

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ARILUCE FERREIRA VILLELA

**SUAS EM AVALIAÇÃO:
QUAIS IMPACTOS PARA QUAL POPULAÇÃO?**

**FRANCA
2012**

ARILUCE FERREIRA VILLELA

**SUAS EM AVALIAÇÃO:
QUAIS IMPACTOS PARA QUAL POPULAÇÃO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Área de Concentração: Serviço Social - Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Soraya Mustafa

FRANCA

2012

Villela, Ariluce Ferreira

Suas em avaliação: quais impactos para qual população? /
Ariluce Ferreirta Villela. – Franca : [s.n.], 2012
167 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Patrícia Soraya Mustafa

1. Serviço social – Políticas públicas e sociais – Brasil. 2.
Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Franca (SP).
I. Título.

CDD – 361.61

ARILUCE FERREIRA VILLELA

**SUAS EM AVALIAÇÃO:
QUAIS IMPACTOS PARA QUAL POPULAÇÃO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social - Trabalho e Sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Profa. Dra. Patrícia Soraya Mustafa

1º Examinador (a): _____

2º Examinador (a): _____

Franca, ____ de _____ de 2012.

*Dedico este trabalho aos meus pais, Silvio e Maria Lúcia.
O meu reconhecimento profundo e sincero pelo apoio sem medida.
O meu agradecimento eterno pelo incentivo incessante na realização
dos meus sonhos,
A minha admiração pelo empenho incansável para que eu pudesse
realizá-los!*

AGRADECIMENTOS

"Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe."
Clarice Lispector

Aqui, nesse momento, eu apenas agradeço, do mais profundo do meu coração.

Quero transmitir minha alegria e todo o meu reconhecimento.

Felicidade! De alguma maneira, quero compartilhá-la com todos aqueles que fizeram, fazem e sempre farão parte de mais uma porção da história da minha vida, principalmente nessa trajetória acadêmica.

Preciso dizer: Muito obrigada!

Sou grata a Deus, à minha família, aos meus amigos. Sou grata a pessoas que talvez nem saibam disso...

Então, agradeço!

Primeiramente a Deus, pelo dom eterno da vida! Por sempre estar comigo!

Aos meus pais, Silvio e Maria Lúcia, pela educação que a mim foi dispensada, pela formação que vocês me proporcionaram e pelo apoio sempre presente em todos os momentos de minha vida!

À minha irmã Ariana, meu cunhado Rafael e meu sobrinho João Victor, pelo carinho, amor e incentivo.

À minha orientadora Patrícia Soraya Mustafa, pela dedicação, compreensão, respeito e paciência. Hoje, consigo dimensionar ainda mais essas virtudes e assim, reconhecer que, uma grande porção de maturidade teórica e profissional que alcancei, deve-se à grandiosidade do exercício dessas virtudes em sua vida. Sempre serena, soube respeitar meu tempo de aprendizado e reflexão; soube compreender as adversidades pessoais que, por muitas vezes, afetaram meu desempenho acadêmico. Assim me conduziu e me guiou: com imensa competência teórica e crítica. Obrigada por fazer parte de mais essa conquista em minha vida!

Às minhas amigas: Nathalia Brant, Gabriela Masson, Roberta Stopa, Cristiane Lima, Michelle Silveira, Meire Santos e Simone Bordonal, pela convivência, incentivo, colaboração e amizade!!!

Aos meus colegas de trabalho da Agência da Previdência Social de Franca, pelo apoio e incentivo.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais (GEPPS), pelos muitos momentos de reflexão e discussão teórica.

Aos professores da pós-graduação: Prof. José Fernando, Profa. Raquel, Profa. Cirlene, Profa. Célia e Profa. Helen, pelos ensinamentos, atenção e contribuição em minha formação continuada. Em especial, aos professores, José Fernando e Raquel, que participaram da banca de qualificação e enriqueceram este trabalho com suas sugestões e críticas construtivas.

Aos meus colegas de turma, pelas ricas trocas no período inicial do mestrado.

À SEDAS e ao CMAS-Franca pela receptividade e disponibilidade com que me receberam; por como aceitaram a realização desta pesquisa. Em especial, aos assistentes sociais, Márcio e Lucinéia, pelo apoio e colaboração.

Às colegas assistentes sociais que intermediaram o meu contato com os sujeitos da pesquisa, pela ajuda inestimável.

A todas as pessoas entrevistadas, usuários e conselheiros da assistência social de Franca, por aceitarem, com grande disponibilidade, participar da minha pesquisa, enriquecendo-a com suas histórias e experiências de vida, tornando possível a minha aproximação com o objeto de estudo e favorecendo a reflexão.

À colega de GEPPS, Patrícia Souza, pela grandiosa colaboração na transcrição das entrevistas.

À Rosa, professora de espanhol, pelos ensinamentos dessa língua, por ter me mostrado muito da cultura espanhola e pela tradução do resumo deste trabalho.

Às bibliotecárias Eliana Cristina da Silva e Laura Jardim, pela atenção, disponibilidade e adequações à ABNT. E a todos os funcionários da UNESP campus de Franca.

À Raquel Lopes Caldeira Brant, pela colaboração e correção ortográfica.

Enfim, o meu muito obrigado a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho chegasse ao fim!

*Me preguntaron cómo vivía, me preguntaron
'sobreviviendo' dije, 'sobreviviendo'.
Tengo un poema escrito más de mil veces,
en él repito siempre, que mientras alguien
proponga muerte sobre esta tierra
y se fabriquen armas para la guerra,
yo pisaré estos campos sobreviviendo.
Todos frente al peligro, sobreviviendo,
tristes y errantes hombres, sobreviviendo.
Mercedes Sosa*

*Hermano dame tu mano, vamos juntos a buscar
una cosa pequeñita que se llama libertad.
Ésta es la hora primera, éste es el justo lugar,
abre la puerta que afuera la tierra no aguanta más.
Mercedes Sosa*

*Sólo le pido a Dios
que lo injusto no me sea indiferente [...]
Mercedes Sosa*

VILLELA, Ariluce Ferreira. **SUAS em avaliação:** quais impactos para qual população? 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

RESUMO

O Sistema Único de Assistência Social, aprovado em 2005, tem por objetivo efetivar a assistência social brasileira como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, melhorando o atendimento e gerando impactos positivos na vida de seus usuários. Assim, esse estudo objetivou avaliar o SUAS, no município de Franca/SP, após seis anos de sua implantação e implementação, desvendando os limites e avanços desse processo e os impactos imediatos e mediatos gerados nas condições de vida da população usuária de seus serviços. Para tanto, empreendeu-se um processo avaliativo centrado numa abordagem qualitativa, levando em conta a historicidade, o movimento e a dinâmica da realidade estudada, bem como os atores protagonistas de todo este processo. Foram realizadas entrevistas com seis conselheiros municipais de assistência social, quinze usuários atendidos nos equipamentos socioassistenciais CRAS e CREAS e com o secretário municipal de assistência social. Além disso, procedeu-se uma observação sistemática e participante no conselho municipal de assistência, no período de agosto de 2009 a dezembro de 2011. Esses procedimentos metodológicos, aliados ao aprofundamento teórico da temática, evidenciaram que a particularidade do município de Franca, revela aspectos da conjuntura nacional, em que a assistência social focaliza-se na pobreza extrema, devido à condução de uma política macroeconômica de cunho neoliberal. Em decorrência, observam-se a ausência de um financiamento suficiente para estruturar a rede socioassistencial conforme os parâmetros definidos pela legislação em vigor e a centralidade nos benefícios de transferência de renda. Desse modo, sem uma oferta diversificada de serviços e com um número insuficiente de profissionais para operacionalizar esta política, as famílias atendidas nos CRAS e CREAS não conseguem superar a condição de pobreza, sofrimento e privações a que estão submetidas.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social. avaliação. política de assistência social. políticas sociais. impactos.

VILLELA, Ariluce Ferreira. **SUAS en evaluación: ¿Qué impactos para qué población?** 2012. 167 f. Disertación (Maestría en Trabajo Social) – Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

RESUMEN

El Sistema Único de Asistencia Social, aprobado en 2005, tiene como objetivo hacer efectiva la asistencia social brasileña como un derecho de ciudadanía y de responsabilidad del Estado, mejorando el atendimento y generando impactos positivos en la vida de sus usuarios. Así siendo, ese estudio tuvo como objetivo evaluar el SUAS en el municipio de Franca/SP, tras seis años de su implantación e implementación, revelando los límites y avances de ese proceso y los impactos inmediatos y mediatos generados en las condiciones de vida de la población usuaria de sus servicios. Para tal, se inició un proceso evaluador centrado en un abordaje cualitativo, teniendo en consideración la historicidad, el movimiento y la dinámica de la realidad estudiada, así como los actores protagonistas de todo este proceso. Se realizaron entrevistas con seis consejeros municipales de asistencia social, con quince usuarios atendidos en los equipos socioasistenciales CRAS y CREAS y con el secretario municipal de asistencia social. Además, se procedió a una observación sistemática y participante en el consejo municipal de asistencia, en el periodo de agosto de 2009 a diciembre de 2011. Esos procedimientos metodológicos, aliados a la profundización teórica de la temática, evidenciaron que la particularidad del municipio de Franca revela aspectos de la coyuntura nacional en los que la asistencia social da enfoque a la extrema pobreza, debido a la conducción de una política macroeconómica de cuño neoliberal. En consecuencia, se observan la ausencia de una financiación suficiente para estructurar la red socioasistencial de acuerdo con los parámetros definidos por la legislación vigente, y la centralización en los beneficios de transferencia de renta. Asimismo, sin una oferta diversificada de servicios y con un número insuficiente de profesionales para operar esta política, las familias atendidas en los CRAS y CREAS no consiguen superar la condición de pobreza, sufrimiento, ni las privaciones a las que están sometidas.

Palabras Claves: Sistema Único de Asistencia Social. evaluación. política de asistencia social. políticas sociales. impactos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Localização do município de Franca.....	54
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de desenvolvimento humano municipal de Franca em 2000	59
Gráfico 2 - Distribuição das famílias entrevistadas, segundo participação dos programas de transferência de renda no rendimento familiar mensal	103
Gráfico 3 - Proporção de famílias, segundo a existência de infraestrutura urbana e acesso a rede de esgoto e coleta de lixo	106
Gráfico 4 - Proporção de famílias, segundo a existência de equipamentos sociais e rede de serviços nas proximidades da moradia	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de membros por família entrevistada	100
Tabela 2: Composição das famílias entrevistadas	101
Tabela 3: Renda mensal das famílias entrevistadas	101
Tabela 4: Necessidades satisfeitas e insatisfeitas através dos rendimentos percebidos pelas famílias entrevistadas	102
Tabela 5: Tempo de permanência em programas de transferência de renda das famílias entrevistadas	104
Tabela 6: Situação habitacional das famílias entrevistadas	105
Tabela 7: Tipos de edificação das residências das famílias entrevistadas ...	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Perfil dos Conselheiros Entrevistados	39
Quadro 2	Perfil dos Usuários Entrevistados	40
Quadro 3	Vulnerabilidade social da região administrativa de Franca – 2000	60

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEAF	Conselho de Entidades Assistenciais de Franca
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social de Franca
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DEPROS	Departamento de Promoção Social
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
EBES	Estados de Bem-Estar Social
EUA	Estados Unidos da América
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FATEC	Faculdade de Tecnologia de São Paulo
FDF	Faculdade de Direito de Franca
FHC	Governo Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
IRPF	Imposto de Renda sobre a Pessoa Física
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
ONG's	Organizações não governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDAS	Secretaria de Ação Social de Franca
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNESP	Universidade Estadual Paulista

UNI-FACEF	Centro Universitário de Franca
UNIFRAN	Universidade de Franca
UNISER	Unidade de Serviço Social

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	19
 CAPÍTULO 1 CONSTRUÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA	24
1.1 Bases teórico-metodológicas para a avaliação de políticas sociais	25
1.1.1 <i>O Materialismo histórico-dialético</i>	<i>27</i>
1.1.2 <i>Reflexões sobre a realidade social numa perspectiva materialista histórico-dialética</i>	<i>31</i>
1.1.3 <i>A avaliação da política de assistência social à luz da teoria marxiana</i>	<i>34</i>
1.2 Percurso metodológico	35
 CAPÍTULO 2 UMA ANÁLISE CONJUNTURAL DO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO	44
2.1 O cenário brasileiro contemporâneo: um retrato do governo Lula e Dilma	45
2.2 O Lócus da Pesquisa: a particularidade do município de Franca/SP	53
2.2.1 <i>Perfil socioeconômico de Franca: síntese de alguns indicadores</i>	<i>58</i>
2.2.2 <i>Percorrendo os caminhos da assistência social francana: breves apontamentos históricos</i>	<i>62</i>
 CAPÍTULO 3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: REFLEXÕES DE UMA ANÁLISE CRÍTICA	66
3.1 Discussões conceituais sobre a configuração recente da assistência social brasileira	67
3.1.1 <i>A Seguridade Social brasileira e o ataque neoliberal: universalidade X focalização</i>	<i>72</i>
3.1.2 <i>O Liberalismo Clássico: as origens históricas da defesa do direito de liberdade e propriedade</i>	<i>79</i>
3.1.3 <i>A particularidade da concepção de assistência social inscrita na PNAS e SUAS</i>	<i>85</i>
3.2 Paradoxos e contradições da política nacional de assistência social	88

CAPÍTULO 4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-SUAS NO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP	99
4.1 Caracterização das famílias entrevistadas: a inferência dos dados quantitativos	100
4.2 A implementação do SUAS no município de Franca: os depoimentos dos sujeitos	108
<i>4.2.1 Assistência Social em Franca: Serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos</i>	<i>109</i>
<i>4.2.2 Assistência Social em Franca: impactos imediatos e mediatos gerados nas condições de vida da população usuária</i>	<i>116</i>
<i>4.2.3 Assistência Social em Franca: a questão do financiamento</i>	<i>120</i>
<i>4.2.4 Assistência Social em Franca: a gestão na perspectiva do SUAS</i>	<i>125</i>
<i>4.2.5 Assistência Social em Franca: aspectos do controle social democrático</i>	<i>135</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	148
APÊNDICES	
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada com os usuários atendidos pelo CRAS/CREAS	157
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada com os conselheiros municipais de assistência social	158
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada com o secretário municipal de assistência social	159
APÊNDICE D - Roteiro de observação sistemática e participante no conselho municipal de assistência social	160
APÊNDICE E - Questionário de entrevista estruturada com os usuários atendidos pelo CRAS/CREAS	161
APÊNDICE F - Autorização para gravação das entrevistas	165
ANEXO	
ANEXO A - Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)	167

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A assistência social brasileira permaneceu por longo tempo no campo da “não-política”, marcada pelas relações de favor, caridade, clientelismo e mandonismo. Assim, a literatura especializada sobre essa área aponta a Constituição Federal de 1988 como o grande marco legal da assistência social no Brasil. Isso inseriu-a no campo das Políticas Sociais, inscrevendo-a como política pública de Seguridade Social, ao lado da saúde e previdência social.

Entretanto, apenas em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é que a assistência social brasileira passa a ter um desenho institucional e, por conseguinte, uma regulação legal. Essa demora na regulamentação da assistência social está relacionada à conjuntura nacional, conforme explicam Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 34):

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos.

Seguindo esse curso lento, somente em 1998 foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social e, “[...] ainda assim apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária” (COUTO et al, 2011, p. 35) que apoiava-se em práticas filantrópicas e focalizadas.

Em meio a esse contexto, já emergia um debate a respeito da importância de um sistema de assistência social. Prova disso é a existência de uma parte dedicada à argumentação favorável à criação de tal sistema, em um texto elaborado por vários estudiosos, em defesa da inclusão da assistência como política pública de seguridade social na Constituição Federal de 1988 e apresentado ao senador Almir Gabriel, relator da Comissão da Ordem Social da Assembleia Nacional Constituinte. Ilustrando essa afirmação, Sposati, Falcão e Teixeira (1991, p. 107) citam o trecho mencionado:

4. O detalhamento da assistência social deveria incluir alguns pontos cruciais, como:

a) A criação de um sistema de assistência social. Todas as análises da política assistencial identificam na fragmentação, descoordenação e superposição dos programas uma das causas de sua baixa

eficácia, predomínio das práticas clientelistas e incapacidade de articulação política. [...] A garantia de um sistema de assistência social com funções normativas e de controle minimizaria a situação atual, na qual são criados programas e destinados recursos à área assistencial (caso da Seag) à margem do aparelho institucional, sobre os quais a sociedade não tem o menor controle. Além disso, reforçaria o papel de controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas, cuja prática histórica também demonstra a total inexistência de mecanismos de avaliação e controle.

b) O sistema de assistência social deverá ser organizado de forma descentralizada, garantindo a participação das entidades representativas da população na sua gestão. Atualmente as instituições são centralizadas e burocratizadoras, o que, além de aumentar o custo dos programas, torna-os inadequados e inviabiliza o controle social.

Em 1993, no texto da LOAS, em seu capítulo III, que dispõe sobre a organização e gestão da política de assistência social, também houve um primeiro apontamento legal em direção ao sistema único. Assim, no artigo 6º consta:

Art. 6

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.(BRASIL, 1993, on line).

Contudo, apenas em 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília e diante de um debate profícuo e amadurecido, surgem como principais deliberações a construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No ano seguinte, aprovou-se a Nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, por fim, em julho de 2005, o SUAS ganha concreticidade na nova Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).

A PNAS e o SUAS vieram com o propósito de materializar o conteúdo da LOAS, “[...] objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado”. (BRASIL, 2005, p. 13). Dessa forma, buscam organizar, em todo o território nacional, as ações socioassistenciais, estabelecendo um modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação entre os três entes federativos. Além disso, conceituam os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais,

especificando-os e unificando a nomenclatura a ser utilizada pela rede de assistência social, tomando-se por referências a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

Conforme as diretrizes contidas na PNAS e SUAS, a construção de uma rede socioassistencial forte, estruturada, integrada com as demais políticas setoriais e unificada em suas ações e nomenclaturas é uma das condições essenciais para superarmos a histórica fragmentação, pulverização e superposição de ações no campo da assistência social.

Portanto, trata-se de uma proposta que objetiva melhorar o atendimento e gerar impactos positivos na vida de seus usuários. Assim, após 06 anos de sua implantação e implementação, torna-se necessário avaliar esse processo, desvendando seus limites, entraves, avanços, possibilidades e impactos imediatos e mediatos gerados nas condições de vida da população usuária de seus serviços.

Nessa direção, este estudo objetiva avaliar o processo e o impacto da implementação do SUAS, no município de Franca/SP, buscando respostas aos seguintes questionamentos: como esse processo de efetivação do SUAS é visto pelos usuários da política de assistência social do município de Franca? Quem são esses usuários? As pessoas que buscam o atendimento, na área socioassistencial, possuem algum tipo de conhecimento sobre o SUAS? O SUAS está gerando impactos positivos nas condições de vida desta população? O que essas pessoas observaram em relação a mudanças, desde a implementação do SUAS?

O interesse em estudar esta temática surgiu de inquietações resultantes de uma primeira investigação (financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP), realizada no ano de 2008, quando se avaliou o processo de implantação do SUAS, no município de Franca/SP, revelando se o mesmo estava sendo materializado conforme as diretrizes e eixos estruturantes da NOB/SUAS e PNAS.

A avaliação e o monitoramento desse processo são de suma importância para o Serviço Social, enquanto profissão que possui uma inserção majoritária neste espaço sócio-ocupacional, pois visa contribuir com a leitura crítica dessa realidade, de modo a garantir uma prática lúcida e comprometida com os direitos da população usuária.

Apoiando-se na teoria social crítica, a pesquisa foi conduzida por procedimentos metodológicos, baseados numa abordagem histórica, política e

dialética do objeto de estudo. Assim, buscou-se negar a concreticidade imediata da realidade estudada (embora tenha sido ela mesma a motivação desse processo investigativo), de modo a possibilitar sua reconstrução como concreto pensado.

Desse modo, o primeiro capítulo **“Construções teórico-metodológicas da pesquisa”**, explicita os fundamentos teóricos e metodológicos da avaliação de políticas sociais adotada nesta investigação científica, que se pautam no método materialista histórico-dialético. Na sequência, o capítulo apresenta o caminho metodológico percorrido no decorrer da pesquisa, pontuando as etapas que perpassaram a construção deste trabalho.

Já o capítulo 2, **“Uma análise conjuntural do cenário contemporâneo”**, realiza uma leitura crítica das realidades nacional e local, onde se situa o objeto de estudo investigado. Busca compreender a relação entre Estado e sociedade civil e os rebatimentos da política econômica na área social, sobretudo, no campo assistencial.

O capítulo 3, denominado **“Política Nacional de Assistência Social: reflexões de uma análise crítica”** propõe uma reconstrução da definição de assistência social, tendo em vista a constatação da persistência de visões que a relacionam às práticas de ajuda e favor nos depoimentos da pesquisa de campo. A partir de uma análise do movimento das políticas sociais, na realidade contemporânea, especialmente, da assistência social, desvenda algumas contradições e paradoxos na proposta de gestão da PNAS e SUAS.

O último e quarto capítulo, **“A assistência social pós-SUAS no município de Franca/SP”**, caracteriza as famílias entrevistadas, de modo a ilustrar, com dados quantitativos, as condições de vida dessas pessoas. Ainda, analisa a política de assistência social em Franca, após a implementação do SUAS, a partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados.

Por fim, nas considerações finais, procurou-se sintetizar os desvelamentos obtidos com o processo investigativo realizado, na perspectiva de contribuir para o debate sobre a implementação do SUAS.

CAPÍTULO 1

CONSTRUÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA

1.1 Bases teórico-metodológicas para a avaliação de políticas sociais

A avaliação de políticas sociais é um processo complexo, extenso e sistemático de valoração ou julgamento, que geralmente é influenciada pela subjetividade dos indivíduos envolvidos.

Nesse sentido, a avaliação de políticas está atrelada a concepções diferenciadas do que seja o bem-estar humano e social, envolvendo princípios de igualdade, justiça social, democracia, que se condensam na garantia, ou não, da cidadania, o que permitiria, inclusive, a definição de prioridades em meio a estes princípios. É a abordagem destas questões que permitem a avaliação política das políticas, a qual irá nortear o que se deve ou não, considerar na implementação de determinada política para se medir as mudanças por ela provocadas. (ALVES, 2009, p. 150).

Mediante isso e diante de uma análise conjuntural brasileira, que denuncia a adoção do modelo neoliberal (seletivo e focalizado) na condução das políticas sociais desde a década de 1990, são cruciais aos sujeitos que “avaliam” tais políticas, uma leitura crítica da sociedade contemporânea e a opção por:

[...] processos avaliativos que não se limitem somente ao controle de resultados quantitativos, mas, sobretudo qualitativos, que expressem a mediação do que mudou no grau de qualidade de vida, no acesso a renda e trabalho, no nível de politização e de ocupação dos espaços públicos dos usuários desses serviços, entre outros aspectos, sob uma perspectiva fundamentalmente crítica e transformadora. (ALVES, 2009, p. 151).

Vale destacar, porém, que essa defesa por uma avaliação qualitativa não pretende negar a contribuição das avaliações quantitativas que possibilitam medir alguns aspectos, como por exemplo, o custo-benefício de determinada política pública e, por conseguinte, indicar melhorias no gasto público, caso os dados obtidos sejam apropriados numa perspectiva crítica. Em outras palavras, não pretende-se sobrepor o método qualitativo ao quantitativo, mas sim, reivindicar por uma apropriação dos dados e uma leitura da realidade numa perspectiva crítica e de totalidade.

A opção pela avaliação qualitativa tem por objetivo o desenvolvimento de “[...] um processo de interpretação e explicação, levando em conta a historicidade, o movimento, a dinâmica da realidade social” (ALVES, 2009, p. 152-153) e os atores-protagonistas de todo este processo e, se contrapõe à predominância exclusiva de métodos econômicos, fundamentados em concepções positivistas, estritamente

quantitativos que se mostram insuficientes para dar conta da complexidade das políticas sociais.

No Brasil, segundo Boschetti (2009a, p. 578), “[...] a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos de 1970, com mais ênfase nos anos de 1980 e de 1990,” em decorrência das exigências de apresentação de custo-benefício para o financiamento de programas e projetos. Isso, na verdade, contribuiu para a redução dos gastos sociais e modificação dos investimentos numa perspectiva neoliberal. No entanto, ainda que os métodos de avaliação de políticas sociais surjam com o objetivo de tornar essas políticas mais eficientes e eficazes, com o discurso da “otimização dos recursos públicos”, os mesmos, dependendo do modo em que forem apropriados, também podem demonstrar, por exemplo, os limites do financiamento.

Sendo assim, criticando estes modelos de avaliação que apenas objetivam medir a eficiência e eficácia das políticas sociais, através da aplicação acrítica de métodos e técnicas, sem uma análise conjuntural do papel do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais; Boschetti (2009a, p. 576) propõe “[...] uma perspectiva de análise que situa a avaliação das políticas sociais nas contraditórias relações entre Estado e sociedade no capitalismo”.

Muitos desses estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade. (BOSCHETTI, 2009a, p. 578).

Nessa perspectiva, Adriana Alves (2009), após minucioso estudo sobre as formas contemporâneas de avaliação das políticas de assistência social no Brasil, apresenta uma proposta de avaliação da política de assistência social orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana, defendendo um processo avaliativo que contenha valores constitucionais e da LOAS como parâmetros de contrastação com a sua efetivação na realidade.

Estando as políticas sociais situadas no contexto contraditório das relações sociais do mundo capitalista, este estudo vem fundamentar a afirmação, no entender desta pesquisadora, de que a teoria social marxiana fornece os

elementos que irá possibilitar o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa. (ALVES, 2009, p. 246).

Este trabalho fundamenta-se nestas proposições e, portanto, torna-se necessário tecer algumas considerações sobre o materialismo histórico-dialético, método que irá orientar as análises desta pesquisa.

1.1.1 O Materialismo histórico-dialético

O materialismo histórico-dialético - ancorado em uma perspectiva ontológica - tem por fundamento o fato concreto, que é a existência de indivíduos humanos: a produção da própria vida material.

[...] o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos. (ENGELS; MARX, 1986, p. 39, grifo do autor).

Diante disso, os homens, ao desenvolverem sua produção material, transformam também seu pensar e os produtos de seu pensar, ou seja; “Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”. (ENGELS; MARX, 1986, p. 37). E aqui vale ressaltar que essa prioridade da realidade sobre a consciência não deve ser relacionada a uma prioridade hierárquica, sob pena de uma interpretação errônea do método marxiano; ela é pura e simplesmente uma prioridade ontológica, da qual se quer dizer que não existe consciência sem ser. Ou ainda que, para existir consciência, é necessária, primeiramente, a existência de um ser. Em outras palavras, a realidade existe em si, sem depender do nosso conhecimento sobre ela.

Portanto, para a análise da realidade numa perspectiva marxiana;

[...] não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, e tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens em carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também

o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. (ENGELS; MARX, 1986, p. 37).

Em síntese, do ponto de vista materialista de Engels e Marx, as ideias de toda ordem – religiosas, filosóficas, morais, jurídicas, artísticas e políticas – não se desenvolvem por si mesmas como entidades substantivas; tais ideias não possuem existência própria, mas sim derivam do substrato material da história. Então, partindo do pressuposto de que o ponto de partida da história não são as ideias dos homens, mas sim a própria existência de indivíduos humanos, o percurso metodológico deste método terá por princípio a realidade material e o trabalho como sua categoria central de análise, ou seja, a mediação fundamental para o entendimento da realidade.

O trabalho, portanto, enquanto formador de valores-de-uso, enquanto trabalho útil é uma condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade; é uma necessidade natural eterna, que tem função de mediatizar o intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza, ou seja, a vida dos homens. (MARX, 1903, p. 9 apud LUKÁCS, 1979, p. 16).

Esse procedimento metodológico busca empreender uma análise da realidade social para além da aparência, desvendando a essência dos fenômenos; entretanto, para Marx, essa essência encontra-se em movimento, pois se constrói e se reconstrói nas relações do homem com o mundo. A realidade é um todo que se desenvolve e se cria, ou em outras palavras, não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua criação, estrutura e gênese. O todo não se mostra como mera somatória das partes, nem tampouco como uma estrutura rígida e formalizada sem interação com as partes. Ao contrário, o formato do todo se cria e se recria mediante sua relação dialética com as partes e estas entre si.

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de uma interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes. (KOSIK, 2002, p. 50).

Essa perspectiva de totalidade concreta – que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo – é o princípio metodológico da investigação dialética marxista da realidade social. Em outras palavras, a relação com o todo se

torna a determinação condicionante da forma como se objetiva o fenômeno e/ou objeto.

Um negro é um negro. Só em certas condições é que ele se torna escravo. Uma máquina de fiar algodão é uma máquina de fiar algodão. Só em certas condições é que ela se converte em *capital*. Fora dessas condições, deixa de representar capital, assim como o ouro por si só não representa *dinheiro* ou açúcar, o *preço* do açúcar. (MARX, 1987, p. 31).

Entretanto, a realidade não se mostra como uma totalidade concreta na imediatez do real que, segundo Kosik (2002), é o plano da “*pseudoconcreticidade*” ou falsa concreticidade. O real não está imediatamente dado, pois os fenômenos imediatos não mostram a sua essência concreta ou sua particularidade ontológica. Mas, aparecem no plano imediato como fatos isolados que possuem autoexplicação. Assim, para desvendar a realidade, ou compreender um fato/fenômeno na perspectiva da totalidade concreta, é preciso arrancar esses fenômenos de sua forma imediatamente dada, encontrando as mediações pelas quais eles podem ser relacionados à sua particularidade ontológica. Para tanto, a forma metodológica histórico-dialética que nos possibilita essa compreensão do real como concreto e, como tal, síntese de várias determinações, ou unidade do múltiplo (para usar as palavras de Marx) é a tríade categorial: singularidade, universalidade e particularidade.

A singularidade corresponde à forma pela qual o real se revela no imediato e, a universalidade são todos aqueles aspectos mais amplos que interagem e se expressam na esfera singular. Já a particularidade corresponde ao campo de mediações (e/ou conexões) do universal com o singular e vice-versa. Essa tríade categorial dialética é uma herança de Hegel, porém, para o materialismo histórico-dialético a mesma parte do real/realidade e não do pensamento/divino.

Portanto, diante de um fato real e objetivo, deparamos com a singularidade, pois este fato se apresenta imediata e aparentemente como algo singular que parece explicar a si mesmo. Essa singularidade imediata é negada e superada por sua conexão com a universalidade, através do processo de generalização. Essa generalização se dá por meio da abstração do pensamento, ancorada ao próprio movimento do real. Assim, esse singular se torna uma generalização indeterminada, pois esses condicionantes universais tanto valem para este singular como para inúmeros outros. Dessa forma, ainda não se determina e não se resgata a sua

verdadeira concreticidade. Assim, para que esse universal abstrato ganhe concretude no singular, é preciso que ele vá perdendo a sua generalidade indeterminada; ou seja, ele deve ir negando e superando essa generalidade, em busca de aspectos universais determinados que possam ser capturados pela razão, na esfera da universalidade. Ao mesmo tempo, também estão presentes na esfera da singularidade, ou seja, aquilo que era universal se torna particular sem perder seu caráter de universalidade, nem tampouco sua dimensão de singularidade.

A realidade é, portanto, o ponto de partida e chegada desse método. Conforme pode ser observado em um exemplo do próprio Marx (1989, p. 409-410):

A população é uma abstração se deixo de lado as classes que a compõem. Estas classes são, por sua vez, uma palavra vazia se ignoro os elementos sobre os quais repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital, etc. Estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços, etc. O capital, por exemplo, não é nada sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços, etc. Se começasse, portanto, pela população, elaboraria uma compreensão caótica do todo e por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; do concreto representado, chegaria a abstrações [universalidades] cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples. Chegado a este ponto, teria que voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas desta vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas.

E aqui, cabe enfatizar a diferença entre o método marxiano e o empirismo de cunho positivista, conforme alerta Lukács (1979, p. 23):

Decerto, todas as vezes que se parte dos fatos, que se recusam as conexões construídas em abstrato, pode-se dizer - com muita imprecisão - que se trata de empirismo; mas esse termo, inclusive no sentido corrente, compreende atitudes extremamente heterogêneas diante dos fatos. O velho empirismo possuía um caráter ontológico frequentemente ingênuo: era ontológico enquanto assumia como ponto de partida o insuperável caráter de ser dos fatos dados; e era ingênuo porque se limitava por princípio a esse caráter imediatamente dado e não se preocupava com as mediações ulteriores, frequentemente deixando de lado até mesmo as conexões ontológicas decisivas. Só no empirismo que nasce sobre uma base positivista ou mesmo neopositivista é que essa ontologia ingênua, acrítica, desaparece para dar lugar a categorias manipulatórias construídas abstratamente.

