governo do estado com objetivos que coincidem com aqueles apresentados pela Política de Assistência Social, mas que não vão ao encontro a realidade, já que observamos que, no ano de 2007, o orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS foi de R\$ 7.591.830,00 (Lei 15.339, 2006). A exemplo da União, no estado do Paraná somente uma parcela de recursos da política de assistência social é destinada ao Fundo Estadual, já que o montante para o ano de 2007 foi de R\$ 177.626.010,00 e somente o valor mencionado acima esteve sob o controle do Conselho Estadual de Assistência Social.

O investimento insuficiente destinado à política de assistência social contribui para tornar inviável a efetivação “da possibilidade histórica que o Paraná tem [...] de usar as políticas públicas de tal modo que elas se tornem políticas efetivas de distribuição de renda aos pobres [...] reduzindo a exclusão social” (PARANÁ, 2003, p. 57).

O enfrentamento da exclusão social não se efetiva somente através da política de assistência social, mas o próprio Plano Plurianual prevê que este se efetive a partir da definição de linhas de ação: 1. Educação, Inovação e Cultura; 2. Infra-Estrutura e Meio Ambiente; 3. Expansão Produtiva; 4. Emprego, Cidadania e Solidariedade; 5. Gestão do estado. A assistência social é um dos componentes da linha de solidariedade.

Quanto aos municípios, reservaremos a análise para o capítulo posterior quando da apresentação dos dados da pesquisa realizada.

A universalização da cobertura da proteção social básica com centralidade na família é preconizada pela PNAS/2004. E até que seja viabilizado o valor destinado a cada estado, obtido pela aplicação dos critérios de partilha, este será distribuído aos municípios por ordem de prioridade. Como critério de distribuição se observará a adesão ao SUAS, habilitação aos níveis de gestão plena ou básica e distribuição do mínimo estabelecido para cada porte ao maior número possível de municípios contemplados com o número de um Centro de Referência de

Assistencia Social - CRAS para até 2.500 famílias referenciadas nos municípios de pequeno porte I e 3.500 famílias em municípios de pequeno porte II.

Uma observação pormenorizada das portarias que regulamentam o piso de proteção social básica, mais especificamente a portaria 442, de 26 de agosto de 2005, nos permite compreender o processo de transferência federal para estados e municípios, na qual destacamos:

Os pisos Básicos consistem em valor básico de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social Básica do SUAS, e compreendem:

I - o Piso Básico Fixo, destinado exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio dos serviços do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS - “Casa das Famílias”, e pelas ações complementares ao Programa Bolsa Família - PBF;

II - o Piso Básico de Transição, destinado à continuidade das ações atualmente financiadas;

III - o Piso Básico Variável, destinado a incentivar ações da Proteção Social Básica (PORTARIA 442, 2005, p. 1).

O piso básico fixo e o piso básico de transição⁵⁸ não financiam ações que se configuram em nosso universo de estudo. Quanto ao piso básico variável, que incentiva ações de proteção social básica, de acordo com a mesma portaria, artigo 7º, destina-se ao atendimento de ações socioeducativas do projeto Agente Jovem e das prioridades definidas pelo CNAS.

É preciso atentar, porém, para a questão de que a mudança de paradigma não ocorre somente a partir da aprovação de leis, resoluções e documentos, e que a incorporação do novo é gradual e lenta. Portanto, afirmar que a nova dinâmica de financiamento da assistência social foi alterada a partir de 2004 não significa, na prática cotidiana, uma mudança instantânea. Como consta no documento intitulado SUAS Plano 10 - Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil⁵⁹, é possível que no financiamento da política de assistência social persista o princípio de subvenção e não da orçamentação, na concepção de

⁵⁸ O piso básico de transição tem o objetivo de financiar os serviços destinados ao atendimento a criança de 0-6 anos em jornada integral e jornada parcial em creche, ações socioeducativas com famílias e centros e grupos de convivência para idosos (PORTARIA 442, 2005, p. 2).

⁵⁹ Denominado também de Fotografia da Assistência Social no Brasil, resultante da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 5 a 8 de dezembro de 2005.

transferência de recursos do governo federal para municípios e não da responsabilidade de co-financiamento para que as três esferas exerçam uma complementaridade de financiamento. As subvenções são esporádicas, pontuais, direcionadas muitas vezes a partir de critérios políticos e não técnicos, dificultando a continuidade da ação.

4- A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ- OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

A PNAS 2004, quando da definição de serviços, a faz ressaltando imediatamente a relação intrínseca entre estes e programas, projetos e benefícios. Tal relação é coerente com a proposta da política de articulação e organização, atribuída ao SUAS, da assistência social na perspectiva de propiciar proteção social aos usuários.

O processo de implantação do SUAS exige regulamentações específicas que atendam a lei e resultem no reordenamento da rede socioassistencial para que seja possível a universalização dos direitos com qualidade nos serviços prestados. Na nova lógica de organização da política de assistência social, a operacionalização se efetiva em rede. (COLIN; SILVEIRA, 2007). Para além da política de assistência social, rede “sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco pessoal e social” (BOURGUIGNON, 2008, p.248).

Rede, de acordo com a NOB/2005 é:

um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos e que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial por níveis de complexidade (NOB/SUAS, 2005, p. 94).

Ainda que nosso interesse se atenha neste momento aos serviços socioassistenciais, é relevante a definição de programas, projetos e benefícios pois não seria coerente efetivar uma análise centrada exclusivamente nos serviços considerando a concepção de rede acima explicitada.

Serviços, segundo a LOAS, são “atividades continuadas, que visam à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população. Observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei”. (Brasil, 1993, p. 61).

Diferentemente dos serviços, que possuem caráter continuado e sistemático, a LOAS define programas como ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, objetivando qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. No que concerne aos projetos, a LOAS os define no sentido de projetos de enfrentamento da pobreza, como investimento econômico-social que busca subsidiar iniciativas que garantam a grupos populares meios que levem à melhoria na qualidade de vida, dentre outros, articuladamente as demais políticas públicas. No que diz respeito a benefícios, os artigos 20 a 22 da LOAS estabelecem que os benefícios de prestação continuada são destinados a idosos e portadores de deficiência. Há, também, os benefícios eventuais, principalmente natalidade e funeral, podendo ser estabelecidos outros. (BRASIL, 1993).

É possível observar que desde a LOAS até a PNAS, a complementaridade dos serviços, programas, projetos e benefícios está presente demonstrando a necessidade de articulação entre as ações de assistência social. Com a PNAS/2004 há um aprofundamento do seu entendimento e se possibilita a organização através da instituição do SUAS.

Mesmo sendo visível o avanço conceitual e legal a partir da PNAS, havia uma lacuna a ser regulamentada. Essa lacuna refere-se à regulamentação do artigo 3º da LOAS⁶⁰, que significa a especificação do que é uma entidade de assistência social, necessário tendo em vistas as novas bases da política de assistência social. Considerando o reordenamento da rede local na esfera da política de assistência social, no âmbito do SUAS, põe-se como demanda formular um novo conceito de entidade de assistência social. Tal confusão conceitual, legislativa e terminológica decorre da pluralidade de formas jurídicas, precariedade de conceitos e fragmentação da legislação, na qual vem se descaracterizando o conteúdo próprio do conceito no decorrer do percurso histórico empreendido pela assistência social.

⁶⁰ Art. 3º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como aqueles que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993, p. 52).

Uma nova lógica é premente tendo em vista a necessidade de delimitação da própria política e da contabilização dos recursos públicos destinados às entidades e organizações que muitas vezes prestam serviços isolados ou relacionados a outras políticas setoriais. (COLIN; FOWLER, 2007).

Durante os últimos anos, a regulamentação do artigo 3º da LOAS foi uma luta dos trabalhadores da área, dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social. Mostrava-se essencial, tendo em vista a regulação promovida a partir da implantação do SUAS em toda rede de serviço socioassistencial, não sendo possível uma imprecisão que de forma patente deixasse à assistência social a responsabilidade por ações que muitas vezes estão ao alcance de outras políticas ou são ações assistemáticas e descontínuas que não podem ser consideradas pertinentes a uma política pública. Sposati (2006) reforça a necessidade de regulamentação do artigo 3º da LOAS no sentido de ter claramente especificada a característica, natureza e identidade do que é uma entidade de assistência social, distinta da denominada entidade beneficente de assistência social. Ressalta que a construção do SUAS demanda este esclarecimento, o que contraria o estilo “*laissez faire*”, segundo o qual tudo que é realizado gratuitamente e destinado a atender pobres, é do âmbito da assistência social. A proposta do SUAS estabelece o efetivo campo socioassistencial hierarquizado em proteção básica e especial.

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS aprovou uma resolução, número 191, de 10 de novembro de 2005, que institui orientação para regulamentação do art. 3º da LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social. Tal regulamentação tornou-se realidade recentemente, através do Decreto Presidencial nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social e altera o decreto 2.536 de 06/04/1998⁶¹.

De acordo com o decreto que regulamenta o artigo 3º da LOAS

As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Parágrafo único: São características essenciais das entidades e organizações de assistência social:

⁶¹ Este decreto já havia sofrido alterações através do decreto nº 3.504, de 13.06.2000; Decreto nº 4.381, de 17.9.2002; decreto 4.499, de 4.12.2002; Decreto 4.327, de 8.8.2002; Decreto 5.895, de 8.8.2006

I- Realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste decreto;

II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e

III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações (DECRETO nº 6.308, 2007, p. 1).

Definir o que é do âmbito da assistência social, ou melhor, o que compõe a rede de assistência social é essencial para que seja possível analisar como é prestado o serviço. Definir quais são as entidades que realizam serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social pressupõe organizar a rede efetivamente observando o conteúdo da PNAS.

Neste momento, serão desconsideradas, somente no âmbito da pesquisa aqui contida, aquelas denominadas de correlatas⁶² à política de assistência social, e que atuam prioritariamente na área de educação e saúde. A definição conceitual que nos norteia é a contida na PNAS, reafirmada no decreto citado acima. É nesta perspectiva que os serviços socioassistenciais são analisados.

Há na PNAS uma definição explícita acerca do que está circunscrito ao âmbito da assistência social no que concerne a serviços, mas evidentemente há diferenciações quando tomamos como objeto de análise um estado, região, ou até mesmo a área de um único município.

No intuito de demonstrar as diferenciações e características regionalizadas, retomemos o IDH. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2003, quando da análise do mapa do Brasil e do IDH apresentado nas regiões, observa-se que no sul do país, há o predomínio de um índice mais elevado (0,701 a 0,800), com vários pontos que apresentam IDH de 0,801 a 0,900. Porém o estado do Paraná apresenta uma área significativa cujo índice é de 0,601 a 0,700, e é exatamente nessa área que está a maioria dos municípios nos quais centra-se a presente análise, isto é, ali estão localizados os municípios da microrregião de Ivaiporã, universo desta pesquisa, excetuando-se apenas Ivaiporã, São Pedro do Ivaí e Manoel Ribas, com IDH acima de 0,700.

⁶² Entidades ou organizações correlatas são aquelas que atuam em outras políticas públicas, que não a assistência social, mas que mantém, de forma continuada, permanente e planejada, algum serviço ou ação socioassistencial dirigida ao público usuário da assistência social, seja de atendimento, assessoramento ou defesa de direitos. (COLIN; FOWLER, 2007). Não nos dedicaremos ao estudo das entidades correlatas tendo em vista o encaminhamento da discussão para regulamentação do artigo 3º da LOAS.

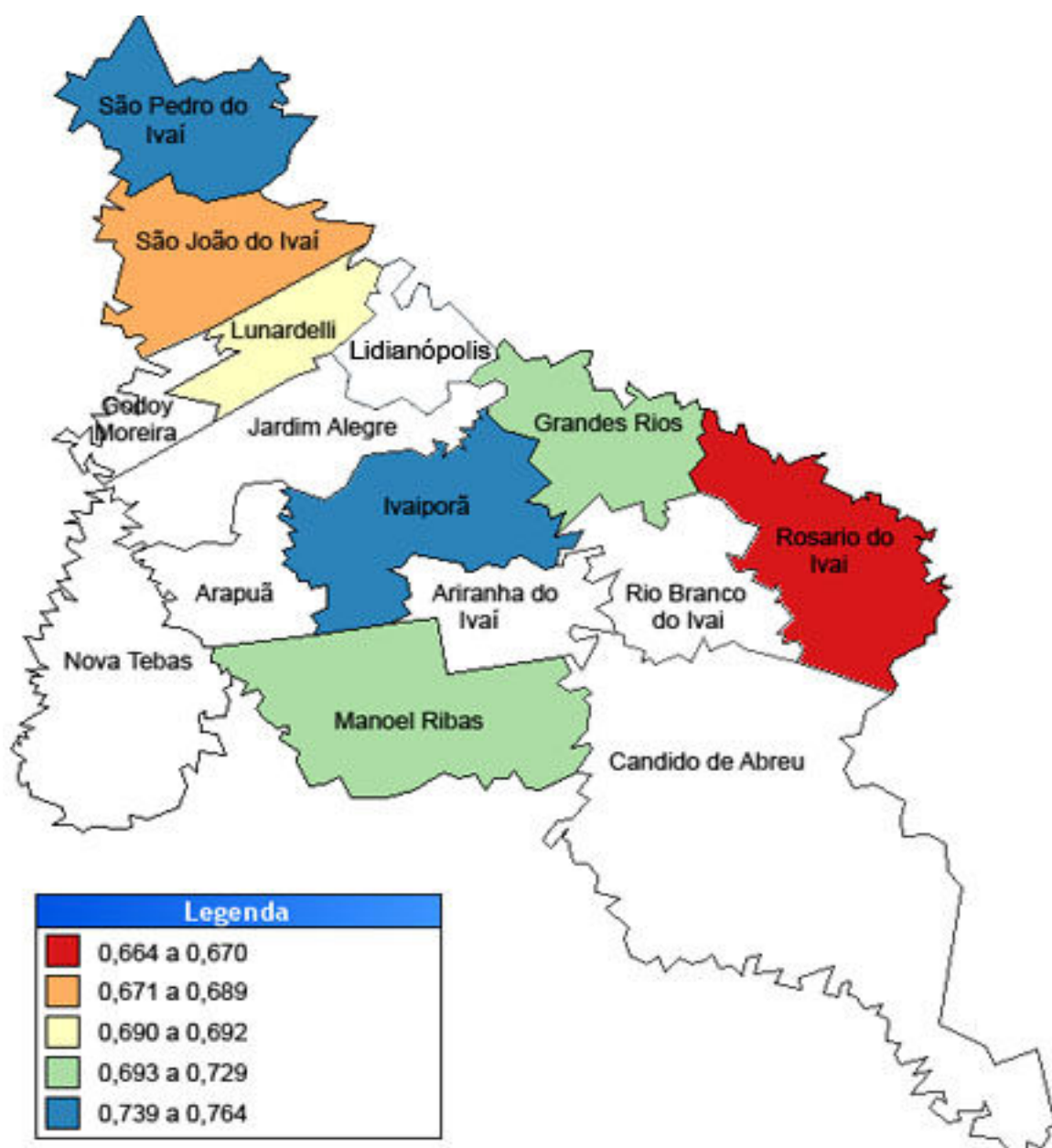


Figura 3 - Mapa da microrregião de Ivaiporã - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2000
 Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Com realidades distintas, ressaltando-se que o IDH não necessariamente reflete todas as características de uma região ou município, mas tomando-o como um indicador amplamente utilizado, é relevante a apresentação de uma caracterização mais detalhada dos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente. Porém propomos apresentar as particularidades dos serviços aliadas a uma discussão em que articulamos LOAS e ECA, pois além de

ser coerente com a perspectiva de intersectorialidade apresentada no início deste capítulo, compreendemos que o atendimento a criança e ao adolescente somente terá possibilidade de possuir um conteúdo emancipador se assentar-se na perspectiva da intersectorialidade e também na construção de um trabalho em rede.

5- A INTERFACE DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS E ESTATUTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE - ECA (lei 8069/90)

Compreendemos que a abordagem acerca da LOAS já foi introduzida no primeiro capítulo, portanto não é necessário trazê-la novamente. Referente ao Estatuto da Criança e Adolescente, este é amplamente abordado por autores diversos⁶³ e portanto não nos deteremos no processo de mobilização, discussão e elaboração da lei.

Para Vieira (1998), o Estatuto da Criança e Adolescente universaliza os direitos dos jovens e, por sua vez, a LOAS universaliza os direitos sociais. Observamos, portanto que ao universalizar os direitos sociais aí estão contidos também direito das crianças, adolescentes e famílias.

Na PNAS/2004, encontramos como um dos eixos estruturantes a matricialidade familiar. À criança e adolescente, de acordo com o artigo 4º do ECA, deve ser assegurado pela família, comunidade, sociedade e poder público, direitos referentes a vida, educação, lazer, dentre outros. Observamos aqui um ponto de interseção entre as duas leis, já que o Estatuto da Criança e Adolescente prevê que o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, em primeiro lugar, seja realizado pela família, a esta devem ser dadas condições concretas de atendê-los. Vieira (1998) afirma que a LOAS, ao colocar-se na garantia dos mínimos sociais, atende as contingências sociais, pois é um instrumento de controle da pobreza e abertura aos serviços sociais.

Após o Estatuto da Criança e Adolescente, foram aprovadas leis que alteram ou complementam a lei original-lei 8069/90, assim como documentos e resoluções que contribuem para o avanço na garantia de direitos. Um documento relevante é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e

⁶³ Autores diversos contribuem para o debate acerca da criança e adolescente, como Edson Sêda- A proteção Integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e adolescente na América Latina (1997); Wanderlino Nogueira Neto- Sistema de Garantia de direitos (1999); Antonio Carlos Gomes da Costa- De menor a cidadão (1990).

Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Discorreremos a seguir sobre o Plano Nacional especialmente no que diz respeito ao Sistema de Garantia de Direitos

5.1- A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS-SGD

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária aprovado em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente - CONANDA foi elaborado tendo em vista a necessidade de uma política pública para o enfrentamento da questão do abandono ao qual um contingente significativo de crianças e adolescentes é submetido no Brasil.

O Plano é construído a partir de uma proposta de intersetorialidade, que não ocorreu ao acaso. Ao contrário, é uma clara constatação de que o atendimento à criança e adolescente somente ocorre na perspectiva dos direitos se realizada a partir da congregação de ações diversas. O Sistema de Garantia de Direitos⁶⁴ efetiva-se na confluência de políticas públicas como assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, dentre outros, aliadas à justiça. O Relatório de Monitoramento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil de 2003-2005, elaborado pelo Comitê Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2006) destaca que a tomada de posição, a partir da Constituição Federal, para um reordenamento das práticas e programas de proteção a criança e adolescente leva o conceito de rede a ganhar significância. A concepção de trabalho em rede não no sentido de um novo serviço, mas com ênfase na integração e intersetorialidade.

O conjunto de leis e ordenamentos para a municipalização e descentralização, indica a necessidade de mudança no modelo de gestão das políticas públicas que devem ser: integrada, continuada consistente e emancipatória. Ou seja, uma política de direitos

⁶⁴ O Sistema de Garantia de direitos atende ao cumprimento do Artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que está previsto que a política de atendimento dos direitos da criança e adolescente se efetivará através da articulação de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Sistema de Garantia de Direitos apoia-se em três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social. Para cada eixo, há uma lógica de articulação de espaços públicos e mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da vigilância e da responsabilização, respectivamente (GARCIA, 1999).

equalizadora e redistributiva, capaz de substituir uma sociedade passiva [...] por uma sociedade, organizada, ativa e compromissada com a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes (Comitê Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, 2006, p. 27).

Nogueira Neto (2005) coloca que a construção de um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes era uma tarefa importante, e os movimentos sociais assumiram-na. Para o autor, o sistema constitui um processo contra-hegemônico para atuar nas brechas do bloco adultocêntrico e paternalista, garantindo maior efetividade se as próprias crianças e adolescentes assumirem o protagonismo da luta.

Retomando a trajetória do atendimento a criança e adolescente no Brasil⁶⁵, na condição de pobreza, estes estavam sujeitos principalmente à ação da justiça e da assistência social. É preciso atentar para a questão de que a família pobre, principalmente àquela destituída de bens materiais, torna-se destinatária das ações de assistência social na condição de incapaz de cuidar de sua prole, sendo um dos motivos que contribui enormemente para o aumento das instituições de internação após o afastamento das crianças e adolescentes da família.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, dentre seus objetivos, aponta para necessidade de ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos e ações de apoio sociofamiliar, para garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. A busca pelo alcance deste objetivo efetiva-se na medida em que existam condições concretas, cujo caminho é a promoção da família e não um atendimento fragmentado voltado apenas à criança e adolescente.

Especificamente nos serviços socioassistenciais pesquisados, a insipidez ou inexistência de ações voltadas ao atendimento das famílias das crianças e adolescentes atendidos, demonstra uma fragilidade na sua promoção, defesa e proteção. O atendimento à demanda, nos moldes atuais, parece-nos buscar uma solução imediatista e emergencial de afastá-los temporariamente da mendicância, da prática do ato infracional, porém sem perspectiva de garantir a médio e longo

⁶⁵ O aprofundamento desta trajetória não constitui objetivo central e pode ser encontrado em diversos autores.

prazo resultados mais efetivos. Uma política compromissada com a promoção dos usuários necessariamente deve prever atendimento voltado à família.

O Sistema de Garantia de Direitos, para Nogueira Neto (2005), operacionaliza-se mais como um sistema estratégico do que como um sistema de atendimento direto, e a este cabe, dentre outros objetivos, potencializar a promoção e proteção dos direitos da infância e adolescência no campo de todas as políticas públicas. Fávero (2007) acrescenta que o Sistema de Garantia de Direitos está estabelecido no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, enquanto um dos resultados programáticos, vinculados às diretrizes e objetivos do Plano, sendo uma das diretrizes a centralidade da família nas políticas públicas, reconhecendo a necessidade de sua inclusão social.

As diversas políticas públicas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, de acordo com o Comitê Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2006) possuem conselhos municipais que decidem e as controlam, e o funcionamento satisfatório do sistema de atenção à criança e adolescente depende fundamentalmente da atuação conjunta destes conselhos, de forma articulada, constante e qualificada. As políticas voltadas especificamente ao atendimento da criança e adolescente têm no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente uma instância de controle, mas principalmente uma fonte de poder local, que influi e direciona os rumos da política municipal da criança e adolescente. É relevante destacar que na microrregião de Ivaiporã a totalidade dos municípios possui instalados e em funcionamento os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente e Conselhos Tutelares, assim como estão regulamentados os Fundos Municipais da Criança e Adolescente. Em 2007, foram realizadas as Conferências Municipais da Criança e Adolescente, não deixando nenhum município da microrregião de organizá-las. Não há na região, espaço instituído de mobilização e organização como Fóruns da Criança e Adolescente, o que compreendemos como um aspecto que dificulta a organização de debates, movimentos de pressão e reivindicação de políticas efetivas para a área.

O Sistema de garantia de Direitos constitui-se a partir de políticas públicas diversas e à política de Assistência social cabe o atendimento às famílias, provendo-as dos mínimos sociais. A necessidade de provisão dos mínimos sociais somente coloca-se como finalidade de uma política porque a desigualdade social se

estabelece na dinâmica capitalista como inevitável, assim como afirma Vieira (2004), que denomina de novo contratualismo social⁶⁶ a tentativa de colocar em ordem a desigualdade social frente ao reconhecimento da impossibilidade da igualdade em uma sociedade capitalista. Portanto “como não é possível proporcionar muito a todos, proporcione alguma coisa a alguém. E não se está em convés de navio naufragando” (VIEIRA, 2004, p.123).

⁶⁶ O autor refere-se ao contrato social, de Jean Jacques Rousseau, citado no primeiro capítulo, fundado na liberdade e na igualdade dos contratantes.

CAPÍTULO III

A QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ: CONCEITOS E REALIDADE

O debate acerca da categoria qualidade não se organiza de forma objetiva e única, pois constitui tema aparentemente abstrato, dependente de indicadores e análises subjetivas, porém de grande relevância para trilharmos um caminho que possibilite desvelar se os serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente na microrregião em questão contribuem ou não para a emancipação. Neste sentido, o aporte teórico torna-se essencial. Contudo, a análise da realidade empírica contribui enormemente já que o processo emancipatório é histórico e socialmente construído.

As discussões presentes neste capítulo são decorrentes da coleta de depoimentos e dados junto aos sujeitos participantes da pesquisa, os quais retratam aproximações possíveis à concepção de qualidade

A organização e sistematização dos depoimentos e dados foram realizadas a partir de temas previamente elaborados, através de perguntas que compuseram as entrevistas, e outras categorias acrescentadas pelos entrevistados. Foram entrevistados oito dirigentes, denominados pelos órgãos gestores de assistência social dos municípios ou diretoria da entidade de coordenadores; oito famílias, representadas pelas mães ou avós. Aos entrevistados, foi atribuída por nós uma sigla para que fosse resguardado o sigilo das informações já que esta foi uma solicitação de alguns coordenadores. Estes foram chamados de C1 a C8 e as famílias de M1 a M8. É preciso observar que os sujeitos C1 e M1 referem-se aos depoimentos da família e coordenadora do mesmo município, de C2 e M2 respectivamente a outro município, e assim seqüencialmente, exceto no caso de Ivaiporã em que há dois serviços socioassistenciais. No entanto, não é relevante desvelar a qual serviço correspondem os depoimentos, pois nosso interesse localiza-se na contribuição de cada município para construção do conceito coletivo de qualidade nos serviços socioassistenciais da microrregião de Ivaiporã.

1- CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA E SUJEITOS PARTICIPANTES

Abordamos quais são os municípios que possuem serviços voltados especificamente à criança e ao adolescente de 7 a 17 anos. No entanto, torna-se relevante apresentar as particularidades destes para que, considerados os aspectos concretos, possamos abordar questões como qualidade.

Em consonância com a afirmativa colocada na introdução, quanto à definição dos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente de 7 a 17 anos, a faixa etária delimitada, esta refere-se ao modo como os serviços estão organizados nos municípios, e parte da realidade concreta que nos propusemos a analisar.

1.1-CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA À CRIANÇA E ADOLESCENTE DE 7 A 17 ANOS NA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ

Nos municípios pesquisados foi possível observar uma diversidade na nomenclatura dos equipamentos que desenvolvem serviços de proteção básica a criança e adolescente de 7- 17 anos. Os equipamentos são, para Colin e Silveira (2007), estruturas sócio-institucionais, reconhecidas como locais de desenvolvimento do trabalho e de atendimento às pessoas que os acessam, e neles são realizados os serviços, programas, projetos e benefícios. Na microrregião de Ivaiporã, nos municípios onde há equipamentos que desenvolvem serviços socioassistenciais de proteção social básica à criança e ao adolescente, encontramos:

Quadro 4 - Serviços socioassistenciais nos municípios da microrregião de Ivaiporã no ano de 2007

nº	Municípios	Nome do serviço	Número de usuários atendidos		Data de Fundação	Categorização
			Criança	Adolescente		
1	Grandes Rios	Projeto Menino Esperança	5	10	1988*	Governamental
2	Ivaiporã	Casa de Vivência da Criança e adolescente	16	46	22/06/1988	Não governamental

continua

		Centro Recreativo e Educacional Sonho Meu	66	45	25/08/1995	Governamental
3	Lunardelli	Cantinho Agrícola	71	27	06/2006	Governamental
4	Manoel Ribas	Contraturno social	52	82	18/01/2005	Governamental
5	São João do Ivaí	Cemic	103	89	13/08/1983	Governamental
6	São Pedro do Ivaí	Cemic	124	11	21/10/1985	Não governamental
7	Rosário do Ivaí	Projeto Piá	80	06	16/02/1988	Governamental

*Não foi possível obter a data exata de início do funcionamento do serviço socioassistencial desenvolvido no Cantinho Agrícola em Lunardelli e no Projeto Menino Esperança em Grandes Rios, pois as coordenadoras e técnicos não possuíam informação e não há também arquivo documental. Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã

Organização: a pesquisadora

Ainda que os municípios de Grandes Rios e Rosário do Ivaí denominem como projeto as atividades desenvolvidas, estas têm características de serviços, pois são desenvolvidas de forma contínua e sistemática, observando também os princípios e objetivos da LOAS. Também é possível observar a indefinição dos objetivos e função no caso de Ivaiporã ao denominar-se Centro Recreativo e Educacional, ações estas afetas a outras políticas e não à da assistência social. Muniz (2006) defende a necessidade de normatização, função desempenhada pelo SUAS, para que sejam regulados os serviços socioassistenciais. Tal regulação, através da definição de parâmetros, deverá estabelecer uma tipologia e nomenclatura válida para todo território nacional, de forma a dar visibilidade e publicidade a esta parte da provisão social. Muniz (2006) ainda exemplifica o caso de Portugal, onde através do documento intitulado Carta Social, é apresentada toda rede de serviços socioassistenciais, conceituando, caracterizando e padronizando a nomenclatura para todo território nacional.

Por outro lado, Carvalho (2006), quando trata dos serviços assistenciais de forma mais genérica – e entendemos que a discussão também é pertinente não somente quando trata especificamente de serviços socioassistenciais mas também de programas, projetos e benefícios que compõem a rede de assistência – considera como dificuldade/restrrição o fato de o SUAS propor uma regulação voltada à padronização. Tal padronização, segundo a autora, não favorece o fortalecimento do pacto federativo em que a gestão é pautada em autonomias partilhadas entre esferas de governo. Carvalho (2006) ressalta ainda que isso não significa que o

SUAS não deva definir parâmetros, padrões, critérios. Deve fazê-lo, porém, sem invadir a autonomia de municípios e estados, correndo o risco de conquistar apenas padronização.

A argumentação apresentada por Carvalho (2006) nos parece mais coerente tendo em vista as particularidades locais diversificadas ao extremo que caracterizam o Brasil. Um país extenso em território e desigual socialmente, comportando muitas vezes a idéia da existência de diversos países dentro de um único, exige reflexão profunda acerca da padronização dos serviços socioassistenciais. Defendemos, como a autora, a necessidade da definição de parâmetros, padrões e critérios, principalmente de qualidade. Ressaltamos que os serviços socioassistenciais aqui analisados são de proteção social básica de Convivência e Sociabilidade e para Colin e Silveira (2006), quando desenvolvidos com crianças, visam favorecer o desenvolvimento integral, na perspectiva de garantir a segurança do convívio e o bem-estar físico e psicológico. Com adolescentes, a ênfase recai sobre o protagonismo juvenil e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, através de ações recreativas, esportivas, pedagógicas, culturais, de sociabilidade, de orientação profissional e de formação cidadã.

Acerca da nomenclatura, a data de início do funcionamento dos serviços contribui para trazer esclarecimentos à questão. A sugestão de que a data de fundação ou funcionamento do local seja relevante na denominação atribuída, se deve ao fato de que, na década de 1980, período no qual se organizou a maior parte dos serviços existentes, o que é possível observar no quadro 4, não havia uma preocupação explícita de uniformizar a nomenclatura. Como assinala Muniz (2006), no Brasil foi a instituição do SUAS que possibilitou avanços no estabelecimento de uma tipologia e conseqüentemente de uma nomenclatura padrão, como já discutido anteriormente.

Considerando que adentramos ao século XXI para definição de um sistema único de assistência social, aqueles equipamentos sociais responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais iniciados na década de 1980 ou de 1990 ainda mantêm a nomenclatura anterior. Uma reflexão surge desta questão: a manutenção é apenas denominativa ou perduram também as práticas e ações do serviço?

No caso do município de São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí, a denominação Centro de Estudos do Menor e Integração à Comunidade-CEMIC, tendo em vista sua fundação na década de 1980, demonstra resquícios do período ditatorial⁶⁷. No período compreendido entre 1964 e 1985, devido ao atingimento de proporções significativas da questão do menor infrator, foram tomadas medidas no sentido de tratar as crianças e adolescentes pobres do Brasil na perspectiva da segurança nacional, com técnicas repressivas e de adestramento. As medidas implementadas para responderem às demandas sociais neste período, através de um corpo institucional tecnocrático, atuaram de forma setorial e expandiram as instituições em geral. (COUTO, 2006). Parece-nos que a implantação de um equipamento voltado ao atendimento de crianças e adolescentes em município de pequeno porte, como São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí⁶⁸, ocorreu em grande parte ao acolhimento, ou como denomina Couto (2006) para o adestramento, e em menor parte a questão da contenção das infrações cometidas pelas crianças e adolescentes⁶⁹.

A denominação atribuída aos serviços espelha também, no município de Lunardelli, uma particularidade local, pois o acréscimo do nome agrícola deve-se à predominância das atividades agropecuárias da cidade e região, como demonstra C5 quando refere-se ao município onde é desenvolvido o serviço socioassistencial:

Como aqui é uma cidade essencialmente agrícola, as mães vão pra roça colher café, quebrar milho e a criança sempre acompanha. (C5).

Diferentemente do município de Lunardelli, em Ivaiporã, a denominação do serviço apresenta relação com a dificuldade de definir um contorno próprio para a assistência social. Como afirma Sposati (2004), a política de assistência social é

⁶⁷ Os militares assumiram o poder em 1964 e além do cerceamento das liberdades políticas várias foram as ações que mudaram os rumos do país, como por exemplo, a ausência de observância à Constituição Federal de 1946, pois se governava através de Atos Institucionais (COUTO, 2006).

⁶⁸ Segundo informações da Vara da Família, Infância, Juventude de Jandaia do Sul, no município de São Pedro do Ivaí foram registradas a ocorrência de apenas 24 atos infracionais no ano de 2007. Em São João do Ivaí, segundo informações da Vara da Família, Infância e Juventude local 62 adolescentes tiveram conflito com a lei.

⁶⁹ Ainda que no período em questão fosse menor infrator, optamos por uniformizar a denominação e utilizar criança e adolescente. O termo menor infrator passou a ser fortemente questionado a partir da promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente-ECA- Lei 8069/90. Essa não significa mudança apenas uma alteração da nomenclatura, mas uma tentativa de retirar o estigma, o preconceito contra crianças e adolescentes provenientes principalmente das camadas economicamente desfavorecidas.

processante de outras políticas sociais, com capacidade nucleadora de necessidades dos excluídos das políticas básicas. No caso específico de Ivaiporã, a assistência social se apresenta como complementar à política de esporte, lazer e educação, atuando no atendimento aos “pobres” que acessam tais políticas.

No município de Manoel Ribas, “contraturno social” refere-se à frequência da criança utiliza no serviço socioassistencial, no período contrário ao da escola. Observando documentos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 14 a 17 de dezembro de 2007, encontramos como deliberação a necessidade de ampliar e garantir serviços e programas de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco por meio de contraturnos intersetoriais com atividades na área do esporte, lazer, teatro, música, programas de profissionalização. Neste sentido, há convergência entre as deliberações da Conferência Nacional e o serviço socioassistencial do município de Manoel Ribas.

As crianças e adolescentes que freqüentam o serviço socioassistencial o fazem por períodos extensos, normalmente durante parte significativa da vida escolar, já que complementam as horas dedicadas à escola com atividades diversas ofertadas pelos serviços socioassistenciais, constituindo este mais um motivo para oferta de atividades agradáveis e prazerosas, para que o espaço seja mais do que um espaço de proteção nos horários em que os adultos da família não podem permanecer na residência.

Essas crianças tudo foram criadas lá (no serviço socioassistencial), na creche primeiro, depois vai junto com os grandes. Lá tem duas agora, e um que já saiu pra trabalhar. (M2).

O pai dela tirou pra ela limpar a casa pra mim, e hoje inclusive a casa está de perna para o ar que a bonitinha ficou no pé da televisão e não limpou. Ela não limpa, quando ela quer, limpa. (M8).

A criança que deixou de freqüentar o serviço tem apenas 8 anos e permanece sozinha na residência enquanto a mãe e o padrasto trabalham como catadores de papel. A residência é também depósito do material coletado, ou seja, a família convive com papéis, plástico, sucatas, além de insetos e pequenos animais

que ali permanecem, os quais puderam ser observados no período de coleta do depoimento da mãe.

A partir do quadro 4 também é possível constatar que o número de crianças atendidas é significativamente superior ao número de adolescentes, situação que se repete em todos os serviços.

Nós poderíamos aqui desenvolver trabalho diferente do reforço escolar também, poderíamos estar trabalhando marcenaria, preparando-os para uma atividade profissionalizante, estar acolhendo mais adolescentes. Eu vi algum tempo atrás, de coordenação passada, atendendo adolescentes de até 17 anos com karatê, e foi acabando e nós dependemos da prefeitura para desenvolver algum trabalho.(C1).

Tenho quatro que ficaram lá. Uma já saiu, arrumou um namorado e casou (..). Ela vai ter nenê e já está fazendo o enxoval que aprendeu quando estudava ali. (M6). (Ressaltamos que a adolescente citada tem 15 anos).

Aliando predominância da faixa etária de 7 a 12 anos e atividades ofertadas, que serão tratadas posteriormente, nos serviços pesquisados podemos supor que os adolescentes, ainda que haja previsão de atendimento no local onde foram atendidos durante a infância, já não se sentem atraídos a freqüentar os serviços socioassistenciais e procuram outras formas de ocupação do tempo. Em geral, dedicam-se ao trabalho remunerado como forma de contribuir com o orçamento familiar.

A observação da variedade na nomenclatura não se repete nas atividades ofertadas que são muito semelhantes. Quando realizada a caracterização, a sistematização dos dados revelou as semelhanças e inovações promovidas nos serviços socioassistenciais dos sete municípios.

Quadro 5- Atividades ofertadas nos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente na microrregião de Ivaiporã no ano de 2007

	Municípios		Atividades ofertadas
01	Grandes Rios		Reforço escolar; artesanato-crochê; computação; música (teclado, violão, canto); Futebol
02	Ivaiporã	Casa de Vivência da Criança e Adolescente	Apoio escolar, crochê, corte e costura, bordado, pintura em materiais diversos; modelagem em biscuit e massa acrílica; coral; dança; violão; teatro; futebol, horticultura, recreação
		Centro Recreativo e Educacional Sonho Meu	Apoio escolar, confecção de brinquedos e ornamentos de material reciclado; apoio escolar, manicure e cabeleireiro; futebol, esportes em geral, violão,
03	Lunardelli		Reforço escolar; karatê; futebol; dança
04	Manoel Ribas		Reforço escolar; atividades recreativas diversas; atividades lúdicas; atividades esportivas diversas Cursos de confecção de brinquedos e adereços com material reciclável, pintura em materiais diversos; violão.
05	São João do Ivaí		Crochê; costura; bordado; marcenaria; pintura (tecido, tela); panificação e computação
06	São Pedro do Ivaí		Reforço escolar; Karatê; crochê; computação; violão; futebol; diversões com jogos; horta
07	Rosário do Ivaí		Reforço escolar; artes (decoupage, teoria sobre artes); pintura em tecido, crochê, tricô Educação física; recreação

Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã

Organização: a pesquisadora

Observamos que mesmo recebendo denominações diversas tais serviços assemelham-se em vários aspectos como atividades ofertadas, objetivos, dentre outros.⁷⁰

Podemos verificar que nos serviços investigados encontramos com frequência atividades culturais e esportivas. A contemplação de atividades variadas e voltadas para o conjunto das necessidades dos adolescentes pode ser o caminho

⁷⁰ É relevante destacar que os municípios de São Pedro do Ivaí e Manoel Ribas estão em gestão básica de serviços. De acordo com a NOB/2005, neste nível possuem maior capacidade de gestão em relação aos municípios em gestão inicial. Não observamos, porém, avanços no que concerne aos serviços socioassistenciais.

para garantir sua permanência na instituição, atendendo-os desde o momento em que deixam os centros de educação infantil, não diluindo a capacidade dos serviços socioassistenciais de potencializadores da emancipação ao perder os adolescentes para a liberdade da rua ou do trabalho precoce.

De acordo com o capítulo I, quando tratamos das funções da assistência social contidas na PNAS/2004, na proteção social, uma das garantias é a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social. É, portanto, a garantia de um constante movimento no sentido de desenvolver habilidades para o protagonismo, a independência das pessoas e conseqüentemente a conquista da cidadania.

Ainda hierarquizada em proteção social básica e proteção social especial, a primeira objetiva, dentre outros, o desenvolvimento de potencialidades. Portanto os serviços socioassistenciais de proteção social básica definem que atividades e ações serão desenvolvidas e cabe aos gestores, coordenadores, equipe técnica, trabalhadores em geral buscarem a consonância da prática às normas legais já instituídas através principalmente da PNAS/2004. Podemos refletir se as atividades ofertadas levam ao protagonismo. Consideramos que as atividades que possuem um objetivo em si não promovem o protagonismo, isto é, aprender crochê ou pintura somente para tomar o tempo ocioso das crianças não contribui significativamente para conquista de cidadania. Também não se inscreve como prática de cidadania se objetivar somente qualificar para o mercado de trabalho, já que dificilmente haverá grande disponibilidade de vagas de emprego formal para atividades artesanais. Porém, a atividade de crochê que tomamos como exemplo poderá constituir o início de um caminho para o estabelecimento de vínculos entre as crianças e adolescentes do bairro onde está inserido o serviço socioassistencial, ou vínculo entre crianças e adolescentes e monitores, como atividade de preservação da cultura local e fortalecimento das iniciativas comunitárias. A médio e longo prazo visa estabelecer espaços de debates, reflexão e organização entre crianças, adolescentes e famílias sobre os mais variados temas, principalmente sobre a condição de vida a que estão submetidos.

No que concerne aos objetivos, estes evidenciam a proposta dos serviços, antecipam os resultados que serão alcançados no decorrer do processo, "expressam a intencionalidade da ação planejada". (BAPTISTA, 2003, p. 79). A clareza acerca dos objetivos dos serviços é essencial para que estes possam

contribuir ou não para um projeto de emancipação, já que propor objetivos, segundo Baptista (2003, p.79), pressupõe uma negação da realidade existente e a possibilidade do alcance de outra situação desejada, se estabelece um questionamento permanente da intencionalidade da ação. O questionamento possibilita reflexão acerca das diretrizes, das ações.