Dessa forma, o método marxiano de conhecimento da realidade (que emerge do próprio movimento do real) busca apreender essa rica totalidade de múltiplas determinações e relações de um dado fenômeno social, através de inúmeras mediações que tornam mais claros os elementos universais materializados neste

singular, por meio das particularidades. Assim, o materialismo histórico-dialético se coloca crítico e revolucionário, pois, na medida em que vê o homem como ser social, sujeito e objeto da história, afirma a impossibilidade de separar pensamento e ação nos homens. Retira qualquer sombra de imutabilidade dos fatos, tornando possível a unidade entre teoria e práxis (condição prévia da função revolucionária da teoria) mediante a relação da consciência com a realidade material.

1.1.2 Reflexões sobre a realidade social numa perspectiva materialista histórico-dialética

Conforme Marx e Engels nos Manuscritos Econômico-Filosóficos (2004), na Ideologia Alemã (1986) e em O Capital (2010a), a economia política encontra no trabalho a base da atividade econômica, por meio da qual a riqueza social é produzida. Em outras palavras, o trabalho é a atividade pela qual o homem produz e reproduz sua existência e, assim, transforma a natureza, transformando a si mesmo como ser coletivamente produzido. Configura-se, desta forma, como categoria fundante do ser social, ou seja, atividade por meio da qual o homem supera sua condição de ser biológico e, que portanto, constitui a base da organização da sociedade e o elemento propulsor da história.

Dessa forma, a história está em constante construção pelos homens que, em determinados períodos, encontram-se em determinadas condições materiais de vida. Essas condições, por sua vez, estabelecem-se em determinada estrutura econômica da sociedade, já que o trabalho é o responsável por configurar a vida material; assim, a estrutura econômica da sociedade é um elemento condicionante da história.

O fato, portanto, é o seguinte: indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si relações sociais e políticas determinadas. É preciso que, em cada caso particular, a observação empírica coloque necessariamente em relevo – empiricamente e sem qualquer especulação ou mistificação – a conexão entre a estrutura social e política e a produção. A estrutura social e o Estado nascem constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas destes indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas tal e como *realmente* são, isto é, tal e como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de sua vontade. (ENGELS; MARX, 1986, p. 35-36, grifo do autor).

Nos marcos do modo de produção capitalista, a riqueza social, ou seja, o conjunto de bens materiais produzidos pela sociedade para sua reprodução social, não é socialmente dividida. Ao contrário, produz divisão da sociedade em duas classes sociais: a dos donos dos meios de produção que se apropriam dos bens produzidos pelo proletariado e a dos proletariados que, por meio do trabalho, transformam os meios de produção – compostos pelas forças produtivas (objetos do trabalho, força do trabalho) – em mercadoria.

A partir da própria economia nacional, com suas próprias palavras, constatamos que o trabalhador baixa à condição de mercadoria e à de mais miserável mercadoria, que a miséria do trabalhador põe-se em relação inversa à potência (*Macht*) e à grandeza (*Grösse*) da sua produção, que o resultado necessário da concorrência é a acumulação de capital em poucas mãos, portanto a mais tremenda restauração do monopólio, que no fim a diferença entre o capitalista e o rentista fundiário (*Grundrentner*) desaparece, assim como entre o agricultor e o trabalhador em manufatura, e que, no final das contas, toda a sociedade tem de decompor-se nas duas classes dos *proprietários* e dos *trabalhadores* sem propriedade. (MARX, 2004, p. 79, grifo do autor).

Nesse modo de produção, os donos do capital garantem sua acumulação expansiva por meio da apropriação da *mais-valia*, que é o quantum de trabalho empregado na produção da mercadoria, cujo resultado não retorna ao trabalhador. Em outras palavras, é o trabalho excedente não pago. Assim, essa mercadoria irá se transformar em capital, que por sua vez, resulta numa maior concentração da riqueza social. Portanto, para Marx, nesse modelo de sociedade capitalista sempre haverá injustiça social, pois o operário produz para o seu patrão mais do que o seu próprio custo para a sociedade. O capitalismo, portanto, apresenta-se necessariamente como um regime econômico de exploração, sendo a *mais-valia* a lei fundamental desse sistema.

O segundo período do processo de trabalho, quando o trabalhador opera além dos limites do trabalho necessário, embora constitua trabalho, dispêndio de força de trabalho, não representa para ele nenhum valor. Gera a mais-valia, que tem, para o capitalista, o encanto de uma criação que surgiu do nada. A essa parte do dia de trabalho chamo de tempo de trabalho excedente, e ao trabalho nela despendido, de trabalho excedente. Conceber o valor como simples solidificação do tempo de trabalho, apenas como trabalho objetivado, é tão essencial para seu conhecimento geral quanto, para o da mais-valia, ver nela simples solidificação do tempo de trabalho excedente, trabalho excedente objetivado. Só a forma em que se extrai do produtor imediato, do trabalhador, esse trabalho excedente distingue as diversas formações econômico-sociais, a sociedade da escravidão, por

exemplo, da sociedade do trabalho assalariado. (MARX, 2010a, p. 253-254).

Essa relação produtiva, explicitamente desigual, não gera apenas *mais-valia*, mas também produz relações de classes marcadamente contraditórias, que por sua vez, manifestam-se no cotidiano por meio de diversas problemáticas sociais, que devido à tensão entre o movimento da realidade e as representações sociais que o expressam, apresentam-se como processos isolados e autônomos. Portanto, essa dinâmica capitalista permanece obscura na realidade imediata e, assim, oculta a gênese da (re)produção da *questão social*, metamorfoseando-a em diversos fragmentos ou autônomas “questões sociais”, independentes entre si. Sobre esse processo contraditório entre trabalho e (re)produção das relações sociais na sociedade capitalista, Iamamoto (2008, p. 65, grifo do autor), ao analisar a teoria de Marx, salienta:

A tese expressa nos *resultados do processo imediato de produção* (Marx, 1971) é a de que, em seu processo de reprodução, a sociedade capitalista desenvolve as forças produtivas sociais do trabalho e faz crescer, frente ao trabalhador, como capital, a riqueza acumulada alheia que o domina, que é por ele produzida e reproduzida. No mesmo movimento desenvolve-se sua pobreza, sujeição e indigência subjetiva. São resultados simultâneos: o esvaziamento do trabalhador e a plenitude do capital.

Portanto, ao se realizar uma leitura da sociedade contemporânea numa perspectiva materialista histórico-dialética, constata-se que o resultado das relações produtivas vigentes tem sido o agravamento da exploração, marcada pela precarização das relações de trabalho contemporâneas. Hoje, observa-se, um aumento da terceirização, informalidade e destruição de postos de trabalho, principalmente na indústria e na agricultura, o que gera uma consequente precariedade nas condições materiais de amplas parcelas da população.

Adotar essa leitura é imprescindível para a devida compreensão de que as políticas sociais se encontram nesse contexto contraditório do mundo capitalista, o que equivale dizer que:

[...] o entendimento que se tem sobre política social é aquele que capta seu fundamento contraditório e histórico, ou seja, de um lado representa um recurso do Estado burguês para a contenção dos movimentos populares ameaçadores da ordem, seja reprimindo-os, seja se antecipando a eles, para a perpetuação de sua hegemonia; por outro lado, e, contraditoriamente, as políticas sociais representam conquistas históricas

da classe trabalhadora organizada, a materialização, na medida dos interesses do capital, do atendimento de suas necessidades de reprodução. Porém, é fato que as políticas sociais não são desenvolvidas para provocar a transformação das determinações estruturais que precarizam as condições de vida das classes subalternas, mas para apenas minimizar este contexto de privações materiais e sociais. (ALVES, 2009, p. 255).

É, pois, nessa direção, que entende-se a teoria social marxiana e seu método como indispensáveis para fornecer elementos fundamentais para a construção de categorias de análise, capazes de promover um processo avaliativo mais politizado e comprometido com a historicidade e dinâmica real da vida social.

1.1.3 A avaliação da política de assistência social à luz da teoria marxiana

De acordo com Netto (2003, p. 10-17 apud ALVES, 2009, p. 253, grifo do autor), a teoria marxiana contribui para a avaliação das políticas sociais tanto teórica como metodologicamente:

[...] as contribuições teóricas da teoria marxista para a avaliação das políticas sociais são as seguintes: visão rigorosa da relação entre Estado e Sociedade Civil; apreensão dos rebatimentos da política econômica sobre a política social; compreensão teórico-política da gênese e desenvolvimento da "questão social". Quanto às contribuições metodológicas [...] destaca três procedimentos: 1) compreender o movimento da política em questão com a dimensão macroeconômica; 2) estudar a formulação da política social a partir das forças políticas que estiverem presentes e protagonizaram esta formulação, o que dará clareza efetiva de sua articulação com a economia; 3) localizar a articulação ou a inarticulação do programa com outros projetos e com outras políticas em termos de estrutura institucional e organizacional.

Seguindo por esse caminho, as avaliações da política de assistência social devem: - apreender as novas e atuais expressões da questão social, situando-a no campo da luta de classes, na relação contraditória entre capital e trabalho; - desmistificar as relações entre Estado e sociedade civil e, - reconhecer os limites e apontar as possibilidades da assistência social em particular, ultrapassando a sua imediatez e inserindo-a no contexto macroeconômico atual. Além disso, citando Adriana Alves (2009, p. 257):

As avaliações da política de assistência social devem considerar a totalidade das necessidades de emancipação humana e política que não perpassam apenas a dimensão material, mas também espiritual (educação, cultura, lazer, por exemplo). Então, se a avaliação é tomada neste sentido, é também produção do conhecimento, condição necessária para as mudanças políticas e culturais.

Para tanto, é preciso realizar sucessivas aproximações à realidade social estudada de modo a desvendar a essência dos fenômenos aparentes. No campo da política de assistência social são imperativas, sobretudo, aproximações diretas com as condições de vida das populações demandatárias dos serviços socioassistenciais, elucidando a forma pela qual estas pessoas vivem cotidianamente e o que pensam as famílias atendidas pela assistência social.

Portanto, a condução de processos avaliativos da política de assistência social orientados pelo materialismo histórico-dialético possibilitará:

[...] o desvendamento de sua aparência reificante, para de sua essência extrair elementos que poderão servir para fundamentar a construção de contrapropostas às ações governamentais no âmbito da política de assistência social, de forma que não reiterem práticas pontuais e imediatistas, mas que estejam voltadas para a transformação das condições de vida da população usuária, não em seus aspectos imediatos, mas em sua essência e fundamento, com um sentido claramente de classe: o da classe proletária. Portanto, se a avaliação é conduzida pela razão dialética, poderá ser transformada em instrumento capaz de reproduzir o real, no nível da consciência e das reflexões, como “*concreto pensado*”, tendo, pois, neste momento, reconstruído seu objeto de investigação. (ALVES, 2009, p. 262-263).

1.2 Percurso metodológico

No desenvolvimento desta pesquisa utilizou-se a metodologia de avaliação *ex-post*, ou avaliação de impactos e processos posteriores à execução de políticas sociais. Inserida numa ótica de totalidade e orientada por uma perspectiva histórica e dialética. Sendo assim, buscou-se compreender a realidade social estudada para além de sua imediatricidade e objetivou-se encontrar na parte a compreensão e a relação com o todo e vice-versa, relacionando e tentando explicar as causas, origens, relações, mudanças, possíveis consequências e soluções do objeto de estudo em questão, mediante sucessivas aproximações da realidade, pois segundo Rico (1998, p. 88):

É preciso uma concepção totalizante da avaliação que busque apreender a ação desde a sua formulação, implementação, execução, resultados e impactos. Não é uma avaliação apenas de resultados, mas também de processos. Não é uma avaliação que apenas mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados, impactos.

Dessa maneira, no processo investigativo, escolheu-se o método qualitativo, por ter sido considerado o mais apropriado aos objetivos desta pesquisa. Segundo alguns teóricos do assunto, esse método busca uma maior aproximação com o objeto de estudo, possibilitando uma melhor compreensão dos significados que podem estar ocultos nas relações sociais historicamente estabelecidas. Nesse sentido, Minayo (1999, p. 21-22), explica que a pesquisa qualitativa:

[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível da realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de 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 à operacionalização de variáveis.

Para tanto, buscou-se informações e embasamentos teóricos em livros, revistas, artigos, periódicos, decretos, normas, apostilas, legislações e *websites*, sobre os assuntos relacionados ao tema, pois de acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 55), a análise de documentos:

[...] vem se constituindo em relevante estratégia metodológica, a partir da contribuição de várias ciências sociais. Para a avaliação de política pública, este tipo de metodologia é usado como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados. Permite tomar em consideração o contexto sócio-político-econômico no qual a política setorial é formulada e implementada; possibilita, ainda, contemplar as características da clientela visada e suas necessidades e expectativas.

A pesquisa bibliográfica perpassou todas as etapas desta investigação, sendo executada mediante a seleção dos materiais pertinentes, leitura analítica e fichamento dos dados, informações e afirmações importantes. Já a pesquisa de campo desenvolveu-se de duas maneiras: através de entrevistas junto a alguns protagonistas do processo de implementação do SUAS na cidade de Franca, realizadas entre os meses de outubro a dezembro de 2011 e por meio da observação sistemática e participante no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, no qual a pesquisadora participou como conselheira suplente, representando o poder público, no segmento Previdência e Seguridade Social, de agosto de 2009 a dezembro de 2011.

Como instrumento para a coleta de dados, utilizou-se de entrevistas diretas, individuais e semiestruturadas, ou seja, entrevistas com a presença do entrevistador

e entrevistado. Seguiu-se um roteiro previamente elaborado, porém respeitou-se a autonomia do entrevistador em proceder com as alterações necessárias à melhor condução da entrevista, de modo a capturar com maior riqueza e profundidade os dados necessários à análise proposta. Os instrumentais utilizados na pesquisa de campo encontram-se nos apêndices deste trabalho. Ressalta-se que os roteiros utilizados permitiram uma grande liberdade nas respostas, assim como múltiplas conduções da entrevista por parte da pesquisadora.

A seleção do universo da pesquisa teve como preocupação primordial o grau de envolvimento que os sujeitos têm com a política de assistência social no município, desde os anos anteriores à implantação do SUAS, até os dias atuais. Assim, delimitou-se como sujeitos a serem entrevistados: dezoito usuários da rede de proteção social de Franca, compreendendo três usuários de cada Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), nas zonas norte, sul, leste, oeste e centro do município de Franca e três usuários do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); seis membros titulares (representantes do poder público e sociedade civil) integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca e o secretário municipal, responsável pela política de assistência social em Franca. Totalizou-se, portanto, um universo total de vinte e cinco sujeitos. Vale ressaltar que, com os mesmos usuários entrevistados, foram aplicados questionários quantitativos de modo a identificar o perfil destes sujeitos.

Para a seleção dos usuários, estabeleceu-se contato com as assistentes sociais da rede socioassistencial nos equipamentos supracitados e, com a ajuda dessas assistentes, escolheu-se aleatoriamente usuários com cadastros anteriores a 2005 e, ao mesmo tempo, com registro de atendimentos datados de 2010 e 2011. Já para a escolha dos conselheiros, contou-se com a ajuda do presidente do CMAS-Franca: a seleção foi dentre aqueles que, desde os anos anteriores a 2005, tiveram algum tipo de envolvimento com a política.

Respeitando-se a vontade e disponibilidade dos sujeitos, as entrevistas foram agendadas por meio de contatos telefônicos. No caso dos usuários, as entrevistas foram agendadas em seus próprios domicílios. Isso possibilitou uma maior aproximação com a realidade social vivenciada por estas pessoas.

Em seguida, foram realizadas entrevistas pré-teste para que se pudesse avaliar a coerência, clareza e eficácia dos roteiros elaborados para o alcance dos objetivos dessa pesquisa. Após a análise das entrevistas pré-teste, concluiu-se pela

não necessidade de alterações e, assim, procedeu-se à realização das demais entrevistas.

As entrevistas realizadas junto aos conselheiros e ao secretário buscaram compreender os avanços e/ou retrocessos da política de assistência social em Franca, no período de 2005 a 2011. Já as entrevistas aplicadas com os usuários, assim como o questionário, tiveram como objetivo primordial identificar os impactos da implementação do SUAS, nas condições de vida dessas pessoas.

As entrevistas foram gravadas - mediante prévia permissão dos sujeitos¹- visando manter a espontaneidade e captar dados objetivos e subjetivos, relacionando-se valores, atitudes e opiniões dos sujeitos entrevistados sobre o assunto abordado.

Os questionários foram impressos e preenchidos pela pesquisadora durante as entrevistas junto aos usuários. Já a observação sistemática e participante aconteceu nas reuniões quinzenais do CMAS-Franca, mediante prévia permissão de sua presidência.

Ressalta-se que, do universo total de sujeitos selecionados, não foi possível realizar a pesquisa com três usuários, pois, após várias tentativas, não se conseguiu estabelecer contato com eles. Mas, diante da riqueza dos dados coletados, decidiu-se pelo encerramento da pesquisa com quinze usuários entrevistados.

Para manter o sigilo e o anonimato dos entrevistados, foram utilizados nomes fictícios no decorrer da exposição dos depoimentos. Dessa forma, caracterizou-se os sujeitos conforme exposto abaixo, para melhor compreensão das posteriores análises.

¹A fim de garantir a privacidade e os direitos individuais dos sujeitos solicitou-se aos mesmos a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e a Autorização para a gravação da entrevista, cujos modelos seguem nos apêndices e anexos deste trabalho.

Quadro 1 - Perfil dos Conselheiros Entrevistados

Conselheiro(a)	Idade	Formação Profissional	Tempo de trabalho na área da assistência social em Franca	Representação no CMAS	Segmento representante
A	49 anos	Assistente Social (mestre em Serviço Social)	23 anos	Poder Público	Representante do Fundo Municipal de Solidariedade
B	50 anos	Contador (especialista em administração financeira e recursos humanos)	12 anos	Sociedade Civil	Representante de organizações de atendimento ao idoso
C	41 anos	Ensino médio completo	06 anos	Sociedade civil	Representante de organizações de atendimento à criança e adolescente
D	54 anos	Técnica de Enfermagem	21 anos	Sociedade Civil	Representante de organizações de atendimento à pessoa com deficiência e grupos minoritários
E	41 anos	Assistente Social (Mestre em Serviço Social)	20 anos	Sociedade Civil	Representante da categoria profissional ligada à área de assistência social
F	47 anos	Assistente Social (Livre Docente em Serviço Social)	15 anos	Poder Público	Representante das Universidades Públicas

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Quadro 2 - Perfil dos Usuários Entrevistados

Nome Fictício	Idade	Posição na Família	Cor	Escolaridade	Situação Ocupacional	CRAS/ CREAS de atendimento	Tempo de vínculo com a assistência social
ANA	34 anos	Mãe	Branca	Ens. médio incompleto	Trabalhadora informal	CRAS Centro	14 anos
BEATRIZ	42 anos	Mãe	Negra	Ens. médio completo	Trabalhadora Formal	CRAS Centro	09 anos
DIVA	31 anos	Mãe	Parda	Ens. médio completo	Trabalhadora formal	CRAS Centro	08 anos
EMANUELA	27 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. incompleto	Trabalhadora informal	CRAS Leste	09 anos
FERNANDA	41 anos	Mãe	Negra	Ens. Fund. incompleto	Trabalhadora informal	CRAS Leste	15 anos
CECILIA	49 anos	Mãe	Parda	Ens. Fund. Incompleto	Do lar	CRAS Norte	08 anos
HILDA	38 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. Incompleto	Desempregada	CRAS Norte	10 anos
JANAÍNA	36 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. incompleto	Trabalhadora informal	CRAS Oeste	08 anos
ODETE	52 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. Incompleto	Do lar	CRAS Oeste	10 anos
EVA	58 anos	Mãe	Negra	Ens. Fund. Incompleto	Do lar	CRAS Oeste	17 anos
ISABEL	53 anos	Mãe	Negra	Não alfabetizado	Do lar	CRAS Leste	20 anos
MIRIAM	38 anos	Mãe	Parda	Ens. Fund. incompleto	Trabalhadora informal	CREAS	11 anos
CAROLINA	39 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. incompleto	Trabalhadora informal	CRAS Sul	09 anos
MARLENE	51 anos	Mãe	Branca	Ens. Fund. Incompleto	Do lar	CRAS Sul	12 anos
LEONORA	35 anos	Mãe	Negra	Ens. Fund. Incompleto	Desempregada	CREAS	08 anos

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Após a pesquisa de campo, procedeu-se à sistematização de todos os dados quantitativos, de modo a caracterizar as famílias entrevistadas. Isso permitiu o

cruzamento desses dados com o conteúdo das entrevistas e também possibilitou uma riqueza maior nas análises engendradas.

Os conteúdos das entrevistas foram transcritos e organizados em categorias para posterior análise e interpretação. Nessa fase da pesquisa, utilizou-se a metodologia da análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977, p. 9, grifo do autor), consiste em:

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a <discursos> (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. [...] Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois pólos do rigor da objectividade e da fecundidade da subjectividade.

Dessa forma, a análise de conteúdo busca ultrapassar as evidências imediatas e aprofundar o conteúdo das mensagens através de embasamentos teóricos. De acordo com essa metodologia, após um primeiro contato com o conteúdo adquirido, necessário se faz agrupar os dados brutos em categorias representativas. Tratam-se de temas eixos, ao redor dos quais o discurso se organiza e, ainda, segundo Minayo (1999, p. 72), essas categorias devem ser estabelecidas respeitando três princípios de classificação:

O primeiro se refere ao fato de que o conjunto de categorias deve ser estabelecido a partir de único princípio de classificação. Já o segundo princípio diz respeito à idéia de que um conjunto de categorias deve ser exaustivo, ou seja, deve permitir a inclusão de qualquer resposta numa das categorias do conjunto. Por ultimo, o terceiro se relaciona ao fato de que as categorias do conjunto devem ser mutuamente exclusivas, ou seja, uma resposta não pode ser incluída em mais de duas categorias.

Assim, na elaboração de categorias para a organização dos dados, utilizou-se de uma abordagem analítica, fundamentada na proposta da autora Ivanete Boschetti (2009a), que elenca alguns aspectos fundamentais para análises e avaliações de políticas sociais, permitindo ao avaliador:

1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução. (BOSCHETTI, 2009a, p. 584).

Portanto, conforme Boschetti (2009a, p. 584, grifo nosso):

É possível sinalizar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado: **1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)**. Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação.

Nesse sentido, foram elencadas algumas categorias de análise em torno desses três aspectos destacados acima; sem, contudo, perder de vista os objetivos da investigação realizada: avaliar o processo e o impacto do SUAS no município de Franca e apreender sua forma de materialização na vida da população usuária de seus serviços.

Dessa maneira, a partir de grandes categorias teóricas como: política social, política de assistência social e questão social, buscou-se compreender a definição de assistência social como política pública inscrita na LOAS, PNAS e SUAS, sua nova forma de gestão, a relação entre Estado e sociedade civil e os rebatimentos da política econômica na área social, sobretudo, na política de assistência social.

Para a análise e interpretação dos dados obtidos, foram utilizadas as falas mais relevantes dos sujeitos entrevistados e o aporte teórico acumulado na pesquisa bibliográfica e documental, mediante as seguintes categorias:

- 1) Assistência Social em Franca: serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos.
- 2) Assistência Social em Franca: impactos imediatos e mediatos gerados nas condições de vida da população usuária.
- 3) Assistência Social em Franca: a questão do financiamento.
- 4) Assistência Social em Franca: a gestão na perspectiva do SUAS.
- 5) Assistência Social em Franca: aspectos do controle social democrático.

Na primeira categoria de análise, buscar-se-á identificar quais são os benefícios, programas, serviços e projetos que, desenvolvidos pela assistência social do município de Franca, estão ganhando materialidade significativa no cotidiano das famílias usuárias, esclarecendo a natureza, função, abrangência e critérios de acesso e permanência destes. Em seguida, avaliar-se-ão quais foram os

impactos e as mudanças ocorridas no cotidiano de vida da população entrevistada, em decorrência de seu atendimento e participação nos serviços socioassistenciais.

A análise da questão do financiamento da política de assistência social de Franca possibilitará a compreensão da “[...] sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos [...]” (BOSCHETTI, 2009a, p. 586), desvendando as fontes dos recursos utilizados na implementação desta política pública.

Já a quarta categoria de análise, tem por objetivo avaliar se a organização e gestão da política de assistência social, em Franca, estão estruturadas conforme os parâmetros definidos no SUAS. E, por fim, buscar-se-á refletir sobre os aspectos do controle social democrático, identificando elementos que sinalizem ou não, uma participação da sociedade no controle das ações governamentais da área assistencial na cidade de Franca.

CAPÍTULO 2

UMA ANÁLISE CONJUNTURAL DO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

2.1 O cenário brasileiro contemporâneo: um retrato do governo Lula e Dilma

Segundo Sader (2010), a vitória de Lula nas eleições de 2002 foi resultado do fracasso do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e da rejeição ao seu modo de governar², assim como da capacidade de Lula em aglutinar os votos dos setores populares e movimentos sociais, em decorrência de sua histórica vinculação com estes.

Luiz Inácio Lula da Silva, metalúrgico, nascido no estado de Pernambuco em 1945, ingressou no movimento sindical em 1967. Após alguns anos, tornou-se presidente do Sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, destacando-se pela organização de greves como recurso político às reivindicações pela recuperação das perdas salariais da categoria. Em 1980, fundou o PT (Partido dos Trabalhadores) em conjunto com intelectuais, sindicalistas e dirigentes de movimentos sociais. Nove anos mais tarde, Lula inicia um período de sucessivas candidaturas à Presidência da República que culminará, em 2002, em sua eleição para presidente “[...] com cerca de 53 milhões de votos, uma das mais expressivas votações da história do país, derrotando o candidato governista José Serra”. (BRASIL, 2009, p. 57).

Lula inaugurou seu governo anunciando o seu projeto prioritário, o Fome Zero, que visava acabar com a fome e miséria no país. No entanto, o então presidente enfrentou obstáculos ao crescimento econômico, herdados dos “[...] consensos nacionais forjados por anos de neoliberalismo” Sader (2010, p. 27).

Dessa maneira, de acordo com Sader (2010, p. 27):

O governo Lula manteve alguns elementos das políticas do governo anterior e rejeitou outros, configurando um quadro contraditório. Na sua primeira fase, primaram os elementos de continuidade, mantendo-se um rígido ajuste fiscal, que possibilitou os superávits primários e a independência de fato do Banco Central. O governo assumiu formas contraditórias. Adotou políticas sociais e política externa claramente inovadoras e, ao mesmo tempo, manteve tanto a política econômico-financeira como a política agrícola tradicional.

Cabe ressaltar que as políticas sociais no governo Lula, ainda que tenham adquirido aspectos positivos como: a retomada de investimentos para a minimização

² No Governo FHC os princípios neoliberais foram radicalmente postos em prática, ocasionando forte precarização das condições de vida e trabalho, marcadas pelo desemprego estrutural, rebaixamento do poder aquisitivo e desmonte dos direitos sociais. Este quadro gerou grande insatisfação nos setores populares, médios e numa parte do empresariado produtivo.

do desemprego e a adoção de políticas de valorização do salário mínimo e da transferência de renda, mantiveram o viés neoliberal. Sendo que promoveu privatizações, principalmente na área da previdência e saúde; e conteve os gastos sociais por meio da focalização na pobreza extrema.

O início do governo Lula foi marcado pela continuidade da política econômica de FHC, cujo objetivo era o ajuste macroeconômico, através do controle da inflação, aumento dos juros e elevação do *superávit primário*³. De acordo com Barbosa e Souza (2010, p. 60):

O resultado prático de tal medida foi uma redução no gasto primário da União em um contexto de desaceleração do ritmo de crescimento da economia, ou seja, uma política fiscal pró-cíclica que, somada, ao aumento na taxa de juros, aprofundou a queda no nível de atividade econômica em 2003. A maior parte do ajuste fiscal federal recaiu sobre o investimento da União, que passou de 1,1% do PIB, em 2002, para 0,3% do PIB, em 2003, e sobre o salário mínimo, que obteve crescimento real de apenas 0,7% em 2003, na comparação entre médias anuais.

Em outras palavras, o resultado dessa política macroeconômica foi uma contenção de gastos sociais do governo, acarretando uma queda no consumo das famílias brasileiras e uma sensação geral de recessão. Porém, a partir do segundo semestre de 2003, o crescimento econômico voltou a se recuperar, mediante a redução da inflação e da taxa de juros.

Em meio a esse contexto, o governo Lula realizou (ou melhor, deu continuidade a) duas reformas: a tributária e a previdenciária. Em relação a estas reformas, Barbosa e Souza (2010, p. 62) explicam:

No final de 2003, o Congresso Nacional aprovou a proposta da minirreforma tributária do governo federal, cujos principais pontos foram a introdução de dois regimes de arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da Cofins, com incidência cumulativa ou não cumulativa de alíquotas tributárias diferenciadas, a extensão do PIS e da Cofins para as importações, e a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) por mais quatro anos, isto é, até o final de 2007. O principal efeito da minirreforma tributária foi elevar a arrecadação do governo federal nos anos seguintes, tanto na esfera nominal quanto em relação ao PIB. A reforma previdenciária do governo Lula consistiu em três pontos principais: a elevação do valor teto para a contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a introdução de idade mínima de aposentadoria para todos os funcionários públicos federais (55 anos para mulheres e 60 anos para homens) e a contribuição previdenciária de 11% sobre servidores inativos, sendo a alíquota incidente sobre a parcela do rendimento que

³ “O superávit primário é o resultado da diferença entre receita e despesa, excluindo o pagamento de juros da dívida” (SITCOVSKY, 2009, p. 149).

excedesse o teto de contribuição para o INSS. O principal resultado da reforma previdenciária de 2003 foi estabilizar o déficit do regime de previdência dos servidores públicos em relação ao PIB.

Desse modo, conclui-se que a implementação de medidas neoliberais continuou em curso na cena brasileira nesse período, decepcionando uma parcela dos eleitores de Lula, que esperavam mudanças na condução da política e economia do Brasil. Entretanto, nos anos seguintes, 2004 e 2005, o crescimento da economia acelerou. Deu-se início a uma política de recuperação do salário mínimo e expansão da concessão de crédito. As transferências de renda às famílias, em situação de pobreza extrema, foram aumentadas e, as exportações foram elevadas. Em termos quantitativos, o crescimento real do salário mínimo foi de 3,7% em 2004 e de 7,0% em 2005. O valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB em 2005, beneficiando 8,7 milhões de famílias.

O Programa Bolsa Família (PBF) consiste na transferência direta e condicionada de renda às famílias em situação de pobreza extrema⁴. Foi criado em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória nº 132 (convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004), para integrar e unificar ao Fome Zero, os programas anteriores: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás.

A partir de 2006, o governo Lula adotou alguns elementos desenvolvimentistas para a condução da política econômica tais como: aumento dos investimentos públicos, elevação substancial do salário mínimo e reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos. Assim, o país assistiu a uma aceleração do crescimento econômico e um revigoramento do mercado interno. De acordo com Barbosa e Souza (2010, p. 74), “[...] o crescimento médio anual do PIB subiu de 3,2% em 2003-2005, para 5,1%, em 2006-2008”.

Contudo, conforme alertam Nakatani e Oliveira (2010, p. 42):

Permanecia, entretanto, como resultado desse processo, uma situação de extrema fragilidade fiscal do Estado, agravada com a substituição da dívida externa pela interna, pelo elevado custo fiscal que a última representa, dada a manutenção de taxas internas de juros bem mais altas que as externas.

⁴ Atualmente, o Programa Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria do governo Dilma, que se fundamenta e dá prosseguimento ao Programa Fome Zero. Hoje, o PBF atende aproximadamente 13 milhões de famílias brasileiras, através de vários tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ), o variável gestante (BVG) e o benefício variável nutriz (BVN). O valor do benefício pago pelo PBF varia de R\$ 32 a R\$ 306, de acordo com a renda per capita mensal da família, do número de crianças e adolescentes de até 17 anos e do número de gestantes e nutrízes.

Em meio a esse contexto, nas eleições de 2006, o país reelegeu Lula para presidente, com mais de 58 milhões de votos, traduzindo um alto grau de aprovação de seu governo. Isso, principalmente, advinha do apoio popular, decorrente, sobretudo, da extensão do Programa Bolsa Família.

Logo no início de seu segundo mandato, Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo era sustentar um crescimento anual de 5%, por meio de investimentos em longo prazo (4 anos), nas áreas de energia, infraestrutura social e urbana, e logística sendo: setor petrolífero, rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. Segundo, Barbosa e Souza (2010, p. 75):

Com o PAC, o país recuperou a capacidade de induzir, por meio da iniciativa governamental, o desenvolvimento de amplo espectro de setores fundamentais para a modernização da economia. A estratégia do governo, pela primeira vez em muitas décadas, foi apoiar a formação de capital da parte do setor privado e, simultaneamente, aumentar o investimento público em infraestrutura.

Por outro lado, Marcelo Braz (2007, p. 56) pondera:

O PAC se apresenta como uma remodelagem do Avanço Brasil de FHC em 1999. É um programa econômico que não altera o essencial da política econômica cujo eixo central está na transferência de riquezas do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão.

Em 2008, o mercado financeiro mundial assistiu à quebra do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, deflagrando a crise financeira e uma profunda recessão na economia mundial. O primeiro e imediato impacto dessa crise na economia brasileira foi sentido através da retração da oferta de crédito, que desacelerou o consumo e o investimento interno. Em resposta, o governo brasileiro adotou algumas medidas para evitar que a crise mundial contaminasse o sistema financeiro de nosso país. Assim, Barbosa e Souza (2010, p. 85) dividiram (para fins didáticos) estas medidas em três grupos:

O primeiro diz respeito a ações e programas adotados antes da crise, que ajudaram a economia durante o período e continuam sendo utilizados mesmo após seu arrefecimento. O segundo refere-se a ações emergenciais empregadas durante a crise, que, por serem temporárias, tendem a expirar ou a se reduzir com o passar do tempo. O terceiro relaciona-se a novas

ações estruturais do governo, que auxiliaram no combate e prosseguiram após o pior da crise ter sido superado.

No primeiro grupo estariam as ações voltadas ao aumento das transferências de renda, do salário mínimo, do investimento público e do quadro de salários do serviço público federal. Diante da crise internacional, o governo brasileiro decidiu manter esses compromissos. Assim, “[...] as transferências de renda passaram de 6,9% do PIB, em 2002 para 9,3% do PIB em 2009”; o salário mínimo teve um aumento nominal de 12% em 2009 e a folha de pagamento da União aumentou “[...] de 4,5% do PIB, em 2008, para 4,86% do PIB, no acumulado em doze meses até novembro de 2009”. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 86-87).

Já no segundo grupo, Barbosa e Souza (2010, p. 88-91), elencam algumas estratégias emergenciais adotadas como: a utilização de parte das reservas internacionais do Banco Central na venda, à vista, de dólares no mercado e no oferecimento de “[...] linhas de financiamento de curto prazo para as exportações”; a introdução de “[...] 3,3% do PIB no mercado bancário, ao final de 2008; a concessão de “[...] linha de crédito de 3,3% do PIB ao BNDES” no começo de 2009, bem como, a oferta de “[...] incentivos financeiros, na forma de equalização de taxa de juros, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal”; “[...] a redução do IPI para o setor automotivo”, sendo estendida, posteriormente, para os setores de bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios; as transferências orçamentárias extraordinárias para os governos estaduais e municipais ao longo de 2009 e, por fim, “[...] o aumento do período de concessão e do valor do seguro-desemprego”.

Conforme os autores supracitados, essas medidas geraram uma piora no resultado fiscal e na dívida pública:

Em números, o déficit público acumulado em 12 meses aumentou de 1,9% do PIB, no fim de 2008, para 4,1% do PIB, em novembro de 2009. A dívida pública subiu de 40,5% do PIB, em agosto de 2008, para 43,0% do PIB, em novembro de 2009. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 92).

Por fim, no terceiro e último grupo, são exemplos de novas ações: a revisão nas alíquotas do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), que introduziu duas alíquotas intermediárias (7,5% e 22%); o lançamento de um programa habitacional popular, chamado Minha Casa, Minha Vida e, a redução da taxa real de

juros do Brasil, que passou de 7% a 9% ao ano, antes da crise, para 5% a 7% ao ano.

O resultado dessas medidas foi o retorno do crescimento econômico e a minimização das taxas de desemprego. Contudo, ressalta-se que essa política econômica,

[...] orientada pela busca incessante do *superávit primário*, tem sido responsável pelo agravamento das expressões da “questão social” – basta dar uma olhada nos grandes centros urbanos do Brasil. Esta obsessão pelo *superávit* conduz o país a uma impossibilidade de enfrentamento real às crescentes contradições sociais. As estatísticas oficiais e extra-oficiais demonstram o nível de desigualdade, de condições de emprego, saneamento, moradia, saúde, educação, renda etc; revelando a dramática condição de vida da grande maioria da população brasileira, colocando o Brasil na condição de um dos países mais desiguais em escala mundial. (SITCOVSKY, 2009, p. 150, grifo do autor).

Portanto nesse período, a conjuntura nacional, diante da crise econômica mundial, foi marcada por avanços, mas também por recuos. O país conseguiu avanços no crescimento econômico e no consumo interno, mas não deixou de ser uma das economias mais desiguais do mundo. O grande lema do governo Lula - “acabar com a fome no Brasil” - garantindo o sustento mínimo de cada brasileiro através do Programa Fome Zero, foi reduzido à operacionalização do Programa Bolsa Família, seguindo as orientações dos Organismos Internacionais.

Nesse sentido, Salvador (2010, p. 207) afirma:

O Brasil encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo (World Bank, 2007), no entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta. Apesar da melhoria no coeficiente de Gini, no período de 1995 a 2007, de 0,601 para 0,556, a concentração de renda do nosso país é só comparada a de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo (PNUD, 2006). [...] A PNAD (2005) mostra que o 1% mais rico se apropriava de 12,48% da renda do trabalho, enquanto os 50% mais pobres ficavam com 14,74%. Há 54 milhões de pessoas pobres no Brasil, o que equivale a 30% da população (IPEA, 2007).

Uma reforma tributária que colabore para a reversão dessa situação é urgente e necessária. Em estudo sobre o fundo público no Brasil, Salvador (2010) mostra que o sistema tributário brasileiro é um dos principais instrumentos que favorecem essa alta concentração de renda, pois onera mais as camadas pobres do que as classes mais ricas. Em análise da carga tributária no Brasil, verifica-se que mais da metade da receita de tributos incide sobre bens e serviços. Isso advém de

impostos cobrados sobre o consumo em razão inversa com a tributação sobre a renda que corresponde a cerca de 28% do total da arrecadação (Salvador, 2010, p. 208-211). Em consequência, constata-se uma realidade em que ônus fiscal recai mais sobre as classes mais pobres. Em termos numéricos, Salvador (2010, p. 215) aponta:

Com base nos dados da POF do IBGE de 2002-2003, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam com uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (tabela 11). O resultado é uma carga tributária regressiva, significando que o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta (Zockun, 2005).

Nas eleições de 2010, o eleitorado brasileiro elegeu Dilma Rousseff (PT), a primeira mulher presidente do país, com aproximadamente 56% dos votos em segundo turno. Dilma, candidata governista, recebeu amplo apoio de Lula em sua campanha eleitoral. Ela prometia dar continuidade às políticas econômicas e sociais implementadas por seu colega de partido.

Após um ano de governo, nota-se que a política macroeconômica de Dilma realmente não se diferencia muito daquela realizada pelo governo Lula. A prioridade continua sendo o “[...] crescimento econômico, porém sem se descuidar do cumprimento das metas fiscais – *superávit primário* – e do monitoramento da política cambial”. Mantém-se uma política de valorização do salário mínimo e ênfase no Programa Bolsa-Família e, além disso, “[...] o anúncio de investimentos em infraestrutura, retomada do PAC 2, Plano Brasil Maior⁵, redução da taxa de juros e redução de IPI de bens manufaturados” continuam fazendo parte das “[...] medidas voltadas à retomada e aquecimento da economia” (CONJUTURA..., 2011, online).

Pelo exposto, conclui-se que a ideologia neoliberal, posta em prática através da adoção das medidas recomendadas pelo “Consenso de Washington”, continuou fazendo parte do cenário brasileiro no governo Lula e início do mandato de Dilma.

⁵ O Plano Brasil Maior é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff. Tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. O Plano propõe adotar medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas. (PLANO Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 29 abr. 2012).

Nota-se o forte compromisso do Estado com o mercado financeiro em detrimento de ações voltadas à proteção social da população.

Para ilustrar essa questão, serão utilizados dados⁶ compilados no estudo de Salvador (2010, p. 183-184), que mostram como os gastos com a dívida pública superaram os recursos destinados às políticas sociais no período de 2004 a 2007.

No período de 2004 a 2007, as funções orçamentárias relacionadas à efetivação dos direitos apresentaram um crescimento real de 27,28% pelo IGP-DI. Essa evolução foi aquém do crescimento do montante total dos gastos orçamentários, no mesmo período, que cresceram 32,38%, fornecendo pistas de que outras despesas foram mais prioritárias que aquelas arroladas para a concretização dos direitos. [...] Entre as três funções típicas da seguridade social - assistência social, previdência e saúde -, somente a assistência apresentou uma evolução acima do crescimento geral dos gastos orçamentários do período (ver Tabela 4).

Segundo os dados apresentados por Salvador (2010), os gastos com assistência social passaram de 0,71% do PIB, em 2004, para 0,97% do PIB, em 2007. Por outro lado, observa-se que as despesas financeiras para pagamento da dívida pública federal, incluindo os juros e as amortizações, passaram de 7,52% do PIB, em 2004, para 11,66% do PIB, em 2006 e, fechou 2007 em 9,28% do PIB. E ainda, comparando-se os montantes gastos com a dívida pública e com a efetivação dos direitos sociais, Salvador (2010, p. 191, grifo nosso) conclui:

Os valores pagos com juros e amortização da dívida nos quatro anos de execução do PPA 2004-2007 **são duas vezes superiores** ao montante do gasto da União com as funções assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária, desportos e lazer.

Outro aspecto a ser destacado, é que a elevação dos gastos no âmbito da “função” assistência social se relaciona, sobretudo, aos programas de transferência direta de renda: Bolsa-Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), em detrimento das ações socioassistenciais propostas pelo SUAS. Nesse sentido, Behring (2010, p. 163), traz dados quantitativos que ilustram essa questão, ponderando:

⁶ Os dados apresentados não são atuais. Compreendem o período do governo Lula entre os anos de 2004 a 2007, porém optou-se por citá-los, devido a importância da questão por eles ilustrada para os objetivos dessa pesquisa e a dificuldade em encontrar dados mais recentes compilados dessa maneira.

Internamente, há um crescimento da alocação de recursos na assistência social, que diz respeito aos benefícios e programas de transferência de renda, mas apenas 58,6% dos recursos geridos pelo FNAS, já que o PBF fica fora do fundo, apesar de se localizar na função assistência. Do que fica no FNAS, 92% foram para programas de transferência de renda e 8% para os demais programas (2006) – essa relação, segundo estudo de Boschetti ficou em: 90,9% e 9,1%, em 2007, e 91,6% e 8,4% no PL para 2008. Esses recursos que oscilam entre 8 e 9% incluem todos os programas e a implantação do SUAS.

Salvador (2011, p. 207-208) traz dados mais recentes referentes ao ano de 2010. Os dados mostram que, com o passar dos anos, essa tendência da centralidade orçamentária da assistência social nos benefícios de transferência de renda não tem se alterado na cena brasileira.

Os recursos aplicados no orçamento da assistência social podem ser agrupados em duas grandes categorias: serviços, programas e projetos socioassistenciais; benefícios de transferência de renda. Esses recursos são executados em duas Unidades Orçamentárias (UO): MDS e FNAS. Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da UO MDS, sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO FNAS, responsável por 61% dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa “Proteção Social Básica”, responsável pelo pagamento do BPC e da RMV. [...] os recursos destinados a serviços, programas e projetos da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, em termos reais, subindo de R\$ 1,949 milhão, em 2002, para R\$ 3,591 milhões, em 2010. Apesar do crescimento, essas despesas vêm perdendo espaço no contexto orçamentário da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 (Tabela 2).

Por fim, ressalta-se que permanece na cena brasileira um modo de governar no qual “[...] os recursos públicos continuam sendo redirecionados para subsidiar o mercado e o setor financeiro” (BEHRING, 2010, p. 189) em prejuízo das políticas sociais, que permanecem focalizadas e com uma natureza assistencial.

2.2 O Lócus da Pesquisa: breve caracterização do município de Franca/SP

O município de Franca localiza-se na região nordeste do estado de São Paulo e está, aproximadamente, a 400 quilômetros da capital. É sede da 14ª região administrativa do estado, que compreende os seguintes municípios: Franca, Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio

da rota dos bandeirantes que buscavam ouro nas províncias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, devido aos conflitos entre paulistas e emboabas, no início do século XVIII.

Esse povoado foi ganhando importância comercial em razão de sua localização, pois o sul paulista, predominantemente agrícola, e o sertão central, criador de gado, tinham um ponto de contato em Franca. Então, naturalmente, transformou-se em entreposto, fornecendo sal – o chamado sal de Franca– para toda a região central. No início do século XIX, a região começa a receber um grande fluxo populacional, decorrente da decadência da mineração de Minas Gerais. Em outras palavras, os mineiros migravam em busca de novas terras para criar gado e plantar suas lavouras. Assim, em 03 de dezembro de 1805, o povoado de Covas ou Arraial Bonito do Capim Mimoso, como era conhecido, obteve seu reconhecimento pelo Estado, elevando-se à Freguesia. Foi então, fundada pelo capitão de ordenanças Hipólito Antunes Pinheiro e nomeada Freguesia de Nossa Senhora da Conceição da Franca, em homenagem ao governador da capitania de São Paulo, Antônio José da Franca e Horta.

Entretanto, foi apenas em 28 de novembro de 1824 que a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição da Franca consegue a sua emancipação político-administrativa, ascendendo-se à Vila Franca do Imperador e, em 24 de abril de 1856, quando recebeu foros de cidade, passou a se chamar Franca. Assim advém o aniversário da cidade em 28 de novembro.

Segundo Silva (2002, p. 64, grifo do autor) a cidade de Franca;

[...] até o final do século XIX foi marcada pela miséria de uma população que não tinha acesso à escolas, sem iluminação (quando tinham, eram precárias), sem saneamento básico, propiciando o acúmulo de doenças parasitárias e verminoses. A História, nos mostra o estereótipo da pobreza empregada em épocas remotas, de volta à atual conjuntura, identificando pessoas miseráveis como “seres ruins”, “imundos”, “sem higiene”, “ociosas ao trabalho”, “incapazes”, “desprovidos de inteligência”. Diante de tal concepção, nada melhor que “retirá-los” das vias urbanas centrais, pois além de “improdutivos”, transmitem uma imagem pejorativa para a cidade. Nesse momento, em Franca, começaram a aparecer as periferias.

No século seguinte, a cidade adere ao modelo de desenvolvimento, progresso e modernização em curso no país, assistindo também ao acirramento da “questão social”. Sobre o século XX, Silva (2002, p. 66) aponta:

Em 1910, Franca já demonstrava indícios significativos do quadro de desigualdade social e dentro deste, a má distribuição de renda. Isso pode ser explicado pelo desenvolvimento do sistema capitalista que apropria e desapropria riquezas, levando a população à situação de pauperismo e conseqüentemente ao acirramento da questão social. O atendimento assistencial da população deve, por essa lógica, passar necessariamente pelos interesses do capital, ou seja, investia-se naquilo que possibilitasse à classe dominante obter maior lucro e/ou estabilidade, sem considerar os interesses e as necessidades da população economicamente carente. Tanto que, tardiamente foi construído na cidade uma rede de esgoto e canalização e organizado o abastecimento de água aos bairros. Detalhe: tudo aconteceu sumariamente e a primeira região consagrada foi o Centro da cidade, em 1913.

Assim, depois de 1920, o desenvolvimento econômico de Franca mudou sua condição de entreposto comercial para a monocultura de café, tendendo posteriormente para a policultura e para a indústria (com destaque para a indústria de couros, principalmente a de calçados). Com o tempo, tornou-se um dos principais centros produtores e exportadores de calçados do país.

A partir dos anos 50, com a modernização do parque industrial através dos incentivos fiscais governamentais, Franca assistiu a um forte fluxo migratório, que acarretou um grande e rápido crescimento populacional, com consequentes transformações no espaço urbano. Com isso, deu-se o desenvolvimento de outras atividades econômicas como o setor de comércio e serviços, mas, por outro lado, aumentaram-se as expressões da “questão social”.

Se no período entre 1900 e 1950 a população de Franca cresceu 187%, nas quatro décadas seguintes (1950 até 1990) a cidade experimentou um aumento da ordem de 334,75%, passando de 53 485 habitantes, em 1950, para 232 527 habitantes, em 1990, período em que se concretizou o êxodo rural e a urbanização. (FACEF, 2000, p. 37).

Ao lado do crescimento da população, diversificavam-se as atividades relacionadas ao comércio, à fabricação de gêneros diversos e aos serviços, tornando, deste modo, a cidade de Franca um importante pólo de crescimento da Alta Mogiana, onde começa a desenvolver as atividades coureiras, uma vez que a disponibilidade da matéria-prima proporcionou o surgimento, desta atividade, favorecida também pelo desenvolvimento das linhas de transportes, apoiadas inicialmente no transporte ferroviários. (FACEF, 2001, p. 21).

Na década de 1990, as grandes transformações econômicas e sociais ocorridas em todo o país, advindas das ideias neoliberais e da flexibilização produtiva, com conseqüente aceleração no processo de globalização, provocaram mudanças no cenário francano que, mais uma vez, imprimiram inúmeras alterações na área social. A precarização do trabalho, decorrente da reestruturação produtiva

em curso, acarretou: o aumento do desemprego e do trabalho desprotegido, a deterioração das condições habitacionais e de saúde, a elevação dos índices de violência, dentre outros.

Atualmente, o município de Franca conta com 321.670 habitantes, segundo dados da Fundação SEADE (2012a, on line), e uma área total de 607,33 km², possuindo, portanto, uma densidade demográfica de 529,65 habitantes por km². Desses, 98,24% da população, encontram-se na área urbana e apenas 1,76%, na área rural.

A base da economia continua sendo a indústria calçadista, com destaque para as indústrias de médio porte, devido à expansão dos processos de terceirização. Esses processos caracterizam-se pela deslocação da mão-de-obra das grandes indústrias para pequenas e médias fábricas, comumente conhecidas por “bancas de pesponto”. Isso tudo trouxe inúmeras consequências como: o rebaixamento salarial, o aumento do desemprego e do trabalho desprotegido, a deterioração das condições habitacionais e de saúde e a utilização de mão-de-obra feminina e infanto-juvenil. No entanto, em relação ao setor econômico, vale ressaltar o surgimento recente de um novo ramo industrial fora do setor calçadista, formado pelas indústrias de confecção, com destaque para a produção de lingerie, voltada ao mercado exterior.

Na área sociocultural, verifica-se um interesse local em modernizar a cidade e seu legado cultural, desvalorizando seu patrimônio histórico. Um exemplo disso foi a demolição do prédio do “Hotel Francano”, localizado no centro da cidade. Isso aconteceu na década de 1980, após ter sido vendido para um grupo bancário que construiu em seu lugar, um novo prédio com arquitetura moderna.

No campo educacional, a cidade conta com importantes instituições de ensino como: a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), a Universidade de Franca (UNIFRAN), o Centro Universitário Municipal (UNI-FACEF), a Faculdade de Direito de Franca (FDF), a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), além de um colégio agrícola, uma Escola Técnico Estadual, um SENAI, um SENAC e um SESI municipal.

Em suma, o município de Franca caracteriza-se por ser uma cidade de grande porte, predominantemente urbana e com uma economia centrada na indústria coureiro-calçadista. A população apresenta condições medianas de vida, marcada pelo baixo rendimento salarial, porém com acesso às infraestruturas

básicas como água e esgoto. As questões de habitação e educação são satisfatórias (FUNDAÇÃO SEADE, 2012a, on line).

2.2.1 Perfil socioeconômico de Franca: síntese de alguns indicadores

Um importante indicador das condições de vida de determinada população em âmbito local é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, educação e renda, que participam com pesos iguais na sua determinação, segundo a fórmula:

$$\text{IDHM} = \frac{\text{Índice de Longevidade} + \text{Índice de Educação} + \text{Índice de Renda}}{3}$$

Em relação à longevidade, o índice utiliza a esperança de vida ao nascer (número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento). No aspecto educação, considera-se o número médio dos anos de estudo (razão entre o número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, sobre o total das pessoas de 25 anos e mais) e a taxa de analfabetismo (percentual das pessoas com 15 anos e mais, incapazes de ler ou escrever um bilhete simples). Em relação à renda, considera a renda familiar *per capita* (razão entre a soma da renda pessoal de todos os familiares e o número total de indivíduos na unidade familiar). Todos os indicadores são obtidos a partir do Censo Demográfico do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). O IDHM se situa entre 0 (zero) e 1 (um), os valores mais altos indicam níveis superiores de desenvolvimento humano. Para referência, segundo classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os valores distribuem-se em três categorias:

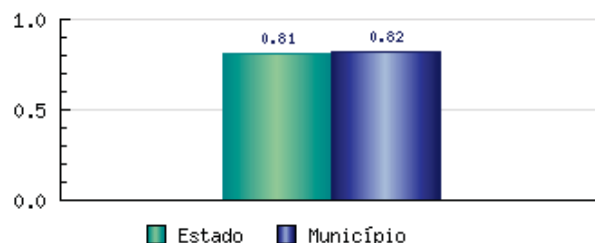
- a. Baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;
- b. Médio desenvolvimento humano, para valores entre 0,500 e 0,800;
- c. Alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

Dessa forma, a cidade de Franca possui um alto nível de desenvolvimento humano⁸, pois possui um IDHM de 0,82, de acordo com o gráfico a seguir:

⁸ Cabe ressaltar que este índice não mede as desigualdades existentes nos diferentes territórios.

Gráfico 1 - Índice de desenvolvimento humano municipal de Franca em 2000

Condições de Vida
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - 2000
Estado de São Paulo, Região de Governo de Franca e Município de Franca



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
Fundação João Pinheiro - FJP.

Fonte: Fundação SEADE (2012a, on line).

Ao analisar os dados que compõem o IDHM, isoladamente, verifica-se que Franca, segundo dados da Fundação SEADE (2012a, on line), possui uma média longevidade, média escolaridade e um baixo nível de riqueza. A média de anos de estudos de sua população situa-se em torno de 7,42 anos e sua taxa de analfabetismo é de 5,63% da população com 15 anos ou mais. A renda *per capita* encontra-se numa média de 2,38 salários mínimos.

Na área da habitação, segundo dados da Fundação SEADE (2012a, on line), Franca possui 87,97% dos domicílios com espaço suficiente de moradia: com pelo menos quatro cômodos, sendo um deles banheiro ou sanitário e, 98,47% de domicílios que dispõem de ligação às redes públicas de abastecimento (água e energia elétrica) e de coleta (lixo e esgoto).

E ainda, destacam-se dois dados de grande importância para a política de assistência social, pois comumente seus programas utilizam um corte de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo ou $\frac{1}{2}$ salário mínimo como critério de entrada nesses programas. Assim, Franca possui 2,16 % dos domicílios com uma renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e 6,46% dos domicílios, com renda *per capita* até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, constituindo-se, portanto, num público-alvo dessa política.

Assim, dentro dos dados de interesse para a política de assistência social, destaca-se a tabela a seguir, que elucida o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), criado pela Fundação SEADE com o intuito de demonstrar os dados territorializados. O IPVS é um indicador que considera diversos elementos individuais ou familiares como: ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade,

renda, formas de inserção no mercado de trabalho, condições de saúde, dentre outros. Portanto, o IPVS considera outros fatores que incidem sobre o nível de desigualdade social, constituindo-se num importante instrumento de pesquisa para subsidiar ações de políticas públicas.

O quadro abaixo mostra que a maioria da população francana possui uma vulnerabilidade considerada baixa. Entretanto, um universo total de 124.390 pessoas possuem vulnerabilidades consideradas de médias a muito altas, traduzindo-se, portanto, em população de direito à assistência social.

Quadro 3 - Vulnerabilidade social da região administrativa de Franca – 2000

Localidade	População Total	População Total	População Total	População Total	População Total	População Total	População Total
	1 - Nenhuma Vulnerabilidade	2 - Muito Baixa	3 - Baixa	4 - Média	5 - Alta	6 - Muito Alta	Total
	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000
Região Administrativa de Franca	8.220	125.808	133.010	95.773	225.875	51.157	639.843
Aramina	-	-	-	-	4.763	-	4.763
Batatais	180	12.792	9.309	6.584	20.202	1.806	50.873
Buritizal	-	-	1.006	338	2.330	-	3.674
Cristais Paulista	-	-	-	-	5.374	1.205	6.579
Franca	7.639	61.521	93.788	60.929	46.142	17.319	287.338
Guará	-	690	584	1.461	11.063	5.118	18.916
Igarapava	-	4.699	1.704	3.541	14.209	1.772	25.925
Ipuã	-	1.989	796	487	5.714	2.884	11.870
Itirapuã	-	-	712	-	4.700	-	5.412
Ituverava	-	10.869	2.381	3.340	16.912	2.766	36.268
Jeriquara	-	-	-	-	3.280	-	3.280
Miguelópolis	-	3.576	-	-	10.282	5.159	19.017
Morro Agudo	-	2.116	4.174	2.901	8.547	7.690	25.428
Nuporanga	-	1.042	431	-	4.836	-	6.309
Orlândia	-	8.377	10.609	6.309	10.302	407	36.004
Patrocínio Paulista	-	935	-	2.075	7.963	443	11.416
Pedregulho	401	2.226	1.486	-	9.876	1.005	14.994
Ribeirão Corrente	-	-	-	-	3.423	458	3.881
Rifaina	-	1.095	-	30	2.200	-	3.325
Sales Oliveira	-	3.177	1.587	312	3.385	864	9.325
São Joaquim da Barra	-	10.704	4.443	7.194	18.263	983	41.587
São José da Bela Vista	-	-	-	272	6.879	924	8.075

Fonte: Fundação SEADE (2011, on line).

Conforme apresentado pela Fundação SEADE, as características desses grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, na cidade de Franca, são:

Grupo 1 (nenhuma vulnerabilidade): 7.639 pessoas (2,7% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$2.743 e 10,8% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 11,5 anos de estudo, 98,8% deles eram alfabetizados e 80,5% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 9,0%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 18,0% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 6,4% do total da população desse grupo.

Grupo 2 (vulnerabilidade muito baixa): 61.521 pessoas (21,4% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$1.176 e 39,4% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 7,7 anos de estudo, 95,3% deles eram alfabetizados e 48,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 51 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 9,5%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 29,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 5,9% do total da população desse grupo.

Grupo 3 (vulnerabilidade baixa): 93.788 pessoas (32,6% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$767 e 47,4% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 6,6 anos de estudo, 94,5% deles eram alfabetizados e 40,5% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 44 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,3%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 20,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 8,9% do total da população desse grupo.

Grupo 4 (vulnerabilidade média): 60.929 pessoas (21,2% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$568 e 56,3% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 6,0 anos de estudo, 94,1% deles eram alfabetizados e 34,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 40 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 20,8%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 17,8% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 11,6% do total da população desse grupo.

Grupo 5 (vulnerabilidade alta): 46.142 pessoas (16,1% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$517 e 65,1% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 5,1 anos de estudo, 89,6% deles eram alfabetizados e 25,0% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,6%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a

22,6% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 9,0% do total da população desse grupo.

Grupo 6 (vulnerabilidade muito alta): 17.319 pessoas (6,0% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$383 e 74,8% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 4,7 anos de estudo, 88,6% deles eram alfabetizados e 20,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 41 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 21,5%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 20,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 12,3% do total da população desse grupo. (FUNDAÇÃO SEADE, 2012c, on line).

Esses dados encontram-se territorializados em um mapa do município de Franca⁹, o que permite verificar que a maioria das famílias em vulnerabilidade muito alta reside nas regiões norte e sul e, com pequena incidência na região leste. Ressalta-se ainda que as regiões oeste e leste apresentam grande incidência de famílias do grupo 5 e 4 (vulnerabilidade alta e média, respectivamente).

Em síntese, a análise dos dados coletados pela Fundação SEADE em 2000 no município de Franca, permitiu a seguinte conclusão:

O Município de Franca, que integra a Região Administrativa de Franca, possuía, em 2000, 287.338 habitantes. Uma análise das condições de vida de seus habitantes mostra que os responsáveis pelos domicílios auferiam, em média, R\$814, sendo que 50,7% ganhavam no máximo três salários mínimos. Esses responsáveis tinham, em média, 6,5 anos de estudo, 38,8% deles completaram o ensino fundamental, e 6,4% eram analfabetos. Em relação aos indicadores demográficos, a idade média dos chefes de domicílios era de 45 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,8% do total. As mulheres responsáveis pelo domicílio correspondiam a 22,4% e a parcela de crianças com menos de cinco anos equivalia a 9,0% do total da população. (FUNDAÇÃO SEADE, 2012c, on line).

2.2.2 Percorrendo os caminhos da assistência social francana: breves apontamentos históricos

A assistência social em Franca começou a se organizar a partir de 1921, através de ações de caráter filantrópico, religioso (católico e espírita), clientelistas, imediatistas e sem muito planejamento. Isso repercutia numa prática social desarticulada, fragmentada e centrada na doação de benefícios materiais. E, essa

⁹ O mapa aqui mencionado encontra-se disponível para consulta e visualização em: FUNDAÇÃO SEADE. **Mapa 5:** Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: Município de Franca 2000. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/mapas/Municipio/franca.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2012).

prestação de serviços assistenciais por meio de instituições beneficentes de cunho religioso e filantrópico perdura até os dias atuais.

Em 1970 foi criado o Conselho de Entidades Assistenciais de Franca (CEAF), com o objetivo de assessorar instituições já existentes. Segundo Nalini (2005, p. 29 apud GIMENES, 2009, p. 73):

[...] a primeira tentativa efetiva de organização da Assistência Social no município de Franca surge em 25 de junho de 1970, com a criação do CEAF – Conselho das Entidades Assistenciais de Franca. [...] O CEAF, vai exercer ainda, durante os próximos anos (1970, 1980 e até o início dos anos de 1990) a execução direta de alguns projetos desenvolvidos no município, como por exemplo, o Pró-Ser – Programa Social de Erradicação da Mendicância em Franca.

Concomitantemente, o município desenvolvia algumas ações assistenciais organizadas pelos governos federal e estadual, conforme explicitado por Gimenes (2009, p. 73):

[...] a Política de Assistência Social no âmbito nacional passa a ser organizada entre 1945 e 1958, com a criação de uma Comissão Municipal da LBA, com o objetivo de organizar as ações para o atendimento das famílias dos expedicionários. Desta comissão resulta a implantação do Centro Regional de Serviço Social, abrangendo o atendimento dos municípios da região administrativa de Franca, que, na época, era composta por 11 cidades, o funcionamento deste órgão ocorre até 1995, sendo interrompido com a extinção da LBA. Em âmbito estadual as ações se iniciam em 1968, quando o governo do Estado de São Paulo cria na cidade de Franca uma equipe denominada Equipe de Ação Social - EAS, vinculada à Divisão Regional de Ribeirão Preto, que, a partir da segunda metade de 1980, se transforma na Divisão Regional de Promoção Social, atualmente denominada Diretoria Regional de Desenvolvimento Social.

Em 1973 foi criado o Departamento de Promoção Social (DEPROS), vinculando a área social ao setor de saúde. O objetivo defendido pelo DEPROS era promover o bem-estar social da comunidade. No entanto, as ações por ele desenvolvidas visavam manter a ordem social, aliando assistencialismo à repressão:

Os assuntos relacionados à mendicância, por exemplo, eram tratados juntamente com a Delegacia de Polícia. As ações desenvolvidas pelo DEPROS eram voltadas para o atendimento das necessidades básicas (alimentação, remédio, registros de nascimento, passagens, roupas etc.), através de um “controle” rigoroso da população que buscava os serviços. (GIMENES, 2009, p. 74, grifo do autor).

Anos mais tarde, por volta de 1987, o DEPROS foi substituído pela Coordenadoria de Promoção Social, mantendo a sua vinculação com o gabinete do

prefeito. Data dessa época, também, as primeiras iniciativas de descentralização dos serviços de assistência social, através das Unidades de Serviço Social (UNISER), executoras dos serviços e responsáveis pelo atendimento da área assistencial. Foi instalada uma UNISER em cada região da cidade: norte, sul, leste, oeste e centro.

Posteriormente, no início da década de 90, a organização da assistência social desvinculou-se da saúde e passou a ser desenvolvida por um órgão gestor independente, a Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social. Dessa maneira, somente a partir dessa época é que a assistência social franca alcançou maior autonomia para gerir suas ações.