Na construção do conhecimento, a partir da pesquisa realizada junto aos municípios da microrregião, o entendimento referente aos objetivos dos serviços não diferem substancialmente. No que concerne a esta questão, C1 afirma:

O objetivo é acolher crianças, que correm riscos socioeducativos, que não têm onde ficar devido à idade porque a creche mesmo só atende até 5 anos e em período integral só apenas até 3 anos, e aqui eles recebem como contraturno escolar, então nosso objetivo é esse, de tirar crianças que estão na rua correndo riscos às vezes para estar aqui aprendendo alguma coisa e estar se desenvolvendo também.(C1).

Ainda que perdurem alguns equívocos acerca dos objetivos dos serviços socioassistenciais, como coloca C6:

O objetivo é atender as crianças para suprir as necessidades incentivando a ter gosto pelo trabalho. (C6).

A preocupação com a formação cidadã é recorrente em praticamente todas as entrevistas, como é possível observar no depoimento de outro coordenador

O objetivo é tirar estas crianças realmente das ruas, dando a elas uma formação de conhecimento, de cidadania, pra que elas possam no dia a dia ter uma visão de mundo diferente. Acolhendo-as aqui dentro, fazendo um trabalho bem coletivo, e que a sociedade consiga enxergar esse trabalho do Centro lá fora.(C3).

Por outro lado, o depoimento de C3 vai ao encontro da afirmação de C6:

Tirando as crianças da rua, tendo essas oficinas de bordado, pintura, pintura em tela, marcenaria, alguns já saem daqui com emprego, porque as lojas de móveis procuram porque eles já sabem montar, colar, pregar, consertar, então eles já têm uma experiência de trabalho, como aprendiz mesmo, pra menores. (C3).

Não se trata de minorar a importância da qualificação e inserção no mercado de trabalho, mas sim de evitar a mera reprodução ideológica do trabalho para crianças e adolescentes⁷¹ pobres em oposição à educação para os demais. Santos (2007) ressalta, acerca do ingresso dos jovens no mercado de trabalho, cuja inserção no Brasil é antecipada para idade em torno de 15 anos, que “[...] filhos de pobres no Brasil encontram-se condenados ao trabalho como uma das poucas oportunidades de mobilidade social – ingressam precocemente, com pouca escolaridade, ocupam vagas de posição hierárquicas subordinadas e baixa remuneração”. (SANTOS, 2007, p. 42)

A preocupação com o desenvolvimento de atividades voltadas à inserção no mercado de trabalho não se restringe aos responsáveis pelos serviços, também é colocado como essencial pelas famílias das crianças e adolescentes.

Hoje em dia a pessoa que sabe fazer crochê já é uma renda, um ganho. Cabeleireiro também, e pra gente pagar um curso não dá, e lá é tudo grátis. (M7).

Para as famílias, a possibilidade futura de auferir rendimento é uma grande motivação, ainda que seja necessário aguardar enquanto recebem formação adequada.

Ao ser indagada sobre o que a motivou a matricular seus filhos no serviço socioassistencial, M8 coloca:

⁷¹ A utilização do trabalho da criança e adolescente não foi desde sempre condenada. A descoberta do sentimento de infância é consolidada no século XVIII. O trabalho da criança e do adolescente foi durante muito tempo natural, já que estes ingressavam no mundo dos adultos assim que demonstravam capacidade para desenvolvimento de certas atividades. Tais alterações na organização da família, resignificando a criança no contexto, ocorre mais nas famílias nobres e burguesas, conservando nas famílias camponesas os antigos costumes no que se refere ao trato das crianças. Nas famílias ricas, a proteção, o aconchego do lar e a educação. Aos pobres, a vigilância, liberdade, os perigos da rua e o trabalho. (RODRIGUES; LIMA, 2007).

Por causa que eu cato papel e eles só querem ficar no papel, e eles não podem ficar, eles têm que ficar no projeto. Eu cato papelão e vem muita coisa, daí eles ficam ali mexendo, eles proíbem e eu sobrevivo do papelão. Esses tempo veio uma gente, me encontraram na praça e pediram pra falar comigo, eu falei que ia buscar a menina na creche, já voltava, cortei a volta pelo outro lado e sumi, quando eu estava na outra rua eles me pegaram de novo e perguntaram porque eu estava fugindo; eles me pegaram e falaram que eu não podia não levar as crianças junto pra catar papel (as pessoas eram representantes da Delegacia Regional do Trabalho - DRT realizando levantamento sobre trabalho infantil). Então eles vão para o projeto. Quando era o tempo do outro prefeito, as crianças aprendiam oficina, fazia crochê, aprendia tudo. Agora as professora de lá leva as crianças no campo joga bola, solta pipa a ponto de cortar o pescoço dos outro com pipa. Esse que é o serviço deles. Antes eu achava melhor antes porque eles mexiam com peça. Mexia com oficina, se você tinha um vaso quebrado, levava lá e eles arrumavam. Então eles estavam aprendendo mexer com essas coisas. Aprendendo fazer crochê. Agora eles brincam e não faz o serviço. Lá é pra trabalhar, que nem na Apae ali do lado, eles mexem com horta, e ali eles não têm jeito. (M8).

Assim os pais que cresceram trabalhando desde a infância, incorporam e difundem a cultura de que filho de pobre se educa no trabalho e que criança que não trabalha cresce vagabundo. O trabalho infantil “[...] passa de problema a solução”. (BAPTISTA, 2007, p.112). É fácil entender a importância que as famílias atribuem à qualificação profissional já que além do retorno financeiro propiciado pelo trabalho, os riscos de não incorporar o hábito desde criança podem significar, nos bairros periféricos, a participação em grupos de jovens em que a ociosidade e a prática do ato infracional são um tanto comum.

A preocupação em afastar crianças e adolescentes das ruas é reiteradamente citada, a ponto de estar presente em todas as entrevistas com as coordenadoras dos serviços:

A princípio, o objetivo é tirar a criança da rua, e como inseriu o Peti⁷² é também tirar criança do trabalho. Nós não temos criança de rua o tempo todo, pedindo, furtando. (C5).

A realidade de crianças e adolescentes sem vínculos familiares é inexistente em todos os municípios pesquisados, isto é, não há crianças e adolescentes moradores de rua, mas somente em situação de rua, que permanecem no espaço público (ruas, praças) durante parte do dia para realizar mendicância, venda de produtos, dentre outras atividades destinadas a prover a própria subsistência e a da família ou mesmo utilizando-a como espaço de lazer. Dessa forma, segundo C2:

O objetivo é tirar a criança da rua, pra aquelas mães que vão trabalhar, para os pais que vão trabalhar e não têm condições de pagarem alguém, então para as crianças não ficarem na rua, vem pra cá. (C2).

A colocação de C5 resume de maneira clara o objetivo do serviço ofertado:

O objetivo é esse, oferecer qualidade de vida, alimentação, higiene, saúde, oferecer atividade extra, esporte, dança. (C5).

A afirmação de C6 complementa a afirmação de C5:

Eles precisam ter gosto de viver, ter uma vida melhor. A criança que está envolvida em uma atividade cultural, esportiva, não tem tempo para pensar em outra coisa. Mas acho que ainda é pouco, que precisava ter muito mais coisa, mais incentivo, novidades. (C6).

O depoimento acima demonstra uma necessidade de ampliar as atividades do serviço, indicativo para a qualidade de ações que culminam em emancipação.

⁷² O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), é Programa federal de transferência de renda para crianças e adolescentes em situação de trabalho, adicionado à oferta de ações socioeducativas e de convivência e tem como objetivo erradicar todas as formas de trabalho infantil no país, em um processo de resgate da cidadania de seus usuários e inclusão social de suas famílias. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

1.2 - CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS PARTICIPANTES- COORDENADORES DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E DOS MEMBROS DAS FAMÍLIAS

Os coordenadores dos serviços socioassistenciais possuem trajetórias profissionais distintas que lhes possibilitam maior ou menor proximidade em relação ao trabalho realizado atualmente. Para tanto, serão expostas no quadro abaixo as informações consideradas básicas para situarmos parte dos sujeitos da pesquisa no contexto mais geral.

QUADRO 6 – Caracterização dos coordenadores dos serviços socioassistenciais participantes da pesquisa

Número	Serviço socioassistencial	Experiência profissional anterior do coordenador	Escolaridade	Vínculo de Trabalho
01	Projeto Menino Esperança	Professor	Superior incompleto	Contratado
02	Centro Recreativo e Educacional Sonho Meu	Monitor do próprio serviço	Superior incompleto	Contratado
03	Casa de Vivência da criança e adolescente	Professora	Superior incompleto	Contratado
04	Cantinho Agrícola	Psicólogo	Superior	Contratado
05	Contraturno social	Auxiliar de refeitório	Ensino médio	Contratado
06	CEMIC	Professor	Superior	Contratado
07	CEMIC	Vendedor autônomo	Ensino médio	Contratado
08	Projeto Piá	Professor	Superior	Concursado

Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã
Organização: a pesquisadora

De modo geral, podemos observar, no que concerne à escolaridade, que a maioria dos coordenadores possui nível superior completo ou o está concluindo, o que é um aspecto positivo, pois pode significar uma busca pelo conhecimento e, conseqüentemente, por melhorias, na atividade profissional.

A experiência profissional anterior é diversificada, predominando as ocupações na área de educação. É interessante destacar que em dois casos os atuais coordenadores desempenhavam funções no próprio local, como no Centro

Recreativo e Educacional Sonho Meu e no Contraturno Social, o que consideramos positivo, pois estimula o trabalhador a crescer profissionalmente já que tem a possibilidade de alcançar funções mais reconhecidas, inclusive com remuneração superior.

Com relação aos vínculos de trabalho verifica-se que os profissionais são predominantemente contratados, o que precariza em grande parte seu trabalho. Com vínculos instáveis, pois são contratados na condição de cargo de confiança ou cargo em comissão⁷³ (ainda que a contratação para cargos que não sejam de chefia, assessoramento e direção seja expressamente contrária ao previsto pela Constituição Federal), não possuem as garantias do trabalhador investido em função pública através de concurso, como, por exemplo, a estabilidade, conforme prevê o artigo 41 da Constituição Federal de 1988. O trabalhador contratado encontra-se à mercê do empregador que, em grande parte dos pequenos municípios, contrata a partir de critérios político partidários, clientelistas com vistas a garantir fidelidade política. Sem desmerecer as qualidades dos coordenadores, observamos que alguns deles (cinco coordenadores), possuem vínculo político com o grupo que atualmente está no poder, ou então tem relação de parentesco com o chefe do poder executivo municipal.

Observamos que ainda há resquícios da concepção caritativa da assistência social, que em sua trajetória foi conduzida em grande parte pelas primeiras-damas. Em quatro municípios pesquisados, a gestora é a primeira-dama: Lunardelli, São João do Ivaí, Manoel Ribas e Rio Branco do Ivaí. Em dois municípios, os gestores são assistentes sociais, observando que nestes o prefeito é do sexo feminino: São Pedro do Ivaí e Grandes Rios. E em um município a gestora não é primeira-dama, mas foi indicada por ela. No caso dos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente, que estão sob a responsabilidade da política de assistência social, a indicação do coordenador ou diretor será realizada pela gestora, o que

⁷³ Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, 1998, p. 2).

pode ocorrer sem que se observe sua qualificação ou capacitação técnica. Se para o cargo de gestor o critério utilizado foi o parentesco com o governante local, para uma função de menor abrangência não se exigiria uma formação específica.

Quanto à caracterização dos membros das famílias participantes da pesquisa, consideramos mais proveitoso inseri-las posteriormente no item 3.1, intitulado Relação Famílias e Serviços Socioassistenciais, em que abordaremos outros aspectos relacionados à questão, tornando a discussão mais profícua.

2- APROXIMAÇÕES À CATEGORIA QUALIDADE

A realidade possui dimensões qualitativas, ainda que o quantitativo tenha a vantagem de ser palpável e visível. A quantidade é necessária e, no limite, inviabiliza a qualidade. Esta segunda não possui somente dimensão positiva, e esta questão se esclarece ao estabelecermos a diferença entre qualidade formal e qualidade política. A primeira refere-se a instrumentos e métodos; a segunda, à finalidade e conteúdo. (DEMO, 1988).

A análise acerca dos serviços de proteção social à criança e ao adolescente pode considerar qualidades nas duas dimensões colocadas por Demo, pois se em um primeiro momento pretendemos, a partir do funcionamento, das características, dos usuários, dos resultados apresentados pelos serviços, avançar no conhecimento da contribuição destes para a emancipação dos usuários, pretendemos, em um segundo momento, nos aproximarmos no sentido do homem produzindo qualidade. Qualidade esta que trata dos conteúdos da vida humana, do homem criador e ator de si mesmo. (DEMO, 1988).

Tratamos, pois, de procurar apreender a categoria qualidade nos municípios da microrregião de Ivaiporã, exatamente nos serviços de atendimento à criança e ao adolescente, pois compreendemos que a presença destes serviços nos municípios não é aleatória e, sim, intencional, isto é, nos municípios que compõem o universo de pesquisa não há atendimento significativo a outro segmento. O atendimento nos pequenos municípios ainda é segmentado e fragmentado, e a ação de atender a criança e adolescente muitas vezes é fruto de uma opção política, já que a visibilidade é grande, além de ser obrigatória, segundo o ECA. A existência dos serviços na realidade local promove mudanças às vezes sutis, como alteração nos

hábitos de lazer das crianças, na nutrição, na região da cidade onde está localizado o serviço, considerando que por ali circularão crianças e adolescentes que antes não passavam pelo local. Por outro lado, também trazem mudanças não concretas, aspecto esse que mais nos chama a atenção, já que trazem no seu bojo a possibilidade de o ser humano construir sua história.

Para que seja possível esta construção, há um componente essencial que é a participação. Como Demo (1988) ressalta, o centro da questão qualitativa é o fenômeno da participação, pois no centro dos desejos políticos do homem está a participação que sedimenta metas de autogestão, democracia, liberdade e convivência.

Um ponto crucial é que, porém, demanda reflexão, diz respeito a como garantir qualidade, no caso específico dos serviços, se um dos componentes essenciais, que é a participação, está praticamente ausente da realidade local pesquisada, como afirma M3:

Pra falar bem a verdade, eu nunca nem entrei lá, mas também não tem reunião, não, nunca avisaram. (M3).

Não, até hoje eu não fui à reunião, não, acho que não tem. (M2).

M2 é uma jovem mãe que não desenvolve atividade remunerada, dedicando-se a cuidar do lar e da filha pequena que tem por volta de 2 anos.

A assertiva de falta de participação é repetida em várias outras entrevistas, excetuando apenas três casos, em que as famílias comparecem aos serviços.

Eu mesma gosto de vir na horta, de estar com “mulherada” e passa o tempo. A gente é obrigada a vir pra fazer sabão porque senão vier não leva o pedaço, a não ser que esteja doente e então avisa e outro dia pego o pedaço. Comigo só aconteceu uma vez de ter que faltar e mandei outra buscar meu pedaço. (M4).

Três vezes por semana eu entrego o leite para as mães. Desde o começo do Programa do Leite, eu participo, e é só para ajudar as meninas aqui (a mãe se refere às funcionárias do serviço socioassistencial utilizado

como local de entrega do leite) *porque elas têm muito serviço e se tivesse que ficar parada entregando não dava tempo fazer mais nada. (M7).*

A alusão de M4 é relativa à atividade desenvolvida junto às famílias em que um membro deve comparecer ao serviço socioassistencial para preparo de produto de limpeza, o qual poderá levar para uso próprio. A necessidade do produto faz com que muitas mães compareçam e participem das atividades diversas. Destacamos que são realizadas atividades religiosas, por grupo de voluntários da igreja católica, e as famílias que comparecem para o preparo do sabão devem participar da novena, sem que haja, pelo menos aparentemente, uma preocupação com divergência no credo religioso dos usuários.

É preciso ressaltar que uma das famílias (M7) está presente no serviço porque participa na condição de representante da sociedade civil no Programa Leite das Crianças, em que realiza a entrega do leite às famílias.⁷⁴ Indagamos, portanto, se a participação constitui e é constituinte da qualidade nos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente na microrregião em questão. Como demonstram as entrevistas, este envolvimento ocorre em níveis ínfimos, dificultando ainda mais a garantia da qualidade nas ações.

Ocorre em alguns casos a participação no sentido de proteção à prole, como se observa no depoimento:

Eu fui lá e falei (para monitora do serviço socioassistencial) que ia contar para prefeita que ela bate nos filhos dos outros. Daí meus meninos chegam e falam: mãe hoje a tia bateu, mãe, hoje a tia fez isso, fez aquilo e eu falo que é para eles falarem para diretora. Então vou eu mesma e falo para diretora ficar sondando que vai ver o que a professora faz. E ela pegou mesmo. Eu falei que ela (monitora do serviço) só trabalhava aquele dia porque ia ser mandada embora. (M8).

⁷⁴ O Programa Leite das Crianças foi lançado em 2003, pelo governo do estado do Paraná com os objetivos de combater a desnutrição em crianças de 6 a 36 meses, atender mães nutrizes e atender crianças nessa faixa etária que não freqüentem creches ou pré-escolas. Também objetiva estimular a organização e qualificação das bacias leiteiras locais e regionais no estado do Paraná. Prevê a distribuição de um litro de leite por dia a cada criança, cuja família possua uma renda per capita inferior a meio salário-mínimo, limitados a dois litros por família. O programa prevê a formação de um Comitê executivo municipal, composto por representantes da sociedade civil, poder executivo municipal e estadual, e que terá responsabilidades diversas no sentido do controle e avaliação do programa. (LEITE DAS CRIANÇAS, 2008).

Além da participação, a fragilidade de formação de recursos humanos, entre outras questões, que aparece permeando a discussão de qualidade, é de capital importância para compreensão da totalidade. A categoria qualidade é realizada aqui a partir de sua inserção no contexto dos serviços socioassistenciais de proteção social à criança e ao adolescente. Estes serviços, por sua vez, são ações que compõem a política de assistência social, que, junto a outras políticas, como saúde, educação, são políticas sociais e públicas. Trilhando este caminho, podemos percorrê-lo agora partindo da discussão das políticas sociais até a qualidade especificamente nos serviços.

A política social, quando subordinada ao capital, passa a ser executada a partir de parâmetros mercantis, subsumindo seu caráter universalizante e sendo executada em função da participação contributiva dos usuários. Uma característica dessa mercantilização da política social é a segmentação dos usuários, determinando a qualidade das prestações, configurando-se para o pobre uma política social pobre. (NETTO, 1999).

A segmentação dos usuários é uma questão que vem sendo discutida no decorrer de todos os capítulos aqui presentes. Em todos os municípios pesquisados a organização do atendimento ocorre a partir dessa lógica. Quando Netto (1999) afirma existir uma política social pobre para atender os pobres, podemos observar que esta concepção está evidente em algumas entrevistas:

Eu quando vou falar, falo que é bom, é pra ajudar a gente que é pobre. (M2).

Em outros depoimentos a questão está mais implícita, mas é revelada quando as famílias avaliam a contribuição das atividades ao futuro dos filhos.

Eu acho que lá ajuda as crianças, até poderia ter outros cursos que ia contribuir melhor, mas alguma coisinha ajuda sim, porque toda mulher, toda menina precisa aprender um pouco de tudo. (M3).

Um equipamento social, que desenvolve um serviço socioassistencial, considerando que em cada município há apenas um, excetuando Ivaiporã, atende apenas crianças e adolescentes pobres. O atendimento voltado aos pobres ocorre

porque permeia o imaginário popular que ações públicas, especialmente de assistência social, são destinadas ao atendimento das pessoas desprovidas de renda, pois a concepção de pobre é no sentido de ausência ou insuficiência de renda. Configuram-se, então, ações voltadas a segmentos considerados em situação de maior vulnerabilidade e que, muitas vezes, têm o objetivo maior de ocupar o tempo das crianças e adolescentes, como ressalta a coordenadora:

O objetivo maior é passar instruções, noções de trabalhinhos que eles podem no futuro estar desenvolvendo, não que eles vão ter que seguir, mas uma atividades diferenciadas para uma aprendizagem diferente". (C7).

Não podemos reiterar tal situação. A política social, especificamente de assistência social, na concretude dos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente, não podem ser formuladas e executadas como política adjutória. É preciso qualidade para que seja possível visualizar a sua contribuição no horizonte da emancipação.

A discussão acerca de qualidade não se efetiva deslocada do aspecto gestão social, pois esta é a gestão das demandas e necessidades do cidadão, e as políticas sociais, programas, projetos, são canais e respostas a estas necessidades e demandas (RICO; RAICHELIS, 1999). Através das políticas sociais, aqui restringindo a assistência social, o atendimento às necessidades se efetivará, considerando um Estado mínimo para as necessidades dos usuários, na medida em que as demandas da sociedade civil adquirem poder de pressão e são absorvidas pelo Estado.