Neste sentido, em 1996 criou-se um órgão deliberativo, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e também, um Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Esse processo de reconhecimento e estruturação estatal da assistência social é algo recente no município de Franca, sendo que essas duas instâncias (Conselho e Fundo), indispensáveis para a execução dessa política, foram criadas após 3 anos de LOAS. Essa imaturidade histórica irá repercutir fortemente na forma de conceber a assistência social, persistindo em atitudes tuteladoras, assistencialistas e conservadoras.

Atualmente, Franca conta com uma rede de assistência social satisfatória, coordenada por uma secretaria específica, a Secretaria de Ação Social (SEDAS).

Existem cinco Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), localizados nas zonas norte, sul, leste, oeste e centro da cidade. Observa-se, porém, que a maioria dos atuais CRAS funciona no mesmo local das antigas UNISER's, gerando, portanto, um problema quanto ao espaço físico, pois as atribuições, funções e serviços prestados pelos CRAS são diferentes e mais abrangentes do que os anteriores. Dessa forma, a maioria dos CRAS em funcionamento na cidade de Franca possui um espaço físico pequeno e insuficiente para abrigar todos os seus serviços. Contudo, nesse aspecto, o SUAS esclarece, no *Guia da Proteção Social Básica do SUAS*, a orientação técnica para a implantação do CRAS e como deve ser o seu espaço físico. Segundo esse guia, cada CRAS deve ser compatível com os serviços ofertados por ele, abrigando, no mínimo, três ambientes: uma recepção, uma sala ou mais para entrevistas e um salão para reuniões com grupos. Assim, a adequação desses espaços se faz urgente e necessária na cidade de Franca, pois

esses locais são essenciais para que aconteça uma prestação de serviços de qualidade.

E ainda, com a implementação do SUAS, foi inaugurado um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), localizado na região central da cidade. O CREAS possui uma equipe com profissionais de diferentes áreas e um espaço físico mais adequado do que os CRAS. No entanto, nota-se que sua demanda é muito grande, pois, além de abarcar toda a população francana de direito a esse atendimento, também atende as populações de municípios de portes menores da região administrativa de Franca e que não possuem esse equipamento. Assim, um único CREAS torna-se insuficiente e sua equipe fica sobrecarregada. Consequentemente, a qualidade de seus serviços pode ser prejudicada.

A cidade de Franca ainda conta com uma Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), que é um órgão da esfera estadual, presente no município para coordenar, orientar, assessorar e capacitar os municípios da sua região de abrangência. Esse órgão é de extrema importância para a política de assistência social, pois é responsável pela articulação dos municípios, intercâmbio da esfera municipal com a estadual e capacitação e aprimoramento continuados dos atores municipais, envolvidos com a política de assistência social.

Nesse contexto, a atual rede de assistência social de Franca, segundo dados da SEDAS (2012, informação verbal)¹⁰, possui 99 entidades cadastradas no CMAS. Estão divididas em 84 entidades de proteção social básica e 19 de proteção especial.

Dessa forma, hoje, Franca se encontra no nível de gestão plena¹¹, segundo os parâmetros do SUAS, pois, conforme exposto, atende a vários requisitos exigidos pelo sistema.

¹⁰ Segundo informações da SEDAS e CMAS, em breve estes dados sofrerão alterações significativas com a conclusão do processo de reordenamento da rede de assistência, conforme a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, publicada na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

¹¹ Nível de gestão em que o município tem a gestão total das ações de assistência social.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: REFLEXÕES DE UMA ANÁLISE CRÍTICA

3.1 Discussões conceituais sobre a configuração recente da assistência social brasileira

Atualmente define-se a assistência social como política pública não contributiva de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, direcionada para quem dela necessitar. No entanto, a definição “voltada para quem dela necessitar” parece muito vaga, suscitando algumas indagações como: qual o significado de política de seguridade social no Brasil? A assistência social visa proteger os cidadãos de quê? Em qual concepção político-ideológica a assistência social está sendo formulada e normatizada no Brasil?

Em verdade e fidelidade ao método utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa, cabe assinalar que esta inquietude, no tocante à concepção da assistência social, surgiu da própria aproximação com a realidade do objeto do estudo em questão. Ao término das entrevistas constatou-se que nenhum usuário entrevistado soube responder (conforme os parâmetros das legislações) o que é a assistência social, o que significam as siglas SUAS e CRAS e, além disso, verificou-se que persiste nas falas as ideias de ajuda, caridade e favor. Para ilustrar isso, seguem abaixo trechos de três diálogos das entrevistas realizadas que exemplificam as afirmações supracitadas:

Pesquisadora: _ A senhora sabe o que é o SUAS? Já ouviu falar?

Miriam: _ SUAS?

Pesquisadora: _ É.

Miriam: _ Não.

Pesquisadora: _ A senhora sabe o que significa a sigla CRAS?

Odete: _ Não. Eu (pausa). Bom, (pausa) eu sei assim: que vai lá pede uma ajuda; assim, eles dão ajuda né?!

Pesquisadora: _ E a senhora sabe o porquê que houve a mudança de UNISER para CRAS?

Odete: _ Não.

Pesquisadora: _ E a senhora sabe o que significa a sigla CRAS?

Isabel: _ Não, não sei “fia”.

Pesquisadora: _ Não?

Isabel: _ Ah! Eu sei que acabou; não dá cesta básica, eles não pagam mais o talão de água e luz igual eles pagava “di primeiro”; hoje eu não sei mais como é lá “fia”. Hoje eu não sei.

Pesquisadora: _ E a senhora sabe por que aconteceu a mudança de UNISER para CRAS?

Isabel: _ Não, também não sei. Não sei por que mudou o nome, era UNISER mesmo. [...] O que eu sei é que hoje eles não “dá” cesta básica mais, eles davam né?! Na minha época eles “dava” alguma coisa, pagava talão pra gente, e é isso.

Pesquisadora: _ E hoje quais são os aspectos que são bons e ruins lá? O que está bom e o que está ruim na opinião da senhora?

Isabel: _ Ah! Pra mim menina, o que eu achei ruim, é que eles não ajuda mais desse tipo né?! Porque não pode falar pra você que a gente nunca precisa, porque a gente precisa né?! [...]

Pesquisadora: _ A senhora não recebe nenhum benefício?

Isabel: _ Não, não. Já recebi. [...]Hoje infelizmente eu só tenho a pensão só [...] E essa casa não é minha, ainda pago aluguel.

Pesquisadora: _ Então, com essa mudança de UNISER para CRAS a senhora acha que foi melhor ou foi pior?

Isabel: _ Ah! Foi pior porque antigamente com o quê eles “ajudava” a gente era melhor, ajudava a gente com cesta básica, era leite que eles “dava” né?!

Corroborando essas análises, durante a pesquisa colheu-se o depoimento de um conselheiro do CMAS-Franca que também enxerga esta questão da persistência de uma concepção que relaciona a assistência à ajuda e favor, inclusive entre os trabalhadores da área, conforme apontado:

Conselheiro A: _ Por outro lado, eu entendo que nós ainda temos culturalmente uma concepção equivocada de assistência social, de favor, de caridade, de benesse, né?! E mesmo de clientelismo, de uso político e por aí afora. E isso está muito introjetado na sociedade como um todo, né?! Inclusive perpassa muitos trabalhadores também. A gente tem visto alguns profissionais que ainda entendem que estão fazendo favor pra a população, não trabalham nessa concepção do direito, tanto dentro dos órgãos públicos quanto dentro das instituições. [...] Então essa compreensão do que é a assistência social, e a compreensão da assistência social enquanto política pública, pra mim, são os maiores entraves ainda que nós vivenciamos [...]

E, ainda exemplificando o depoimento acima, tem-se a seguinte fala que apresenta uma visão estigmatizadora do usuário da assistência social, enxergando-o como uma pessoa ociosa, indisciplinada e, portanto, culpada pela sua situação de pobreza e pelo insucesso do trabalho assistencial:

Conselheira D: _ [...] a assistência social, quando você está estudando, quando você não está fazendo lá, não está lá na prática, ela te dá um monte de caminho. [...] e depois quando chega na hora, na prática mesmo, às vezes você consegue fazer muito pouco, muito pouco, por que você acaba ficando na maioria das vezes de pé e mão amarrados, de pés e mãos amarrados. Eu vejo por dois lados, um pelo lado; **às vezes do usuário, que às vezes é aquela pessoa, que ele já tem embutido na cabeça dele ali, de tudo ganhar pronto, não querer mudar de vida por que na medida que ele melhora ele vai perder os benefícios que ele tem, então ele já nasceu, cresceu daquele jeito ali, então aquilo pra ele está bom, não quer fazer, não quer mudar.** E também por outro lado; pela falta de parceria, de trabalhar junto às políticas públicas e pela falta de dinheiro. Às vezes você não tem apoio.

Num primeiro momento, esta questão parece encontrar explicação na história da assistência social que, surge ligada às práticas de ajuda e apoio da civilização judaico-cristã, significando um ato de solidariedade, “[...] preconizado no temário de vários Concílios e objeto de preocupação de muitos teólogos da Igreja Católica com especial destaque para Santo Tomás de Aquino (1224-1274)” (VILLELA, 2008, p. 14). No entanto, apesar de válida, essa explicação não satisfaz a grande inquietude que se tem em relação ao assunto e, ao contrário, leva a novos questionamentos. O objeto de estudo desta pesquisa, o SUAS, objetiva materializar o conteúdo da LOAS e busca imprimir a ótica do direito à assistência social, então, por que essa herança histórica da ajuda e do favor ainda se fazem tão presentes no cotidiano dos sujeitos envolvidos com a política de assistência social? Quais conteúdos político-ideológicos existem nas entrelinhas da PNAS e SUAS que contribuem para a manutenção desta herança histórica?

Assim, na tentativa de avançar um pouco mais na definição da assistência social e, por conseguinte, compreender com maior profundidade os aspectos atuais que permeiam sua materialização no cenário brasileiro, debruçar-se-á sobre alguns elementos basilares de sua constituição que possuem raiz na própria conceituação de política social.

Vianna (2002) em estudo sobre o conceito de política social, para além das “convenções acadêmicas” que a definem como “[...] ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social”, realiza breve esquema da evolução da política social, enfatizando a dimensão histórica e política para seu devido entendimento.

Dessa forma, a autora delimita, para fins didáticos, três fases desta evolução da política social: 1ª fase: Leis dos Pobres; 2ª fase: Seguros Sociais Compulsórios e 3ª fase: Seguridade Social.

Em linhas gerais, a primeira fase corresponde às ações de natureza caritativa dos governos oligárquicos para proteger a sociedade da ameaça representada pela pobreza, levadas a efeito pelas Leis dos Pobres, ou *Poor Laws*. Já a segunda fase inaugura-se em fins do século XIX, através dos seguros sociais compulsórios voltados a cobrir os riscos do trabalho assalariado. E por fim, por volta de 1920, a ideia de seguro vai sendo substituída pela de seguridade social, na qual se desenvolvem os Estados de Bem-Estar Social (EBES), destinados a garantir amplos direitos sociais a todos os cidadãos.

Cada fase apresentada traduz uma concepção de política social distinta dada a sua historicidade e dimensão política e, portanto, fundamenta classificações de proteção social, como por exemplo, os diferentes tipos de *Welfare States*¹².

Após uma leitura atenta das características de cada tipo de *Welfare State*, destacar-se-ão as definições dos modelos liberal ou residual e institucional-redistributivo ou social-democrata, pois, buscando responder às indagações sobre a real concepção da assistência social brasileira contemporânea, chegou-se a mais um questionamento: a proteção social pautada na PNAS e SUAS é permeada pelos princípios liberais ou manifesta uma visão mais universalista na ótica dos direitos sociais?

Analisemos as seguintes definições desses dois tipos de EBES e suas principais características:

No modelo liberal ou residual, o Estado somente intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os canais “naturais” de satisfação das necessidades – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – revelam-se insuficientes. Nesta concepção, o mercado funciona como o espaço da distribuição do que resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social, não apenas sancionados como favorecidos pelos sindicatos. Guarda semelhança, sob versão atualizada, com a primeira fase histórica da política social e, se tornou dominante em países como os EUA e, em certo ponto, Austrália, Canadá e Suíça, onde a organização dos atores sociais é fragmentada, pluralista e, embora pujante, não se traduz como força política, não se reconhece necessariamente em partidos políticos e, não expressa, no cenário político-institucional, a presença de identidades coletivas fortes. [...] A modalidade institucional-redistributiva de proteção social se abriga sob o padrão social-democrata de *Welfare State*. Ao Estado compete a produção e a distribuição de bens e serviços “extramercado”, em grande parte financiada por impostos gerais e dirigidos a todos os cidadãos. Predomina nos países escandinavos, onde também o corporativismo (ou neocorporativismo) se enraizou, proporcionando a base para acordos de largo alcance e longa duração. (VIANNA, 2002, p. 07).

Como se observa no modelo liberal de *Welfare State*, o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes. Procura limitar sua prática àqueles comprovadamente pobres, possuindo um caráter focalizado, seletivo e uma prevalência do setor privado no atendimento das demandas, tanto de previdência social como de saúde. Já no modelo social-democrata, o Estado

¹²“A tipologia clássica é de Titmuss e está em seu *EssaysontheWelfareState*, de 1958. Ugo Ascoli em 1984 (em *WelfareStateall’Italiana*, ed. Laterza, Roma) e GhostaEsping-Andersen em 1987(em “Power andDistributional Regimes”, publicado em *PoliticsandSociety*, vol. 14, n.2), entre outros, partiram da classificação de Titmuss, introduzindo pequenos acréscimos e aprofundando os critérios de distinção dos modelos.” (VIANA, 2002, p. 6).

redistribui a todos os cidadãos os impostos pagos, na forma de bens e serviços que visam o bem-estar social, possuindo um caráter universal e desmercantilizado.

Com base nisso, foram selecionados alguns trechos da PNAS e do SUAS que instigam a uma reflexão mais aprofundada à cerca dos princípios que embasam o conceito de assistência social ali presentes. Como se pode ver:

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. (BRASIL, 2005, p. 15).

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. (BRASIL, 2005, p. 39).

A assistência social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir –, é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos. (BRASIL, 2005, p. 85).

Nessas citações pode-se perceber uma combinação eclética¹³, conforme Mustafa ([2012]), de diferentes perspectivas, ora se aproximando de visões liberais à cerca do papel das famílias e da finalidade de inserção de indivíduos no mercado, ora transmitindo ideais social-democratas de universalização dos direitos.

Sendo assim, analisar a concepção de assistência social impressa na legislação atual (PNAS e SUAS), numa perspectiva histórico-dialética, implica no desvendamento das dimensões histórico-políticas da área assistencial brasileira e requer uma análise dos limites das políticas sociais.

Para tanto, partiu-se do pressuposto de que há inúmeros avanços registrados no processo de luta e conquistas da assistência social brasileira, mas, vale ressaltar que este processo continua vivo e “*em movimento*” - parafraseando Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011). Portanto, uma análise crítica que permita revelar os continuísmos nos conceitos atuais é urgente e necessária, a fim de não se reproduzirem ações conservadoras revestidas por um falso véu revolucionário.

Por tudo o que foi exposto até aqui, parece essencial re(articular) o debate da seguridade social brasileira à discussão sobre a concepção da assistência social,

¹³Aqui a palavra eclética é utilizada no sentido filosófico de pertencente ao ecletismo, entendido como um método filosófico dos que não seguem sistema algum, escolhendo de cada um a parte que lhes parece mais próxima da verdade.

tendo em vista que esta conceituação é fruto também do processo de constituição e efetivação da seguridade social em nosso país.

3.1.1 A Seguridade Social brasileira e o ataque neoliberal: universalidade X focalização

A Constituição Federal, promulgada em cinco de outubro de 1988, institucionalizou o conceito de seguridade social visando à integração e articulação de três políticas sociais: a saúde, a previdência e a assistência social. O texto constitucional tinha por objetivo instituir um Estado Democrático que assegurasse os direitos de cidadania¹⁴ da população brasileira, entretanto é importante ressaltar o caráter contraditório da “Carta Cidadã”. Ela também aporta interesses da elite dominante, refletindo portanto, a conjuntura social e política da época. A respeito deste caráter contraditório e liberal da Constituição Federal, Sader (2004, p. 7) exemplifica:

A propriedade privada tem sua garantia dada constitucionalmente e, sobretudo, encontra sua efetivação no poder material do Estado. Se uma terra improdutiva é ocupada, o “proprietário” apela para o Judiciário que, por sua vez, aciona o poder da polícia para a desocupação, com a violência que considerar necessária, pela “gravidade” do atentado a um dos pilares das constituições liberais.

E, no entanto, o direito à propriedade privada dos meios de acumulação – terra, fábrica, comércio, bancos – abrange uma minoria ínfima da população. Enquanto o direito ao trabalho, que se refere à atividade da grande maioria da população, só está consignado na Constituição, sem nenhuma instância que lhe garanta. Quem perde o emprego apelará para quem? Para o Ministério do Trabalho? Para a Justiça do Trabalho? No máximo conseguirá, por um tempo, um seguro-desemprego.

Com isso, não se pretendeu reduzir a importância dos avanços sociais advindos com a promulgação da Constituição de 1988, mas tão somente incitar uma reflexão crítica acerca deste processo, para que não acreditemos em discursos demagogos e falaciosos.

Sendo assim, é preciso também questionar essa redemocratização: que democracia se instalou no Estado brasileiro? É muito provável que se chegue ao resultado de que se trata de uma democracia política, no entanto longe de ser uma democracia social ou plena, pois “[...] uma sociedade justa [...] só pode se estruturar

¹⁴Por direitos de cidadania compreende-se o conjunto de direitos civis, políticos e sociais de uma dada sociedade, conforme Marshall (1967a).

em torno da esfera pública, dos direitos universais garantidos para todos” e, “[...] essa é a luta essencial para que o Brasil deixe de ser uma democracia política assentada sobre uma ditadura social”. (SADER, 2004, p. 9-10).

Além de conciliar interesses antagônicos, veremos que os direitos sociais expandidos no texto constitucional não ganharam materialidade nos governos posteriores tal como preconizado na legislação, por decorrência, em grande parte, da adoção de preceitos neoliberais nos anos 1990. De acordo com Boron (apud SILVA, 2010, p. 97):

Na América Latina a redemocratização veio acompanhada pela pauperização de extensas faixas da sociedade civil. A questão crucial é até que ponto pode progredir e se consolidar a democracia em um quadro de miséria generalizada como o que hoje afeta as nascentes democracias sul-americanas, que corrói a cidadania substantiva das maiorias precisamente quando mais se exalta sua emancipação política. Pretende-se integrar politicamente as massas e, simultaneamente, se ensaiam “políticas de ajuste” que as excluem e as marginalizam; reafirma-se o valor do Estado como âmbito da justiça e como instância de redistribuição de renda e de recursos e, ao mesmo tempo, ele é sacrificado e desmantelado em função do reforçamento darwiniano do mercado.

Dito isso, analisemos os avanços legais referentes à proteção social brasileira, inscritos no texto constitucional; em especial, a instauração da seguridade social com a seguinte definição:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
(BRASIL, 2010, p. 40).

Essa definição de seguridade social “[...] mostrou-se claramente inovadora e sugestiva”, pois “[...] tratava-se, afinal, de um passo importante, a consigna constitucional, para o ingresso do país no universo civilizado dos Estados de bem-estar social”. (VIANNA, 2008, p. 01).

Além disso, a redação legal supracitada, de acordo com Vianna (2008, p. 1), “[...] revela sua semelhança com o modelo Beveridge”, pois:

Os dois princípios contidos no famoso relatório que deu origem à reforma do sistema de proteção social no Reino Unido, em 1946 (e que influenciou decisivamente a implantação do Welfare State no mundo desenvolvido), ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos.

Entretanto, com o passar dos anos, verifica-se que a seguridade social brasileira representa muito mais um avanço do ponto de vista legal do que efetivo. Não assistimos a uma experiência concreta de integração e articulação entre saúde, previdência e assistência social:

No Brasil, a inscrição do termo Seguridade Social na Carta Magna, em 1988, a despeito do sabor de conquista que teve para muitos, não garantiu a efetivação concreta de um sistema de Seguridade Social. Sua realização pressupunha explicitamente uma base expandida de financiamento, composta de impostos pagos de forma direta ou indireta por toda a sociedade – os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – e de contribuições específicas. Pressupunha, ademais, ainda que implicitamente, um orçamento próprio e um órgão gestor único. [...] Justamente a legislação que regulamentou a seguridade, contudo, pavimentou caminhos distintos para as áreas incluídas na Seguridade. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080), de 1990, as Leis 8212 (Lei do Custeio da Previdência) e 8213 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência), de julho de 91, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742), de 1993, estabeleceram, cada uma, suas diretrizes específicas. Progressivamente, efetivou-se a segmentação das áreas. (VIANNA, 2004, p. 3).

Contudo, sem invalidar os avanços ocorridos após 1988 como: a ampliação do acesso aos direitos sociais, através da criação de vários serviços, programas, benefícios e garantias, inclusive a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e mais recentemente do SUAS. O que se pretende enfatizar é que a proteção social inscrita legalmente na seguridade social não se concretizou numa perspectiva universalista. Isso porque, conforme a conjuntura brasileira mostra que, antes mesmo das conquistas constitucionais ganharem força e começarem a se expandir, o Brasil adotou as medidas neoliberais do “Consenso de Washington”, em consonância à estratégia global do capitalismo de enfrentamento à crise que já se arrastava desde o início dos anos 1970.

A crise do capitalismo, iniciada nos anos 1970, marcada pela “*estagflação*” - baixas taxas de crescimento aliadas às altas taxas de inflação -, revolução

tecnológica, instabilidade monetária e aumento do desemprego estrutural, levou economistas, ideólogos e políticos a se aproximarem das ideias neoliberais de Hayek e seus companheiros (com destaque para Milton Friedman, devido à grande expansão e repercussão das suas obras). Assim, em 1979, a Inglaterra com o governo Thatcher, inaugurou a implantação do programa neoliberal e, em 1980 foi a vez dos Estados Unidos com Reagan. Nos anos seguintes o modelo neoliberal se alastrou pelo mundo afora, alcançando sua hegemonia como ideologia.

De acordo com Soares (2001, p. 17, grifo do autor):

Quarenta anos depois da primeira grande crise do Capitalismo no século XX, os países industrializados experimentam uma segunda crise, que se prolonga pela década de 80 [...] A crise financeira e do comércio internacional e a inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico (dando origem a um novo fenômeno chamado estagflação), são as manifestações mais importantes dessa crise global. A crise também é de produção, dadas as mudanças no paradigma tecnológico, denominado “3a. Revolução Industrial”.[...] Essa é a base real para a crise do Estado Capitalista, crise esta que levou economistas, ideólogos e políticos a lançarem mão do velho ideário do liberalismo econômico, constituindo um movimento intitulado “retorno à ortodoxia”, que deu origem às teses monetaristas e neoliberais que passaram a nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo a partir do final da década de 70. Os dois países que lideraram a implantação da política neoliberal internacionalmente foram a Inglaterra e os EUA.

Portanto, segundo Sader e Gentili (2003, p. 10), “[...] a partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno” e, nesse movimento de ajuste global ao modelo neoliberal, ressalta-se a importância do “Consenso de Washington”, “[...] devido à sua grande influência nas reformas econômicas neoliberais de muitos países subdesenvolvidos, entre estes os latino-americanos e, por sua vez, o Brasil”. (VILLELA, 2008, p. 35).

“Consenso de Washington” é a denominação informal dada ao conjunto de medidas deliberadas em uma conferência ocorrida na capital dos Estados Unidos em 1989. Participaram desta conferência, funcionários e economistas do governo norte-americano e dos organismos financeiros (FMI, Banco Mundial e BID). Dentre as medidas deliberadas e recomendadas, feito um receituário, para sanar a crise global, tem-se: abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros, privatizações de estatais, redução dos gastos sociais por parte dos governos, desregulamentação do mercado de trabalho a fim de favorecer a livre iniciativa, disciplina fiscal, com

rígido controle sobre os gastos públicos, estímulo aos investimentos estrangeiros, entre outras.

A adoção destas medidas vão acarretar profundos rebatimentos (negativos) na área social como: redução dos recursos financeiros das políticas sociais, precarização das condições de trabalho e vida da maioria da população, agravamento da questão do trabalho infantil doméstico, desemprego precoce, fragilização dos movimentos sociais, aprofundamento das desigualdades sociais e, muitos outros. Isso foi, portanto, traçando um novo contorno da “questão social”.

Este cenário, no Brasil, irá repercutir negativamente no campo da embrionária seguridade social, solapando suas possibilidades de efetivação na perspectiva beveridgeana universalista em que fora instituída pela Constituição Federal.

De acordo com Behring (2010, p. 157, grifo nosso) tem-se:

[...] nesse quadro, uma seguridade social fortemente tensionada pelas estratégias de extração de superlucros, tais como: a flexibilização das relações de trabalho e diminuição dos encargos sociais; a disputa pelo fundo público, tendo em vista fortalecê-lo como pressuposto geral do capital, em detrimento do trabalho; da supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, a exemplo da previdência social e da saúde; o desprezo para com o pacto social entre trabalho e capital monopolista dos anos de hegemonia social-democrata; e o fomento midiático cotidiano de um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista, que invoca o cidadão consumidor (Mota, 1995) – com capacidade de auferir renda e consumir – em detrimento do cidadão de direitos. Neste contexto, a tendência é de redução de direitos e limitação das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais, **colocando em curso o trinômio do neoliberalismo – privatização, focalização e descentralização (desconcentração e desresponsabilização).**

Desse modo, o legado dos anos 1990 para a atualidade, no campo da seguridade social, “[...] foi o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, da parceria público-privada, em detrimento da primazia do Estado”, da desarticulação das três políticas que compõem a seguridade, do financiamento reduzido, “[...] numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social”. (BEHRING, 2010, p. 159-160).

Durante a realização da pesquisa de campo e em entrevista com uma conselheira e dirigente de entidade voltada ao acolhimento de pessoas em estado de convalescência, pôde-se colher o depoimento transcrito abaixo, que exemplifica como esta desarticulação das políticas de seguridade social acontece na prática, em detrimento da proteção social dos cidadãos.

Conselheira D: _ A saúde. Apesar de não ser assistência, mas eu acredito que tem que caminhar paralelo. A saúde hoje está muito difícil [...] Então ela precisa avançar muito. Então acho que assim, as nossas políticas públicas, a gente precisa de lutar junto pra que melhore, porque saúde é direito. Mas eu vejo que às vezes é um direito que está muito mais no papel do que na prática. (pausa) Outra coisa também que eu não concordo, por exemplo, assim óh: se o cidadão tem um convênio, ele com aquela receita do convênio, ele não pode pegar o remédio na rede, por quê? Ele paga imposto igual todo mundo. Então não só por que a receita dele é de um convênio que ele não tem direito na medicação, se a saúde é direito de todos. [...] Outra coisa que ficou muito, que pra mim regrediu muito é a questão das entidades também, por exemplo: se a gente tem, tem um paciente que está lá na casa da família, então o SUS dá pra ele, a saúde dá pra ele: material de procedimentos, às vezes alimentação, algumas coisas que ele necessita ela fornece. A partir do momento que ele vem pra entidade ela não fornece mais! Então como? Ele é o mesmo cidadão! [...] E não fornece porque a entidade esta cadastrada como de assistência? [...] então eles alegam que a entidade já recebe verba pra essa finalidade, mas não é. [...] tanto que vou te dar um exemplo muito claro: eu tenho um médico voluntário que vem aqui na entidade, só que hoje ele é aposentado, então ele não trabalha mais na rede. E, eu tenho uma pessoa que tem um processo administrativo, por que ele tem Alzheimer e ele precisa tomar Risperidona. Então, tem todo o procedimento do médico, da rede que encaminhou, falou que essa Risperidona tem de ser de uso contínuo, falou não, escreveu que tem que ser de uso contínuo e tudo mais. Então, como o médico que a gente tem hoje ele é aposentado e ele não trabalha mais na rede, a família não tem, é a receita que ele faz aqui, que ele assina, não serve pra família pegar o remédio porque ele não é da rede, então isso é absurdo! É absurdo! É descabível! Então isso é retrocesso!

A fala acima exemplifica como se materializa no dia-a-dia, a falta de intersectorialidade entre as políticas de seguridade social, bem como a fluidez e pulverização da política de assistência, na qual, paradoxalmente, cabe tudo e nada.

Sendo assim, a assistência social, como parte constituinte da seguridade, também sofre este legado dos anos 1990, obviamente que respeitadas as suas particularidades; assim, nota-se entre outros aspectos, uma focalização na extrema pobreza via programas de transferência de renda.

Pelo exposto, pôde-se inferir que a focalização foi uma das medidas neoliberais que gerou um impacto devastador na construção de uma seguridade social universalista, sendo este um debate que necessita ser recuperado, pois continua na ordem do dia dos governos quando o assunto é política social. Nessa direção, Pereira e Stein (2010, p. 111, grifo nosso), em estudo sobre a origem e definição do termo focalização, explicam:

Em verdade, a focalização é a tradução dos vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, usados nos Estados Unidos e nos países conservadores europeus, principalmente a Inglaterra de Margareth Thatcher, que

encaravam a pobreza como fenômeno *absoluto*, e não *relativo*, com todas as implicações que tal concepção acarreta, a saber: restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para aliviarem o sofrimento dos mais pobres; **ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; aceitação da desigualdade social como fato natural**. E mais: desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais – devido ao caráter complexo e multideterminado dessas necessidades – e adoção de soluções técnicas e pontuais, tidas como inovadoras, aparentemente neutras e facilmente controláveis.

Com a focalização, as políticas sociais ficam subordinadas à política econômica; assim Pereira e Stein (2010, p. 115) afirmam que, em decorrência disso, a focalização não objetiva calibrar a balança da justiça, identificando “[...] necessidades mais agudas para melhor atendê-las”; pelo contrário, busca diminuir as despesas do Estado, criando estratégias que “[...] reduzam as necessidades humanas à sua mísera expressão animal”.

Pelo esforço empreendido até aqui, pôde-se elencar algumas mediações que já possibilitaram a desconstrução daquele singular - a concepção da assistência social - que se apresentava como um todo caótico. Em outras palavras, nesse processo de reconstrução da atual definição de assistência social em concreto pensado, ao rearticular o conceito de assistência com o de seguridade social, inferiu-se que a tensão entre universalidade e focalização esteve presente na instituição da assistência social como política pública de direito. Isso porque esse momento histórico, da aprovação da constituinte de 1988, foi o mesmo que instaurou legalmente a seguridade social em nosso país. E, nesse embate, a focalização tem se mostrado vitoriosa quando se olha para a realidade à nossa volta; o que equivale dizer que a liberdade de mercado tem sobrepujado a igualdade de direitos. Esse debate remonta às ideias de John Locke (1632-1704), que influenciaram os neoliberais.

Desse modo, julga-se necessário proceder a uma análise dos princípios liberais defendidos por Locke, na tentativa de estabelecer mediações mais generalizadas que permitirão retornar ao objeto deste estudo, com as respostas para as indagações realizadas.

3.1.2 O Liberalismo Clássico: as origens históricas da defesa do direito de liberdade e propriedade

O liberalismo clássico pode ser compreendido como um conjunto de ideias que buscam justificar o surgimento de uma nova organização societária, pautada nos princípios da classe burguesa, assegurando a liberdade individual e a propriedade privada.

Até o final do século XVII, a Inglaterra vivia sob o regime absolutista, no qual o rei concentrava praticamente todos os poderes. Criava leis, impostos, taxas e obrigações sem autorização ou aprovação política da sociedade e, até mesmo, agindo em assuntos religiosos. Esse permanente intervencionismo constituía-se numa barreira para o acúmulo de capital. Dessa forma, no seio da burguesia inglesa começaram a surgir ideias contrárias ao forte controle do Estado na economia e na vida das pessoas.

Essas ideias se consolidaram com a Revolução Gloriosa em 1689, marcando a derrota final do absolutismo e transformando a Inglaterra num Estado liberal-burguês de regime monárquico-parlamentar, no qual a burguesia, aliada a aristocracia rural, passou a exercer diretamente o poder político através do Parlamento.

John Locke (1632-1704), nascido no seio de uma família de burgueses comerciantes, participou ativamente deste processo revolucionário e, com a publicação de suas obras em 1689 e 1690, passou a ser considerado um dos principais ideólogos do liberalismo clássico.

Os princípios fundamentais do liberalismo são: liberdade, defesa da propriedade privada, igualdade perante a lei, individualismo, disciplina e tolerância. Assim, analisemos as proposições de Locke, dada a sua importância e influência na visão político-filosófica de Hayek e seus companheiros.

Locke parte do pressuposto de que não há ideias, nem tampouco poder, inatos no espírito humano e de origem divina, conforme acreditavam os absolutistas. Assim, defende que o poder político deve nascer de um pacto entre os homens, pois antes deste pacto, os homens viveriam num estado de natureza, no qual todos são livres e iguais. Nesse sentido, para Locke (2001, p. 95, grifo nosso):

A liberdade natural do homem deve estar livre de qualquer poder superior na terra e não depender da vontade ou da autoridade legislativa do homem, desconhecendo outra regra além da lei da natureza. A liberdade do homem na sociedade não deve estar edificada sob qualquer poder legislativo exceto aquele estabelecido por consentimento na comunidade civil; nem sob o domínio de qualquer vontade ou constrangimento por qualquer lei, salvo o que o legislativo decretar, de acordo com a confiança nele depositada. Portanto, **a liberdade não é o que Sir Robert Filmer nos diz, O.A. 55 (ObservationsonAristotle), “uma liberdade para cada um fazer o que quer, viver como lhe agradar e não ser contido por nenhuma lei”**. Mas a liberdade dos homens submetidos a um governo consiste em possuir uma regra permanente à qual deve obedecer, comum a todos os membros daquela sociedade e instituída pelo poder legislativo nela estabelecido. **É a liberdade de seguir minha própria vontade em todas as coisas não prescritas por esta regra; e não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem**: como a liberdade natural consiste na não submissão a qualquer obrigação exceto a da lei da natureza.

Assim, a liberdade refere-se a um estado natural dos homens em desfrutarem “[...] de uma liberdade total de dispor de si mesmo ou de seus bens, mas não de destruir sua própria pessoa, nem qualquer criatura que se encontre sob sua posse”. (LOCKE, 2001, p. 84).

Ao conceito de liberdade, relaciona-se outro princípio liberal: a tolerância, que se caracteriza pela ideia de liberdade religiosa, conforme se posiciona Locke (2001, p. 239, grifo nosso):

Desde que o senhor se dignou a inquirir a respeito de minhas opiniões sobre a tolerância mútua dos cristãos em suas diferentes profissões de religião, devo responder-lhe francamente que **considero a tolerância o principal sinal característico da verdadeira igreja**. Pois, tudo que algumas pessoas se vangloriam acerca da antiguidade de lugares e nomes, ou da pompa de sua aparente veneração; outras, da reforma de sua disciplina; todas, da ortodoxia de sua fé – pois cada um é ortodoxo para si mesmo – estas questões, e todas as outras desta natureza, **são muito mais características de homens lutando pelo poder e pelo domínio sobre outro homem do que da igreja de Cristo**. [...] A questão da **verdadeira religião** é algo completamente diferente. Ela não é instituída para a instalação de uma pompa externa, ou para a obtenção de dominação eclesiástica, ou ainda para o exercício da força compulsiva, mas para a regulamentação das vidas dos homens, **segundo as regras da virtude e piedade**.

Revela-se, portanto, a adesão ao protestantismo, movimento contemporâneo do liberalismo clássico, que auxiliou na defesa da liberdade do indivíduo frente ao Estado. Não é de se estranhar que mais tarde, Max Weber (1864-1920) discorrerá sobre a estreita ligação entre a ética protestante e o advento do capitalismo, em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*.

A título de esclarecimento, a ética protestante:

[...] pode ser caracterizada como um conjunto de princípios e normas, constituído no século XVI, cujos preceitos estão contidos no movimento, originariamente religioso “que chamamos de Reforma Protestante Alemã” (ENGELS, 1985, p. 16), com suas distintas expressões, descritas e analisadas inclusive por Weber (2004, p. 87-139), sob a denominação de calvinismo, pietismo, metodismo e as seitas derivadas do movimento batista, entre outras. (SÁ, 2006, p. 3).

Dentre esses princípios, podemos citar: a laboriosidade, a honestidade, a frugalidade e a disciplina. No decorrer desta análise, retomar-se-ão alguns desses princípios ao identifica-los nas proposições de Locke.

Segundo nessa análise sobre alguns princípios do liberalismo clássico, verificou-se que Locke desenvolveu largamente o princípio da defesa à propriedade. Segundo esse pensador, o direito à propriedade também pertenceria a um estado natural e, portanto, anterior à sociedade civil. E, ainda, na medida em que o homem transforma a natureza, adquire o direito de propriedade. Nas palavras de Locke (2001, p. 98):

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens.

Dessa maneira, após desenvolver a questão do direito de propriedade, Locke defende a necessidade de um pacto social entre os homens, de modo a garantir a preservação dessa propriedade privada, pois:

[...] ainda que no estado de natureza ele [o homem] tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro. Isso faz com que ele deseje abandonar esta condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos; e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, visando a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade. (LOCKE, 2001, p. 156).

Em decorrência desse objetivo fundamental da teoria liberal, que é a defesa da propriedade privada e, por meio dela se torna possível a preservação das relações capitalistas de produção, a noção de igualdade será trabalhada de modo a justificar as desigualdades. Portanto, em Locke (apud MACPHERSON, 1979, p. 255), os homens são “[...] criaturas de mesma espécie e classe, promiscuamente nascidas para todos os benefícios da natureza, e para o uso das mesmas faculdades”.

Em outras palavras, no pensamento e suposição de Locke, os homens são naturalmente iguais e, por conseguinte, são igualmente capazes “de se arranjar por conta própria”. Com tal afirmação, Locke justifica a sociedade de mercado e as desigualdades sociais, conforme aponta Macpherson (1979, p. 256, grifo nosso):

A suposição de que os homens naturalmente são por igual capazes de se arranjar por conta própria não foi inútil. Permitiu a Locke, em sua consciência reconciliar as grandes desigualdades da sociedade observada com a igualdade de direitos naturais, postulada. Se os homens são, por natureza, igualmente racionais, no sentido de igualmente capazes de cuidar de si próprios, **pode-se supor que os que ficarem para trás na corrida às propriedades só podem pôr a culpa em si próprios.** E somente na suposição de que os indivíduos são, por igual, capazes de se arranjar por conta própria é que se pode achar equitativo deixar-se que se arranjam realmente, para que defrontem no mercado sem as proteções que a velha doutrina da lei natural defendia. **A suposição de que todos os homens são por igual racionais quanto à capacidade de se arranjar por conta própria possibilita assim reconciliar a justiça do mercado com as concepções tradicionais de justiça comutativa e distributiva.**

Decorre disso, que o direito individual de apropriação sobrepuja quaisquer reivindicações morais da sociedade e, que a pobreza é relacionada à ociosidade, indisciplina e vagabundagem. Conforme menciona Macpherson (1979, p. 234): “[...] A multiplicação dos desempregados, escreveu Locke em 1697, na sua qualidade de membro da Comissão de Comércio, era causada por ‘nada mais do que relaxamento da disciplina e corrupção dos costumes’”. E, ainda, nas palavras do próprio Locke (apud MACPHERSON, 1979, p. 235), o assalariado “[...] apenas vive da mão para a boca”, ou seja, os não proprietários não conseguiram desenvolver nem a sua própria capacidade racional e, portanto, não reúnem condições para a ação política.

Essa visão possui estreita relação com os princípios de laboriosidade e frugalidade da ética protestante; então, o trabalho duro deve ser visto como dever e vocação, permitindo ao trabalhador uma vida feliz. Da mesma maneira como é necessário o controle dos vícios de qualquer espécie, consumindo o mínimo e

poupando o máximo, o que possibilitaria o bem-estar coletivo (visto como resultado simples do bem estar-individual). A respeito desses dois princípios, Sá (2006, p. 7-11) explica que na ótica da ética protestante:

O trabalho honesto e legal permite ao trabalhador a descoberta e a apropriação de uma vida feliz não só aqui e agora, mas também o encontro e a posse dos sinais de sua continuidade, no amanhã e para sempre. E um desses sinais, o mais significativo, talvez seja o sucesso, com destaque para sua exteriorização, objetivada no bem-estar econômico. Dessa forma, se estabelece um movimento que se auto-alimenta: o sucesso, presente no cotidiano pessoal e interpessoal, torna virtuosos e felizes os indivíduos, e, por sua vez, a virtude e a felicidade lhes garantem novos e novos sucessos, como o ganhar e acumular mais e mais dinheiro, por exemplo. Daí a sensação de equilíbrio, conciliação e reconciliação entre o sucesso e a virtude, e vice-versa. [...] A frugalidade dá-se a conhecer, através do consumo mínimo e da poupança máxima, da rejeição aos vícios e do controle austero sobre as delícias propiciadas pelas riquezas, advindas da laboriosidade virtuosa, ou seja, do trabalho honesto, perfeito e amparado pela legalidade. Noutros termos, compõem a frugalidade, por um lado, o controle sobre os vícios de qualquer espécie, desde o clássico não fumar e nem beber até o não esbanjar e nem o luxuriar, mas trabalhar e poupar, por outro lado. [...] O cultivo e o culto à frugalidade multiplicam, portanto, a disposição e a disponibilidade para o trabalho, a produção, a produtividade, a poupança, o investimento, e o conseqüente aumento de patrimônio, sob a forma de bens de todo gênero, inclusive e, sobretudo, de dinheiro.

Pautado nesses princípios, Locke admite uma desigualdade social e de direitos políticos segundo um critério de classe, concebendo uma liberdade restrita a uma minoria e justificando-a “naturalmente”.

Neste ponto cabe ressaltar que, Rousseau (1712-1778) foi:

[...] o primeiro pensador moderno que, partindo de um ponto de vista não-liberal, insistiu na ideia de que uma sociedade só é legítima, qualquer que seja sua forma de governo, quando se funda na vontade geral, no interesse comum ou na soberania popular. (COUTINHO, 2008, p. 124).

Rousseau, mais preocupado em resolver a tensão entre igualdade e liberdade, avança em relação a Locke na questão dos direitos políticos, pois propõe a garantia deles a todos os cidadãos, inclusive aos assalariados, permitindo-lhes a “ação política”.

Em sua tentativa de responder se poderia existir alguma forma de organização geral da sociedade, legítima e segura, justa e útil, tomando os homens como são e as leis como podem ser, defende que nenhum homem possui “[...] autoridade natural sobre seus semelhantes e que a força não produz qualquer direito” (ROUSSEAU, 1983, p. 26). Assim, em sua obra *Contrato Social*, propõe uma

livre associação onde “[...] cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1983, p. 32).

No entanto, essa igualdade de direitos políticos não resolve a desigualdade social e real presente na sociedade, pois, como já se sabe somente o questionamento da propriedade privada, realizado por Marx e Engels, é capaz de superar a tensão entre igualdade e liberdade. Nas palavras de Coutinho (2008, p. 128, grifo do autor):

[...] o sistema rousseauiano mantém o homem dilacerado entre esses dois pólos de uma dicotomia insuperável. E essa dicotomia se reproduz em Rousseau porque, mesmo combatendo o capitalismo e a *desigualdade* de propriedade, ele não é capaz de transcender o horizonte da propriedade privada: o ponto de vista a partir do qual ele condena o capitalismo não é o ponto de vista da classe trabalhadora moderna, do proletariado, mas sim o ponto de vista do pequeno camponês e do artesão, que - na época de Rousseau - viam suas condições de vida destroçadas progressivamente pelo impetuoso avanço do modo de produção capitalista.

É justamente nesse sentido que Marx, ao criticar a emancipação política, sustenta que o homem só poderá ser plenamente livre quando atingir uma emancipação humana, se tornando um “ente genérico”, no qual não há dissolução entre o ser social e o homem na sua individualidade, conforme pode-se apreender do encadeamento de alguns trechos de *Sobre a questão judaica*:

Fato deveras enigmático é ver um povo que mal está começando a se libertar, a derrubar todas as barreiras que separam os diversos membros do povo, a fundar uma comunidade política, é ver esse povo proclamar solenemente a legitimidade do homem egoísta, separado do semelhante e da comunidade [...] No entanto, a liberdade do homem egoísta e o reconhecimento dessa liberdade constituem, antes, o reconhecimento do movimento *desenfreado* dos elementos espirituais e materiais que constituem seu teor vital. Consequentemente o homem não foi libertado da religião. Ele ganhou a liberdade de religião. Ele não foi libertado da propriedade. Ele ganhou a liberdade de propriedade. Ele não foi libertado do egoísmo do comércio. Ele ganhou a liberdade de comércio. [...] *Toda* emancipação é *redução* do mundo humano e suas relações ao *próprio* homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral. Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente genérico* na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas “*forces propres*” [forças próprias] como forças *sociais* e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força *política*. (MARX, 2010b, p.50-54, grifo do autor).

Portanto, somente em Marx são reconhecidos os limites da emancipação política e, assim, a tensão entre igualdade e liberdade, é equacionada na figura do “ser humano genérico”.

Nesse ponto, após a compreensão dos princípios liberais, podemos “fazer o caminho de volta”, reconstruindo a concepção de assistência social inscrita na PNAS e SUAS, no campo da particularidade.

3.1.3 A particularidade da concepção de assistência social inscrita na PNAS e SUAS

A assistência social brasileira foi instituída como política pública de direito somente em 1988, quando a Constituição Federal a integra no tripé da seguridade social e a define da seguinte maneira:

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

- I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2010, p. 42).

Esse novo reconhecimento legal imprime à assistência social “[...] a possibilidade de transitar do assistencialismo clientelista para o campo da política social” (YAZBEK, 1998, p. 55). No entanto, conforme analisado, aquele período histórico foi marcado por muitas lutas sociais, das quais participaram sujeitos políticos de diferentes ideologias, que se colocaram em disputa na cena brasileira. É neste sentido que Yazbek (2004, p. 23-24, grifo do autor) afirma:

Como evidenciam as avaliações do desempenho da Assistência Social brasileira pós-LOAS, sua construção como direito tem sido uma *difícil* tarefa, plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois, se por um lado os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a *esfera pública* a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e

retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Portanto, a concepção de assistência social inscrita na PNAS e no SUAS, reflete toda essa recente herança de “ambiguidades e profundos paradoxos”. Isso gera, conforme já mencionado, uma combinação eclética de diferentes perspectivas teóricas, ora fazendo uso da visão social-democrata que objetiva a universalização de direitos no campo da emancipação política, ora deixando explícita uma fundamentação nos princípios liberais que defendem o direito à propriedade privada. Analisemos alguns trechos da PNAS, que exemplificam isso:

A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de: - Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na **dimensão ética de incluir “os invisíveis”**, os transformados em casos individuais, **enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva**; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades; [...] - Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, **mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas**. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual; – Uma visão social **capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possua**. (BRASIL, 2005, p. 15, grifo nosso).

A PNAS, ao defender uma “dimensão ética de incluir ‘os invisíveis’”, reconhecendo, portanto, as desigualdades sociais existentes, remete à defesa de uma emancipação política nos termos trabalhados por Rousseau, conforme já demonstrado aqui. No entanto, cabe destacar a seguinte pergunta: incluir onde e como? A própria PNAS nos dá a resposta, quando elenca dentre os serviços de proteção social básica, os programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza, voltados à integração ao mercado de trabalho.

Diante do exposto, conclui-se que há no texto da PNAS e do SUAS uma forte ligação com a concepção liberal de propriedade privada e liberdade, pois é notável a finalidade de “*eleva*r” a condição de pobre à condição de empreendedor. Isso seria possível por meio do desenvolvimento das capacidades individuais dessas pessoas e das possibilidades existentes no mercado que são “comuns a todos”. Sendo assim, essas legislações expressam a ótica liberal de que o mercado é o grande

aliado dos homens na satisfação de sua “liberdade”, entendida numa perspectiva individualista e voltada a satisfazer o direito de propriedade.

Sobre esta discussão, Mustafa ([2012], p. 11-13) reflete:

Observa-se aqui a presença do pensamento de Amartya Sen – sua formulação da Teoria das Capacidades, presente em várias de suas obras. [...] O que Sen (1999) preconiza é a expansão das capacidades e, estas podem ser aumentadas pelas políticas públicas ou a política pública pode ser efetivada e expandida pela capacidade de participação da população. Aí tem-se o indivíduo desempenhando o papel de agente (na medida em que tem suas capacidades ampliadas consegue cuidar de si e influir no mundo)! [...] O que se precisa deixar claro é que [...] não se pode imaginar (acreditar) que a população brasileira (a sua maioria) sairá do pântano da pobreza, do desemprego, do trabalho desprotegido por suas próprias forças ou pela força de suas famílias (como veremos adiante). Sem condições objetivas favoráveis como é possível desenvolver capacidades, desfrutar de real liberdade? Não se nega, contudo, o campo da subjetividade, das práticas educativas, mas apenas salientam-se seus limites.

Compartilhando da mesma visão, Vianna (2010, p. 148) afirma:

Eis um dos pilares da tecnologia inovadora de enfrentamento da questão social que as Índias exportam: o pequeno negócio, que viabilizado pelo microcrédito, empodera, eleva a auto-estima, desenvolve a responsabilidade individual, inclui o pobre no universo da liberdade que é o mercado.

Portanto, a prova cabal de que a assistência social, na atualidade, ainda mantém sua concepção assentada nos princípios liberais é, justamente, essa finalidade de inserção da sua população usuária no mercado de trabalho. Isso sinaliza um entendimento da pobreza como sinônimo de carências e não como fenômeno decorrente das relações de exploração e acumulação capitalistas. Em outras palavras, não há o enfrentamento da questão social enquanto relação contraditória capital-trabalho nos marcos da apropriação privada dos meios de produção. Tal enfrentamento colocaria em xeque o “axioma da liberdade de propriedade”, parafraseando Vera da Silva Telles (2001). E aqui, cabe pontuar que tem-se claro os limites das políticas sociais inscritas no âmbito da produção e reprodução da vida social, no marco da sociedade capitalista. Por isso, com as conclusões aqui engendradas, não se pretende demandar à assistência social algum tipo de relação com uma perspectiva revolucionária, mas pretende-se, tão somente, salientar os seus limites estruturais;

[...] no intuito de contribuir com a evidenciação das concepções presentes na mesma, a fim de se propor uma revisão desta política (necessária, no nosso entender), bem como uma reflexão de como o assistente social a entende e se apropria da mesma. (MUSTAFA, [2012], p. 16).

3.2 Paradoxos e contradições da política nacional de assistência social

Em 2004 foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em vigência desde então. A mesma expressa todo o conteúdo teórico e metodológico em que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em implantação no país desde 2005, deve se pautar. A PNAS e o SUAS são as mais recentes iniciativas que visam garantir a assistência social como política pública de direito e dever do Estado. Então, pode-se afirmar que, de modo geral, configuram-se em um avanço. Conforme abordado no depoimento de uma conselheira:

Conselheira E: _ Sistema Único; eu entendo assim, foi o maior ganho que a gente já pode ter tido em questão da política da assistência social. Embora a gente tenha aí, outras questões a partir da constituição, que a gente teve a assistência social reconhecida como uma política pública e mesmo a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, mas eu sinto que durante muitos anos né, nós não sabíamos como operacionalizar essa política, ainda encontrava muita dificuldade, não tinha clareza de muita das coisas que a LOAS traz, tanto em questão dos nossos serviços, programas e projetos quanto aos próprios benefícios eventuais, e eu acho que, principalmente, as entidades e organizações da assistência social, têm uma dificuldade muito grande para compreenderem essas mudanças que a constituição trouxe, que a LOAS trouxe. [...] O Sistema Único traz esse diferencial, nós temos hoje assim, eu diria que nós tínhamos na LOAS os ingredientes e agora no Sistema Único, a gente tem a forma de fazer né, o modo de fazer, de operacionalizar. [...] Na minha opinião, depois que foi implantado o Sistema Único através da política nós caminhamos; assim; muito mais rápido do que nos primeiros dez anos de Lei Orgânica da Assistência Social.

Entretanto, conforme se buscou demonstrar no início deste capítulo, essas normatizações estão situadas numa sociedade de classes, sob a hegemonia do modo de produção capitalista e, dessa forma, são permeadas pelas contradições próprias desse sistema. E é exatamente para estas questões que voltaremos nosso olhar nos parágrafos seguintes.

A PNAS situa a assistência social brasileira no campo da proteção social, estruturando suas ações em dois níveis de atenção: o da proteção social básica e o da proteção social especial; este último subdivide-se em média complexidade e alta complexidade.

A proteção social básica é voltada à população que vive em situação de vulnerabilidade social e é executada de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou, de forma indireta na rede socioassistencial da área de abrangência dos CRAS. Isso se dá através de serviços, programas, benefícios e projetos locais de prevenção, acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos.

Já a proteção social especial de média complexidade tem como população-alvo, famílias e/ou indivíduos que vivem em situação de risco em relação aos seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. E, por último, a proteção social especial de alta complexidade volta-se para famílias e/ou indivíduos que vivem em situação de alto risco pessoal e social, sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Essa proteção constitui-se de serviços que garantam proteção integral. Ambas são executadas de forma compartilhada entre a rede socioassistencial, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Entretanto, a proteção social não pode ser reduzida ao campo da assistência social, pois se refere a um conjunto de políticas públicas que deve garantir ao cidadão, articuladamente, os direitos à saúde, emprego, previdência, assistência, transporte, segurança, lazer e habitação. É por isso que Behring (2010, p. 167) nos alerta:

Outro aspecto que devemos rever é uma espécie de atribuição heroica da função de proteção social à assistência social, quando seus benefícios e serviços devem ser pensados numa perspectiva mais ampla de seguridade social, aqui vista para além do conceito restrito da Constituição brasileira.

Além de realizar essa vinculação com o campo da proteção social, a PNAS especifica as seguranças sociais que essa proteção deve garantir: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), segurança de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Também estabelece objetivos, diretrizes e princípios que devem guiar o SUAS, caracterizando seus usuários, serviços, programas, benefícios e projetos e, organizando seu modelo de gestão. No entanto, cabe ressaltar a dificuldade de materialização prática desse modelo, em decorrência da focalização na pobreza extrema, conforme alerta o depoimento a seguir:

Conselheira F: _ Então o sistema, o SUAS, ele vai trazer esta lógica, vai imprimir esta lógica pra política de assistência social. Isso é o que está previsto. Embora a gente saiba, até pelas faixas de renda e por aquilo que é chamado de condições de vulnerabilidade, que a gente só atende de fato as famílias cuja precarização das condições de vida estejam já agravadas. Então não existe; embora o raciocínio seja pensar uma política preventiva, antes de se instalar um problema você vai lá acompanha essas famílias; a gente sabe que essa situação ela não se materializa concretamente. A gente acaba atendendo só os mais pobres entre os pobres e atende precariamente.

A PNAS e o SUAS inscreveram, legalmente, um conceito um pouco mais amplo de usuários da política de assistência social, incorporando além dos “inaptos para o trabalho”, aqueles desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais. (COUTO et al, 2011, p. 46).

Corroborando essa afirmação, a partir da aproximação direta com 15 famílias usuárias dos serviços de assistência social, constatou-se que 40% das mães entrevistadas trabalham em atividades informais, precarizadas e desprotegidas.

Entretanto, paradoxalmente, a PNAS continua reforçando denominações que subalternizam e negam a cidadania daqueles que procuram por seus serviços. À medida que ignora a condição de classe social trabalhadora e não avança seu alcance sobre os trabalhadores formais com direção ao princípio da universalidade de acesso, não rompe com a dualidade histórica entre “pobre” e trabalhador. Contudo, é preciso entender que o trabalhador, sob determinadas condições de trabalho, empobrece!

Por conseguinte, reforça o estigma associado à assistência aos pobres e visões discriminatórias que associam pobreza à vagabundagem, à preguiça e ao ócio. Essa questão é fruto do caráter altamente focalizado e seletivo que se mantém arraigado na política de assistência social brasileira. Sabe-se que, devido aos rigorosos cortes de renda utilizados na triagem da maioria dos programas, projetos, benefícios e serviços assistenciais, exclui-se desse acesso, a classe trabalhadora do mercado formal (e também precarizado), conforme mencionado nas falas das únicas entrevistadas que possuem trabalho registrado em CTPS:

Beatriz: _ E pra gente, assim, participar de alguma coisa ou ter algum benefício, **eles acham que a gente tem que estar na miséria mesmo pra ajudar.** Então **se a gente tiver algum trabalho** assim, **eles já não aceita.** Nesse ponto eu acho que deveria mudar.

Diva: _ Mas assim; eu acho que elas deveria ver quem é realmente que está precisando, quem realmente necessita de ajuda pra poder ver e falar se a pessoa precisa de ajuda [...] Não falar, “você não precisa”. Igual; cortou o Bolsa Família que você tinha, **mesmo trabalhando ou não estando trabalhando a gente precisa muito**. Saber; porque a gente tem muita despesa, sabe? Aqui não sobra; aqui em casa a gente paga aluguel. Então ela deveria ver como é que é, pra poder depois falar assim ôh: “eu vou cortar porque você não está precisando mais”. Acho que deveria ser desse jeito.

Outro aspecto presente nessa conceituação dos usuários da assistência social e decorrente da ausência/supressão do conceito de classe social são as ideias de vulnerabilidade e riscos sociais que aparecem na PNAS/SUAS como adjetivos da condição de vida da população usuária. No entanto, vulnerabilidades e riscos sociais são produtos da desigualdade da sociedade capitalista em que vivemos.

Mustafa ([2012], p. 8, grifo do autor) debruçando-se sobre esta questão, problematiza-a:

A partir desta concepção pode-se dizer que não há mais pobres e ricos – todos estão expostos aos mesmos riscos, estes afetam a todos igualmente, que se tornam vulneráveis aos mesmos. Portanto, a sociedade do risco põe em xeque a sociedade de classes. Quando na verdade o que ocorre, de fato, é que a sociedade de classes centrada na acumulação ampliada do capital é que propicia inúmeros “riscos”. E é esta concepção que está presente no campo da proteção social brasileira, desta maneira, despolitizando o debate e despindo-o de economia política - a questão central não está no entendimento da pobreza enquanto consequência e inerente a sociedade do capital, mas na administração dos riscos e vulnerabilidades a que todos estão imersos na “sociedade do risco”.

Portanto, a concepção de vulnerabilidade e risco social remete à ideia de igualdade de oportunidades, anulando a desigualdade de classes existente no marco da sociedade capitalista de produção. Essa visão influenciará a direção em que serão construídas as ações no campo da assistência social, voltadas a desenvolver “capacidades”, por meio de programas de inclusão e empreendedorismo. Isso pode ser notado na fala do secretário municipal de assistência social de Franca:

Então por exemplo: cursos de geração de renda, oficinas de habilidades, isso tem que avançar, por quê? Quando você fazia antigamente curso de geração de renda, para a população pobre, o quê que você dava? Crochê, culinária, corte e costura, etc, né?! Hoje tá proibido dar esses cursos? Não. Mas tem que aprimorar, tem que melhorar na qualidade, então, hoje, por exemplo, no “Ateliê da Família”, que é um equipamento daqui, que nós

damos cursos lá para as pessoas usuárias do “Bolsa Família”. Esses cursos do Ateliê ele tem uma característica, as pessoas que vão ali, elas já estão aprendendo para comercializar, não é só pra passatempo não, não é pra passar horas, é pra comercializar! Pra ver se elas adquirem um conhecimento técnico produtivo que possa dar um retorno financeiro pra elas. Então isso está melhorando né?! Oficina de habilidades; isso tem que melhorar, tem que ser mais amplo. Por quê? Por que tem muitas pessoas que não tem renda nenhuma, que não tem ideia nenhuma, mas elas têm habilidades escondidas às vezes até delas próprias. Então você chega num lugar desse, a pessoa descobre: “nossa não sabia que eu era tão bom nisso!”, e as vezes descobre, entendeu? Então é uma coisa que tem que melhorar né?!

No entanto, conforme Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 50):

Não se trata de “equiparar” os sujeitos, nem de descobrir suas “potencialidades” como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz.

Portanto, após essas colocações, conclui-se que o problema central, referente à conceituação do público-alvo da assistência social proposta pela PNAS, está relacionado à ausência do reconhecimento da luta de classes na dinâmica da sociedade atual.

A omissão desse debate denuncia a base ideológica em que a política de assistência social brasileira foi construída. Essas raízes, conforme demonstrado no início deste capítulo, estão ancoradas no princípio da liberdade que, na prática, irá fundamentar políticas focalizadas e com forte apelo ao individualismo.

Em relação à estrutura, o SUAS se constitui num modelo de gestão descentralizado, participativo e não contributivo que tem por função, regular e organizar, em todo o território nacional, as ações socioassistenciais numa perspectiva territorial. Tem como foco as famílias, estabelecendo um modo de gestão compartilhada: o co-financiamento e a cooperação entre os três entes federativos. Estrutura-se em alguns eixos organizativos sendo: universalização do sistema, descentralização político-administrativa, territorialização da rede, matricialidade sociofamiliar, financiamento partilhado entre os três entes federados, controle social, participação popular, novas bases para relação entre Estado e

sociedade civil, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação¹⁵.

Assim, o SUAS propõe organizar as ações socioassistenciais segundo as seguintes referências:

Vigilância Social: A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL, 2005, p. 89).

Proteção Social: A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. [...] A proteção social de Assistência Social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família. [...] A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005, p. 86-88).

Defesa Social e Institucional: a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade.
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2005, p. 40).

Portanto, a rede socioassistencial deve traçar o seu reordenamento organizativo segundo as referências acima descritas. Conforme disposto no SUAS,

¹⁵ Sobre o significado de cada eixo, consultar: (VILLELA, 2008).

neste reordenamento da rede, o Estado deve assumir a primazia da responsabilidade na condução da política em cada esfera de governo e, a sociedade civil deve atuar como parceira, complementando a oferta de serviços e exercendo o controle social.

A respeito desta questão, Marcelo Sitcovsky (2009) adverte que estas proposições, longe de significarem novos avanços no campo da política de assistência social, transmitem, contudo, uma reafirmação de velhos paradigmas no tocante à relação entre Estado e sociedade civil, gestando, “[...] já há alguns anos, no coração do Estado brasileiro, uma concepção de **Estado coordenador**, ou se preferirem, **gerente**” (SITCOVSKY, 2009, p. 162, grifo do autor).

A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social – que alardeia estabelecer *novas bases para a relação entre Estado e “sociedade civil”* – o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de *organizar, racionalizar e regulamentar* a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e da eficácia. Destarte, a ação privada subvencionada no âmbito da assistência, cujas origens remontam à Era Vargas, além das mudanças jurídico-políticas mais recentes, ancoradas no modelo de *Estado gerencial*, mostra com nitidez como o novo repõe o velho (SITCOVSKY, 2009, p. 161, grifo do autor).

Em outras palavras, o Estado não pode colocar-se no papel de gerente, mas deve assumir a primazia da responsabilidade na garantia dos direitos socioassistenciais, sob o risco de engendrar um processo de “refilantropização” da assistência social brasileira, conforme alerta Yazbek (2004). Esse processo, por sua vez, conduz à persistência de traços caritativos e filantrópicos, conforme verificado nos depoimentos no início deste capítulo.

Tem-se ainda, que para a organização dessa rede socioassistencial, a PNAS e o SUAS, conforme já mencionado, defendem uma perspectiva territorial e centraliza a família no foco da proteção social. Portanto analisemos, respectivamente, o princípio da territorialização e o da matricialidade sócio-familiar.

O princípio da territorialização, segundo a própria NOB/SUAS (BRASIL, 2005, p. 87):

[...] significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social: - na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob

situações similares de risco e vulnerabilidade; - na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social; - no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Assim, essa dimensão territorial se baseia na “lógica da proximidade do cidadão” (COUTO et al, 2011, p. 51), levando em conta as desigualdades regionais, espaciais e sociais que tanto diferem uns territórios de outros. Assim, serão possíveis o desenvolvimento e a criação de condições e capacidades organizacionais nas esferas locais, possibilitando uma maior proximidade entre prestadores de serviços e usuários. Isso visa ampliar o controle social sobre a ação governamental. Conforme explicita o depoimento abaixo:

Conselheira D: _ [...] descentralizar as redes para o atendimento ficar mais próximo das famílias, dos usuários, eu acredito que isso é um avanço e a gente começou a conseguir isso depois do SUAS né?! Porque antes era tudo muito centralizado, então eu vejo isso como um avanço. [...] O acesso; ele é muito importante; porque se é uma pessoa que já esta fragilizada em todas as situações da vida dele, se o acesso for difícil, for longe, fica muito mais complicado. Então se o acesso; em certas situações procurar ver onde fica [...]. Igual; estar procurando ver aonde tem a maior parte do público-alvo pra poder estar atendendo mais próximo. Eu vejo que isso é um avanço muito grande e é muito bom.