A PNAS/2004, ao ressaltar o caráter de política de proteção social atribuído à assistência social, define as seguranças que devem ser garantidas, como segurança de sobrevivência (garantia de uma forma monetária de garantir sobrevivência); segurança de acolhida (provisão de necessidades humanas); segurança de convívio ou vivência familiar; e resgate de vínculos sociais. Neste sentido, configura-se a assistência social como um mecanismo de garantia de um padrão de inclusão social, devendo anular a possibilidade de um modelo de gestão descolado da garantia de direitos do usuário. Não há mais espaço, segundo Rico e Raichelis (1999), para se conduzir a política de forma clientelística, paternalista ou tutelar. O fundamento da política social é o direito social, e o reconhecimento da

cidadania significa desenvolver ações voltadas ao fortalecimento emancipatório e à autonomização dos usuários das ações públicas.

A assistência social, enquanto potencializadora dos usuários, pressupõe um componente de qualidade. Para aferirmos se há este componente, voltamo-nos à necessidade de avaliação. Belloni, Magalhães e Souza (2001) definem avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, que permite compreender todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Partindo deste entendimento de avaliação, evidencia-se a necessidade de uma detalhada e cuidadosa análise acerca dos serviços socioassistenciais desenvolvidos. Para tanto, o processo de avaliação demanda a realização de monitoramento, para permitir a mensuração da eficiência e eficácia das ações previstas. A partir da avaliação é possível definir se a política pública de assistência social vem ao encontro das necessidades e anseios da sociedade.

Os resultados obtidos em um processo de avaliação evidenciam muitas vezes a necessidade de mudanças. Da avaliação, em que são considerados os insumos quantitativos e qualitativos, é esperado o sentido de aprendizagem para mudança de rumo e não o caráter controlador e formalístico que a administração pública habituou-se a reverenciar. (LOBO, 1998). Podemos afirmar que a avaliação de uma política social, ou dos componentes desta, justifica-se caso ela seja realizada objetivando-se mudanças e ajustes. Ela deve ser compromissada com a idéia de conhecer e superar ações que não condizem com a necessidade da sociedade e considerar que seus usuários são os maiores beneficiários, já que terão ações de qualidade sendo desenvolvidas no âmbito da política social. Reiteramos que a avaliação é parte essencial do processo de desenvolvimento da política pública, a partir de parâmetros concretos para subsidiar um processo contínuo e sistemático e ainda é uma forma de subsidiar a formulação de novas ações na política social.

Para realização da avaliação, segundo Filgueiras (2007), é preciso identificar o marco conceitual e os parâmetros para considerar se a intervenção está sendo executada na direção correta; criação ou fortalecimento do sistema de informação e monitoramento e aprendizado institucional no sentido de elevar a capacidade gerencial. No que concerne ao sistema de informação e monitoramento, este é essencial, pois faz evidenciar e apontar as deficiências do processo, assim como

seus pontos positivos, contribuindo para a geração de ações eficientes e eficazes para o atendimento dos usuários.

Bava (1999) discute a necessidade de um diagnóstico da cobertura, no sentido de extensão e qualidade, e o impacto redistributivo das políticas sociais na sociedade brasileira. Para isto, afirma que é preciso avaliar a cobertura (a universalidade das políticas sociais); os gastos do país com políticas sociais (para avaliar a eficácia); e a receita pública (mecanismos instituídos pela elite brasileira para se apropriarem das receitas públicas e financiarem seus próprios projetos). Tais aspectos tornam possível uma avaliação da efetividade das políticas sociais.

Diante da explicitação da relevância da avaliação, afirmada por sua inserção enquanto um dos eixos da PNAS/2004, verificamos ainda no mesmo eixo o destaque da informação e monitoramento. A própria PNAS destaca a necessidade de sistemáticas de monitoramento, avaliação e de sistemas de informação para a assistência social, pois fazem parte também de instrumentos de planejamento, os quais “aparecem como elemento estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários”. (PNAS, 2004, p. 56). No planejamento, que possui além de uma dimensão técnico-operacional, uma dimensão política, que se realiza, para Baptista (2003), a partir de aproximações em que o centro de interesse é a situação delimitada como objeto de intervenção, a avaliação deverá estar presente em todo processo, em um processo dialético que permite promover mudanças efetivas no processo como um todo.

Ao colocarmos anteriormente a dificuldade em precisar qualidade, contrapondo-a a aspectos quantitativos mais objetivos e evidentes, não pretendemos afirmar a impossibilidade de definir qualidade na política de assistência social. Ao contrário, consideramos que a via da avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios, revela-se como um caminho profícuo e fornecedor de importante conteúdo para considerar a existência de qualidade, aprimorando sua gestão. Para Filgueiras (2007), os gestores não devem esperar que se apresente uma situação adequada para iniciar a avaliação, assim como nos sistemas de informação e monitoramento. É necessário fazer tudo ao mesmo tempo: decidir com base em informação limitada; formular programas em tempo escasso; colocá-los em funcionamento e ir corrigindo no curso, negociar recursos e geri-los de forma eficiente; articular ações fragmentadas e adaptar-se às conjunturas políticas.

3- PARÂMETROS DE QUALIDADE NOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO BÁSICA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

O universo de pesquisa nos permitiu que nos aproximássemos de temas, que consideramos pertinente denominar como eixos de análise e que são, em nosso entendimento, potenciais referências de qualidade, considerando as particularidades do universo investigado. Os eixos são: relação entre as famílias usuárias e os serviços socioassistenciais; formação e capacitação dos trabalhadores da assistência social⁷⁵; planejamento e avaliação e intersetorialidade

3.1- RELAÇÃO ENTRE AS FAMÍLIAS E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

A discussão da relação entre as famílias usuárias e os serviços de proteção social básica à criança e ao adolescente é um tema de extrema relevância, pois possibilita reflexão sobre diversos outros aspectos, inclusive acerca da observância da PNAS/2004, que dentre os eixos estruturantes coloca a matricialidade sociofamiliar. Porém, antes de adentrarmos esta questão torna-se necessário situar um dos extremos da relação: a família. Consideramos que o outro extremo, os serviços de proteção social básica à criança e adolescente na microrregião de Ivaiporã, foram suficientemente caracterizados no início deste capítulo. Portanto podemos pensar acerca de qual família estamos nos referindo.

Engels (19—), na clássica obra “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” afirma que a família monogâmica, tal qual conhecemos atualmente, surge da família pré-monogâmica no período de transição entre a fase média e a fase superior da barbárie⁷⁶. Esta foi a primeira forma de família que se baseava não em condições naturais, mas em condições econômicas e no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva que havia surgido espontaneamente.

⁷⁵ “Trabalhadores da assistência social são todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social”. (NOB-RH/2006).

⁷⁶ Engels, na classificação dos estágios pré-históricos da civilização, os define enquanto estado selvagem e barbárie, a que se segue o da civilização. Em cada estágio, há a subdivisão em fase inferior, média e superior. Na barbárie, o início da fase média se caracteriza com a domesticação dos animais no leste e o cultivo de plantas alimentícias no oeste. A fase superior tem início com a fundição do minério. A civilização se segue a esta fase com a invenção da escrita e sua utilização para registros literários. (ENGELS, 19—).

Desde o surgimento da família monogâmica até os dias atuais, muitas mudanças foram processadas na sociedade refletindo na organização da família. Certamente não será possível e não pretendemos apresentar um conceito único, universalmente aceito e definitivo de família. Família pode ser compreendida enquanto algo que se define por uma história que se conta aos indivíduos, desde que nascem, por palavras, gestos, atitudes ou silêncios, e que será reproduzida e ressignificada por este indivíduo, a sua maneira de acordo com o momento e conforme o lugar que ocupa na família. Cada família, portanto, constrói sua própria história. (SARTI, 2007). Por esta razão não nos parece ser uma tarefa simples dizer qual relação família/serviços estamos analisando. Destacamos conceitos diversos na tentativa de construir um que se aproxime com maior propriedade das famílias que residem na microrregião em análise e que são usuárias dos serviços de proteção social básica a criança e adolescente. Família “é um espaço de pessoas empenhadas umas com as outras; com relações familiares também construídas em relação com outras esferas, Estado, mercado, associações, movimentos; lugar melhor inventado para fazer gente”. (MIOTO, 2004, p.14) Tais espaços, para Miotto, constituem famílias quando constituem-se de modo contínuo e não causal.

A partir da contribuição das autoras e partindo da premissa de que família não é um conceito a ser empregado indistintamente, gostaríamos de destacar que uma família não constitui apenas um grupo de pessoas ligadas por laços consangüíneos ou de afinidade, pois as relações de parentesco, mesmo as muito próximas, podem não funcionar como nos moldes socialmente aceitos, bastando observar que nem todas as mães e pais cuidam de sua prole, protegendo-os de situações como fome, doença e dando-lhes uma habitação adequada, entre outros aspectos.

Também não constitui família o conjunto de pessoas que residem sob o mesmo teto, já que é relativamente comum que pessoas residam juntas, sem se identificarem com laços de afetividade, ou que residam em grupo sem que nada contribuam para sua economia. O contrário também se dá, há pessoas que não residem no mesmo espaço, mas que desenvolvem compromisso de prover financeira e afetivamente uns aos outros.

Se não podemos generalizar o conceito de família, também não é possível estendê-lo a qualquer família. Estamos trabalhando com famílias em estado de vulnerabilidade, marcadas em sua totalidade por ausência ou insuficiência de renda,

característica esta que compõe, dentre outras, a definição de pobreza. A família pobre constitui-se em rede e não em núcleo, e possui ramificações que envolvem o parentesco como um todo, possuindo uma trama de obrigações morais entre seus membros que, ao mesmo tempo que dificultam sua individualização, viabilizam sua existência como apoios e sustentação. (SARTI, 2007). Observamos tal afirmação no depoimento abaixo:

Essa semana meu esposo, (padrasto das crianças) falou que ia mandar a gente embora para Londrina, na casa do meu pai. Meu pai mora no União (bairro denominado União da Vitória localizado na cidade de Londrina), minha família mora lá. (M8).

Segundo M8, o parceiro atual os mandaria para Londrina onde, além de sustentá-los economicamente, o avô irá educar os filhos desta. Nesta família, apesar de os avós não residirem sob o mesmo teto, assumirão as responsabilidades sobre a filha e netos, demonstrando mais uma vez a organização em rede que existe nas famílias mais pobres.

Meu marido, eu, a Luana e o irmão dela. Mas ela, minha mãe, que cuida mais. (M3).

No que se refere às famílias reconstituídas, uma possui não só os filhos, mas também membros da família ampla.

Filhos são quatro, três adotivos, dois netos e agora veio uma sobrinha minha de 14 anos, eu e meu marido. A minha sogra vai embora esse ano. (M7).

A terceira família é organizada de forma muito peculiar, como apontou a entrevista de M5.

Ela (a mãe) tem problema na mão, tem paralisia e só consegue cuidar dos filhos com ajuda. Agora mesmo nem sei se ela já fez almoço pra esse moleque ali. O juízo dela também não é bem certo não. Ela só tem

esses filhos porque nos fomos lá ao juiz pra pode aposentar, que ela é aposentada (referência ao benefício de prestação continuada - BPC), e o juiz falou que eu tinha que ajudá-la a cuidar das crianças. Na falta dela tenho que fazer almoço pra esse menino. Agora mesmo ela saiu e nem falou pra mim onde ia, sai por aí na casa das colegas. Na falta dela eu tenho que cuidar. (M5).

Dentre as famílias monoparentais, a família citada acima organiza-se de forma distinta, na qual a avó, apesar de não compartilhar o mesmo teto, é identificada como responsável pelas crianças, provendo inclusive alimentação, e acompanhando o desempenho escolar, os cuidados com a saúde, dentre outras necessidades das crianças e adolescentes.

A extensão das responsabilidades pelos cuidados das crianças, incluindo também idosos, doentes e outros segmentos que demandam cuidados especiais por parte dos membros da família ampla, deve-se na maior parte das vezes à insuficiência de rendimentos, pois a inserção precária no mercado de trabalho ou a não inserção é uma realidade que atinge muitas famílias.

Quadro 7 – Ocupação/fonte de renda e relação de trabalho no ano de 2007 das famílias sujeitos da pesquisa

número	Membro da família	Ocupação/fonte de renda	Vínculo de trabalho	Escolaridade
1-	Mãe *	Desempregada	Não possui no momento	Não alfabetizada
2	Pai/padrasto	Cortador de cana	Registro em Carteira de trabalho	Fundamental Incompleto
	Mãe	não desempenha função remunerada		Fundamental completo
3	Pai/padrasto	Pedreiro	Autônomo	Fundamental incompleto
	Mãe	Empregada doméstica (diarista)	Autônomo	Fundamental incompleto
4	Pai/padrasto	Desempregado	Não possui no momento	Não alfabetizado
	Mãe	Não desempenha função Remunerada		Fundamental incompleto
5	Pai/ padraço	Cortador de cana	Registro em carteira de trabalho	Fundamental incompleto
	Mãe	Não desempenha função Remunerada		Fundamental incompleto

continua

6	Mãe	Empregada doméstica (diarista)	Autônoma	Não alfabetizada
7	Mãe	Benefício de Prestação Continuada	Não possui	Fundamental incompleto
8	Pai/padrasto	Catador de papel	Autônomo	Não alfabetizado
	Mãe	Catadora de papel	Autônomo	Não alfabetizada

* A ausência de pai/padrasto no quadro significa ser família monoparental feminina

Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã

Organização: a pesquisadora

Tenho 4 filhos, que estão lá, e uma que já saiu. (a mãe não inseriu-se como membro da família quando relatou sua composição). (M6)

É ela (a mãe) duas meninas, e um que é o (...) que saiu pra trabalhar, (M5)

Tenho duas meninas e três meninos, e eu na casa. (M1)

No que concerne ao universo de famílias participantes da pesquisa, é possível observar que apenas duas, considerando o total de oito, organizam-se como família tradicional (nuclear); três são famílias monoparentais em que a figura feminina permaneceu com a guarda e responsabilidade dos filhos; outras três famílias foram reconstituídas, permanecendo também a mãe com a guarda e responsabilidade dos filhos, na qual um novo parceiro passou a compor a família.

De modo geral, as famílias nas quais estão inseridas crianças e adolescentes dos serviços socioassistenciais pesquisados, caracterizam-se pelo estado de vulnerabilidade ou risco, inseridas predominantemente na economia informal. Em apenas duas famílias o chefe possui relações formais de trabalho; as demais têm acesso precário a bens e serviços públicos, principalmente a centros de educação infantil, postos de saúde e qualificação profissional; a escolaridade dos adultos da família é inexistente ou mínima, não ultrapassando o ensino fundamental. Neste contexto, Acosta, Vitale e Carvalho (2006) apontam que:

Nesse caldo as desigualdades se nutrem aprisionando os empobrecidos num processo perverso de *apartheid* e exclusão, quase sem movimento perceptível. Essas mesmas condições de vida dos pobres também reforçam a predominância de programas compensatórios num país impregnado pela cultura tutelar e de compadrio. Como alterar esse cenário? [...] é preciso dar primazia ao acesso a serviços urbanos, educação, a processos de ampliação do universo informacional e

cultural, a espaços e fóruns públicos de convivência alargada. (ACOSTA; VITALE; CARVALHO, 2006, p. 159).

A relevância das famílias nos serviços socioassistenciais de atendimento à criança, como contribuição para o processo emancipatório torna-se mais clara agora, pois é possível afirmar a impossibilidade de executar uma política pública de assistência social, na perspectiva da proteção social, com vistas à emancipação do usuário, que esteja segmentada e dissociada da totalidade. Não nos referimos a trabalhar a família isoladamente, pois assim estaríamos atribuindo a responsabilidade pelos fracassos e sucessos da criança e adolescente usuários do serviço à família. Compreendemos a necessidade de trabalhar as famílias cujos filhos freqüentem o serviço, porém considerando a família inserida em um bairro localizado em determinado município, região, estado, onde predominam políticas públicas insuficientes, excludentes, considerando a realidade econômico-social de um país capitalista, neoliberal, globalizado.

Nós que lidamos com famílias muito pobres, não só pelo fato de serem muito pobres, mas ignorante, sem a mínima, mínima cultura, então eu acho que o serviço mostra que existe uma outra maneira de vida. Porque o que é certo pra você? Certo é aquilo que eu aprendi a vida inteira, assim como para eles também. Então mostramos que existe uma outra maneira de vida, então eu acho que a gente oferece pelo menos uma opção pra eles pensarem, viver de uma maneira diferente do que a própria família vive. (C5).

Ainda que o depoimento de C5 seja marcado por uma preocupação libertadora, de possibilitar às crianças e adolescentes vislumbrarem uma vida melhor, a partir da apreensão de conhecimentos considerados essenciais ao mundo capitalista tecnologicamente avançado e globalizado, mas também de conceitos de participação, respeito, convivência comunitária, observamos resquícios de uma visão conservadora. A família é responsabilizada por grande parte das mazelas que afligem as crianças e adolescentes, pois não é suficientemente capaz de educar, cuidar e adequar os filhos para uma vida em sociedade, em uma perspectiva de integração em relação a um projeto de sociedade em que os pobres necessitam ser preparados para submissão e exploração do capital.

A situação de pobreza a que estão expostas as famílias participantes da pesquisa não é uma realidade muito distinta de tantas outras do estado do Paraná e até mesmo do país. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-IPARDES (2003), no Paraná o índice de famílias pobres⁷⁷ é de 20,87%, sendo que na mesorregião norte-central, 16,28% das famílias são pobres. Na microrregião de Ivaiporã, nos municípios que constituem nosso universo de pesquisa, a taxa de pobreza é significativa: Grandes Rios, 37,68%; Lunardelli, 34,03%; Ivaiporã, 30,47%; Manoel Ribas, 40,76%; Rosário do Ivaí, 47,20%; São João do Ivaí, 31,06% e São Pedro do Ivaí, 24,0%. Ressaltamos que a compreensão de pobreza como fenômeno multidimensional e multifacetado permanece permeando as discussões desta investigação, não se limitando à insuficiência de renda. Compreendemos, porém, que no estudo realizado pelo IPARDES, ainda que destaque um recorte de renda, os demais indicadores denominados como critérios complementares buscam abranger outros aspectos da situação de vulnerabilidade das famílias, que não seja restrita à renda.

É relevante destacar também que, à análise da privação ou insuficiência de renda a que está exposta parte das famílias da microrregião de Ivaiporã, podemos aliar dados referentes à desigualdade de renda que nos permitem observar a concentração de riquezas com conseqüente acirramento da pobreza no outro extremo. Segundo estudos recentes do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-IPARDES (2007), a razão entre a renda domiciliar per capita entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, nos municípios para os quais voltamos nosso interesse é de 30, em Grandes Rios, que é o município com maior distância entre as duas extremidades, e de 12, em Lunardelli, município com menor disparidade. Os demais municípios da região situam-se entre a razão de Grandes Rios e Lunardelli⁷⁸.

É possível inferir que a situação de vulnerabilidade à qual a família está exposta leva-a a colocar as crianças e adolescentes em outras situações de

⁷⁷ O estudo do IPARDES adota a abordagem da pobreza absoluta como critério de identificação, tendo como principal indicador a renda mensal per capita de meio salário-mínimo. A renda mensal per capita representa a soma de todos os rendimentos da família dividida pelo número de seus membros. Adota também critérios complementares para caracterizar a vulnerabilidade associada à situação de pobreza, que são indicadores relativos à família, pessoa responsável pela família e ao domicílio. (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2003).

⁷⁸ Os dados foram obtidos através do estudo "Diagnóstico Socioeconômico do Território do Vale do Ivaí" (2008). Deste território não fazem parte os municípios de São Pedro do Ivaí e Manoel Ribas, motivo pelo qual não estão contidos nas estatísticas citadas.

vulnerabilidade e risco, como evasão escolar, trabalho infantil, mendicância, dentre outras.

Quadro 8 – Situações de vulnerabilidade e riscos a que crianças e adolescentes estão expostos

Número	Municípios	Trabalho Infantil %	Abandono da escola %
01	Grandes Rios	Acima de 14,70	1,05
02	Ivaiporã	4,88 a 9,77	1,50
03	Lunardelli	Acima de 14,70	2,30
04	Manoel Ribas	4,88 a 9,77	2,22
05	Rosário do Ivaí	4,88 a 9,77	3,25
06	São João do Ivaí	4,88 a 9,77	1,02
07	São Pedro do Ivaí	1,22 a 2,44	1,72

Fonte: Trabalho Infantil: Mapa do Trabalho Infantil no Paraná, 2007.

Abandono da Escola: Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 2007.

Organização: a pesquisadora

Segundo dados do Mapa do Trabalho Infanto-Juvenil no Paraná, o trabalho infantil está mais relacionado à necessidade de contribuir para satisfação das necessidades básicas da família do que a outras características do perfil familiar. Na questão da renda percebida pelo trabalho, diferencia-se conforme a faixa etária. Na faixa etária de 10 a 13 anos, predomina o trabalho rural e sem rendimentos; na faixa etária de 14 a 17 anos, a porcentagem dos adolescentes que trabalham sem auferir renda é de 20%. (IPARDES, 2007)

Consideramos que os números referentes ao trabalho de crianças e adolescentes podem ser superiores aos apresentados, pois a invisibilidade do trabalho familiar rural é uma realidade concreta. O trabalho da criança e adolescente junto ao dos adultos da família é naturalizado por esta, sendo considerado às vezes uma aprendizagem para vida adulta.