Porém, são necessários uma leitura crítica e um monitoramento atento das formas pelas quais o princípio da territorialização está sendo implementado nos diversos municípios brasileiros. Espera-se, desse modo, que este avanço, do ponto de vista teórico, não se transforme na realidade prática de um novo padrão de segregação e *guetificação* dos territórios.

Sobre esse debate, Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 52, grifo do autor) alertam:

São conhecidos os efeitos sociais da segregação e da *guetificação* dos territórios, que impedem a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e “contra-usos” da cidade. São processos que contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos. Nesse sentido, também a participação popular pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental se ficar circunscrita aos territórios de proximidade dos serviços socioassistenciais, podendo levar à despolitização e isolamento dos indivíduos e grupos sociais, distantes da inserção crítica e ativa que devem ter na esfera pública da cidade e nas relações societárias mais amplas.

Outra questão, referente à perspectiva territorial da NOB/SUAS, está no uso (novamente) dos termos vulnerabilidade e risco social para adjetivar os territórios a serem priorizados no planejamento das ações assistenciais e na implantação da rede de serviços, inclusive onde os CRAS e CREAS devem ser instalados.

É imperativo refletir sobre esses conceitos e não se perder de vista que muitas situações de vulnerabilidade e riscos sociais são produtos dos processos de produção e reprodução social da sociedade capitalista atual. Dessa maneira, não possuem origem na dinâmica e singularidade local de determinados territórios, mas relacionam-se com processos estruturais e universais.

A leitura da perspectiva territorial impressa no SUAS deve ser aquela que considere as particularidades de cada território, vinculando-o à estrutura macro e micro - econômica, política e social.

Outro eixo estruturante do SUAS é a matricialidade sócio-familiar, que, de acordo com a referida norma, significa que:

- a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. (BRASIL, 2005, p. 86).

Além disso, ao referir-se à família, a PNAS parte da seguinte definição:

[...] um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. [...] pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias gerada pelos movimentos migratórios. (BRASIL, 2005, p. 41-42).

Nesse sentido, a assistência social brasileira reconhece os inúmeros arranjos familiares existentes na atualidade, negando a centralidade moralizadora na família nuclear (pai, mãe e filhos). Porém, ainda que haja um avanço no reconhecimento

das transformações referentes à estrutura e composição das famílias brasileiras, a PNAS se mostra conservadora a respeito das expectativas sociais sobre as tarefas, obrigações e funcionamento da família. Ilustrando esta afirmação, destaca-se:

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, **é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade**, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como **geradora de modalidades comunitárias de vida**. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que **nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social**. (BRASIL, 2005, p. 41, grifo nosso).

Em decorrência, podem surgir ações e abordagens que culpabilizem a família e sua dinâmica pela situação desigual, de privações e sofrimento vivenciados, desresponsabilizando o Estado e negando o pertencimento desta família a uma classe social, destituindo-a de sua identidade coletiva. Sobre isso, Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 55-56, grifo do autor) alertam:

Contudo, se por um lado este movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais, por outro impõe-se a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como sujeito social e de direitos, sob pena de reforço da *culpabilização* das famílias e de despolitização quando se reproduz o discurso das “famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos”.

Para a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social é imprescindível a definição de novas formas de regulação e gestão do trabalho que vislumbrem a ampliação do número de trabalhadores e melhorias nas condições desse trabalho. Em direção, ao rompimento com a herança histórica de subalternidade nas relações trabalhistas e na gestão do trabalho da assistência social.

Defendendo a necessidade de enfrentamento desta questão, Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 57) explicam que “[...] a questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de “*não-política*”, marcada pela heterogeneidade de trabalhadores (estatutários, celetistas, comissionados, voluntários, etc), reduzido investimento, estruturas institucionais improvisadas,

defasagens técnicas e número insuficiente de profissionais. Além disso, Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 58) alertam que a assistência social:

Por ser uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção.

Assim, considerando as inúmeras transformações em curso, no mundo do trabalho, que geraram uma precarização das condições trabalhistas na área da assistência e de atendimento à população; considerando o dinamismo, a complexidade e a diversidade da realidade social sobre a qual a política de assistência social atua; considerando a especificidade e também o conteúdo intersetorial da assistência social; e, considerando ainda os avanços da legislação que regula essa política social, em dezembro de 2006, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Com ela surgem princípios éticos para os trabalhadores da assistência social. São criadas diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS sobre as equipes de referência, sobre a política nacional de capacitação, sobre os planos de carreira, cargos e salários, sobre o co-financiamento, sobre as formas de controle social dessa gestão do trabalho e sobre as responsabilidades e atribuições dos gestores.

Trata-se de um esforço importante em direção à criação de condições adequadas de trabalho e de sua gestão cotidiana. Entretanto, há de se ressaltar que “[...] a NOB-RH não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, mas é resultado do *viável histórico*, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação”. (COUTO et al, 2011, p. 58, grifo do autor).

Por fim, após esse esforço de reflexão sobre a política de assistência social brasileira, enfatiza-se que as suas atuais contradições;

[...] precisam ser enunciadas, sob pena do SUAS ser apropriado por dentro e insidiosamente pelo mais arraigado conservadorismo e transformar-se num imenso plantão de gestão da pobreza, panóptico dos pobres, e gambiarra de recursos para o terceiro setor [...] (BEHRING, 2010, p. 165).

CAPÍTULO 4

A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-SUAS NO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP

4.1 Caracterização das famílias entrevistadas: a inferência dos dados quantitativos

Antes de tomar conhecimento dos resultados desta pesquisa, mediante a apresentação das falas dos sujeitos entrevistados, torna-se necessária a análise dos dados quantitativos referentes à caracterização das famílias protagonistas deste estudo. Com isso, conseguir-se-á apreender, com clareza, quem são essas pessoas, como elas vivem e de que maneira o SUAS vem se materializando na vida de cada uma delas.

Um primeiro aspecto a ser destacado é o tamanho das famílias entrevistadas, pois isso possibilita compreender como essas famílias se organizam e vivem no cotidiano, na medida em que se estabelece uma relação entre esse dado com outros como: renda familiar mensal, características da moradia, dentre outros. Conforme apresentado na tabela abaixo, o tamanho médio das famílias entrevistadas corresponde a 06 membros por família, número bem superior à média nacional que é de 3,1 membros, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, realizada em 2009. Ainda, conforme essa pesquisa, “[...] regionalmente, o menor valor deste indicador foi observado na Região Sul (2,9), igual ao de 2008. A Região Norte, contudo, apresentou as maiores médias: 3,4, em 2009, e, 3,5, em 2008”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2010, p. 51).

Tabela 1: Número de membros por família entrevistada

Quantidade de pessoas	Número de famílias
02	01
03	01
04	02
05	02
06	04
07	02
09	02
11	01

Fonte: Ariluce Ferreira Villela

A esse indicador soma-se outro – referente à composição familiar - que ajuda na compreensão e explicação do primeiro, pois 40% das famílias entrevistadas são

do tipo extensa, ou seja, convivem sob o mesmo domicílio: pais, filhos, parentes próximos como avós, netos, genros, cunhados, primos, etc. Tem-se ainda, 33,33% das famílias entrevistadas como monoparentais femininas e 26,66% organizadas como o modelo nuclear (pai, mãe e filhos).

Tabela 2: Composição das famílias entrevistadas

Tipo de família	Número de famílias
Nuclear (<i>casal com filhos</i>)	04
Monoparental feminina (<i>mãe e filhos</i>)	05
Família extensa (<i>unidades familiares maiores – pais, filhos e parentes próximos</i>)	06

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

No tocante à renda das famílias entrevistadas, 33,33% possuem uma renda familiar mensal de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo, ou seja, de R\$272,51 a R\$545,00.¹⁶

Tabela 3: Renda mensal das famílias entrevistadas

Renda familiar mensal	Número de famílias
até R\$272,50	02
de R\$272,51 a R\$545,00	05
de R\$545,01 a R\$817,50	01
de R\$817,51 a R\$1090,00	03
de R\$1090,01 a R\$1635,00	04

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Relacionando-se esse dado com o tamanho médio das famílias, constata-se uma renda *per capita* extremamente baixa; isso confirma o caráter altamente seletivo e focalizado da política de assistência social brasileira.

¹⁶ Tomando-se por base o valor do salário mínimo na data de realização da pesquisa - de Outubro a Dezembro de 2011.

Esses dados também indicam o alto grau de privações socioeconômicas pelas quais essas famílias passam no dia-a-dia, denunciando a insuficiência na satisfação das necessidades básicas dessa população, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 4: Necessidades satisfeitas e insatisfeitas através dos rendimentos percebidos pelas famílias entrevistadas

Necessidades	Número de famílias		
	<i>Satisfeitas</i>	<i>Insatisfeitas</i>	<i>Não se aplica</i>
Alimentação	10	05	00
Transporte	04	11	00
Aluguel ou prestação da moradia	03	03	09
Educação	11	03	01
Lazer	00	15	00
Medicamentos	11	04	00
Prestações de bens comprados a prazo	04	05	06
Água, luz, gás, telefone, IPTU	07	08	00

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Verifica-se que, dentre as necessidades básicas, o lazer é o principal atingido pelas dificuldades financeiras que essas famílias vivenciam, sendo seguido pelo transporte. Isso resulta em uma forte segregação dessas famílias, que são tolhidas das possibilidades de acessos diferenciados à cultura, informação, convivência pública diversificada, diversão, etc.

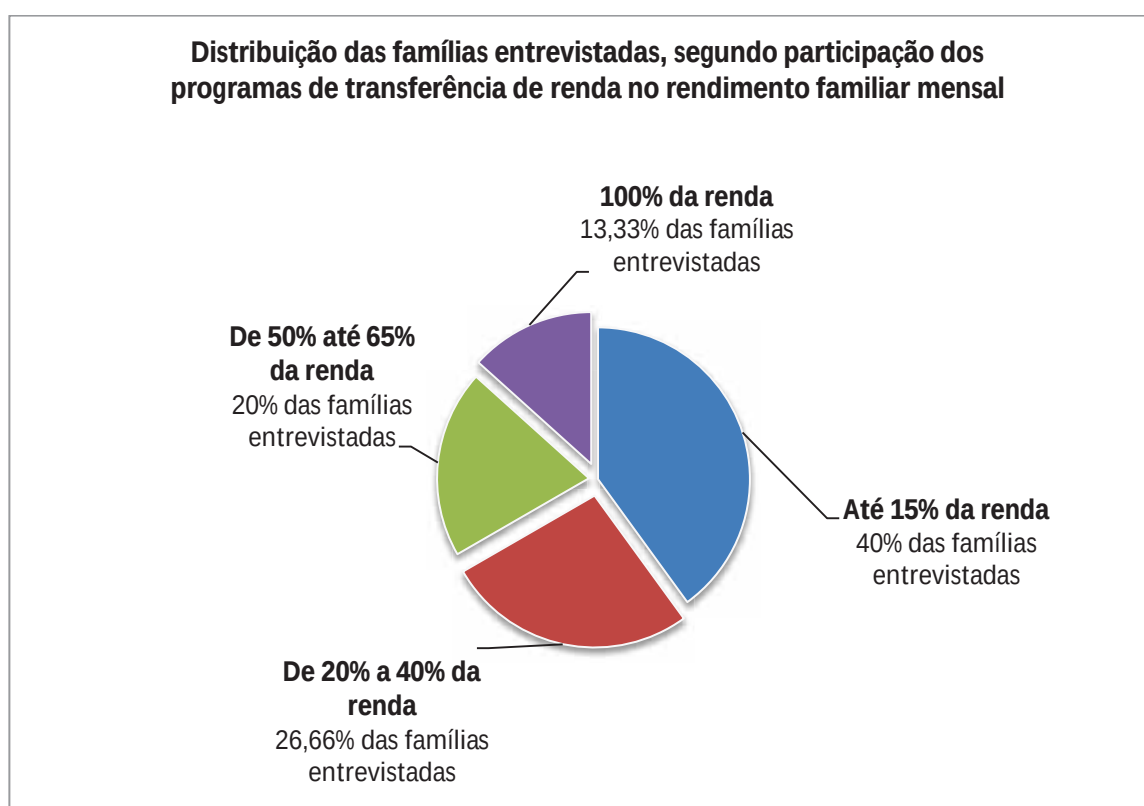
Outro aspecto que se destaca na tabela acima é a resposta dada por 40% das famílias que afirmaram que, a respeito dos gastos com bens materiais diversos (roupas, calçados, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, etc.), esses não se aplicam às suas realidades mensais referentes ao orçamento familiar. Essas famílias declararam que tentam satisfazer tais necessidades através de doações esporádicas. Sendo assim, esse dado não traduz uma possível satisfação em relação aos gastos com os bens materiais mencionados acima, mas alerta para uma situação de extrema gravidade: essas pessoas nem sequer cogitam integrar a aquisição de tais produtos no orçamento mensal familiar. Na verdade, vinculam, muitas vezes, essas necessidades tão básicas ao luxo e ao supérfluo.

Na oportunidade, faz-se necessário ainda, enfatizar as demais insatisfações apontadas. Ainda que apareçam em percentuais menores nas respostas das

famílias que são usuárias da política de assistência social, denunciam, por conseguinte, a incapacidade dessa política em satisfazer as necessidades corpóreas (comer, vestir, morar, etc.) da população a quem se destina. Essa afirmação é corroborada pelos resultados referentes à participação dessas famílias em programas assistenciais, pois, após análise dos dados dos questionários quantitativos, verificou-se que 12 famílias entrevistadas estavam, à época da pesquisa, em gozo de benefícios de programas de transferência de renda. Isso corresponde a 80% do total de famílias entrevistadas.

Além disso, constatou-se que, para a maioria dessas famílias, mais especificadamente 33,33%, os valores monetários percebidos pelos programas assistenciais compõem a renda familiar mensal, sendo responsável por mais de 50% dessa renda. E, ainda, para 13,33% das famílias, os benefícios assistenciais correspondem à única fonte de renda disponível, conforme ilustra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Distribuição das famílias entrevistadas, segundo participação dos programas de transferência de renda no rendimento familiar mensal.



Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Portanto, essas informações permitem afirmar que, para as famílias entrevistadas, a transferência de renda dos programas assistenciais não cumpre um papel de complemento da renda familiar. Sendo assim, não amplia as possibilidades de acesso a bens e serviços e ao crédito, que melhorariam o padrão de consumo dessas famílias, em conformidade ao exposto na tabela das necessidades satisfeitas e insatisfeitas, através dos rendimentos percebidos.

A esses dados se soma o tempo médio de permanência dessas famílias nos programas de transferência de renda, o que traduz uma incapacidade em promover a superação das condições de privação socioeconômica, vivenciadas por essas pessoas. Verificou-se, em média, 05 anos de permanência dentre as famílias desta pesquisa. Porém, vale ressaltar que 33,33% das famílias entrevistadas informaram suas inserções nesses programas há aproximadamente 06 anos.

Tabela 5: Tempo de permanência em programas de transferência de renda das famílias entrevistadas

Tempo de permanência em programas de transferência de renda	Número de famílias
01 ano	02
02 anos	02
04 anos	02
05 anos	01
06 anos	05
08 anos	01
09 anos	02

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Com relação às condições habitacionais das famílias protagonistas desta pesquisa, consta que 40% residem em imóveis alugados, sendo que 50% destas afirmaram que, no mês anterior ao da entrevista, os rendimentos familiares foram insuficientes para cobrir as despesas com o aluguel.

Observa-se ainda que apenas quatro famílias entrevistadas possuem moradia própria.

Tabela 6: Situação habitacional das famílias entrevistadas

Situação do domicílio	Número de famílias
Próprio	04
Financiado	01
Alugado	06
Cedido	04

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Em relação ao tipo de edificação dessas residências, utilizou-se a classificação da Fundação SEADE (2006) na Pesquisa de Condições de Vida - 2006, que distingue as moradias por suas características construtivas:

- **cômodo:** unidade habitacional localizada em casarões, quintais ou prédios que apresentam condições de salubridade e conservação insatisfatórias e insuficiência de equipamentos hidráulicos e sanitários, obrigando seus ocupantes ao uso coletivo de cozinha, tanque de lavar roupas e banheiro;
- **casa isolada:** edificação construída com material apropriado (alvenaria e/ou material pré-fabricado) de um ou mais pavimentos (casa térrea ou sobrado) que, independentemente do padrão arquitetônico e do grau de conservação, possui instalações hidráulica e sanitária necessárias para garantir aos seus ocupantes o uso privativo da cozinha, do banheiro e do tanque de lavar roupas, acesso exclusivo à via pública e não divide o lote ou terreno com outra(s) casa(s);
- **casa frente-fundos:** edificação construída com material apropriado (alvenaria e/ou material pré-fabricado) de um ou mais pavimentos (casa térrea ou sobrado) que, independentemente do padrão arquitetônico e do grau de conservação, possui instalações hidráulica e sanitária necessárias para garantir aos seus ocupantes o uso privativo da cozinha, do banheiro e do tanque de lavar roupas e que divide o mesmo lote com uma ou mais casas, independentemente do acesso para a via pública.

Desse modo, verificou-se que a maioria das famílias entrevistadas (86,66%) reside em condições satisfatórias, ainda que muitas não estejam conseguindo manter o gasto com tais moradias.

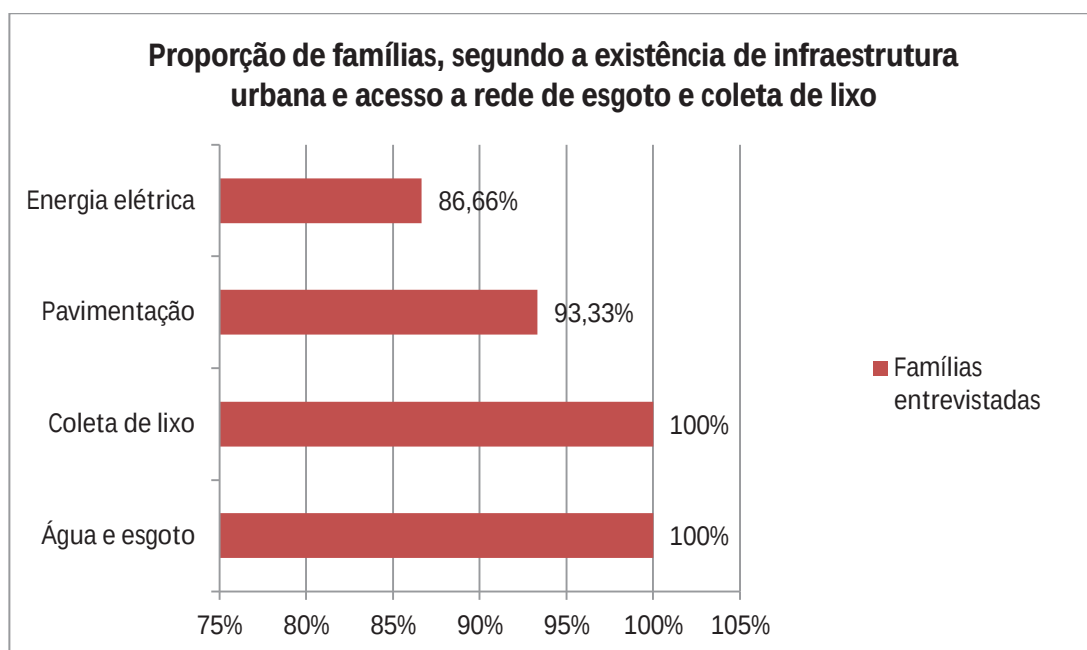
Na tabela abaixo, pode-se verificar a existência de 02 famílias que estão residindo em situações de insalubridade e precariedade, em relação às condições gerais de conservação dos imóveis. O número pode parecer pequeno num primeiro momento, porém, estabelecendo-se uma relação com a quantidade total de famílias entrevistadas, temos 13,33%. Isso, novamente, nos remete à preocupação de que as ações de proteção social, no município de Franca, não têm garantido à sua população usuária uma superação das condições de precariedade e sofrimento a que estão expostas.

Tabela 7: Tipos de edificação das residências das famílias entrevistadas

Tipos de edificação	Número de famílias
Cômodo	02
Casa isolada	09
Casa frente-fundos	04

Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Diante da situação apresentada, o acesso à rede de serviços públicos pode representar um aspecto positivo nas condições de vida da população entrevistada. Dessa maneira, observemos o gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Proporção de famílias, segundo a existência de infraestrutura urbana e acesso a rede de esgoto e coleta de lixo

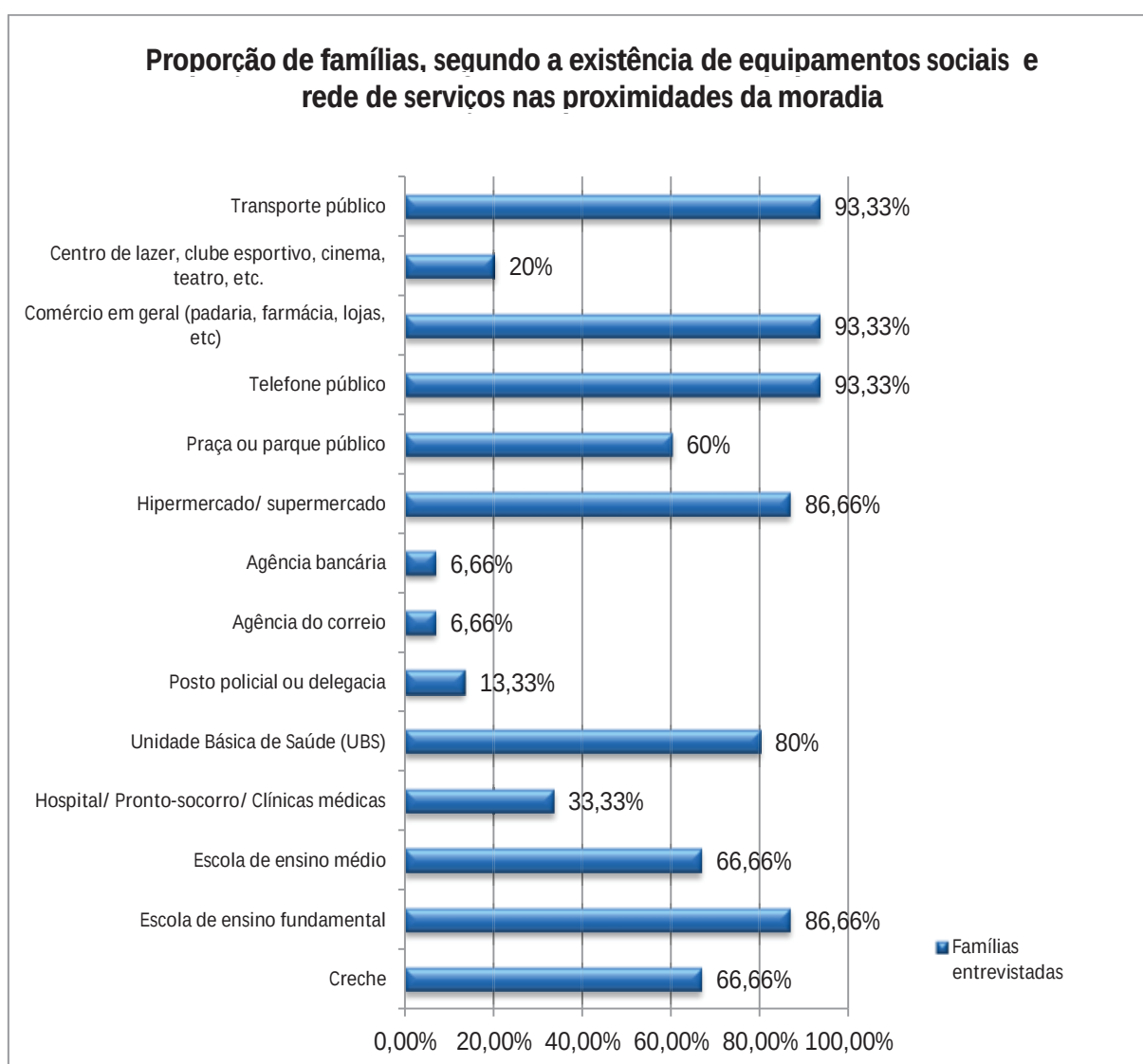
Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

Nota-se que no município de Franca há uma oferta satisfatória de serviços públicos básicos; bem como, a existência de uma infraestrutura mínima para sua população. Destaca-se que 100% das famílias entrevistadas afirmaram ter acesso à coleta de lixo, ao fornecimento regular de água e ao serviço de tratamento do esgoto. Esse dado revela a sua importância quando ele é relacionado com as condições de higiene e saúde, pois se traduz em condição básica e fundamental à prevenção de doenças.

No tocante ao fornecimento de energia elétrica, o dado que se visualiza no gráfico acima, significa que 13,34% das famílias entrevistadas não estão tendo acesso à energia elétrica. Ainda que esse fornecimento exista nos respectivos bairros dessas famílias, as dificuldades financeiras impedem a manutenção desse serviço.

Analisemos também, o acesso dessas famílias a outros serviços e equipamentos sociais de grande importância na vida cotidiana, conforme apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Proporção de famílias, segundo a existência de equipamentos sociais e rede de serviços nas proximidades da moradia



Fonte: Ariluce Ferreira Villela.

A insuficiência de agências bancárias, agências do correio, centros de lazer, postos policiais e postos de saúde de pronto-atendimento é verificada. Para essas

famílias, a distância na localização dessas instituições e serviços dificulta e, muitas vezes, impossibilita o acesso a eles. E, conforme já demonstrado, essas pessoas apontam grandes dificuldades financeiras em custear o transporte público.

Diante dessa situação de graves barreiras ao acesso a bens e serviços fundamentais à sobrevivência dessas famílias, tanto pelo parco rendimento familiar mensal, quanto pela falta de alguns equipamentos, essas famílias foram questionadas a respeito de suas participações cívicas, em ações da comunidade local e vizinhança. Nessa situação, 14 famílias afirmaram não ter participado de nenhuma ação em conjunto com vizinhos, em benefício da comunidade local, nos últimos 24 meses. Apenas 01 família apontou sua participação em inauguração de um Parque (Bosque). Constatou-se, inclusive, uma dificuldade na compreensão do significado de uma efetiva participação cívica¹⁷ por parte dessa população usuária dos serviços socioassistenciais.

Por fim, as famílias foram questionadas a respeito da presença de ações filantrópicas, de caridade e solidariedade, no cotidiano de cada uma delas. Dentre as 15 famílias entrevistadas, 09 negaram receber, habitualmente, algum tipo de bem material (dinheiro, roupas, alimentos, etc.) de amigos ou conhecidos, Igrejas, ONG's, empresas, ou outros. Já 06 famílias apontaram contar, habitualmente, com essas ações.

4.2 A implementação do SUAS no município de Franca: os depoimentos dos sujeitos

A seguir, serão apresentados os depoimentos dos sujeitos entrevistados sobre o processo de implementação do SUAS, no município de Franca. Esses depoimentos revelarão os impactos imediatos e mediatos (desta implementação), materializados na vida da população usuária, contribuindo criticamente com o processo de construção do SUAS na cidade de Franca, apontando suas possibilidades, limites e desafios.

Os contatos com os sujeitos entrevistados permitiram uma grande aproximação com a realidade social vivenciada por eles, possibilitando momentos

17 Por participação cívica entende-se o conjunto de processos em que os cidadãos organizados praticam o efetivo exercício da cidadania, influenciando no processo de tomada de decisão na esfera pública.

gratificantes e de maior encantamento com a pesquisa e reafirmando nossa convicção na eficácia do método teórico-metodológico adotado. Os sujeitos demonstraram prontidão, grande disponibilidade e satisfação em contribuir com a presente investigação e, por conseguinte, com a melhoria dos serviços prestados na área da assistência social. Isso traduz a importância que essa política pública tem no cotidiano de suas vidas.

Aqui, cabe destacar que, segundo Minayo (2004, p. 109), a fala dos sujeitos:

[...] é reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos, e ao mesmo tempo, tem a magia de transmitir, através de seu porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas.

4.2.1 Assistência Social em Franca: serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos

Essa categoria de análise é de suma importância para a presente pesquisa, pois permitirá uma reflexão sobre as formas pelas quais a política de assistência social, em Franca, vem sendo materializada na vida da população usuária. Para tanto, primeiramente, analisemos quais foram os serviços, benefícios, programas e projetos citados pelas entrevistadas:

Isabel: _ A minha menina está indo lá no CRAS, lá no CREAS do Centro, minha menina está indo dia de quinta-feira pra fazer uma atividade lá, **fazer bonequinha, fazer bugalho**, ela está em uma atividade dessas sim lá.

Miriam: _ Lá? Elas dá muita atenção, ajuda as pessoas carente, as criança. Elas corre atrás né?! Cê precisa de alguma coisa assim, **alguma coisa pra procurar em outro lugar** elas ajuda a gente, **orienta**, a [assistente social] me ajudou muito aqui, ela me ajudou com a prefeitura pra arrumar os material aqui, a igreja que paga os pedreiro, me ajudou com os meninos tudo, arrumou creche pra esse aqui. E essas coisas aqui tudo quanto é detalhe assim que nós precisa, que eu preciso pra ela, ela nunca me faltou, em tudo! **Até a psicóloga!** Essa daqui [sua filha] faz lá perto da faculdade, do Fórum, sabe? Ela está indo porque a gente passou por uma fase difícil aqui, e quem ajeitou foi ela, e ela vai toda sexta lá.

Ana: _ E assim, **fora os benefícios**, que a gente dá entrada, eles dão oportunidade de a gente aprender, **panificação, artesanato**, sabe?! Convida pra gente ir **passar, pra gente distrair**, pra gente fazer um (como é que eu falo?), às vezes tem **palestra**, eles mandam convitinho para a gente ir, né?! Sempre vai, porque isso é muito bom, porque às vezes você tá ali, e você escuta a pessoa falar de uma coisa, e você vê que aquilo que você está pensando, em até se matar, não é motivo, porque aquilo que

aquela colega que tá ali, é caso de você pegar o que você tem é dar, pra ver se ameniza um pouco da dor, então assim, fora dos programas sociais, eles oferecem bastante coisa para a gente sim.

Pesquisadora: _ E o que a senhora consegue me apontar que é bom lá [CREAS]?

Leonora: _ **A assistente social e a psicóloga de lá.** [...] Vai começar um **projeto de boneca** que ela [a filha da entrevistada] vai participar. [...] Não, só o **Renda Mínima** mesmo que eu estou sendo atendida.

Carolina: _ Eles estavam no “**Sementes do Amanhã**”, mas esse ano eles não quis ir não, porque diz que era uma professora, a professora não era igual as outras né?! [...] e **tem reunião todo mês** também né?! E eu participo de todas elas. Só não vou mesmo quando eu não posso mesmo! [...] Lá a gente conversa bastante, uns fala, **os passeios**; ajuda muito pra quem não tem tanta condição igual eu que não tenho.

Marlene: _ Ah! Sei lá, eu não acho nada de ruim, eles atende tudo bem, todos eles é muito educado pra conversar com a gente, se tem uma coisa que a gente vai procurar que não, vê se pode fazer né, conversa com educação né, **explica pra gente como a gente vai fazer.** Então não tem nada de falar de ruim de lá, só de bom.

Hilda: _ Um **curso** lá, novo. Com o povo lá e tal, vou fazer. [...] A gente vai começar agora quarta-feira e eu não sei que curso que é. [...] É; pra mais tarde pegar os papel pra arrumar um serviço né, em qualquer lugar. [...] Vai ser no Senai.

Odete: _ Uái, [hoje] pra mim tá bom né?! Porque a gente vai lá, eles atende certinho né?! Então ali **tem muito tipo de benefício** que eles ajuda né?! [...] Às vezes tem **cursos** né, mas só que pra mim é difícil fazer o curso.

De acordo com os depoimentos acima, nota-se que os benefícios de transferência de renda, artesanatos, oficinas de terapia ocupacional, cursos de geração de renda, atendimentos técnicos especializados, orientações, encaminhamentos e um projeto voltado para o lazer são as principais ações socioassistenciais desenvolvidas pelos CRAS e CREAS, no município de Franca. Dentre essas ações destacam-se a centralidade nos benefícios de transferência de renda e cursos de capacitação profissional, confirmando as análises dos estudos científicos da área:

O protagonismo dos programas de transferência de renda, em detrimento da oferta de serviços sociais básicos, universalizantes, deve-se em essência, à focalização da proteção social na pobreza extrema, que, como já indicado, reduz todas as formas de privação à falta de renda familiar. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 221).

Nesse sentido, o depoimento de duas entrevistadas aponta os limites desses cursos que, muitas vezes, não atendem aos interesses e expectativas da população usuária e possuem critérios de acesso muito rígidos.