O abandono da escola, aliado ao trabalho precoce são situações de risco que aumentam significativamente as chances de as crianças e adolescentes, quando adultos, serem inseridos no mercado de trabalho de forma precária.

Retomando os dados apresentados no quadro 4, na informação referente ao número de adolescentes atendidos, verificamos que todos os serviços atendem adolescentes. Considerando que o atendimento aos adolescentes de 12 a 16 anos não deve objetivar profissionalização, por outro lado há adolescentes que

freqüentam os serviços e não usufruem o direito à profissionalização. São dois aspectos que merecem reflexão: por um lado, a preocupação de afastar a família da ociosidade, estimulando atividades de geração de renda no mercado informal de trabalho. Por outro, a ausência de projetos de profissionalização comprometidos com o pleno desenvolvimento do adolescente.

De acordo com o primeiro capítulo, em que propusemos uma discussão acerca da globalização, ajuste neoliberal e reestruturação produtiva que promovem mudanças na sociedade, destacando o crescimento da pobreza e das desigualdades sociais, observamos na contribuição dos sujeitos pesquisados a reprodução de valores que refletem estes conceitos, principalmente a preocupação em afastar a família do risco da ociosidade, realizando atividades que visem à adequação destas a moldes sociais.

Nós estamos querendo começar com as mães, e já começou lá em cima (no Centro de educação Infantil), mas quero fazer com as mães daqui também, que é fazer essa parte, como posso explicar? Não só artesanato, com esses cursos, mas também de estar ensinando higiene, esses cuidados que muitas vezes a família não tem. Eu procuro ter bastante contato com os pais sobre problemas que acontecem aqui, pra passar pra eles. Porque às vezes a crianças falam que na casa é assim, mas eu falo que aqui é diferente, ou que o pai e a mãe não deixa fazer isso, eu falo pra eles que a partir do momento que freqüenta aqui, vai ter que seguir as regras do projeto, do que a gente tem para oferecer aqui. Às vezes a gente tem problema com criança que vem todo dia com a mesma roupa, e quando perguntamos, eles falam que pai não deixa trocar, ele fala que trabalha a semana inteira com a mesma roupa, então a criança não trabalha e não preciso trocar, não tem necessidade de estar trocando de roupa todo dia. A gente procura trabalhar com a família isto também, porque expõe a criança ao ridículo, os coleguinhas ficam dando risada. (C8).

A gente está entrando em contato com agência de emprego para estar vendo pelo Senac algum curso pra já fazer licitação, pra trazer estes profissionais, e também uma pesquisa dentro da comunidade e quais os

cursos a serem ofertados pra todos, mas visando mais os pais dos alunos aqui nosso (do serviço socioassistencial). (C3).

A preocupação em preparar as famílias para o trabalho é voltada para o mercado informal, pois a colocação “não só artesanato” aponta-nos que a possibilidade de geração de renda não é proveniente da inserção no mercado formal, e sim de práticas comuns nos pequenos municípios de artesãos que produzem e comercializam por si próprias. O avanço das tecnologias poupadoras de mão-de-obra significa, na prática, desemprego, já que não é possível assegurar trabalho a todos, restando a condição de autônomo, ou mesmo de subempregados para aqueles que não estão aptos, ou estando, não conseguem ser inseridos em postos de trabalho. Também nos pequenos municípios, como foi possível observar no segundo capítulo, no subtítulo “Assistência Social e as particularidades regionais”, em que procedemos a uma análise da microrregião de Ivaiporã em seus aspectos econômicos, as ocupações principais dão-se na zona rural, na qual os vínculos empregatícios são frágeis e inconstantes, com extensos períodos de desocupação. Mesmo na zona urbana não há oferta de trabalho suficiente.

Nosso município tem seis mil habitantes, não tem uma fábrica, uma firma de nada, o que vai resultar pra essas pessoas? Teria que ter uma coisa, que oferecesse uma oportunidade pra esses adolescentes começarem a trabalhar, terem responsabilidade. Vai fazer o quê? Ser bóia fria, cortar cana. A maioria é isso. Até os 16 anos, a gente faz um trabalho e depois? (C6).

Por enquanto não temos nada. A gente procura atendê-los quanto à necessidade deles, sempre acontece de pais querendo saber, a gente procura fazer da melhor forma possível. (C1).

Relacionando o depoimento da coordenadora à data de fundação do serviço, década de 1980, podemos considerar que há 20 anos, aproximadamente, este funciona sem que haja interação entre o trabalho executado no interior da política de assistência social e o contexto mais expandido, mesmo que esta expansão seja somente até o limite da família.

Nós fazemos as reuniões com pessoal da saúde, da escola, para as gestantes, com crianças em situação de rua. Fazemos grupos de mães, convocamos todas pra falar principalmente sobre piolhos, higiene. (C5).

Às terças-feiras trabalhamos com as famílias, fazem sabão e oferecemos lanche e todas mães vêm. Além do sabão, as mães vão ser chamadas pra ajudar fazer enfeites de Natal que nós vamos fazer aqui. De quinta-feira tem também horta comunitária. Na horta, a produção é para ser usada no serviço. (C4).

Muito pouco, mas a gente oferta. Teve o corte costura e teve também no E.V.A. (C2).

Organizamos reuniões e festividades para as famílias. Nas reuniões tratamos de vários assuntos como horários, tarefas da escola que as crianças não trazem para fazer aqui, faltas, problemas com briga, pequenos furtos, higiene. Também as crianças apresentam música, teatro, os trabalhos que fazem aqui. Queremos fazer um curso de cabeleireiro para as mães. (C7).

Já tivemos muitas atividades para as famílias, as mães são as que mais participam. Tivemos cursos de manicure e horta. Agora só fazemos reuniões a cada três ou quatro meses, organizamos festas onde as crianças apresentam o que aprendem no coral, no violão. Nas reuniões, os pais também podem conversar com as monitoras dos filhos e saber se está tudo bem. (C6).

De modo geral, percebemos que a relação entre as famílias e os serviços em que crianças e adolescentes estão inseridos é pontual, assistemática e marcada por um caráter impositivo e até autoritário. Quando coordenadores relatam convocar famílias, ou até mesmo ressaltam que as famílias participarão confeccionando enfeites de natal, perguntamo-nos qual o significado da participação? Estar presente no serviço socioassistencial onde seu filho é atendido é relevante? Influencia positivamente na dinâmica desta família? Por outro lado, a história de vida destas famílias é considerada na organização dos serviços? Uma questão mais técnica, há

observância do eixo da PNAS/2004 da matricialidade sócio-familiar na execução dos serviços socioassistenciais pesquisados?

Não pretendemos esgotar tais questões, mas contribuir para o avanço do tema e consideramos que, para refletir acerca dos dois primeiros questionamentos, retomamos o início deste capítulo quando tratamos da participação amparada pela colocação de Demo (1988). Este afirma que esta é um componente essencial da qualidade, e segundo os depoimentos das famílias, é possível afirmar que, de modo geral, a participação não é um aspecto que as mobiliza. Não é um espaço que traz benefícios concretos, exceto para as crianças e adolescentes que ali freqüentam. Mesmo aqueles que ofertam cursos, não ofertam a partir das necessidades e anseios das famílias, à exceção de um serviço, e sim da disponibilidade de recursos existentes. A freqüência às reuniões pode estar relacionada muito mais ao temor de perder a vaga no serviço do que ao interesse pelas reuniões, já que os assuntos tratados são, via de regra, relacionados a reclamações das crianças e adolescentes, explanação sobre as regras do local, ou solicitação de apoio da família para melhoria da higiene pessoal. Destaca-se como positiva a apresentação dos trabalhos e atividades artísticas, pois estimula crianças e adolescentes a participarem para posteriormente exibirem à família as habilidades adquiridas.

Quanto ao aproveitamento das experiências e vivências familiares na estruturação dos serviços, não nos parece haver relação alguma, já que a relação famílias-serviços ocorre somente em sentido unilateral, da família como depositária das reclamações, orientações, instruções. De que esta participa das diretrizes institucionais, não há qualquer indício.

A contribuição ao último questionamento acerca da matricialidade sócio-familiar foi contemplada no decorrer das colocações anteriores. A centralidade na família e superação da fragmentação, “visando provê-la de condições de sustentabilidade” (PNAS, 2004, p.41) não é observada. O modelo fragmentado, que segmenta as necessidades dos usuários, acompanha a política de assistência social desde há muito tempo, porém, ainda que o tempo para as mudanças não fosse suficiente, (de 2004 a 2007), seria possível que a estrutura existente contemplasse um atendimento menos segmentado e que compreendesse e trabalhasse o usuário, no mínimo, inserido na dinâmica da família.

3.2- FORMAÇÃO/CAPACITAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao usar o termo trabalhadores da assistência social não nos referimos apenas a técnicos. Referimos-nos, como define a NOB-RH, citada anteriormente, a todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social. Na assistência social, a qualidade é decorrente em grande parte da capacitação e formação dos trabalhadores (que executam ações cotidianas, que planejam, que avaliam) e dos gestores (que imprimem direção à política). Portanto, analisar uma das principais “ferramentas” da política é necessário quando pretendemos apreender indícios de qualidade nos serviços socioassistenciais

No universo pesquisado, encontramos serviços que têm um número pequeno de trabalhadores e outros com número significativamente superior, mesmo atendendo número semelhante de crianças.

Quadro 9 - Caracterização dos trabalhadores dos serviços socioassistenciais de proteção social básica à criança e ao adolescente na microrregião de Ivaiporã - ano de 2007

Número	Trabalhadores dos serviços-funções e escolaridade	Vínculo empregatício	Carga horária semanal	Atuação de voluntários
1*	a) coordenadora - superior b) monitor- médio c) monitor- magistério d) limpeza- fundamental e) limpeza-fundamental f) padaria- fundamental g) padaria- fundamental h) cozinheira- fundamental i) cozinheira-fundamental J)horta-fundamental incompleto l) inspetor- ensino médio m) inspetor – fundamental n) professor- magistério o) professor -magistério p) professor- magistério q) professor- magistério	a) concursada b) contratado c) contratado d) concursado e) concursado f) contratado g) concursado h) concursado i) concursado j) concursado l) concursado m) concursado n) concursada o) concursada p) concursada q) concursada	a) 40 horas b) 40 horas c) 40 horas d) 40 horas e) 40 horas f) 40 horas g) 40 horas h) 40 horas i) 40 horas j) 40 horas l) 40 horas m)40 horas n) 40 horas o) 40 horas p) 20 horas q) 20 horas	Não há voluntários

continua

2	a) coordenadora b) serviços gerais c) serviços gerais d) serviços gerais e) monitora f) monitora g) cozinheira h) auxiliar administrativo i) auxiliar de contabilidade j) serviços gerais l) professora m) instrutor de Karatê	Todos funcionários são concursados e cedidos pela Prefeitura do município. Exceto o professor de karatê que é remunerado com recursos próprios	a) 40 horas b) 40 horas c) 40 horas d) 40 horas e) 40 horas f) 40 horas g) 40 horas h) 40 horas i) 40 horas j) 40 horas l) 40 horas m) 40 horas	Um voluntário de violão que comparece esporadicamente
3	a) coordenador- superior b) monitor-magistério c) monitor-magistério d) monitor-magistério e) monitor-magistério f) monitor-magistério g) monitor-magistério h) limpeza-fundamental incompleto i) limpeza-fundamental incompleto j) cozinha-fundamental incompleto l) cozinha-fundamental incompleto m) padeiro-fundamental incompleto n) padeiro-fundamental incompleto o) padeiro fundamental-incompleto p) monitor- magistério q) assistente social-superior r) auxiliar administrativo-superior s) secretária - superior t) diretora-superior u) motorista- fundamental incompleto v) professora -superior x)instrutor de informática incompleto	a) contratado b) concursado c) concursado d) concursado e) concursado f) concursado g) concursado h) contratado i) contratado j) concursado l) concursado m) contratado n) contratado o) concursado p) contratado q) contratado r) contratado s) concursado t) contratado u) contratado v) concursado x) contratado	a) 40 horas b) 40 horas c) 40 horas d) 40 horas e) 40 horas f) 40 horas g) 40 horas h) 40 horas i) 40 horas j) 40 horas l) 40 horas m)40 horas n) 40 horas o) 40 horas p) 40 horas q) 40 horas r) 40 horas s) 40 horas t) 40 horas u) 40 horas v) 40 horas x) 40 horas	Não há voluntários
4	a) coordenador- ensino médio b) monitora-superior incompleto c) monitora – superior incompleto d) monitora – ensino médio e) monitora- ensino médio incompleto f) monitora- ensino médio incompleto g) serviços gerais - fundamental incompleto	a) contratada b) estagiária c) estagiária d) estagiária e) estagiaria f) estagiário g) contratada APMI	a) 40 horas b) 40 horas c) 40 horas d) 40 horas e) 40 horas f) 40 horas g) 40 horas	Um voluntário religioso

continua

	h) serviços gerais - fundamental incompleto i) serviços gerais - fundamental incompleto j) monitor-superior incompleto	h) contratada APMI i) concursada j) contratado APMI	h) 40 horas i) 40 horas j) 40 horas	
5	a) coordenador- curso superior b) limpeza-fundamental c) cozinha- superior incompleto d) cozinha – fundamental e) serviços gerais - fundamental f) monitor- superior incompleto g) monitor- magistério h) monitor futebol: fundamental incompleto i) monitor de dança - superior j) monitor de karatê - magistério	a) contratado b) concursada c) contratada d) concursada e) contratada f) contratada g) contratada h) contratada i) contratada j) contratada	a) 40 horas b) 40 horas c) 40 horas d) 40 horas e) 40 horas f) 40 horas g) 40 horas h) 08 horas i) 04 horas j) 08 horas	Dois voluntários diariamente e toda diretoria (APMI) e funcionários em festas e eventos
6	a) coordenador- superior b) cozinheira - fundamental incompleto c) cozinheira - fundamental incompleto d) cozinheira - fundamental incompleto e) zeladora - médio incompleto f) zeladora médio incompleto g) zeladora - médio incompleto h) zeladora - semi analfabeta i) zeladora- médio incompleto j) monitor-superior completo l) monitor- médio completo m) monitor- médio completo n) monitor - médio completo o) monitor- médio completo p) monitor- médio completo q) monitor- médio completo r) monitor- médio completo s) monitor-médio completo t) monitor- médio completo u) monitor- superior incompleto v) servente- semi-analfabeta x) servente-fundamental incompleto	a) contratado b) concursado c) concursado d) concursado e) concursado f) concursado g) contratado h) contratado i) concursado j) contratado l) contratado m) contratado n) contratado o) contratado p) contratado q) contratado r) contratado s) contratado t) contratado u) contratado v) concursado x) concursado	a) 40 horas b) 30 horas c) 30 horas d) 30 horas e) 30 horas f) 30 horas g) 30 horas h) 30 horas i) 30 horas j) 40 horas l) 40 horas m) 40 horas n) 40 horas o) 40 horas p) 40 horas q) 40 horas r) 40 horas s) 40 horas t) 40 horas u) 40 horas v) 40 horas x) 40 horas	Não há voluntários

continua

7	a) coordenador- superior incompleto	a) contratado	a) 40 horas	Não há voluntário
	b) serviços gerais –ensino médio	b) contratada	b) 40 horas	
	c) serviços gerais-não alfabetizada	c) contratada	c) 40 horas	
	d) cozinheira-fundamental	d) contratada	d) 40 horas	
	e) monitor- ensino médio	e) contratada	e) 40 horas	
	f) monitor- superior	f) contratada	f) 40 horas	
	g) monitor- superior	g) contratada	g) 40 horas	
	h) professor de educação física: superior	h) contratada	h) 12 horas	
	i) monitor: ensino médio	i) contratada	i) 20 horas	
8	a) coordenador- superior incompleto	a) contratado	a) 40 horas	Não há voluntários
	b) monitor - magistério	b) contratado	b) 40 horas	
	c) cozinheira - fundamental incompleto	c) contratado	c) 40 horas	
	d) zeladora - fundamental incompleto	d) contratado	d) 40 horas	
	e) professora- superior incompleto	e) concursado	e) 40 horas	
	f) professora - superior incompleto	f) concursado	f) 40 horas	
	g) professor de música – fundamental incompleto	g) contratado	g) 40 horas	

O número atribuído a cada serviço é o mesmo atribuído a cada coordenador, portanto os dados informados no número 1 correspondem ao serviço no qual a coordenadora C1 atua e subsequente.

Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã

Organização: a pesquisadora

O quadro acima contribui para melhor visualizarmos os trabalhadores que atuam nos serviços socioassistenciais, assim como seu nível de escolaridade e sua carga horária. Tais aspectos são relevantes na medida que a própria NOB-RH/2006 estabelece dentre seus princípios e diretrizes que para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/20004 e possibilitar a implementação do SUAS “é necessário tratar a gestão do trabalho como questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais [...] depende da estruturação do trabalho, qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS” (NOB-RH, 2006, p. 12).

A política de assistência social depende em grande parte dos trabalhadores que a executam para ofertar qualidade. Mas quando verificamos o quadro acima encontramos um grande número de trabalhadores com escolaridade mínima. Ainda que sejam funções relacionadas à limpeza e preparo de alimentos estão executando uma política sem que a conheçam aprofundadamente. Não consideramos que o ensino formal é a única possibilidade de apreensão do conhecimento, porém se

aliarmos a baixa escolaridade à ausência de menção à formação dos trabalhadores dos serviços, observado nos depoimentos dos coordenadores, temos uma realidade desafiadora. O desafio é não conhecer a política pública de assistência social, mesmo estando inserido neste contexto.

No que concerne aos vínculos empregatícios, também é possível observar sua precariedade. Do total de 106 funcionários, 48 são efetivos. Destes, 11 são funcionários públicos municipais colocados à disposição de uma organização não governamental responsável pelo serviço socioassistencial. Portanto, estes não têm garantias legais de que permanecerão no local onde estão atualmente quando a gestão do executivo municipal finaliza. Os demais trabalhadores, 58, são contratados ou são estagiários.

No que diz respeito à carga horária, consideramos que houve um grande avanço em relação à situação observada, pois, com poucas exceções, a presença de monitores e professores é garantida durante todo o período de permanência das crianças e adolescentes no serviço. Ainda observamos uma pequena diversificação na qualificação dos monitores e professores, com oferta de atividades esportivas, culturais e formação cidadã ainda insuficientes para atender às necessidades dos usuários. Neste aspecto, trazemos a contribuição do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que destaca os espaços e instituições sociais como mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva. No processo de construção da identidade, os espaços institucionais, no caso os serviços socioassistenciais investigados, poderão ser significativos se contribuirão para o desenvolvimento da autonomia, participação, cidadania, enfim respeitar e trabalhar a criança e o adolescente não como futuros cidadãos, mas como portadores de direitos no momento presente.

Na caracterização dos serviços apenas uma coordenadora incluiu a equipe técnica, mais especificamente a assistente social, como trabalhador do serviço. Porém devido à relevância da atuação de equipe técnica, passamos a abordar este aspecto.

Analisando quantitativamente os oito serviços pesquisados, apenas um deles possui equipe interdisciplinar atuando diretamente. Ainda que esta equipe atue em outros serviços, programas, projetos e benefícios no município, ela se

estabelece fisicamente e destina a maior parte do tempo ao atendimento das crianças, adolescentes e famílias do serviço socioassistenciais de proteção básica. Acerca da equipe que atende diretamente no serviço socioassistencial C4 aponta:

Tem psicóloga e assistente social e vai ter pedagoga. Quando temos problemas passo pra psicóloga que faz trabalho individual. Eles têm muito problema em casa, quando chegam estão revoltados. Para a assistente social passo quando precisa conversar com alguma criança, quando estão doentes ela encaminha. Tenho alguns problemas na educação, que não é tão fácil pra lidar, quando precisamos de apoio pra esse menino mais difíceis.(C4).

No outro extremo, a coordenadora ressalta:

Não temos equipe atuando aqui. Temos, mas é trabalhado na escola, como é contraturno escolar, os alunos são atendidos na escola (C1)

Um outro serviço socioassistencial, no período de realização da pesquisa, estaria recebendo dentro de dois dias um psicólogo e assistente social.

Começamos esse ano (2007) com uma assistente social (funcionária do órgão gestor municipal de assistência social) que estava desenvolvendo bem, depois que ela veio, deu uma boa melhora. Agora também está vindo uma estagiária que está se formando em assistente social. Ela esta indo na casa, visitando, vendo como está a família, a criança. Essa semana dizem que está pra vir uma psicóloga e assistente social, que vai trabalhar no CRAS aqui junto com a gente. O Cras é aqui do lado, mas não tinha equipe então não dava pra fazer nada. (C2).

Neste serviço, foi possível observar que a proximidade do CRAS traz benefícios, pois a equipe e ações desenvolvidas beneficiam as crianças e famílias atendidas no serviço socioassistencial. O técnico do órgão gestor, que atualmente atende o serviço, realiza intervenções pontuais e emergenciais quando necessário, sem que haja possibilidade de um trabalho sistemático e efetivo.