Cecília: _ Porque eles oferece esses cursos, eles oferece lá, cursos de várias coisas [...] eu já pedi um curso pra ele já. Eu pedi porque **meu menino quer fazer um curso de mecânico**, ele falou pra mim que só se for de mecânico, outro curso ele não quer fazer. Ele falou: chega de pobreza! Pelo menos ganha um pouquinho a mais pra comer melhor. Então; **e eles não consegue arrumar esse curso de mecânica pra ele**.

Emanuela: _ Ah! Lá sempre oferece fazer curso de bolo, essas coisas aí eu não me interesso, **eu queria mais na área de calçado**, pra mim desenvolver, que eu entrei na banca pra aprender, aprendi a fazer butina, que lá fazia butina. Aí eu queria ver um curso aí no Senai, **mas não de bolo e cuidar de idoso. Isso eu não tenho interesse**. E teve lá também uma palestra pra eu aprender a cuidar de criança. [...] Então eu não queria isso, eu queria é um curso na área de calçados, onde é uma distração, **acabar o meu estudo, uma oportunidade** eu achava né?! [...] **porque não tem e quando tem é pouca as chances, você não consegue, é muita burocracia, entendeu?** Porque quando a mãe tem muita criança assim igual no meu caso deveria ter a escola e a creche e oferecer pra mãe lá uns cursos que ela bem interessar pra ela poder trabalhar pra poder estar cuidando das crianças.

Verifica-se nessas falas a forma como está sendo implementada, no município de Franca, a tentativa de inserção dos usuários da assistência social no mercado de trabalho. É notável o descompasso entre o que é ofertado e o que é de interesse da população. São desenvolvidos cursos que não vão ao encontro do almejado pelos usuários da política de assistência social. Será que os cursos disponibilizados possibilitam o “desenvolvimento das capacidades”? Oferecem de fato novas oportunidades?

Em relação aos benefícios de transferência de renda, algumas entrevistadas apontaram que esses são de pequeno valor e, portanto, insuficientes para complementar o gasto com as necessidades básicas de subsistência de suas famílias:

Odete: _ Uái, eu acho que tem que melhorar mais um pouquinho né?! **Pra aumentar** [o valor dos benefícios]. Pra você vê, hoje, pra comprar um remédio é difícil né?! **Só com aquilo ali. Então você tem que pegar o outro pra inteirar pra comprar**, no meu “causo” né?!

Cecília: _ Ainda não está tão bom, eu tô com prestação atrasada, quer dizer, o dinheiro é pra comer. Mas o quê acontece? A prestação está atrasada porque eu não dei conta de costurar o sapato, e o dinheiro; minha irmã tirou um gás no nome dela, e já vai trinta e oito reais né?! E depois vem a misturinha, porque eu não vou deixar meus filhos sem mistura, meus meninos; tem que comprar um pão de manhã pra eles né?! **Compra um**

saquinho de arroz, e um de feijão e um óleo e alguma coisa, acabou o dinheiro! Pra você ver, você pega cem reais, você não faz nada. Vai no mercado com cem reais, você trás na mão! Não é nada!

Ainda, no tocante a essa questão, ressalta-se a fala de uma entrevistada que nos fez lembrar dos valores que eram ainda menores num passado recente:

Hilda: _ Melhorou; **que o pessoal recebia menos né?! Agora está recebendo um pouquinho a mais, melhorou muito. O valor dos benefícios. Melhorou muito.**

Em relação aos critérios de acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais, confirma-se uma focalização na pobreza extrema, deixando os trabalhadores (formais) pobres sem acesso aos direitos socioassistenciais; conforme ilustrado nos depoimentos abaixo:

Beatriz: _ E pra gente ser assim participar de alguma coisa ou ter algum benefício **eles acham que a gente tem que estar na miséria mesmo pra ajudar. Então se a gente tiver algum trabalho assim, eles já não aceita.** Nesse ponto eu acho que deveria mudar. [intervenção do esposo da entrevistada] _ Um pouco também é a questão do horário, às vezes você trabalha em fábrica de calçado, é difícil a gente tá saindo no horário estipulado pelo CRAS. **Porque oito horas da manhã quando eles pedem pra gente ir, é o momento em que a gente mais trabalha na empresa.** Porque o patrão, ele pensa em lucro, se a gente tá saindo, não está dando lucro pra empresa. **Então, acho que a questão do horário podia ser analisada pra ter um melhor pra gente ser atendido, pra gente poder estar indo. Por isso que muita família não vai, por muita questão de horário.**

Diva: _ [...] **mas assim; eu acho, que elas deveria ver quem é realmente que está precisando, quem realmente necessita de ajuda pra pode vê e falar se a pessoa precisa de ajuda, se ela não precisasse, ela tem que ver quem realmente, se a pessoa precisa pra poder ajudar.** Não falar, você não precisa. Igual; cortou o Bolsa Família que você tinha, **mesmo trabalhando ou não estando trabalhando a gente precisa muito.** Saber; porque a gente tem muita despesa, sabe? Aqui não sobra, aqui em casa a gente paga aluguel. Então ela deveria ver como é que é, pra poder depois falar assim óh: eu vou cortar porque você não está precisando mais, acho que deveria ser desse jeito.

Secretário: _ Outra dificuldade também: a rigidez da legislação. Ela burocratiza muito e retarda às vezes o direito urgente, né?! Então você não viu aqui, **mas a pessoa para ser inscrita no “Bolsa Família” tem uma pilha de documentos que tem que arrumar.** É uma burocracia tremenda.

Atualmente, os principais programas de transferência de renda operacionalizados no Brasil - Bolsa-Família e Benefício de Prestação Continuada – apresentam critérios de acesso que traduzem o foco na pobreza extrema. Só podem

receber esses benefícios, as famílias com renda per capita mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo ou de até R\$ 140 (cento e quarenta reais) no caso do Programa Bolsa-Família¹⁸. Desse modo, conforme exposto acima, amplas parcelas da população pobre, permanecem excluídas do acesso à segurança de rendimento defendida pelo SUAS.

Destaca-se, ainda, a intervenção do esposo de uma entrevistada que revela que a exclusão dos trabalhadores formais permeia, inclusive, a gestão dos equipamentos socioassistenciais. A organização da prestação dos serviços e atendimento a essa população não se preocupa em atender às necessidades dos trabalhadores demandatários desse atendimento. Isso denuncia, portanto, uma lógica focalista na contramão de um discurso universalizante.

De acordo com o que nos ensina Pereira e Stein (2010, p. 116, grifo do autor):

Consequentemente, do ponto de vista político, verifica-se que os mecanismos reguladores das políticas sociais focalizadas contêm vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação compulsória de pobreza); a *fraudemania* (mania de ver em cada pobre que recorre à proteção social do Estado um fraudador); *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma *falta* pessoal a expiar; e o *estigma* que transforma cidadãos de direitos em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal.

Compartilhando desse ponto de vista, uma conselheira denuncia:

Conselheira F: _ Pra você ter uma ideia, essa maior informatização do sistema tem servido muito mais pro **controle do usuário do que pro êxito da ação**. E isto é acima de tudo um sistema que prevê controle mais que assegurar os direitos. Você vê muito mais o controle sobre duplicidade de benefícios, **ou seja, vamos ver se os pobres não se aproveitam da assistência**.

Dessa maneira, nota-se nos relatos abaixo, como esses mecanismos ganham legitimidade e, por vezes, são até incorporados acriticamente pelos profissionais da área assistencial. Assim, põem os cidadãos com direito a esses serviços em situação de disputa.

¹⁸ Cabe ressaltar que há outros critérios aliados a esse corte de renda que só fazem dificultar o acesso a tais benefícios. As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00, só ingressam no PBF se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 per capita, podem participar do Bolsa-Família - qualquer que seja a idade dos membros da família. Já o BPC é voltado apenas para pessoas com deficiência e idosos acima de 65 anos.

Diva: _ **Eu conheço muitas pessoas que ainda, até hoje, ainda recebe e não precisa**, não necessita dessa renda né?! Porque tem pessoas que trabalha, que ganha bem, que realmente não precisa mesmo [...]

Cecília: _ [...] Aí falava: tá acontecendo isso, isso e isso, **e ela falava: “Ah! Moça você tá mentindo!” Nada disso, vai lá fazer uma visita, vai lá então; eu mostro!** Desde quando você vai atrás de uma coisa, você tá falando, você vai porque está precisando! Porque se eu não precisasse de nada, por quê que eu vou atrás das coisas né?! Eu vou ficar em casa né?! **Aí era aquela falação. Não; pelo amor de Deus! Põe eu na Bolsa Família! “- Não! Não vou pôr, você só tem um menino!”** Porque eu só tinha esse. Não mas eu tô passando dificuldade. [...] Agora eu tô passando isso e isso; me arruma uma cesta? “- Cesta nós não pode te dar cesta”. É uma cesta de tantos em tantos meses, como é que você vai viver? Não tem como você viver assim! É difícil né?! [...]. Eu conheço gente, porque eu conheço muita gente, eu tenho muita amizade por aqui, eu vejo gente que não tem nem condições, não tem nem cabimento de pegar aquele dinheiro e você vê tanta gente que precisa, **pega pra pegar mesmo, pra gastar a toa**, às vezes com uma coisa, com outra porque não precisa, **porque tem gente que tem casa, tem carro, tem de tudo né?** Mas tem até chácara, tem tudo, e pega!

Observa-se que a operacionalização acrítica desses critérios, além da história que perpassa a assistência social brasileira fomentam a internalização da visão na sociedade, de que é preciso estar numa situação de penúria para ter acesso a direitos elementares à vida! Nesse sentido, conforme demonstrado acima, os próprios usuários tornam-se fiscais uns dos outros.

Em relação aos critérios de permanência, levados a efeito através das condicionalidades ou contrapartidas, destaca-se a fala do secretário de assistência de Franca que exprime muito bem a ideologia que os fundamenta:

Secretário: _ Porque não existe nenhum direito, nenhum sequer que você põe em qualquer área, não só da assistência social não, que não venha acompanhado de um dever. **É o dever que dá sustentação ao direito. É o dever que dá legitimidade ao direito.** É o dever que dá a vida ao direito. [...] O cidadão é um cidadão, igual eu e você. Ele tem o direito de aprender, tem o direito de ter, tem o direito de lazer, tem o direito de morar, tem o direito de tudo, mas ele tem deveres também em relação a isso, né?! Então é necessário que isso se avance. **Acabe um pouco a era só dos direitos, porque há uma divulgação extremamente errônea por aí, que a pessoa só tem direito, só tem direito, só tem direito.** [...] Então pra você exercer um direito seu; você tem que saber qual é o seu dever né?! Tanto é que esses programas sociais, exclusivamente o plano **“Bolsa Família” ele é extremamente bem pensado, porque o governo não transfere renda só, simplesmente o dinheiro pra pessoa, ele transfere também a responsabilidade pra pessoa.** Está no “Bolsa Família”? Bom, primeiro lugar, tem gestante? Tem que fazer o pré-natal. Tem nutris? Tem que apresentar a carteirinha de vacinação da criança certinha. Tem criança? Tem que apresentar medida e pesagem. Tem mulheres entre catorze e quarenta e quatro anos? Tem que pesar e medir também, para verificar gravidez, porque a grávida também tem benefícios no “Bolsa Família”. Tem criança na escola? Então tem que comprovar a frequência. **Entendeu?**

Então são responsabilidades da família para ela continuar recebendo, né?!

Essa fala nos permite entender a lógica que fundamenta a gestão atual da assistência social de Franca, fundamentada numa concepção moral do pobre. Segundo essa concepção, é preciso dividir os pobres em “merecedores” e “indignos” da assistência prestada. Então, as condicionalidades ou contrapartidas são vistas como excelentes instrumentos de reforço a tal classificação.

Atualmente, há discursos mais modernos que vinculam as condicionalidades a objetivos como: promover a cidadania dessas famílias, fortalecendo o direito que elas possuem em ter acesso à educação e à saúde; “[...] romper os ciclos intergeracionais de pobreza” (STEIN, 2009); entre outros. Entretanto, desvelando essas condicionalidades, os depoimentos de algumas usuárias deixam claro como, de fato, esses critérios de permanência se materializam em suas vidas; bem como, constituem-se apenas em formas de controle para focalizar ainda mais a abrangência do atendimento.

Isabel: _ Eu recebi o Renda Mínima. Recebi há dois anos e meio eu recebi o Renda Mínima. O Bolsa Família eu recebi também, **mas foi cancelado por causa dos meus meninos que estavam dando trabalho na escola.** E recebi também o Renda Cidadã que era sessenta reais por mês na época que eu recebia, recebi também; **mas aí por causa do cartão Renda Mínima, aí cortou o meu Renda Cidadã, então eu não podia ficar com os dois cartão,** aí eu fiquei com o Renda Mínima.

Carolina: _ Agora coloquei ele [filho da entrevistada] no “Ação Jovem”, tô esperando né?! **Aí eu falei pra ele: Vai na escola!** Porque os outros meninos meu saiu, não quis estudar mais, **por causa dele eu falei: eu perdi o Bolsa Família, eu perdi o Renda Mínima, perdi tudo!** Fiquei um bom tempo, lutei, lutei e consegui de novo. Até eu falo pra esse daí: *filho* vai pra escola. Pra hoje tudo que você vai fazer você tem que ter um diploma.

Emanuela: [...] não acho ninguém que eu conheça de confiança pra deixar o meu filho, o que eu posso é trabalhar pra melhorar a minha situação. **Porque igual o governo dá tudo, mas é uma burocracia, a gente tem que ficar indo em reunião.** Igual; eu mesma tava costurando, é poucas horas, mas a gente já atrapalha, que tem hora pra começar e não tem hora pra terminar. [...] **Só pode faltar no mínimo em uma. Na segunda você já não recebe.**

Cecília: _ Ah! Reunião assim sem graça, falava coisa sem pé e sem cabeça, um assunto assim desfazendo de você, sabe? Eu não gostava dela. Acho até bom ter cortado e ter me dado o Bolsa Família. [Hoje] Vou nas reuniões e tudo. Mas eu, como eu tenho meus problema, eu não tenho muita paciência de ficar, sabe? Das 8 até as 10:30 escutando, escutando, escutando... Aquilo vai, minha cabeça vai apurando, apurando de tanta coisa que eu fico com dor de cabeça. Tem horas que eu nem não falo nada, fico só assim óh! Só espero, também não falo pra não prejudicar, mas fico

calada pra “mode” não arrumar problema, entendeu? Aquilo lá cansa a minha cabeça. [...] É uma vez por mês! Todos os meses têm que ir. **Mas a gente tem que ir que a gente precisa, se não for, você não recebe, e se você não receber como você faz né? Aí é difícil.**

Dessa forma, os relatos supracitados elucidam o que a população sente em seu cotidiano acerca das condicionalidades impostas. Mostram que as condicionalidades apenas cumprem o papel de controlar e instaurar um clima de medo na população usuária. Com isso reforça a visão moral predominante sobre o pobre, como devedor - que necessita cumprir as condicionalidades de modo a demonstrar o seu mérito em receber assistência - enquanto esse pobre deveria estar no lugar de credor.

4.2.2 Assistência Social em Franca: impactos imediatos e mediatos gerados nas condições de vida da população usuária

Diante desse quadro, buscou-se compreender o impacto dessas ações e, por conseguinte, da implementação do SUAS, nas condições de vida da população usuária. E aqui, cabe ressaltar os seguintes relatos:

Eva: _ Não, mudou! Mudou sim! Mudou. É como eu já disse, assim; **a convivência quando a gente participa dessas reuniões**, são trocadas muitas experiências, **pode não ter assim de repente ter dado grandes saltos a parte financeira**, mas a parte assim; comunicativa com família, adquirir experiências novas, passar a experiência; isso é muito bom, a gente volta pra trás diferente das reuniões. A cada reunião que a gente vai, que a gente participa, a gente tem uma melhora. **As oportunidades**; como eu já disse também, que são oferecidas, a parte assim: **artesanal, a preparação de alimentos, os cursos**, tudo muito bom pra gente e pra família. [...] **Inclusive eu me viro hoje é com o artesanato.** Me viro é com os artesanatos! Que eu aprendi lá.

Odete: _ Uái, mudou né?! Porque pelo máximo que a gente tem, já melhora né?! Então ali houve uma melhora em tudo, **porque se não tivesse também pra comprar né?!**

Miriam: _ Melhorou! Vixe! [...] Muitas! [mudanças] **Não tinha nem casa pra morar!** Teve um dia que eu fiquei doente, estava na rua bem dizer. [...] **Não tinha água, não tinha luz**, isso aí tudo, eles que arrumou aqui pra mim. Graças a eles! Viu?! **Até engordei um quilinho.**

Ana: _ Não, melhorou sim. Melhorou, “bem dizer assim”, 100 %; porque quando era UNISER a gente ia lá, uma vez por mês, era até aqui na vila nova quando a gente ia, quando a minha mãe ainda era viva; pra buscar cesta básica. Era a ajuda que eles podiam dar para a gente, é a cesta básica. Com a mudança pro CRAS, **já teve o Cadastro Único, a gente já pôde entrar nos programas, que ajudam mais a gente.** Embora que também, durante muito tempo também, eles também ajudaram a gente com

cesta básica. Não vou falar que depois que mudou de um para outro parou com a cesta básica, não. Sempre que eles podiam, eles ajudavam, montavam lá, entre eles, quando não tinham, né?! Sempre estavam ajudando, socorrendo as pessoas sim. Melhorou 100%. [...] Porque às vezes chega uma cesta básica, né?! Chega dois pacotes de arroz, mas nossa, eu tenho uma vasilha cheia de arroz e metade de outro pacote cheio. Então, eu não vou precisar. **Você tendo o dinheiro, você tá precisando do óleo, você vai no óleo; você tá precisando de pagar uma conta de água, de luz, você vai na conta e paga.** Né?! Então, foi na onde que eu acho que melhorou. Melhorou bastante.

Carolina: _ Melhorou né?! Porque antes você tinha que andar, ir lá pegar a cesta, vim trazer. **Agora a gente vai lá recebe o benefício, já vai no mercado, já vai na loja.** Então mudou, mudou, melhorou bastante, né?! [...] É porque antes; igual; pegava só a cesta lá, assim a gente não, **eu não tinha vontade de comprar um calçado, não tinha vontade de comprar uma roupa,** não tinha condições de cortar o cabelo deles, entendeu? Hoje não! **Hoje recebe e um mês faz uma coisa, outro mês faz outra,** outro mês faz outra e assim vai. Aí junta meu dinheirinho com o dinheiro do Renda Mínima, do Bolsa Família, e aí a gente vai.

Fernanda: _ Ah! Mudou, porque na época não tinha praticamente nada e hoje tem muito benefício que eles ajuda. **Não é muito não, mas dá pra gente viver.**

De acordo com os relatos acima, pode-se concluir que, a implementação de algumas garantias e seguranças, com base no disposto pelo SUAS, ainda que permeadas por muitos limites, conforme expostos anteriormente, têm gerado algumas mudanças positivas no cotidiano dos seus usuários. Essas mudanças se resumem em: fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, autonomia do usuário no usufruto dos benefícios e melhoria em alguns aspectos da subsistência humana (comer, morar, vestir, etc.).

No primeiro depoimento supracitado, observa-se que contraditoriamente ao exposto até aqui, as reuniões geraram impactos positivos para uma família entrevistada. Esse dado revela que essa atividade coletiva pode ser significativa, se for trabalhada numa perspectiva cidadã.

Ainda sobre essa questão, destaca-se a avaliação dos impactos realizada pelo secretário municipal:

Secretário: _ Bom tem muitos aspectos aí; de mudança na vida das pessoas. Primeiro deles, por exemplo: **acesso a benefícios de transferência de renda,** como exemplo. Vamos lembrar aí de 2005 a 2008. **Em 2005 nós tínhamos 1.800 cadastros no Cadastro Único. Eram 1.800 pessoas, famílias que tinham acesso ao plano “Bolsa Família”. Hoje nós temos 10 mil.** Então houve um avanço muito grande, uma melhoria né?! É... Hoje nós temos a ampliação de serviços de acordo com as demandas apresentadas. Então, por exemplo, **o Recanto do Aconchego,** que eu te falei, é uma demanda que existia e houve. Então qual a interferência direta nas famílias? **O acolhimento de crianças e**

adolescentes e a restauração de vínculos, né?! Na área do Abrigo Provisório também, em outras áreas. É... O Centro de Convivência do Idoso; nós não tínhamos em Franca, montamos um lá no Redentor em parceria com a Lions Clube Sobral. Nós montamos inicialmente pra 50, pensando em ampliar pra 100 idosos no fim do ano, **mas de cara já foi pra quase 400; pessoas, idosos aí sendo atendidas.** Então foi uma coisa que teve uma repercussão extremamente positiva. A gente pode definir como uma aquisição das famílias, uma aquisição coletiva né?!

Percebe-se, a partir da análise da fala acima, que o secretário limita a sua avaliação sobre os impactos da implementação do SUAS, quanto ao aspecto quantitativo. Ele aponta apenas a instalação de alguns equipamentos socioassistenciais e o aumento dos serviços e do número de pessoas/ famílias atendidas. Não realiza uma leitura qualitativa desse processo, assim, não identifica impactos gerados nas condições de vida da população. Esse dado reflete uma fragilidade no monitoramento e avaliação das ações da assistência social na gestão atual dessa política no município de Franca e a perspectiva política da mesma.

Diante do exposto, há dois depoimentos extremamente relevantes, em que as entrevistadas deixaram claro não terem sentido nenhuma mudança significativa em suas vidas, após o reordenamento dos serviços, conforme os parâmetros definidos pelo SUAS.

Pesquisadora: _ Com a mudança de UNISER para CRAS houve mudanças na vida da senhora?

Leonora: _ Não, não teve nenhuma, continua o mesmo.

Pesquisadora: _ Com a mudança de UNISER para CRAS, aconteceram mudanças na vida de vocês?

Marlene: _ Pra mim tá do mesmo jeito.

Em relação a esse fato, as falas de duas conselheiras nos ajuda a refletir sobre alguns determinantes dessa dificuldade das ações socioassistenciais conseguirem êxito:

Conselheiro A: _ Então eu entendo: claro! Se você está numa situação de dificuldade, começa a receber, por exemplo, o benefício de um programa Bolsa Família ou de um BPC, isso vai melhorar a sua condição e a gente tem relato disso todos os dias né?! **Mas eu entendo que ainda deixa muito a desejar o trabalho de acompanhamento dessas famílias** por parte dos órgãos que deveriam acompanhá-la, especificamente: CRAS e CREAS. Mais o CRAS que é a proteção social básica, programas específicos de transferência de renda estão na proteção social básica. **Se nós formos verificar quantos usuários desses programas são efetivamente acompanhados de forma sistematizada, nós vamos assustar com isso né?!**

Conselheira F: _ Eu acho que não. Não houve. Por que **o percentual de pessoas que a política atinge é muito pequeno e a possibilidade efetiva de acompanhamento real e contínuo é menor ainda.** Então nós continuamos no máximo minimizando algumas situações. Ainda não atingiu aqueles que realmente necessitam. **Nós não conseguimos por meio da política de assistência social dar um suporte pras famílias de maneira que elas possam reverter situações instaladas,** porque se limita a família. Quando atinge essa família, por que às vezes a gente fornece um benefício ou encaminha pra um outro lugar, pra um curso, mas tem coisas que são muito maiores do que a gente de fato consegue fazer junto a essa família.

Nesse ponto, faz-se necessário esclarecer que se tem o entendimento de que a política de assistência social opera numa realidade complexa e em movimento, onde um conjunto de múltiplos elementos se inter-relacionam como: mercado de trabalho, variação dos salários, acesso a outros serviços públicos, dentre outros.

Portanto, os depoimentos acima apontam somente para aspectos frágeis da dinâmica específica da assistência social francana como: a oferta de ações continuadas e acompanhamento sistemático da família. No entanto, há diversos elementos que podem maximizar ou minimizar o sucesso das intervenções do campo assistencial. Nesse sentido, a partir da análise da conjuntura brasileira, pode-se afirmar que a política de valorização do salário mínimo em curso no país é um elemento positivo nessa questão.

Já outros elementos dessa conjuntura influenciam negativamente no sucesso das ações socioassistenciais, conforme pôde-se constatar na análise dos questionários quantitativos que permitiram uma caracterização das famílias entrevistadas. Dentre esses elementos destaca-se a centralidade em benefícios de transferência de renda focalizados na pobreza extrema. Conforme analisado no início desse capítulo, para a maioria das famílias entrevistadas, os valores monetários percebidos pelos programas assistenciais correspondem de 50% a 100% da renda familiar mensal. Portanto, são materializados no cotidiano dessas pessoas como a principal fonte de rendimento familiar, não cumprindo o papel pleiteado de complemento de renda capaz de melhorar o padrão de consumo dessa população. Em consequência, e por não estarem articulados com outras políticas públicas, inclusive com a econômica do ponto de vista da redistribuição de renda, não promovem a superação das condições de privação socioeconômica a que estas famílias estão submetidas. Desse modo, verificam-se longos períodos de permanência dessas famílias em gozo de tais benefícios. Conforme dados colhidos,

esses períodos têm em média, 05 anos de permanência dentre as famílias entrevistadas.

Em suma, conclui-se que, no município de Franca, há uma oferta de serviços, benefícios, programas e projetos, em consonância ao proposto pelo SUAS. Entretanto, esses ainda atendem um percentual muito pequeno de famílias em relação à demanda atual. Somente para esclarecimento, segundo dados do Relatório de Informações do Bolsa Família e do Cadastro Único, referente ao município de Franca, disponível no *site* do MDS¹⁹, há um total de 19.788 famílias cadastradas no Cad-Único. Desse total, 12.426 famílias possuem renda *per capita* mensal de até R\$140,00, constituindo-se, portanto, em público-alvo e de direito ao programa Bolsa-Família. O número atual (referente ao mês de abril de 2012) de famílias em gozo deste benefício é de 8.246, ou seja, 4.180 famílias não estão tendo esse direito garantido no município de Franca. Ainda, o número total de famílias com registro de acompanhamento familiar, no mês de extração do relatório, é estarrecedor: do total de 8.246 famílias beneficiárias do PBF apenas 26 estão inseridas em ações continuadas de acompanhamento! Em consequência dessa situação, o acesso dessas pessoas aos serviços, benefícios, programas e ações assistenciais não têm possibilitado grandes avanços na melhoria das condições de vida, não permitindo, assim, a superação das situações de pobreza extrema instaladas.

4.2.3 Assistência Social em Franca: a questão do financiamento

A questão do financiamento foi apontada pelos entrevistados como uma das principais dificuldades enfrentadas, pelo município de Franca, no processo de implementação do SUAS. Vejamos os depoimentos a seguir:

Secretário: _ [...] e a questão de recursos financeiros, oriundos de tributos, taxas, impostos, etc.; o estado [de São Paulo] e a União fica com a maior parte e o município com a menor parte! Só que o Município tem que atender tudo! Tem que atender todos! [...] Então; o quê que compete a nós, como gestor? Por exemplo: agora eu vou falar especificamente da gestão da assistência social do município de Franca. Eu tenho cobrado reiteradas vezes tanto do governo do estado quanto da União, porque eu falo assim em todas as reuniões que eu vou; para te dar

¹⁹ BRASIL. **Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMuYWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

um exemplo: a semana passada eu estive em São Paulo numa reunião com assessores do secretário de estado da assistência social. E ele expôs o orçamento lá e tal, e eu questionei que havia lá uma diferença no orçamento que não era combinado com os municípios, quando os municípios municipalizaram as medidas socioeducativas em meio aberto, ficou combinado que o estado repassaria para os municípios esse valor, então; na explanação dele já havia diminuído o orçamento, então eu o questionei: **“Mas como diminui o orçamento nessa área?”** [...] Porque vai passar só o ônus, o bônus não? **Tem que passar a responsabilidade juntamente com os recursos próprios pra isso, né?** Ontem dia 9 (nove), eu estive em Brasília para uma reunião com três ministros: o ministro Carlos Lupi do Emprego, o ministro Fernando Haddad da Educação, e a ministra Tereza Campello do MDS. [...] nós trabalhamos lá em Brasília com estes três ministros, e eu sou muito taxativo na questão dessa posição nossa do município. Ok; o cidadão tá lá no município, nós devemos fazer, mas e os recursos [...] tem que passar os recursos! **São mão aberta para transferir responsabilidade, e mão fechada para transferir recursos.** Então; compete a nós gestores buscar essa interlocução, né?! Então isso a gente tenta aos poucos. É difícil? É! Mas a gente tenta e consegue aos poucos algum avanço nessa área. [...] **Eu acho que a maior dificuldade nossa é a desproporcionalidade entre as responsabilidades que nos são passadas com os recursos.** [...] A gente não faz nada sem dinheiro, o quê você faz sem dinheiro? Nada; né?! E a nossa demanda embora ela é crescente, os recursos não são. **Então nós temos aí uma dificuldade muito grande, orçamentária.** Finanças, né! E, especificamente na questão de outras políticas públicas, **nós da assistência social, testemunhamos aí uma dificuldade maior.** Todas tem dificuldade? Não duvido. Todas têm. Saúde, educação, segurança. Mas a assistência social tem também. **Só que pra ela é mais difícil.** Por quê? **Porque, por exemplo, não tem definição orçamentária, financeira. Então não tem nada que a obrigue.**

Conselheiro A: _ Por outro lado houve por parte da União um aumento significativo de recursos. Isso não acompanhou, por exemplo, um movimento do estado. Agora com o SUAS virando lei, com a alteração da LOAS, existe uma perspectiva de criação de novos tipos de repasses da própria União, do próprio município e também do estado. Hoje, o estado é o grande ausente na política de assistência. A União aumentou muito, embora esteja longe de representar aquilo que a gente entende que precise e aí, na União vamos fazer uma outra intervenção também; porque os recursos do BPC e os recursos do Bolsa Família estão alocados no orçamento da assistência né?! E aí a maior parte do orçamento da assistência é isso né?! Então quando a gente fala em repasse da União, a gente fala em repasse da União para aos outros serviços que não o Bolsa Família e não o BPC, porque senão o volume é muito grande realmente. **Mas eu não preciso só de repasses de recursos que vá direto pra família, preciso contratar profissional para executar a política, criar uma série de coisas pra fazer o trabalho socioeducativo, o acompanhamento que é função da política né?!** Mas o estado ele tem sido o grande ausente desse quadro. E a política de assistência social é uma política co-financiada pelos três entes federados: os municípios, os estados e a União. [...] por exemplo, **nós não temos aumento de recursos do estado em Franca a mais de quinze anos! É o mesmo valor!** [...] Por outro lado o cidadão mora no município então é o município que acaba gastando e acaba gastando a maior fatia do bolo do orçamento da assistência. **Então se uma conta fica em cem mil; o município paga oitenta, a União paga quinze e o estado paga cinco, dois, três... Você entendeu?** Então é uma desproporção muito grande né?! E isso precisa ser discutido. **Por outro lado, como nós não temos garantia de percentual a ser gasto, então o orçamento da assistência nas três esferas, ele não é obrigatório.** Então se eu tenho lá um orçamento de cinco milhões e eu gasto três, consigo economizar dois, do

ponto de vista do administrador, isso é uma medida salutar; do ponto de vista da política pública nem sempre, quer dizer que eu estou fazendo economia, mas deixando de ofertar serviços pra população. O quê que acontece na saúde e na educação, por exemplo, o orçamento deles é obrigatório. O gestor ele tem que comprovar que gastou efetivamente naquela política pública, né?! **Então, além de nós não termos esse percentual, não existe essa obrigatoriedade. Então, mesmo que eu consiga colocar valores expressivos no orçamento, eu não tenho garantia de que eles serão gastos na política. Entendeu? Porque não é obrigatório, ele é autorizativo.** Então são problemas que nós precisamos enfrentar.

Conselheira E: _ O co-financiamento por parte do município; ele é considerável né, tem tido a preocupação de não [...]; está distante do que tem que ser, mas tem tido a preocupação de construir isso. **Considero um entrave na implementação, não só em Franca, mas em qualquer município, o co-financiamento por parte do estado que há mais de quinze anos é o mesmo valor!** E da União que também tem se esforçado pra ampliar isso, mas que ainda não consegue, ainda não consegue ele no formato que ele está posto no SUAS.

Conselheira D: _ [...] porque a gente **não tem nenhum percentual de verba garantido pra assistência social** e nós, infelizmente, sem dinheiro, a gente não faz nada. Então, a gente precisa do mínimo pra garantir alguma coisa [...]