Temos o psicólogo, assistente social e pedagogo, e temos também o trabalho do conselho tutelar, do Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente. Agora nós vamos expandir o trabalho, nós ficamos quase um ano sem assistente social, ficamos quase sem muito acompanhamento, até mesmo no Bolsa-Família que era preciso ter feito um trabalho mais junto à educação e aconteceu de não ter feito. Com a assistente social nova que contratamos já teve uma reunião que vai acompanhar mais a Bolsa-Escola, o Programa do Leite, do Cemic. (C3)

A gente tem as monitoras que ficam diretamente com as crianças, tem a cozinheira, faxineira, é um grupo muito pequeno. Técnicos, não temos. Tem a psicóloga que vai lá sempre, conversar, vai lá fazer alguma coisa. E a assistente social de certa forma temos, porque ela participa muito com a gente, tudo que precisa da parte dela. Não tem uma assistente social só para nós, uma psicóloga, uma pedagoga. Tem na Prefeitura. (C5)

Não, aqui não tem técnicos para atender só nossas crianças e as famílias, na assistência social (órgão gestor municipal) tem. (C7)

Não tem aqui, no projeto. Se precisar contamos com a equipe da prefeitura, que é composta pela assistente social que eu conto muito com ela, fisioterapeuta, psicóloga, fonoaudióloga. Fazemos encaminhamentos e é fácil, quando precisamos é rápido. (C8).

A partir dos depoimentos, é possível inferir que o serviço socioassistencial não tem uma equipe para atendimento na maioria do universo pesquisado, mas estes recebem orientação e apoio da equipe da diretoria ou secretaria de assistência social da prefeitura local.

A formação das equipes não difere de um município para o outro: esta é composta de psicóloga e assistente social. Apenas C3 informou a atuação de pedagoga junto à equipe. É preciso ressaltar, porém, que além das equipes interdisciplinares atuarem em diversos serviços, programas e projetos no município, em apenas dois deles os técnicos possuem carga horária de 40 horas semanais. A qualidade se encontra também na quantidade, pois a insuficiência de carga horária

impossibilita o técnico de organizar ou participar de espaços de estudo, reflexão, avaliação, atendo-se às atividades emergenciais e burocráticas. Tal constatação encontra suporte em Demo (1988) que cita, no início deste capítulo, que quantidade no limite inviabiliza a qualidade.

A atuação da equipe não se limita ao atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais, sendo essencial a participação dos técnicos no planejamento das ações. Retomando Rico e Raichelis (1999), não há mais espaço para condução tutelar das políticas sociais. A profissionalização dos espaços na assistência social garante maior preocupação com aspectos como o planejamento, em que está inserida a avaliação dos serviços, na qual a dimensão política a que nos referimos anteriormente é explicitada.

A profissionalização dos espaços da assistência social nos remete à questão da insipidez ou a quase ausência da formação para os trabalhadores que atuam junto a esta política, o que consideramos uma enorme fragilidade.

Eu já até falei com a assistente social, porque tem as semanas de capacitação na escola, nos fazemos junto na escola. Não tem nada a ver com a nossa realidade, eu pedi pra assistente social se não tem como estar trazendo alguém pra essas semanas, que são duas vezes ao ano pra gente estar se formando, se capacitando e conhecendo melhor nosso trabalho. (C1)

Indagados acerca do conhecimento da PNAS/2004, quatro coordenadores afirmam taxativamente:

Não, nós não conhecemos a Política Nacional de Assistência. (C8); (C4); (C2); (C3).

Os demais coordenadores afirmaram receber algum tipo de formação, por meio de participação em eventos promovidos por órgãos públicos municipais ou estaduais como, por exemplo, a capacitação permanente na área da infância e da adolescência ⁷⁹.

⁷⁹O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente do Paraná iniciou no final da década de 1990 uma discussão sobre a necessidade de capacitar profissionais, conselheiros tutelares, gestores e

Foi possível observar junto aos trabalhadores dos serviços socioassistenciais a inexistência de programas de capacitação continuada, quando muito existem ações esporádicas voltadas à formação destes. Isso decorre, em alguns serviços, do número insuficiente de trabalhadores e da inexistência de equipes técnicas, ou ainda da escassez de recursos para investir em formação, ou também da dificuldade de percepção da relevância desta para atuação junto aos serviços socioassistenciais.

Buscamos na NOB-RH, especificamente nas diretrizes, fundamentação para ressaltar a necessidade de trabalhadores devidamente capacitados para atuar junto à política, considerando que o conhecimento será voltado a desenvolver capacidades e habilidades e visará ao protagonismo do usuário na condução do processo de empoderamento para o exercício da cidadania. Para tanto, a capacitação deve ser sistemática e continuada; sustentável; participativa; nacionalizada; descentralizada. A união, os estados e os municípios devem elaborar planos anuais de capacitação destinados a todos os atores da área da Assistência Social, inclusive da rede não governamental (NOB-RH, 2006).

Por um lado, detectamos, na atuação dos trabalhadores, a fragilidade (pela ausência) dos programas de capacitação continuada ofertados pelo próprio serviço ou pelo órgão gestor de assistência social do município. Por outro lado, consideramos que o número baixo de voluntários é um sinal de profissionalização da área. Estes desenvolvem atividades junto aos serviços socioassistenciais pesquisados. Esclarecemos que não se trata de uma oposição ao voluntariado, tema ao qual não iremos nos ater nesse momento. Trata-se, sim, da observação do comprometimento dos coordenadores dos serviços socioassistenciais ao terem clareza quanto à necessidade de trabalhadores que desenvolvam trabalho contínuo e sistemático junto às crianças e adolescentes, já que uma política pública não pode depender da disponibilidade de voluntários.

O depoimento da conselheira estadual sintetiza a discussão:

conselheiros municipais dos direitos da criança e adolescente. Iniciada no ano de 2000, a I Etapa do Projeto de Capacitação na Área da Infância e Adolescência envolveu 54 municípios e capacitou pessoas ligadas à área. Em 2001, foi realizada a segunda etapa, já como programa, ampliada sua abrangência. Em 2003, foi realizada a III Etapa e no ano de 2004-2005, a IV Etapa. (LAVORATTI, 2007).

Qualidade é você ter respeito aos direitos do usuário, é você atender individualmente, é você ter pessoas qualificadas pra atender esse usuário. Eu vejo nesse sentido, e é tudo o que os municípios ainda não têm. Nos município que eu visitei na região enquanto conselheira, eu não vi em nenhum município a qualidade no atendimento. Um trabalho de qualidade que eu vejo que os municípios desenvolvem é com os idosos, mas já vem há tempos. Isso porque os idosos cobram, e organizaram, que vem desde os centro de convivência desde a LBA, então hoje é um trabalho contínuo e que tem qualidade, porque exigem isso. Se você não tem uma pessoa capacitada eles tiram, fazem tudo pra tirar e colocar outra. É o único trabalho de qualidade que eu vejo na assistência hoje. O restante, existe toda uma orientação, legislação, mas não existe estrutura nem física nem profissional pra estar desenvolvendo esse trabalho de qualidade. (Conselheira Estadual de Assistência Social)

3.3 - PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO

Não fiz ainda. Faço o planejamento só com os professores, no nosso dia a dia. Não fiz ainda planejamento de verdade. Quando tem algum caso eu procuro, mas não que tenha planejamento. (C8).

A análise quantitativa, realizada a partir dos depoimentos dos coordenadores dos serviços socioassistenciais, nos mostra um número animador de serviços que elaboram planejamento, pois sete coordenadores responderam afirmativamente. Apenas a coordenadora cujo depoimento reproduzimos acima afirmou não realizar a tarefa de planejar. No entanto, a análise qualitativa das respostas nos revela outra realidade. Desvelou-se nas entrevistas a prevalência do aspecto técnico-operacional do planejamento, ficando a dimensão política mais implícita. Tal situação ocorre provavelmente por dois motivos: primeiramente, devido à ausência de clareza por parte dos coordenadores, monitores e funcionários em geral de que as ações planejadas ocorrerão em uma comunidade em que forças sociais se movem. Portanto, a direção imprimida ao planejamento ocorre no enfrentamento, ou na aliança a determinados projetos políticos. Os serviços socioassistenciais, a partir das opções de atividades, ações podem contribuir para

formação de um cidadão crítico, que participa de processos de mudança, ou então contribuem para acomodação dos conflitos, para formação de cidadãos pacíficos. O segundo motivo decorre em grande parte da ênfase ao saber fazer, da exigência dos resultados rápidos e visíveis. É interessante lembrarmos que seis serviços são governamentais, estão sob a responsabilidade de prefeituras, ou seja, grande parte dos funcionários e a totalidade dos coordenadores é composta de servidores contratados, com vínculo empregatício frágil, os quais se submetem, muitas vezes, às vontades e exigências político-partidárias.

Somos em 10 funcionários, 4 são educadores, e todo mês nós sentamos e fazemos planejamento, é a psicóloga que supervisiona o planejamento. É de terça-feira, uma vez por mês, que faz o planejamento do dia a dia. (C4)

C7 destaca aqui a inter-relação existente, e citada por Bava (1999), no que concerne ao financiamento das políticas sociais:

A gente faz planejamento no começo do ano, é planejado como a gente vai trabalhar durante o ano, as atividades que serão desenvolvidas, e a gente sempre mantém esse planejamento. Às vezes é difícil manter ao pé da letra por causa de recursos que espera e não vem então é onde complica um pouquinho, mas sempre procuramos trabalhar dentro desse planejamento. (C7).

Na contribuição de C1, revela-se mais uma vez a dificuldade em definir o que é próprio da assistência social:

Nós seguimos o calendário escolar. E o planejamento nós fazemos quase que de acordo com o da escola. E o mesmo segmento, as atividades a serem desenvolvidas, metodologia, são feitos iguais na escola. (C1).

C5 discorre acerca do processo de planejar as atividades:

O planejamento é anual, no começo do ano o que nós vamos desenvolver. Quando a gente começou, era no Centro Social, em uma sala fechada e depois quando conseguimos, o espaço só tinha futebol, era aquilo que podia dar. Depois veio o karatê que eles gostam muito, hoje tem aula de dança. É realizado junto a todos os funcionários envolvidos do serviço. (C5)

Olha, a gente tem uma previsão por causa da licitação, então a gente tem uma previsão, mas sempre ultrapassa, nunca é exato não. Fazemos também o planejamento das ações. A gente tem uma planilha, das oficinas, quanto a gente vai gastar de tecido, linha, tinta, os cursos, as palestras, a gente já tem uma previsão do que vai acontecer. Os cursos nós definimos por uma pesquisa que faz na comunidade, às vezes vêm bastante pessoas procurarem, como o corte e costura que já temos 28 máquinas, então já é um curso que já está previsto pra acontecer. E para as crianças, já vamos mais pelas habilidades que eles têm. Por exemplo de pintura, é bastante criança que está procurando, então a gente tenta renovar, trazendo novidades, trazendo técnicas diferentes.(C3)

Observando o quadro 5, no qual constam as atividades ofertadas, aliado às contribuições dos coordenadores quanto ao planejamento, temos condições de refletir acerca da qualidade com bases concretas. Retomando a contribuição de Colin e Silveira (2007), quando tratam dos serviços socioassistenciais de convivência de sociabilidade, será que os serviços analisados nesta microrregião, favorecem o desenvolvimento integral? E no que diz respeito aos adolescentes, pode-se dizer que a ênfase recai no protagonismo juvenil e fortalecimento dos vínculos comunitários? Não existe uma resposta pronta e definitiva a essas questões, mas podemos observar que os serviços socioassistenciais procuram atender as necessidades dos usuários, principalmente as das crianças. Quanto aos adolescentes, ainda são incipientes as iniciativas que demonstrem preocupação com o protagonismo dos usuários, atuando mais no sentido de conter e integrar o adolescente às regras sociais. Neste ponto, parece-nos oportuno retomar Castel (2003), posto que no primeiro capítulo tratamos da questão social, e enfatizar a necessidade de coesão do grupo. Os adolescentes, se rebeldes ou indóceis às

normas sociais, podem contribuir para provocar desacertos na perfeita ordem capitalista de trabalho (explorados) e capital (acumulação de riquezas).

O planejamento deficitário traz como uma das conseqüências a insuficiência ou até ausência de avaliação. Retomando Baptista (2003), tendo em vista que esta aponta a necessidade da presença da avaliação em todo processo do planejamento, permitindo a promoção de mudanças como um todo, destacamos a realidade dos serviços pesquisados.

Avaliamos nosso trabalho sim, diante do reflexo lá fora, com a comunidade, os pontos positivos e negativos e gente tenta melhorar. A diferença dá para perceber durante as férias. Porque as crianças ficam na rua, apertando campainha, pedindo nas casas, eles ficam nas casas, perdidos mesmo. Então a gente vê que aqui é importante pra comunidade e pra eles, e pras famílias também, se alimentam e as mães ficam mais tranquilas. Quanto à avaliação entre os funcionários, quando há necessidade é feito reuniões, tem a fala do que está dando certo e o que não está dando, temos vários problemas de disciplina, de comportamento, porque essas crianças vêm para nós e os pais não têm muito acompanhamento, então hoje a gente encontra muita dificuldade, os professores também. Por causa da inclusão também, porque hoje nós temos muitos alunos da Apae, da sala especial, então os professores encontram dificuldade, por causa da didática, por causa da especialização, eles têm só segundo grau. Eles são professores dentro da arte deles, mas falta a formação acadêmica. (C3).

A gente sempre faz reuniões internas, quando a gente vê que tem coisa que não está dentro da proposta de trabalho, procura corrigir. A gente está sempre se avaliando. Tanto os professores quanto o pessoal da cozinha, da limpeza. (C7).

Nós fazemos avaliação bimestralmente. Avaliamos os alunos, até são arquivados nas pastas e no final de ano, e às vezes semestralmente, se os pais se interessam, mostramos o desempenho deles aqui, porque aqui não é um lugar cobrado totalmente como a escola, mas nós fazemos as avaliações, como foi o desempenho do aluno, o que eles precisam de desenvolver mais.

E entre os funcionários, temos reunião quase que mensalmente e a gente pára, fazemos uma reflexão, até apontamos um ao outro o que precisa ser mudado, é no diálogo mesmo. (C1.)

A avaliação fazemos através de reunião anual junto com os outros serviços, e durante o ano, nós, funcionários, avaliamos lá mesmo, também em reuniões o que está dando certo e o que precisa mudar, nem sempre a gente consegue mudar o que precisa por falta de pessoal, de dinheiro. (C6).

Fazemos reuniões onde são discutidos os pontos negativos e positivos, convidamos as monitoras, vemos onde tem que melhorar. Creio que seja isso. (C5).

Não, não fiz ainda. Mas pretendemos fazer, no ano que vem a gente vai tentar fazer, porque é importante fazer pra estar melhorando a qualidade do que a gente está propondo para as crianças, a gente pode ver onde estamos acertando, onde estamos errando e pode melhorar. (C8).

Avaliação, não. Só avaliamos as crianças, mas no dia do planejamento a gente conversa e vê o que está dando certo e o que não está. (C4).

A avaliação, relegada a segundo plano, não tem se efetivado na medida necessária. Não se adota nenhum outro instrumento além de reuniões como mecanismo de verificação do cumprimento dos objetivos, dos resultados das atividades ofertadas junto aos usuários, do sucesso do planejamento ou da necessidade de mudanças no atendimento realizado. Ressaltamos também que a avaliação é colocada como um momento a ocorrer ao final das atividades e não permeando todo processo para indicar mudanças no decorrer deste, aguardando o final do ano ou semestre. É preciso clareza que um ano todo de atividades desinteressantes, de alimentação com baixa qualidade, ou de trabalhadores que executem de forma inadequada sua atividade significa a reiteração do conceito de que, para pobre, ações pobres.

Na avaliação, assim como no planejamento, o processo é assistemático, pontual e realizado com maior ênfase nas questões práticas e cotidianas, não promovendo reflexão sobre questões mais abrangentes e que deveriam permear os objetivos e diretrizes dos serviços, como emancipação, participação, autonomia.

3.4- INTERSETORIALIDADE

Uns dos aspectos que suscitou, no decorrer das entrevistas, muitas dúvidas, é a questão da intersectorialidade. Tal como posto no primeiro capítulo, segundo Sposati (2004), apesar de não existir uma única resposta ao que é específico da assistência social, isso não significa que se deva perder o horizonte das ações imprecisas e distante da prática de realização conjunta de serviços, programas e projetos da assistência social e outras políticas sociais.

A representante da região de Londrina e Ivaiporã junto ao Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS do Paraná, gestão 2005-2007, quando indagada acerca da intersectorialidade, coloca que esta não se concretiza na microrregião pesquisada.

Eu acho que não, cada um cuida na sua área. Os técnicos que deveriam estar organizando isso, não têm tempo, estão envolvidos com tanta coisa que não têm tempo, fazendo trabalho burocrático. E a administração também não está preocupada com isso. Na nossa região a gestora da assistência social persiste a primeira-dama. Tem município que a primeira-dama está na educação, mas quando tem reunião da assistência é ela que vem. Não entendo quem é a gestora da assistência social. É complicado falar de qualidade na política se a gestora não tem perfil. Se o prefeito colocasse em cada área um técnico, aconteceria um trabalho mais integrado, porque é outra mentalidade. E outra coisa, o secretário teria que ser da área e concursado, acabar com essa coisa de política, porque no cargo político a pessoa está preocupada em defender seu cargo e não com qualidade no trabalho. (Conselheira Estadual de Assistência Social).

A afirmativa da conselheira estadual, que possui uma visão de região, é complementada pelas colocações dos coordenadores dos serviços, que não

conhecem com tanta propriedade a região, mas possuem um conhecimento profundo do serviço que coordenam no município.

Estamos pensando em fazer um trabalho com as mães. Até o dia que a assistente social veio falar comigo porque tive que ceder uma funcionária por um período, falamos de trabalhar em conjunto, porque assim pegamos as mães do serviço e trabalhamos com as mães da creche também. Fazerem essas mães sentirem-se valorizadas, fazerem com que elas percebam que também são importantes, embora elas, às vezes, se acham excluídas da sociedade, a gente gostaria de estar fazendo uma inclusão, estar abrindo espaço pra elas também. (C8)

A gente tem a parceria com os outros serviços, um depende do outro, no caso de algum aluno que está lá e transfere para cá, então a gente sempre tem esse contato para informação sobre aluno, família, que sempre há essas mudanças, seria mais essa relação com as outras entidades, com outras áreas, não. (C7)

Trabalhamos junto com os outros projetos (a coordenadora denomina projeto ações em geral da assistência social), envolvendo as crianças, as professoras. Toda criança mostra interesse por coisas novas. No nosso espaço, foi colocado um pré da creche, mas é provisório, só por falta de espaço na creche e, além disso, eles usam nosso espaço mas não temos integração de verdade. A coordenação fica por conta do Departamento de Educação Municipal. (C6).

Não, em conjunto, nenhuma ação. (C1)

Trabalhamos com as creches, que já trabalha na área de orientações tanto pra os funcionários como para os pais, onde temos palestras sobre desenvolvimento das crianças, alimentação, higiene, isso é trabalhado na educação infantil e aqui no serviço trabalhamos sobre drogas, gravidez na adolescência. São mais palestras de orientações. (C3)

Dentre as oito entrevistas realizadas, quatro coordenadores afirmam que o trabalho intersetorial é inexistente. C6, C8, C3 e C7 afirmam desenvolver trabalho intersetorial, porém devido talvez a imprecisões no entendimento do conceito de intersetorialidade, os relatos acerca do trabalho não são coerentes com a afirmação. Observamos, sim, algumas ações pontuais no interior da própria política de assistência social, pois devido ao fato de a coordenadora do serviço (C3) acumular os cargos de coordenadora de creches e membro da APMI, ela desenvolve ações ora voltadas ao atendimento à faixa etária de 0-6 anos nos centros de educação infantil, ora no serviço socioassistencial de atendimento de 7 a 17 anos, e ainda ações junto à APMI em geral.

Retomando Pereira (2002), quando, no primeiro capítulo, tratamos dos esquemas pluralistas de bem-estar social, identificamos nas colocações de C3 uma indefinição quanto à gestão da política de assistência social e, conseqüentemente, quanto aos rumos desta. No município, concentram-se no mesmo espaço o órgão gestor de assistência social e a sede da APMI, o que torna difícil estabelecer as responsabilidades de um e de outro, sendo que a esposa do prefeito ocupa os dois cargos. Ora a responsabilidade pela coordenação dos serviços é do âmbito da prefeitura, ora da APMI, que, inclusive, tem a responsabilidade de promover na comunidade a venda dos produtos artesanais produzidos por crianças e adolescentes, recursos estes reinvestidos no serviço.

Tal imprecisão acerca do trabalho intersetorial perpassa a prática de outros coordenadores, que, quando indagados acerca das relações estabelecidas no âmbito da assistência social e também de intersetorialidade, afirmam a parceria entre Estado (através do órgão gestor municipal de assistência social) e sociedade (através da APMI) como uma espécie de divisão de responsabilidades e tarefas.

Nós, que somos da Apmi, sempre acompanhamos, porque na verdade quem acompanha mesmo desde a fundação é a APMI. O serviço é da prefeitura, que paga as monitoras. Mas em termos de alimentação, atividades extras, tudo a APMI que banca. (C5).

Situação semelhante relata C6, pois o serviço que coordena possui como mantenedora a APMI:

O pagamento dos funcionários, manutenção do prédio, pagamento de água, luz, telefone e alimentação é de responsabilidade da Prefeitura. O planejamento, avaliação, definição de diretrizes, objetivos também ficam sob a supervisão e orientação de técnicos da prefeitura. (C6).

Esta responsabilidade indefinida dificulta a transparência das ações, o acesso e participação das famílias, a organização dos trabalhadores, e o desenvolvimento das ações cotidianas. A APMI, assumindo não somente a responsabilidade técnico-operacional, mas também o financiamento dos serviços socioassistenciais, prova que a sociedade civil contribui para desresponsabilizar ainda mais o Estado em relação ao protagonismo da política de assistência social. (MONTAÑO, 2005). É a prova concreta da retirada do Estado e o desenvolvimento de ações pela sociedade civil junto aos subalternizados.

No outro extremo do trabalho intersetorial, encontramos um serviço que a coordenadora afirma não desenvolver. No entanto, na observação participante e na entrevista para caracterizar o serviço, verificamos a existência de ações em conjunto com a secretaria municipal de esportes, saúde e educação.

Aqui tem alfabetização para as mães à noite e fim de semana e isso é bom, elas começam a freqüentar mais o lugar e conhecer (...). Aqui os meninos têm saúde bucal. (C4).

Ressaltamos que estas ações não correspondem ao que Inojosa (2001) caracteriza como intersetorialidade, pois não há menção de criar uma nova dinâmica, um novo modelo que supere o atual, fragmentado e dividido, que articule saúde, educação, assistência social, dentre outros. Mas a iniciativa de pensar o usuário mais integralmente, com necessidade de atenção da política de saúde, de educação extensiva à família, é um aspecto positivo, não observado nos demais serviços.

No que tange ao aspecto tratado, podemos tecer algumas considerações como o desconhecimento sobre intersetorialidade; imprecisões acerca do que se constitui o trabalho, nomeando-o ora como auxílios esporádicos da secretaria de educação no fornecimento de materiais ou cedendo funcionários para os serviços socioassistenciais, ora como a oportunização às crianças e adolescentes

freqüentadores do serviço o uso de quadras e campos de futebol, como políticas atuando em conjunto; ingerência de outras políticas na determinação de ações a serem desenvolvidas na assistência social, enfim, situações peculiares a cada serviço, mas que, de modo geral, caracterizam uma ausência de ação intersetorial que prejudica gravemente a qualidade dos serviços ofertados.

As concepções de intersetorialidade apontadas pelas coordenadoras nos diversos depoimentos referem-se às articulações no interior da própria política, ou na relação entre políticas quando da resolução de problemas através de ações pontuais, como encaminhamentos para saúde. A intersetorialidade no contexto da política pública implica um modelo de gestão em que as ações têm direção articulada.

Para enfrentar a fragmentação, parece-nos que a gestão das políticas sociais, através de redes, constitui uma alternativa mais coerente. Retomando Bourguignon (2008), garantir a integralidade da atenção aos usuários é possível se houver uma interdependência entre os serviços que pautem a relação entre os parceiros na horizontalidade, e possibilite que haja qualidade nas ações empreendidas.

4- AVANÇOS E DIFICULDADES ENFRENTADOS NOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Uma análise detalhada dos serviços demanda apreender os aspectos que facilitam e dificultam o trabalho na perspectiva dos coordenadores e das famílias usuárias. Serão apresentados, a partir dos depoimentos e dados obtidos nos serviços, aspectos levantados por coordenadores, familiares e conselheira estadual de assistência social, os quais contribuirão para nos aproximarmos da apreensão da categoria qualidade nos serviços socioassistenciais investigados

QUADRO 10- AVANÇOS E DIFICULDADES NOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ NO ANO DE 2007

Serviços	Sujeitos	Avanços	Dificuldades
01	C1	-reconhecimento da comunidade pelo trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes; -melhoria nas relações interpessoais (entre funcionários) e conseqüente melhora no comportamento das crianças; -diminuição do número de crianças em situação de rua.	-Falta de funcionários na parte de secretaria; -falta de professores capacitados para trabalhar com esses alunos; - comportamento das crianças, que não demonstram interesse; - falta comprometimento da família em estar incentivando a frequência contínua da criança; -falta comprometimento dos dirigentes (da política de assistência social); -falta de recursos financeiros; - falta de formação para os trabalhadores na área de assistência social
	M1	-proteção às crianças, tirando-os da rua; - alimentação e cuidados de higiene -espaço de lazer.	- crianças agressivas que provocam e batem nas crianças pequenas.
02	C2	-implantação de atividades diferenciadas (informática); -reativação de atividades paralisadas anteriormente por falta de recursos; -ampliação das vagas; -reforma total do prédio; - aquisição de equipamentos.	-insuficiência de recursos financeiros.
	M2	-local para crianças freqüentarem e não permanecerem na rua; -propicia economia doméstica, pois as crianças alimentam-se no serviço.	-não observado pelo entrevistado.
03	C3	-contratação de funcionários qualificados e com formação na área de interesse das crianças e adolescentes; -ampliação do atendimento com aumento significativo do número de vagas; -extensão do atendimento à zona rural com atividades nos distritos; -aumento da carga horária dos técnicos que atendem no serviço.	- ausência de um transporte para uso das crianças e adolescentes em atividades diversificadas; -recursos financeiros escassos (até para aquisição de alimentos e materiais); - falta de contribuição (financeira) da comunidade.
	M3	- aprendizado de atividades que contribuirão no futuro para uma vida melhor (profissional).	Não observado pelo entrevistado.
04	C4	Melhora no comportamento das crianças.	-falta de material.

continua

	M4	- possibilidade de diversão para as crianças; - contato da mãe com outras mulheres da comunidade durante atividades; - proporciona local para as crianças freqüentarem e não permanecerem na rua;	- não observado pelo entrevistado.
05	C5	- diminuição de crianças nas ruas; - maior respeito das famílias com os funcionários e coordenador do serviço; - melhoria na nutrição dos usuários; - respeito da comunidade para com as crianças e adolescentes; - aumento das atividades ofertadas atendendo a necessidade das crianças - melhoria na qualidade de vida em geral.	- as condições precárias de vida no bairro entrando em choque com o ambiente e formação oferecida no serviço; - recursos financeiros; - ausência de colaboração das famílias que deixam a responsabilidade para o serviço.
	M5	- propicia tranquilidade para as famílias por ficarem protegidas no serviço.	Não observado pelo entrevistado.
06	C6	Não observado pelo entrevistado.	- relação entre os funcionários, muita intriga; - funcionário não tem habilidade com as crianças; - falta de material para desenvolver as atividades.
	M6	- proteção dos filhos para não envolvimento com drogas e ato infracional; - possibilidade de renda, ou nos cuidados com a própria casa e família, com os conhecimentos adquiridos; - auxílio na economia doméstica afastando a necessidade de trabalho infantil (através da alimentação, material escolar, roupas que os usuários recebem no serviço, tarifas de água e luz que não consomem na residência).	- excesso de rigidez da direção na correção de comportamentos inaceitáveis das crianças.

continua

07	C7	-Melhoria da estrutura física; - comportamento das crianças; -serviço não é freqüentado por crianças e adolescentes envolvidos em atos infracionais.	-falta de empenho dos responsáveis maiores (diretora de assistência social) -alteração constante de funcionários; -falta de material (no ano de 2007 o material para execução das atividades chegou no mês de agosto); - Falta de contato com as famílias; - alimentação insuficiente; -falta de condições materiais (telefone, veículo).
	M7	- alimentação de boa qualidade; -cursos de música (na inexistência do serviço, a família não poderia propiciar à criança); -aprendem disciplina e respeito.	Não observado pelo entrevistado.
08	C8	-aumento no número e qualificação dos funcionários; - evolução no pensamento dos funcionários quanto aos direitos das crianças; - melhoria na estrutura física; -atendimento das necessidades e anseios das crianças com melhoria na estrutura de esporte e lazer.	- falta de material; - falta de agir profissional dos trabalhadores que não se voltam às necessidades das crianças; - dificuldade com comportamento das crianças que não demonstram interesse nas atividades; -comportamento agressivo por parte das crianças; -falta de colaboração das famílias na resolução dos problemas de comportamento.
	M8	- não observado pelo entrevistado	-ausência de cursos ou atividades profissionalizantes. - maus tratos (físicos) empreendidos por funcionários; -muitas atividades de lazer.
Conselheira Estadual		- processo marcado por constantes avanços, desde a LOAS, intensificando-se após a aprovação da PNAS/2004; - presença de técnico em todos os municípios da microrregião; - o status de política pública que a assistência social adquiriu; - maior clareza quanto ao que é próprio da saúde, da assistência e da educação; - PNAS como forma de organizar a política de assistência nos municípios que não sabiam como fazer -o funcionamento efetivo do conselho tutelar e Conselho Municipal dos direitos da criança e adolescente;	-dificuldade de compreensão do que é política de assistência e o que é Política da criança, decorrente da criação da Secretaria da Criança ⁸⁰ com conseqüente briga de poder, quem faz o que, se a Secretaria da Criança ou SETP (Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção social); - Necessidade de união nos municípios e estado entre todas as políticas pra atender a criança e adolescente; - Ausência de clareza quanto ao papel da assistência social, tudo o que não compete às outras políticas recai sobre a assistência social;

⁸⁰ Secretaria de Estado da Criança e Juventude, criada no ano de 2007, durante o governo de Roberto Requião.

continua

	- implantação do PETI em quase todos municípios ; - diversificação nas atividades direcionadas a crianças e adolescentes, como a inclusão digital.	- ausência de recursos para atendimento em contraturno social, sendo necessário os municípios atenderem com dinheiro de programas específicos, como o Peti, outras crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social (o PETI é atualmente a única fonte de recurso para financiar ações com crianças e adolescentes de 7 a 17 anos nos municípios, não sendo exclusivamente para o combate ao trabalho precoce); - interferência político-partidária nas ações desenvolvidas no interior das políticas públicas; - gestores que não possuem conhecimento da área, nomeados por critérios essencialmente políticos; - recursos materiais escassos, principalmente estrutura física, para atendimento aos usuários da política de assistência social.
--	---	--

Fonte: Pesquisa junto aos serviços socioassistenciais na microrregião de Ivaiporã

Organização: a pesquisadora

O quadro apresentado revela dificuldades e avanços comuns a diversos serviços, considerando que estão localizados em diferentes municípios. No que diz respeito aos avanços, é recorrente a colocação de que os serviços são espaços de proteção à criança e ao adolescente, afastando-os das ruas, e atendendo-os em local adequado as suas necessidades. É interessante observar que este aspecto foi destacado por coordenadores e familiares, ou seja, há uma convergência entre os interesses da comunidade e a oferta de serviços no interior da política de assistência social. Aliado a este, também é recorrente nos depoimentos a importância do aumento do número de vagas para atender à demanda, considerando que a garantia do acesso das crianças e adolescentes é muito importante na concretização do objetivo dos serviços de tirar crianças e adolescentes de situações de risco, como a permanência constante nas ruas.

Na seqüência, a diversificação de atividades, sendo estas mais atrativas às crianças e adolescentes, é um aspecto de extrema relevância, e citado em grande parte dos depoimentos, pois se há garantia de acesso, a permanência só é alcançada se os serviços forem estimulantes e adequados à realidade e necessidades dos usuários.

Ainda que esteja presente apenas no depoimento de um coordenador, nos preocupa que, ao elencar os avanços, este coloque a não frequência de adolescentes autores de ato infracional. Compreendemos que o serviço socioassistencial de proteção social básica não se destina especificamente ao atendimento de medidas sócio-educativas, mas por outro lado, a frequência ao serviço pode se dar concomitantemente ao cumprimento da medida. E ao inserir o adolescente em atividades esportivas, culturais, de formação para cidadania possibilita-lhe o descortinar de um novo horizonte.

Destacados os avanços, observamos que as dificuldades são muitas. A cada depoimento ressurgem aspectos levantados por diferentes coordenadores dos serviços. Nos depoimentos afetos às famílias verificamos que, das oito entrevistas, cinco familiares não citaram aspectos negativos. Atribuímos parte dessa ausência à dificuldade dos familiares em acompanhar o desenvolvimento dos filhos em suas atividades, tanto que raras são as mães que conhecem e freqüentam os serviços; também existe o temor de criticar a instituição e perder a vaga do filho, mesmo que a pesquisadora tenha garantido não identificar os depoimentos; e por fim não se destacam nas políticas públicas ações de elevada qualidade, estando estas famílias habituadas à lista de espera para conseguir vaga no centro de educação infantil, sujeitas a filas intermináveis no posto de saúde e a uma espera de anos para o recebimento do cartão Bolsa-Família. Portanto, quando atendidos, não há muitos motivos para reclamações.

De modo geral, os depoimentos das famílias demonstram uma preocupação com o cotidiano, com o suprimento das necessidades materiais das crianças e adolescentes, o que reflete no bem-estar da família como um todo, já que é recorrente nas entrevistas a afirmação de que, com a participação dos filhos nos serviços socioassistenciais, o investimento financeiro no lar é menor. No horizonte, as famílias buscam identificar nas atividades realizadas rotineiramente pelas crianças e adolescentes melhoria de vida através de qualificação para um trabalho rentável.

De modo diverso, nos depoimentos dos coordenadores a proteção a criança e adolescente destaca-se, mostrando-nos que os serviços socioassistenciais efetivamente contribuem para a garantia dos direitos da criança e adolescente. Não nos é possível estender esta compreensão a todos os serviços investigados, pois se observou junto a coordenadores de alguns serviços socioassistenciais que estes

buscavam que as crianças e adolescentes se adequassem aos moldes sociais e não um entendimento de garantia de direitos da infância e adolescência. O discurso de cidadania perpassa alguns depoimentos, porém há uma dificuldade em conciliá-lo à prática cotidiana. Apointamos, portanto, que a ausência ou insipidez de formação dos trabalhadores da assistência social dificulta a operacionalização do trabalho junto às crianças e adolescentes, não permite, muitas vezes, que o monitor, coordenador, e até mesmo o gestor se desprenda do fazer imediato e trabalhe em um projeto coletivo de emancipação.

Diante da pesquisa empírica, a qualidade em si não propicia a emancipação, porém um serviço socioassistencial de qualidade impulsiona processos emancipatórios na medida em que forem materializados os parâmetros (capacitação/formação dos trabalhadores da política de assistência social, intersetorialidade, participação, planejamento e avaliação) que surgiram no decorrer do processo de pesquisa que deveriam estar alicerçados na própria PNAS/2004. Os serviços socioassistenciais pesquisados, considerando o recorte temporal, desenvolvem, portanto, práticas conservadoras.

A garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais que observamos apresenta grande fragilidade, portanto exige um processo de monitoramento, que é um dos eixos estruturantes da PNAS/2004. Destacamos o papel do monitoramento no interior da política, visto que possui a função precípua de acompanhar, avaliar e contribuir para a definição das ações da política de assistência social.

CONCLUSÃO

No atual momento histórico vivido pela sociedade brasileira, devemos necessariamente refletir sobre inúmeras questões. Primeiramente, sobre o movimento de tentativa de esgotamento dos Estados nacionais, em que a mundialização parece impor-se como necessária, aliada à reestruturação produtiva com conseqüências nefastas para o ser que vive do trabalho. Como conseqüência, estabelece-se a precarização evidente das relações de trabalho e retração constante dos postos de trabalho, o que contribui também para a lógica do Estado mínimo para classe trabalhadora, porém máximo para as necessidades do capital configurada no Estado neoliberal. Dessa forma, produz-se uma sociedade altamente concentradora de riquezas e promotora de pobreza que não serve apenas como pano de fundo, mas é produtora e reprodutora de aspectos sobre os quais realizamos nossas reflexões.

Considerando a fase do capitalismo que o Brasil também vivencia, as políticas sociais sofrem uma involução, a qual é tanto uma conquista da classe que vive do trabalho, como uma concessão do Estado a serviço do capital, para manutenção daqueles destituídos dos meios de produção.

A política social de assistência social, que é política pública, sofreu avanços evidentes desde 1988, com a Constituição Federal, em 1993, com a LOAS e, em 2004, com a PNAS, o que significa que houve uma organização do campo próprio e conseqüentes ações da política. Esta se imbuíu de conceitos de cidadania, de atendimento à demanda do público alvo na perspectiva de direitos e não caritativa. No entanto, ainda assim não é possível inferir que foi rompida a assistência que mantém a dependência e não combate a exclusão social e passa a ser efetivada uma política emancipadora.

A dificuldade em fazer esse rompimento é conseqüência também de traços conservadores da própria legislação que sustenta a assistência social. A PNAS/2004, ao mesmo tempo em que possibilita um salto qualitativo na assistência social, também mantém elementos que perpetua os interesses de parte da sociedade, a exemplo do estímulo constante à parceria governamental e não governamental. Esse estímulo contribui para que o poder público não assuma sua responsabilidade no atendimento ao público alvo da assistência social. Esta última também é uma questão que merece reflexões futuras, pois na ânsia de combater a

segmentação e fragmentação, a PNAS/2004 elege como público alvo uma gama tão variada, complexa e abrangente de segmentos que dificulta a delimitação real de quem efetivamente é o usuário de tal política. No decorrer da pesquisa, reforçamos tal dificuldade junto aos serviços socioassistenciais, já que permanece o entendimento de que tais serviços devem priorizar crianças e adolescentes de famílias vulnerabilizadas pela ausência ou insuficiência de renda, em detrimento de várias outras situações de vulnerabilidade e riscos previstos na própria PNAS.

Também destacamos a interseção necessária, e nem sempre observada, da política de assistência social e a política da criança e adolescente. Se por um lado a assistência social busca o atendimento integral, o rompimento com a visão fragmentada do público alvo em segmentos, por outro lado, a política da criança e adolescente, cujo suporte central é o Estatuto da Criança e Adolescente, requisita atenção especial na busca da superação da situação de desrespeito e violência da pessoa em situação peculiar de desenvolvimento. Aliando a necessidade de uma política de atenção a um segmento cujos direitos até recentemente eram ignorados ou recebiam um tratamento único de caso de justiça, a política de assistência social, que busca o atendimento universalizado, no interior de uma política seletiva, consideramos necessária a proteção às famílias para que estas possam atender a demanda específica da criança e adolescente. Não podemos desconsiderar que se as políticas públicas não cumprirem seu papel, as famílias muitas vezes não poderão por si só (semelhantemente à lógica liberal de responsabilização pessoal pela incapacidade de cumprir com suas funções) proteger, apoiar e estimular o protagonismo de seus membros. O processo de busca pelo atendimento dos direitos tem na família o principal caminho de efetivação, e neste processo é possível vislumbrar a emancipação que é conquistada não por crianças e adolescentes apenas, mas pela família, pela comunidade, pela classe subalternizada. Resta-nos ainda a questão da impossibilidade de emancipação sem que haja alterações estruturais, pois como emancipar-se a equidade, na vigência do capitalismo, não existe. Cientes de questão tão profunda, reiteramos a busca pela emancipação através de mudanças progressivas e contínuas, iniciando pela mobilização daqueles que vivenciam a exclusão, a organização de estratégias de enfrentamento da exploração e aprofundamento das desigualdades com a luta constante de exigência no atendimento aos mínimos sociais através das políticas públicas.

Certos de que o processo é recente, gradual, consideramos as limitações existentes em uma realidade capitalista, neoliberal, globalizada, com uma política econômica desvinculada da política social, como impeditivos da emancipação humana no sentido de o homem libertar-se da busca padrão da sociedade burguesa e caminhar rumo à sociedade fundada no usufruto por todos dos bens e serviços produzidos socialmente, conquistada pela humanidade que dirige a sua própria história.

Lançamos uma indagação no segundo capítulo concernente à possibilidade de a assistência social cumprir a função de articuladora de forças dispersas das classes subalternas, com um dos grupos subalternizados tornando-se hegemônico, e conquistando o protagonismo das relações sociais. No processo empreendido no decorrer do trabalho ora finalizando, podemos apontar um caminho que contribui para clarear tal questionamento. A assistência social, como afirmamos reiteradamente, não promove sozinha a emancipação, mas pode contribuir para que as classes subalternas assumam a direção do processo que possui no horizonte a emancipação, desde que para isso cumpra com sua função de alargar direitos, de propiciar acesso do usuário as demais políticas públicas, assim como de contribuir para que estes assumam os espaços de controle social.

Consideramos que a busca pela emancipação passa por questões profundas. Nos serviços socioassistenciais que investigamos, a qualidade desponta como essência do processo de execução de ações de uma política pública. Na microrregião de Ivaiporã, os oito serviços socioassistenciais analisados apontam avanços e dificuldades. Consideramos que até mesmo as dificuldades possuem um aspecto positivo no sentido de significar a percepção da família ou do coordenador do serviço quanto à necessidade de mudanças. A leitura crítica da realidade é muitas vezes o passo inicial no caminho das mudanças que se efetivarão, na contribuição dos serviços socioassistenciais para suscitar junto às famílias ou comunidade a necessidade de mobilizarem-se para interferirem nos rumos políticos do município, do estado ou do país. Acreditamos, baseados na concepção de Gramsci citada no Capítulo II, que dentre os grupos subalternos um deles poderá exercer certa hegemonia e através da articulação elaborar um programa proletário. Portanto, as famílias, os moradores do bairro, ou outro grupo poderão organizar-se no combate à exclusão social.

Analizados os dados e depoimentos, aprofundando nosso conhecimento a partir do suporte teórico aqui contido, e destacando que o saber está em constante mudança, constrói-se continuamente, podemos contribuir com uma aproximação ao conceito de qualidade nos serviços socioassistenciais de proteção social básica a criança e adolescente na microrregião de Ivaiporã, no período de 2005 a 2007. Qualidade implica um processo de gestão da política pública de Assistência Social que deve mobilizar os seguintes elementos: participação dos usuários, planejamento e avaliação, formação ou capacitação dos trabalhadores da assistência social e atuação da equipe interdisciplinar e ações intersetoriais.

Na questão da participação dos usuários, a pesquisa junto aos serviços socioassistenciais de atendimento a criança e adolescente apontou praticamente sua não participação. Quando ela existe, é uma participação regulada, mais no sentido de executar ações determinadas pela coordenação do serviço. Entendemos que a participação dos usuários significa uma força social necessária para materializar as conquistas já garantidas legalmente e impulsionar mudanças. A desqualificação do saber popular faz com que ainda sejam mantidos monopólios do saber, contrariando a concepção de que a cidadania é conquistada, obtida através da organização, da luta, do empoderamento dos grupos.

No aspecto do planejamento e avaliação, inferimos que estes não se destacam na prática dos serviços socioassistenciais, já que o planejamento é executado em grande parte apenas como previsão de gastos ou organização de rotinas diárias. Ele restringe-se à imediatez, não constituindo um processo contínuo e dinâmico com vistas a alcançar mudanças significativas. O planejamento é necessariamente político, pois ultrapassando a dimensão operativa normalmente atribuída a ele, nos deparamos com uma ação que levará a embates, articulações, decisões a serem tomadas. Ressaltamos que toda decisão é política, possui intencionalidade, e a neutralidade não é possível. Portanto, até mesmo a ausência de planejamento é imbuída de uma intencionalidade. Consideramos que os coordenadores entrevistados não realizam o planejamento em decorrência de uma formação deficitária, equipes técnicas insuficientes, mas sobretudo porque não se empreendem esforços suficientes pelo órgão gestor, (responsável por definir objetivos, traçar diretrizes, que devem ser resultantes do debate entre sociedade civil e governo, também aprovadas pela instância de controle) para a construção de um serviço que vise à emancipação do usuário.

No que concerne à formação e capacitação dos trabalhadores da assistência social e atuação de equipe interdisciplinar, a realidade apresentou informações relevantes. Os serviços, salvo raras exceções, possuem um número relativamente bom de funcionários. Muitos destes buscam a qualificação, já que diversos trabalhadores possuem ou estão cursando curso superior. Porém ainda há muitos trabalhadores com escolaridade mínima, comprometendo a qualidade das atividades desenvolvidas. No que se refere às equipes técnicas, há muito caminho para ser percorrido até que os serviços alcancem um patamar melhor. Carga horária insuficiente, escassez de equipes com técnicos de diferentes áreas, resumindo-se a assistente social, psicólogo e, em poucos serviços, o pedagogo, técnicos com múltiplas funções, são características que dificultam a atuação adequada das equipes junto aos serviços, desenvolvendo na maioria das vezes apenas ações emergenciais e de maior gravidade.

Por fim, a intersetorialidade foi observada em apenas um município, cujos serviços a incluem. Entendemos intersetorialidade como articulação de saberes, que se efetiva desde o planejamento, execução até a avaliação das ações, buscando coesão em prol de um objetivo comum. Nesse sentido, nenhum serviço socioassistencial apresenta ações intersetoriais. Destacamos que no decorrer da discussão do Sistema de Garantia de Direitos, referindo-nos especificamente a criança e adolescente, a discussão de rede permeia toda organização do trabalho. Também não observamos ações em rede nos serviços socioassistenciais pesquisados, pois a fragmentação é uma característica comum a todos, com pequenas exceções. No conjunto, estes elementos, contribuem para processos de emancipação dos usuários.

A pesquisa realizada apontou para fragilidade quanto à qualidade dos serviços, a qual exige investimentos da gestão para superação da realidade atual. Não procuramos esgotar a totalidade da questão qualidade, pois efetivamos uma aproximação da particularidade da região estudada. Considerando que o tema é novo, assim como a PNAS de 2004, para os profissionais da área, esta constitui uma lacuna, necessitando mais estudos e novas aproximações, constituindo esta dissertação de mestrado o primeiro passo nessa direção.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Ana R.; VITALE, Maria Amália F.; CARVALHO, Maria do Carmo B. Famílias Beneficiadas pelo Programa de Renda mínima em São José dos Campos/SP: aproximações avaliativas. In: ACOSTA, Ana R.; VITALE, Amalia F. (org). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3^a ed. São Paulo: Cortez: IEE-PUC-SP, 2007. p.137-164.

ALMEIDA. Eliza. Refuncionalização da metrópole no período técnico-científico-informacional e os novos serviços. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 389-400.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10^a ed. São Paulo: Cortez; Editora da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.2005.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. 2000. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em 13 nov.2006

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia C. da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema único de assistência social em debate**. São Paulo: Veras; Cipep, 2007. p. 19-58.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. 2 ed. São Paulo: Veras; CPIHTS, 2003.

BAPTISTA, Naidison de Q. Metodologia de trabalho social com famílias. In: ACOSTA, Ana R.; VITALE, Amália F. (org). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3^a ed. São Paulo: Cortez: IEE-PUC-SP, 2007. p. 109-126.

BAVA, Silvio C. O financiamento das políticas sociais. In: RICO, Elizabeth M.; RAICHELIS, Raquel D. (org). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE. 1999. p. 131-140

BEHRING, Elaine, R. **Principais Abordagens teóricas da Política Social e Cidadania**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Vol. 3 Brasília: UNB, 2000

BEHRING, Elaine, R. **Política social no capitalismo tardio**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor, SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação e políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2003.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em 12 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htmAcesso em 12 jul.2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei 8.742, 3 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Comunidade Solidária**: 3 anos de trabalho. Brasília, 1998

BRASIL. Lei 9.720, 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 dez 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 29. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 set. 2000. Disponível em <<http://conselho.saude.gov.br/legislacao/docs/integraec29.doc>>. Acesso em 17 dez. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS-NOB/SUAS**. Brasília, 2005

BRASIL. Portaria nº, de 26 de agosto de 2005. Regulamenta os pisos da proteção social estabelecidos pela Norma Operacional Básica-NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria de Renda e Cidadania. **Guia do Gestor**. Brasília, 2006

BRASIL.Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério do Desenvolvimento Social. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento Anual**. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/siga/abreSiga.do?docId=54722&kind=Webi>>. Acesso em: 02 abr.2008.

BRASIL. Decreto nº. 6.157 de 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 jul. 2007

BRASIL. Decreto nº. 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 jun. 2007

BRASIL. Decreto 6.308 de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília 15 dez.2007.

BRASIL. Medida Provisória nº411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e altera a Lei ° 10. 836. **Diário Oficial da União** - Edição Extra. Brasília, 28 dez. 2007.

BRAZ, Marcelo. O assistente social e o Projeto ético político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 78. p. 48-68, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política** Tradução de João Ferreira. 6 ed. Brasília: UNB, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87, 2006. p. 25-57.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001

BOURGUIGNON. Jussara. Concepção de rede intersetorial de atendimento à criança e adolescente. In: **Programa de capacitação permanente na área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2008.

CAMPOS, André. et.al (org). **Atlas da exclusão social no Brasil**. Vol. 2: dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87, p. 123-131, nov. 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.

COHN, Amélia. **GASTOS SOCIAIS E POLÍTICAS SOCIAIS NOS ANOS 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro**. XXIV Encontro anual da Anpocs, outubro 2000. Disponível em < <http://168.96.200.17/ar/libros/anpocs00/gt03/00gt0314.doc> > acesso em 12 de abril de 2006

COLIN, Denise A.; FOWLER, Marcos B., Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo concepções e compromissos. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema único de assistência social em debate**. São Paulo: Veras; Cipeç, 2007. p. 101- 132.

COLIN, Denise A.; SILVEIRA, Jucimeri I. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do Suas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema único de assistência social em debate**. São Paulo: Veras; Cipeç, 2007. p. 132-147.

Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. **Plano Nacional de Enfretamento da violência sexual infanto-juvenil: Relatório do Monitoramento 2003-2004**. Brasília, 2006.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. Deliberação 018/2006 de 24 de nov. 2006. CEDCA: Curitiba, 2006.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista**: Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Selma F. O espaço contemporâneo de fortalecimento das organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos: o Terceiro Setor em evidência. In: **O desafio da construção de uma atuação gestão atualizada e contextualizada na educação infantil: um estudo junto às creches e pré-escolas não governamentais que atuam na esfera da assistência social, no município de Londrina-PR**. 2003, 233 p. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa** - Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas. n.08. Campinas: Unicamp, 1993.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Escala, 19—.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Revista Lua Nova**, n.24, p 85-116, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998. In: RICO, Elizabeth M.; RAICHELIS, Raquel D. (org). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE. 1999. p. 141-174.

FÁVERO, Eunice. O que é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, p.179-190, set. 2007.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. Avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 90, p.154-168, junho 2007.

GARCIA, M. B. **UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS-FUNDAMENTAÇÃO: Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral**, Recife: Cendhec, 1999.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Luis Sergio Henrique. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IASI, Mauro Luis. **Ensaio sobre a consciência e emancipação**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD-2006**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/comentarios2006.pdf>> acesso em: 14 mar 2007.

_____. **Geociências**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm> acesso em 03 nov. 2007.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.. **Famílias pobres no Paraná**. Curitiba, 2003.

_____. **Leituras regionais:** Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense, Curitiba: IPARDES : BRDE, 2004.

_____. **Cadernos Estatísticos.** Curitiba, 2005

_____. **Anuário Estatístico.** Curitiba, 2005. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/anuario_2005>. Acesso em 11 nov. 2007.

_____. **Mapa do trabalho infanto-juvenil no Paraná.** Curitiba, 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de Compromisso Social. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, n 33, p. 115-141, set. a out. 1999.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

JACCOUD, Luciana. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda. In: PELIANO, Ana M.(org). **Desafios e perspectivas da política social.** Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf> acesso em 07 mar. 2006.

KAUCHAKJE, Samira. Participação política no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. In: **Revista Emancipação.** Ano 2, n. 1, p. 159-176, jan./dez 2002.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LAVORATTI, Cleide (org). **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência:** o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, 2007.

LESSA, Sérgio. A emancipação política e a defesa de direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 90, p.35-57, junho 2007.

Leite das Crianças: Diminuição da Desnutrição Infantil. Curitiba, 2008. Disponível em < http://www3.pr.gov.br/e-parana/atp/programaleite/beba_leite.php>. Acesso 7 dez. 2007.

LOBO, Tereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais- algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84

LUIZ, Danuta E. C. **Rupturas moleculares emancipatórias**: a potencialidade da prática do serviço social. Tese (doutorado) Pontifícia Universidade Católica-PUC de São Paulo, Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social. São Paulo, 2005, 381p.

MARX, Karl. **A questão judaica**. [S.l]: Moraes, 19—.

MENELEU NETO, José. Desemprego e luta de classes: as novas determinidades do conceito marxista de exercito industrial de reserva. In: **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez; Universidade Estadual do Ceará, 1998.

MINAYO, Maria C. de S. (Org.) **Pesquisa Social**: teoria método e criatividade. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. acesso em 20 out. 2006.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1/>. acesso em 20 out. 2006.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 22 out. 2006.

MIOTO, Regina C. T. Que família é Essa? In: WANDERLEY, Mariângela BELFIORE; OLIVEIRA, Isaura I. M. C. (org) **Trabalho com Famílias**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. 2v. p. 14-17.

MIOTO, Regina C. T., LIMA, Telma C. S. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico**: a pesquisa bibliográfica. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414> Acesso em 02 jul. 2008.

MONTAÑO, Carlos E. **Globalización, modelo de producción y mercado**: Uma explicación para la reducción del gasto publico-social. In: I Congresso universitario

internacional de trabajo social. El trabajo social en el contexto de las políticas neoliberales, 1996, Costa Rica. Anais eletrônicos. Disponível em <<http://cariari.ucr.ac.cr/~trasoc/suradoc.htm>> acesso em 22 dez. 2006.

_____. **Terceiro Setor e Questão Social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005

MOTA, Ana Elizabete, MARANHÃO, Cezar Henrique, SITCOVSKI, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87, p.163-178, 2006.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.88, p.139-159, nov. 2006.

NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. O Trabalho da multidão e o êxodo constituinte. In: PACHECO, Anelise COCCO, Giuseppe VAZ, Paulo. O **Trabalho da Multidão:** Império e resistências: Museu da República;Gryphus, 2002

NETTO, José Paulo. FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org). **O desmonte da nação:** Um balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes,1999.

_____. A ordem social contemporânea é o desafio central. Conferência Mundial de Escolas de Serviço Social – Crescimento e desigualdade. Cenários e desafios do Serviço Social no século XXI, 33, Costa Rica. **Boletín Electronico Sura**, 121, ago. 2006. Disponível em: < <http://www.ts.ucr.ac.cr/suradoc.htm>>. Acesso em 11 abr. 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dialética Estado/sociedade e a construção da Seguridade Pública. In: Política de Assistência social: Uma trajetória de avanços e desafios. **Cadernos ABONG:** São Paulo.nº 30, p.13-38, nov. de 2001.

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

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n.83, p.05-29, mar. 2005.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo. A nova problemática do trabalho e a ética. In: TEIXEIRA, Francisco J. S., OLIVEIRA, Manfredo A. (org.) **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez; Universidade Estadual do Ceará, 1998.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 87, p. 5-24, julho 2006.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria questão social em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês S., PEREIRA, Potyara A. P. (org). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; UERJ, 2002. p. 25-42.

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 77. Ano XXV São Paulo, mar. 2004, p. 54-62.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Núcleo de Assistência Social. **Plano Estadual de Assistência Social 2004-2007**. Curitiba, 2003.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **PLANO PLURIANUAL DO PARANÁ 2004-2007**. Curitiba, 2003

PARANÁ, Lei nº15.339, de 22 dezembro de 2006. Estima a receita e dispõe sobre a despesa para o exercício de 2007. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, 22 dez. 2006.

PNUD/ONU. **Desenvolvimento Humano e IDH**. 2007. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em 12 dez. 2007.

POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. São Paulo: Cortez. 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Desafios da Gestão democrática das políticas sociais**. In: Capacitação em serviço social e Política social. Brasília. Módulo 3, p 59-70, 1999

REVISTA DE SEGURIDADE SOCIAL. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita federal do Brasil. out./dez. 2007.

RELATÓRIO CONTÁBIL. Anexo I. Prefeitura Municipal de Rosário do Ivaí. 2007.

RICO, Elizabeth M.; RAICHELIS, Raquel D. (org). **Gestão social:** uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE. 1999. p. 9-16.

RODRIGUES, Maria A. M. F.; LIMA, Antonia J. Infância, pobreza e trabalho infantil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 90, p.58-81, junho 2007.

SADER, Emir. Direitos e Esfera Pública. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 77. Ano XXV São Paulo, mar. 2004, p. 5-10.

SALINAS, Dario. O Estado Latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e Política Social no Liberalismo.** São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Geórgia P. G. Mercado de trabalho e políticas públicas para a juventude. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 90, p.82-101, junho 2007

SARTI, CYNTHIA A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana R.; VITALE, Amália F. (org). Família: **Redes, Laços e Políticas Públicas.** 3 ed. São Paulo: Cortez: IEE-PUC-SP, 2007. p.21-38

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1999.

SEMERARO, Giovanni. Intelectuais "orgânicos" em tempos de pós- modernidade. In: **Cadernos CEDES**, v.26 n.70, UNICAMP: Campinas set. 2006.

SILVA, Ademir A. As relações Estado e sociedade civil e as novas formas de regulação social. In: **Capacitação em serviço social e política social.** Brasília. Módulo 2, p. 55-71, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da S.; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Lenir A. M. **Política Pública do Trabalho, Emprego e Renda no Brasil na década de 90 e sua interface com a política pública de assistência social, no Estado do Paraná**. São Paulo, 2005. 171 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.

SILVEIRA, Jucimeri I. Sistema Único de Assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema único de assistência social em debate**. São Paulo: Veras; Cipec, 2007

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço social e Sociedade**. São Paulo, n. 77, p.30-53, mar. 2004.

_____. **A menina LOAS**: Um processo de construção da Assistência Social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87, p 96-122, 2006.

UNICAMP. Assessoria de Comunicação e imprensa. Campinas, 2003. Disponível em <<http://www.indicedeexclusaosocial.unicamp.htm>>

VASCONCELOS, José R. (coord.); CASTRO, Demian. **Paraná: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos 90**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0624.pdf> acesso em 15 fev. 2006.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org)). **O desmonte da nação**: Um balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 91-114.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.56,p. 9-22, mar 1998.

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

TORRES, Iraldes, C. Primeiras damas e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. Política de Assistência social: Uma trajetória de avanços e desafios. **Cadernos ABONG**: São Paulo.nº 30. p. 39-54, nov. 2001

_____. Tendências da política de assistência social. **Serviço social e saúde**, v.3, n. 3. Campinas, , p 23 - 34, maio de 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Roteiro de Entrevista- Coordenador dos Serviços Socioassistenciais

APÊNDICE B- Roteiro de Entrevista- Membro da família de criança ou adolescente que freqüentam o serviço socioassistencial.

APÊNDICE C- Roteiro de Entrevista- Membro do Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS

APÊNDICE D- Quadro para caracterização dos serviços socioassistenciais

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Coordenador dos serviços socioassistenciais

1- Caracterização do sujeito

Tempo de trabalho na função?

Formação do coordenador

Desempenhava alguma função anteriormente?

2- Quais são os serviços ofertados? E à família?

3- Qual é o objetivo do serviço?

4- Quais as relações estabelecidas com outros serviços na área de assistência social? E ações intersetoriais?

5- Como é a relação com a família dos usuários?

6- Qual o trabalho desenvolvido pela equipe técnica?

7- Como é o planejamento das ações? E a avaliação?

8- O que considera como avanço no período que esta à frente deste serviço? E as dificuldades?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Membro da família de criança ou adolescente que freqüentam o serviço socioassistencial

1- Caracterização do sujeito

Quanto tempo a criança/adolescente freqüenta o serviço?

Quantas crianças da família são atendidas no serviço?

Qual o motivo pela qual a criança/adolescente freqüenta o serviço?

Quais atividades a criança/ adolescente está inserido?

2- Quais os pontos positivos dos serviços oferecidos?

3- Quais os pontos negativos dos serviços oferecidos?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Membro do Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS

1- Caracterização do sujeito

Há quanto tempo você está no Conselho Estadual de Assistência Social?

Qual sua formação?

Você atua profissionalmente em que local?

Qual a região que representa?

2- Como conselheira estadual, qual sua visão acerca da política de assistência social na microrregião de Ivaiporã? E dos serviços socioassistenciais de atendimento à criança e ao adolescente?

3- Você identifica mudanças após a aprovação da PNAS 2004?

4- Considera que houve avanços no atendimento à criança e ao adolescente na região?

5- E as maiores dificuldades para efetivação da política de assistência social na área da criança e do adolescente?

6- O que considera qualidade na perspectiva da política de assistência social quando se trata do atendimento a população usuária, no caso aqui, criança e adolescente e as famílias?

7- Observa se o trabalho dos serviços de atendimento à criança e ao adolescente realizam-se articulados a outros serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social? E ações intersetoriais?

8- O Conselho Estadual, enquanto instância de controle da política, tem efetivamente deliberado sobre a política de assistência social? Você enquanto conselheira observa as necessidades e demandas da região serem contempladas na Política estadual de assistência social?

Formulário para caracterização dos serviços

n. ordem	Município	Nome do serviço	Data da fundação	Gov	Não gov	Quantidade criança/adolescente por Faixa etária		Quantidade famílias	Quantidade famílias beneficiárias PBF
						7-10			
						10-12			
						12-15			
						15-17			
						7-10			
						10-12			
						12-15			
						15-17			
						7-10			
						10-12			
						12-15			
						15-17			
						7-10			
						10-12			
						12-15			
						10-12			
						12-15			
						15-17			

n. ordem	Município	Atividades desenvolvidas	Inscrição conselhos	nos	Representante conselho(s) (quais)	Parcerias

n. ordem	Município	Investimento mensal	Fontes investimentos	de	Estrutura física				Equipamento
					Prédio Próprio	tamanho	tipo const.	condição conserva	Descrição/quantidade

n. ordem	Município	n. funcionários	qualificação	Vinculo empregatício	Carga horária	Voluntários