Conselheira F: _ **Hoje o estado escolhe as ações e contribui financeiramente de uma maneira vergonhosa pra assistência social. Se você pegar uma instituição com vinte idosos asilados. O estado mantém por mês um idoso. O governo federal uns três, e o resto fica pro município. Que na realidade não fica pro município, o município cobre parte e o resto fica pros próprios usuários cobrirem.** Então assim: eu acho que os limites dessa política tem a ver com o desrespeito daquilo que é a sua proposição mais geral. Tem a ver também com problemas que ainda são técnicos, mas que também são técnicos por que são políticos, que é a questão da contratação de pessoal para a composição das equipes, que essa lei de responsabilidade fiscal vai engessar o município ou vai fazer com que o município tenha a justificativa para não contratar e não compor as equipes conforme o previsto, e uma política ela só vai se efetivar, uma política pública, ela só vai se efetivar à medida que você tenha os elementos básicos pra sua consolidação. **E os recursos financeiros e recursos humanos são indispensáveis pra efetivação de qualquer política.** Se nós não temos a contrapartida do ponto de vista financeiro pra ampliar tanto os equipamentos, tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista das equipes que compõe é evidente que esse Sistema Único de Assistência Social acaba não se materializando de fato da forma que ele está previsto.

Em conformidade ao exposto, verifica-se que as dificuldades relativas ao financiamento da política de assistência, em Franca, referem-se à inexistência de definição orçamentária para área assistencial e de obrigatoriedade, na alocação desse orçamento. Isso tem gerado uma desproporcionalidade entre descentralização de responsabilidades e de recursos para operacionalizá-las.

Ressalta-se que a participação dos recursos estaduais tem se mostrado ínfima, não havendo reajuste no repasse realizado ao município de Franca, há alguns anos.

Esses achados na particularidade do município de Franca revelam forte relação com o contexto nacional, conforme dados publicados por Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 79):

[...] no que se refere aos recursos financeiros diretamente alocados para custear programas, projetos e ações destinados à população, a realidade que acompanhamos tem evidenciado uma prevalência, em termos do montante dos recursos aplicados, do financiamento pelos governos municipais, seguida do nível federal e em menor proporção do estadual.

Essas questões repercutirão na gestão local dos recursos da assistência social, revelando um mau uso do dinheiro público em estratégias de politicagem e clientelismo, conforme denunciado nas falas abaixo:

Conselheira C: _ Uma das dificuldades que a gente tem e eu até senti assim..., muito mesmo; principalmente agora; que é assim: o dinheiro das subvenções praticamente mantém o nosso projeto, mas não adianta você ir lá e colocar sua situação porque todo ano você manda plano de trabalho, lá está todas as suas dificuldades, você precisa de funcionários, você precisa ampliar, você precisa... né?! Mas tirando esse aumento que todo ano tem e se você não aumentar a quantidade de crianças, também não é visto assim o seu problema individual, tá certo que são muitas entidades pra ver, mas eu penso que lá deveria ser analisado a situação de cada projeto, né?! [...] Por que eu fico assim, eu olho, **tem horas que eu fico olhando, que é tanto dinheiro pra umas e pouquíssimo pra outras, você entendeu?** Eu mesmo assim, até que a gente estava lá [no CMAS] quinta-feira, que **eu fiquei indignada com aquele tanto de dinheiro que dá pra um tanto de entidade lá, os vereadores dão e tal, e outras não tem de jeito nenhum.** Você entendeu? Eu falei: nossa! Eu quero saber onde é que tem essa mina de ouro porque eu também quero ir lá! Não é só pra uns né?! [...] Por que algumas sabem desse meio pra chegar lá e outras não sabem? Você entendeu? Por que eu estou lá no conselho vai fazer dois anos, já fez..., não, um ano, setembro fez um ano que eu estou lá. Eu não sabia disso daí, ninguém conta, ninguém! Só passa lá pra aprovar, se caber na verba, pra instituição tal, não sei o quê..., através do fundo... Mas eu agora, eu falei: eu agora, eu vou atrás, procurar saber né?! [...] por que isso daí traz, gera um problema, **por que umas tem, outras não? Por quê?** Né?! Então, eu vejo que é um problema também.

Conselheira D: _ **Porque a gente vê que tem bastante dinheiro, mas na verdade eles não quer colocar o dinheiro no fundo, eles querem fazer como emenda; por que como emenda vai aparecer e tal, leva o seu nome, então acaba sendo uma forma política.** [...] Então eu vejo que isso daí também é muito ruim, muito desgastante, e às vezes acaba beneficiando muito mais uma do que a outra. [...] e, o dinheiro que é designado pra assistência social ele precisa ir pro fundo pra que o conselho, ou mesmo o órgão gestor da assistência social trabalhar junto, pra saber qual que é a maior necessidade do município. Não é o governo, o vereador, quem quer que seja, vai... aí é amigo do fulano de tal lá que faz isso, então eu vou fazer uma emenda aqui, vou dar tanto do dinheiro pra ele. Então eu

acho que não é assim, por que as entidades às vezes, eu estou falando como conselheira, mas também vivo na pele como entidade; porque a gente acaba às vezes ficando numa sai justa, porque às vezes ter que ir buscar uma verba mesmo, por que o que a gente tem não é suficiente, os governos não coloca no fundo, então você tem que procurar por outros caminhos que eu como conselheira eu não vejo que é esse o caminho ideal.

Conselheira F: _ Porque as brechas da lei..., **as brechas da lei permite até que o município de Franca entenda que o dinheiro da assistência social não tem que necessariamente ir pro fundo!** Entendeu? Só a parte destinada a política de assistência que ele quer repassar. A parte, a outra parte, por exemplo, que ele arranjou em outras rubricas ele não precisa pôr.

Por fim, o depoimento abaixo reflete a gravidade dessas questões que contribuem, inclusive, com a perpetuação de práticas assistencialistas:

Ana: _ Eles explicaram. **A ajuda do colchão é uma verba que o CRAS recebe pra ajudar várias famílias, né?! E naquele momento que eu tinha ido lá pra poder falar do colchão; eles tinham comprado uma cadeira de rodas, pra uma senhora que tinha amputado as pernas e não podia ficar sem. A verba que tinha lá era assim. Então, aí juntou a colaboração de um, a colaboração de outro, e de outro, e eles juntaram o dinheiro e compraram.**

Cabe esclarecer que o financiamento da política de assistência social deverá ser partilhado entre os entes federados. Para tanto, cada esfera de governo contará com uma instância de financiamento, ou seja, com um Fundo de Assistência Social, para que o repasse de recursos seja efetuado fundo-a-fundo, respeitando-se a transparência no manuseio do dinheiro público. Esse repasse deverá atender a critérios pautados em diagnósticos e indicadores sócio-territoriais locais e regionais. A combinação desses critérios considerará o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores sócio-territoriais e de cobertura.

O financiamento realizado nestes moldes possibilitará uma maior visibilidade das fontes de receita, seus valores e as despesas realizadas, favorecendo um efetivo controle social. No entanto, conforme constatado, no município de Franca ainda persistem, paralelamente a esse trâmite legal supramencionado, formas de uso clientelista do dinheiro público, através das emendas parlamentares e, práticas políticas que desrespeitam o dever de alocação dos recursos destinados à assistência social no fundo municipal.

4.2.4 Assistência Social em Franca: a gestão na perspectiva do SUAS

Um dos objetivos desta investigação é avaliar o processo de implementação do SUAS em Franca, de modo a desvendar o estágio no qual se encontra a estruturação desse sistema no município pesquisado. Para tanto, um elemento importante e revelador dessa situação é a perspectiva ideológica em que são geridos os serviços, benefícios, programas, projetos e equipamentos, na área socioassistencial. Dessa maneira, destaca-se a resposta do secretário quando indagada a sua opinião sobre o SUAS:

Secretário: _ Então, hoje, **o caráter é legal, a vista é direito do cidadão e obrigação do Estado**. O Estado com todos os seus entes, os entes federados e os entes da sociedade, né?! Então; isso, eu vejo como um fato extremamente positivo, **não que se anule o sentimento de caridade e filantropia, não! Não pode!** Porque se a pessoa não tiver esse sentimento dentro de si, jamais ela vai se engajar **num serviço**, por mais normativo que seja, por mais burocrático que seja, **de ajudar outros**, né?! Então; se ela não tiver um senso de responsabilidade consigo própria e com o próximo, ela não vai entrar numa atividade de Serviço Social. Entendeu? **Então; não se anule por completa essa noção de filantropia e caridade, não!** Porque esse é sentimento bom.

Nesse depoimento do secretário municipal de assistência nota-se o reconhecimento da questão do direito defendido pelo SUAS, mas também, ao mesmo tempo, uma defesa pela persistência da filantropia e da caridade. Entretanto, direito é exigência legal, dever do Estado e garantia a ser assegurada aos cidadãos. Já as práticas de caridade e filantropia estão relacionadas à ideia de motivação pessoal e ajuda moral. Sendo assim, essas práticas não se complementam, conforme defende o secretário, mas, ao contrário, elas se chocam.

Por outro lado, conforme o depoimento de uma conselheira, o processo de mudança de visão das entidades assistenciais está em curso e, aos poucos, essas vêm procurando se adequar ao SUAS, compreendendo melhor a perspectiva da garantia de direitos:

Conselheira E: _ Então eu faço parte da comissão e nós estamos apreciando os documentos das entidades. A gente vê assim: **que elas hoje já têm uma preocupação em se adequar ao que o Sistema Único pede, a partir da ideia que estão garantindo o direito**, de não mais filantropia, não mais caridade, embora ainda esteja bastante presente; até quando você lê os projetos das entidades; mas parece que já tem uma clareza maior, pelo menos a preocupação de em algum momento num dos seus objetivos ser garantida a questão dos direitos.

Outro indicador importante nessa avaliação do processo de implementação do SUAS é a estruturação dos serviços, conforme os parâmetros das normatizações em vigência. Portanto, analisemos os relatos abaixo:

Secretário: _ Por isso é que **nós temos aí, Proteção Básica, Proteção Especial, Alta Complexidade, Média Complexidade, então; isso veio dar um reordenamento na rede socioassistencial.** Outro avanço: o monitoramento sistematizado dos serviços ofertados pela política pública e pela rede de atendimento. Então; **nós temos hoje, um monitoramento sistematizado,** o que dá maior eficiência nas ações e maior eficácia nos resultados, né?! [...] **Nós temos um instrumental próprio pra cada equipamento e pra cada ação. [...] Nós temos onze equipamentos: são cinco CRAS, um CREAS, um Abrigo Provisório ou Casa de Passagem, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Família Acolhedora, Ateliê da Família.** Então; são equipamentos da Assistência Social do município de Franca que **são descentralizados também a nível municipal.** Então, por exemplo: a coordenadora do CREAS. Ela tem autonomia. Ali é descentralizado. Não é o secretário que vai determinar o quê vai fazer e o quê não vai fazer. Lógico que o secretário tem que se reunir periodicamente pra ele ver como que vão andando os programas, os projetos, os serviços, os atendimentos em geral, né?! [...] Com a nossa entrada em 2005 e, conseqüentemente, a operacionalização da PNAS que é de 2004; houveram aí algumas aquisições para a secretaria. Então hoje, por exemplo, nós temos uma estrutura ótima! Antigamente nos nossos CRAS, tínhamos máquina de escrever, só! Mais nada! As assistentes sociais faziam tudo por escrito, faziam todo o serviço burocrático e técnico, então; elas eram as atendentes, elas eram as telefonistas, elas eram o escriturário e além de atender profissionalmente as pessoas em situação de vulnerabilidade. Então hoje não, com esta estruturação cada equipamento tem seus profissionais competentes. **Tem escriturário, tem digitador, tem motorista. Então; os técnicos, os assistentes sociais e psicólogos,** estão estritamente no seu campo profissional técnico, certo? Então esta foi uma estruturação muito boa! E mais: **questão de computadores; máquinas digitais para cada equipamento** pra registrar as reuniões, as ações; a multimídia;... Tem uma estruturação física, material ampla né?! Então isso foi um avanço né?! Outro: a organização da gestão, CRAS, CREAS, Família Acolhedora, Casa de Passagem... Então, isso, de 2005 pra cá foi estruturando né?! **Estruturou materialmente, estruturou a questão da gestão, serviço de fortalecimento de vínculos para idosos,** que antes não tinha e hoje tem né. **Outro avanço: o Recanto do Aconchego,** que é um equipamento da nossa secretaria, embora tenha um convênio com uma entidade não governamental, o instituto “Bom Samaritano”, que administra lá, mas é um equipamento destinado ao acolhimento de crianças e adolescentes em medida de proteção, né?! [...] O Abrigo Provisório ou a Casa de Passagem; nós tivemos aí uma pesquisa muito ampla, nós fomos até Marília, São José do Rio Preto, Mirassol, Ribeirão Preto, São Paulo. Um dia nós fomos, tiramos um dia só para ir a São Paulo para ver como é o atendimento lá para essas pessoas em situação de rua, [...] nós fizemos um levantamento, o seguinte: o que era bom em cada um e nós trouxemos pra cá. Então a nossa Casa de Passagem, **o nosso Abrigo Provisório Municipal, ele tem uma característica técnica profissional, o que não tinha antes.** Antes; de 2004 pra trás, era o quê? Era um albergue simplesmente. [...] Hoje não! Hoje tem um atendimento de Assistência Social, atendimento técnico, não só burocrático. Por que tem o escriturário lá. Então, tem o atendimento do

Assistente Social, tem atendimento do Psicólogo, tem o atendimento do Terapeuta Ocupacional, que antes não tinha. [...] A “Família Acolhedora”. A “Família Acolhedora” é um modelo aqui na nossa cidade de Franca [...] Então dependendo do nível de trauma vivido não convém institucionalizar essa criança. Então o programa nosso, “Família Acolhedora”, ele vem atuar nesse sentido, [...] **fizemos a reforma aqui do prédio da SEDAS de 2007** pra cá, é... fizemos também algumas adequações físicas, o prédio ficou muito bom pro atendimento público. Um avanço da política de 2005 pra cá, constatado já; bom; isso já é matemática não tem como negar. Essa administração aumentou em mais de 500% o repasse às entidades assistenciais! Então aquelas entidades que prestam assistência social aqui no município de Franca, aquelas regularizadas, aquelas idôneas, são várias aqui em Franca, tiveram aumento no subsídio de mais de 500%. [...] Outra coisa de avanço que nós estamos falando né?! é... O nosso CAD-Único, o Cadastro Único dos Programas Sociais. **O CAD-Único** de Franca, ele também, ele está na vanguarda, porque a nossa responsável como gerente do cadastro, ela é extremamente interessada, inteligente e competente. Ela não perde uma qualificação, uma especialização, nada! Tem alguma coisa do MDS sobre CAD-Único, lá em Brasília, eu falo: “Ó arruma as malas, vai lá adquirir conhecimento”.

Conselheira E: _ **Então hoje a gente tem todos os equipamentos que são exigidos pela política pro município do porte de Franca.** Nós temos CRAS, os cinco CRAS de acordo com o que está na política é o que minimamente teria que ter, então a gente não deixa a desejar nesse quesito; a gente tem um CREAS; aí você tem praticamente todos os serviços que o Sistema Único coloca de proteção básica especial, praticamente todos funcionando né, aí vamos pensar nos serviços todos de acolhimento, **então eu considero que Franca consegue ter essa rede; a que faz parte do público e até mesmo privada; acho que em questão de rede a gente consegue ter isso presente.**

Ana: _ O lugar lá é melhor do que era quando a gente era atendida no começo.

Portanto, na cidade de Franca há a oferta dos principais equipamentos exigidos pelo SUAS, sendo: centro de convivência, centro de geração de trabalho e renda, CRAS, CREAS, casa de acolhida (passagem), abrigo, casa-lar, dentre outros. Em contato com a SEDAS e CMAS, obteve-se o acesso aos dados referentes ao total de entidades cadastradas nesse conselho. Atualmente são 99 entidades e, relacionando-se ao número de equipamentos públicos mencionados na fala do secretário municipal - ao todo 11 equipamentos socioassistenciais, conclui-se que o fenômeno do “*Estado coordenador* ou *gerente*”, alertado por Marcelo Sitcovsky (2009), faz-se presente na realidade francana.

Contudo, destacam-se algumas falas que denunciam a questão da estrutura inadequada e localização contrária ao princípio da territorialização destes equipamentos:

Janaína: _ Acho que lá assim deveria aumentar o espaço delas, **eu acho o espaço delas pequeno**, só isso.

Marlene: _ **O espaço ali é bem ruim né?! Porque é muito apertado**, tem hora que tem muita gente, aí chega mais gente, **aí não tem lugar pra sentar**.

Emanuela: _ Ah! Eu acho assim; que tinha que ser mais aqui perto, porque tem que sair daqui e ir lá no Brasilândia e às vezes, tem dia, que pra falar tem que marcar e, às vezes a gente está trabalhando, tem as coisas pra fazer e chega lá tem que marcar, tem que ver o dia; às vezes num dia não dá certo, **e tinha que ser mais perto da casa da gente**.

Essa questão também foi observada em pesquisa em âmbito nacional, conforme destaca Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 74):

Com relação à estrutura e às dependências físicas dos Cras, as informações levantadas na pesquisa mostraram que, dos 143 municípios que possuíam Cras, nenhum apresentou a totalidade de cômodos necessários para o atendimento e funcionamento dos Cras.

Outro aspecto relativo à estrutura que foi verificado, durante as entrevistas, é que o município já está providenciando o reordenamento da rede socioassistencial, de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, prevista na Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009. Em relação ao processo de reordenamento da rede, os sujeitos entrevistados defenderam que isso tem permitido alguns avanços importantes no campo assistencial, tais como:

Conselheira F: _ O processo de tipificação que está acontecendo dos serviços da assistência. Aqui no município de Franca nós temos as entidades que atendem drogadição. Pra mim ficou um exemplo muito claro inclusive de como a normatização permite alguns avanços. Numa discussão do conselho sobre, com essas entidades e com o secretário municipal de saúde, sobre o quê que é previsto pra essas entidades; aí o secretário da saúde disse: olha; esses serviços não pode ir pra saúde porque ele não está tipificado na saúde, porque não tem aonde encaixar dentro do que é previsto na saúde. E ele num dos argumentos dele era assim: nós não podemos ficar com essas entidades porque vocês já viram pacientes ajudar no hospital ou no SUS? Vocês já viram o paciente fazer, contribuir voluntariamente num sistema público? E olha; quando ele fala isso ele está dizendo: 'na assistência pode', né?! Por que esta entidade está na assistência, ela tem a contribuição do trabalho desse usuário, ela tem inclusive contrapartida financeira de fato, e isso de repente pode ser da assistência social? **Agora nós temos uma normatização que diz não pode, não pode estar aqui!**

Conselheiro A: _ Mas por exemplo, se a gente pegar a perspectiva de... vamos pegar o caso nosso aqui. A perspectiva do orçamento de 2011 para 2012 não houve mudança no valor do orçamento. **Mas a saída de algumas instituições que não são de assistência já deixou um recurso disponível pra implantar novos serviços que o município não tem, e**

são absolutamente necessários. São buracos que a nossa rede socioassistencial tem. “Ah, mas vai implantar em número suficiente?” Não; mas já vai começar a ter alguma coisa que não tinha. Entendeu?

Ressalta-se que a tipificação dos serviços socioassistenciais constitui-se num grande avanço da política de assistência social na atualidade, pois resolve problemas históricos dessa área, que carrega consigo uma herança de subalternidade e *inespecificidade*.

Ainda, em relação à organização da rede socioassistencial de Franca, tanto pública como privada, destacam-se duas falas que apontam aspectos interessantes para análise nessa pesquisa:

Conselheira F: _ Aqui em Franca a gente não percebe uma alteração tão grande, porque **a gente já tinha esse sistema descentralizado antes.** Então, nós já tínhamos as UNISER's, que eram parte desse sistema descentralizado, mas na maior parte dos municípios não era assim.

Conselheiro A: _ [...] a assistência ainda atende, embora a gente fale da centralidade sociofamiliar, centralidade da família, **a gente continua atendendo adolescente aqui, e idoso ali né?!**

A primeira fala refere-se ao processo de descentralização político-administrativa da rede, com base no princípio de territorialização. A conselheira F afirma que, no município de Franca, já havia uma descentralização, pois as unidades públicas prestadoras do atendimento assistencial, chamadas UNISER, já funcionavam distribuídas nas cinco regiões da cidade (norte, sul, leste, oeste e centro). Porém, não se pode reduzir o princípio da territorialização e a perspectiva de descentralização em uma simples execução da política de forma desconcentrada. Em relação a isso, em pesquisa anterior (VILLELA, 2008, p. 125-129) foi constatado que:

[...] anteriormente ao SUAS as ações não eram descentralizadas, mas, tão somente, desconcentradas e; essa descentralização vem ocorrendo gradativamente desde 2005. Essa distinção é de fundamental importância, tendo em vista, que devido à essa confusão, há uma percepção errônea no município de Franca e uma falsa compreensão de que a cidade já estava à frente de outros municípios no que se refere à descentralização. [...] observa-se que o órgão gestor ainda centraliza muitas decisões, dividindo apenas as ações, pois mesmo nos relatos que afirmam existir uma autonomia nos demais equipamentos sociais, as relacionam com a liberdade na forma de conduzir e operar o trabalho, o que nada mais é do que uma autonomia profissional já garantida pela legislação da categoria. Assim, mesmo que os equipamentos sociais entrevistados disponham de uma coordenação local, esta depende de uma aprovação do órgão gestor,

não se constituindo numa autonomia na perspectiva da descentralização político-administrativa. Portanto, conclui-se que o processo de descentralização político-administrativa na cidade de Franca iniciou-se por meio da divisão de ações e da abertura do diálogo sobre as decisões, mesmo que a palavra final ainda seja do órgão gestor; e acreditamos estar caminhando em direção à sua real concretização, pois os atores municipais dessa política demonstraram compreender a importância desse processo, como garantia de acesso, proximidade e qualidade das ações à população usuária.

Já a segunda fala está relacionada a um princípio norteador do reordenamento do sistema chamado, pela Norma Básica e PNAS, de matricialidade sócio-familiar. Em resumo, significa que o foco das ações socioassistenciais será voltado para o fortalecimento das famílias e não fragmentação da mesma.

De acordo com a fala do conselheiro A e conforme as análises até então apreendidas, nota-se uma dificuldade em trabalhar a família, na perspectiva de totalidade. Com isso, mantêm-se muitos programas e projetos organizados de maneira fragmentada e por segmentos: idoso, adolescente, criança, dentre outros, sem considerar o seu contexto, inclusive o familiar. Esse tipo de atendimento acontece em detrimento de ações voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares. Sendo assim, cabe destacar que, a matricialidade sócio-familiar alerta para que o atendimento da assistência social se respalde numa perspectiva que não isole o indivíduo de seu contexto, mas sim, considere-o numa visão de totalidade.

Após a delimitação da estrutura socioassistencial do município de Franca é necessário responder em quais condições essa estrutura está funcionando para o atendimento à população. Assim, um dos fatores primordiais é a questão dos recursos humanos necessários na prestação desses serviços e, conforme pôde-se constatar, essa questão corresponde à segunda maior dificuldade do município em implementar o SUAS. Vejamos alguns depoimentos a respeito:

Conselheira E: _ Mas o quê que a gente não avançou? Do meu ponto de vista, a questão: **temos uma estrutura, não temos recursos humanos.** Nós não conseguimos; a norma de proteção básica de recursos humanos, ela **parece que tem sido o principal desafio na implementação do SUAS em Franca.** [...] Eu acho que **compor as equipes de referência das proteções básica e especial é uma urgência;** particularmente no caso de Franca.

Janaína: _ Tem aquele “Sementes do Amanhã”, sabe? Mas ainda não começou, tem de manhã, a tarde ainda não tem. **Eles estão esperando ter o profissional lá né?! Um negócio assim.**

Conselheira C: _ Então, essa foi uma das nossas..., uma das nossas dificuldades, **porque a gente tem a necessidade**, por exemplo, hoje, por exemplo, **de ampliar o nosso quadro de funcionários**, mas nós não temos condições de fazer isso, entendeu?

Conselheiro A: _ Tem a questão do quadro de servidores né?! Que é verdade que **o quadro é pequeno, em razão da demanda**.

Conselheira F: _ Então **é urgente a contratação de pessoas pra que a gente possa compor as equipes e operacionalizar a política no âmbito municipal**. Só que eu acho que isso não é uma especificidade do município. [...] é um problema da própria política que ela precisa resolver rápido como criar mecanismos legais para viabilizar a contratação de pessoas e ampliação de recursos pra que de fato possa atender.

A gravidade dessa questão é revelada nas falas abaixo, quando se pôde depreender uma forte identificação entre o atendimento ofertado com os profissionais que operacionalizam a política de assistência. Isso traduz a importância desses trabalhadores, na medida em que eles dão vida à política e a materializam no cotidiano.

Isabel: _ Nossa menina sem palavras! **Um ótimo atendimento! As meninas lá são todas maravilhosas!** Sempre que eu precisei deles a porta foi aberta pra mim, fui atendida muito bem. Elas é muito especial! Muito especial pra mim! Sempre elas me ajudaram quando eu precisei né?!

Pesquisadora: _ A senhora era atendida pela antiga UNISER?

Miriam: _ Era atendida pelo do Brasilândia.

Pesquisadora: _ E **como era o atendimento lá?**

Miriam: _ **Bem, adorava a Doralice**²⁰.

Pesquisadora: _ Era a assistente social que te atendia?

Miriam: _ É; ela que me arrumou tudo isso aí, Bolsa Família, Renda Cidadã, Renda Mínima, tirou os registros dos meus meninos, me deu papel pra mim tirar gratuito, sabe?

Pesquisadora: _ Hoje como é o atendimento lá no CREAS?

Miriam: _ Bem bom, eu gosto de lá. As meninas gosta de mim. **Elas é muito atenciosa.**

Emanuela: _ Ah! Eu acho lá, que é muito bom, porque toda vez que **eu sempre fui e conversei com a assistente social**, com a *Doralice*, **ela sempre deu assistência pra mim**, sempre tentou me ajudar [...]

Essa questão da precariedade em relação ao número e condições de trabalho dos profissionais da assistência social acarretam inúmeras dificuldades cotidianas no exercício profissional, gerando outros entraves à implementação do SUAS, conforme exposto:

²⁰ Nome fictício utilizado para preservar a identidade dos profissionais citados.

Conselheiro A: _ Por que veja: não dá mais pro profissional ficar sentado dentro do CRAS ou dentro do CREAS esperando a população chegar. Você entendeu? **Se nós não fizermos a busca ativa, se nós não fizermos a territorialização, eu não vou fazer a política social dentro da concepção que ela está hoje.** E infelizmente é... isso não mudou! Entendeu? **O profissional ainda vai pro CRAS, senta atrás da mesa dele e fica esperando a população chegar.** Isso não é um caso específico de Franca não; eu conheço muitos municípios, essa é uma situação quase que via de regra geral.

Outra questão fundamental para a concretização do trabalho socioassistencial, na perspectiva apontada pelo Sistema Único, é a articulação com as outras políticas sociais, ou seja, a efetivação da intersetorialidade. Porém, os relatos a seguir mostram que esse trabalho intersetorial se constitui num grande desafio ao município de Franca:

Conselheiro B: _ [...] tem muita dificuldade que existe, mas no relacionamento da política pública de forma geral. **A assistência social sem trabalhar junto com a saúde, por exemplo, fica difícil; porque o indivíduo,** o usuário, principalmente no seguimento idoso, certo? **Ele precisa das duas políticas que andem juntas.** Então a entidade, as entidades que... cuidadores de idosos, por exemplo, elas têm muita dificuldade na prática, de aplicar melhor a assistência social porque depende da saúde, e são muitas vezes serviços da saúde que depende de assistência social pra fazer um bom trabalho, mas só que são políticas, são verbas diferentes, então acho que uma das maiores dificuldades são essas.

Conselheira D: _ [...] eu acredito que deveria ser da seguinte forma: **ter uma parceria de todos os seguimentos, assistência, saúde, educação; deveria trabalhar junto porque eu entendo que o ser humano, ele é um inteiro,** então quando, não dá pra fazer assistência social se a pessoa não está com uma saúde boa, não dá pra fazer assistência social se a pessoa não tem acesso à educação, a tudo que é de direito deles.

Conselheiro A: _ Um outro grande nó que eu vejo; é a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Nós continuamos olhando pro nosso umbigo.**

Contudo, o secretário, em uma fala mais otimista, diz:

Secretário: _ Uma das coisas que eu vejo com esperança na Política de Assistência Social é a intersetorialidade que está começando a acontecer, né?! **A Política de Assistência Social está aos poucos ocupando um lugar de importância.** Porque ontem quando nós trabalhamos lá... **Óh! Três ministros: a Tereza Campello, o Carlos Lupi e o Fernando Haddad, sentados os três na mesma mesa, discutindo problemas de assistência social!** Então eu acho que o momento que nós vivemos é um momento de esperança.

Diante do dado apresentado pelo secretário, percebe-se um movimento favorável à questão da intersetorialidade se desenvolvendo em nível federal, ainda que faltem dados que qualifiquem essa articulação entre os ministérios. No entanto,

defende-se que as iniciativas precisam acontecer em nível municipal, entre as secretarias municipais, de modo que o trabalho articulado chegue às entidades prestadoras de serviços socioassistenciais. E, por conseguinte, gere melhorias no atendimento à população.

O trabalho em rede proposto pelo SUAS abrange, também, a dimensão intra-assistencial, ou seja, a articulação entre os próprios equipamentos socioassistenciais do município. E, nessa questão, ressalta-se o depoimento abaixo que traz elementos positivos e sugestivos da concretude do trabalho nessa direção:

Conselheira C: _ E um aspecto, a acessibilidade está mais fácil né?! Por que, **por exemplo, eu oriento minhas famílias aqui, que elas podem ir no CRAS, pra poder agendar um horário com a assistente social. A assistente social do CRAS vai orientar elas pra ir lá no CAD-Único se for o caso né?! Então assim: eu vejo que tem mais acessibilidade. A população está tendo mais acesso, né?! Mesmo por que as entidades estão fazendo esse papel de assessorar essas famílias nessa acessibilidade** que elas tem, que a gente pode encaminhar lá pro CRAS. [...] Agora eu vejo assim, você entendeu? Mesmo a gente não tendo a assistente social, depois que eu comecei ver, a gente começou a participar do projeto “Sementes do Amanhã” a gente começou a ter uma outra visão; com as capacitações que faziam lá, **com a assistente social que era disponibilizada do CRAS**, então aí a gente começou a ter mais conhecimento da política de assistência social.

Por fim, serão apresentados alguns relatos que apontam dificuldades na compreensão das legislações, normas e orientações referentes à regulação nacional da política de assistência. O reconhecimento dessa dificuldade nos permite entender alguns entraves elencados e denuncia uma possível precariedade na capacitação/formação continuada dos atores envolvidos neste processo.

Conselheiro B: _ [...] as novas leis que está criando, tipificação, cadastramento de entidades... **Tudo isso está sendo dúbia, as leis não está muito clara, certo?** Até a nível do orçamento do município as entidades, muitas vezes, por não... ou porque está ligada a assistência social vai ter que migrar pra outro seguimento, então isso às vezes **traz um certo desconforto pela falta de orientação a nível federal dessa implantação do SUAS**, mas é um processo que tem que acontecer mesmo.

Secretário: _ O MDS lá, solta uma resolução: “Ah! a partir dessa resolução 16 do Conselho Nacional da Assistência Social, a partir de agora a certificação das entidades vai ser feita dessa forma tal, tal, tal. Ah! hoje entende-se como entidade de assessoramento essa, essa e essa”. Isso aí gera uma discussão tão grande, **que não tem uma coisa definida**, você entendeu? **As normas elas são muito subjetivas e quando cai aqui no município, o município tem que se virar.** [...] Então, isso é uma dificuldade muito grande! [...] Então, essas normas elas são de uma compreensão um pouco difícil, tanto para os trabalhadores quanto para

as entidades. [...] As normas são mandadas, mas a capacitação não é. Então isso pro município dificulta. **Realmente tem que vir uma capacitação.**

Conselheira C: _ Foi falado sobre o SUAS..., e **eu vejo como uma sopa de letrinhas mesmo né?! Pra gente poder juntar tudo e estar entendendo o quê que acontece é um pouco difícil, [...] eu ainda não consigo entender direito o quê que é o SUAS [...]**

Temos ainda, a fala de um conselheiro que nos alerta para os aspectos históricos que estiveram presentes na organização da assistência no município de Franca e, permaneceram por longo período em cena, dificultando, hoje, o entendimento da nova lógica proposta pelo SUAS:

Conselheiro A: _ Então, **nós temos uma história da assistência social no município muito forte.** Inclusive a nível de organização, nós **chegamos a ter um conselho de entidades assistenciais de Franca muito antes do poder público se organizar pra fazer esse papel né?! E não investia** porque a assistência social não era obrigação do poder público, então não existia uma preocupação e nem legislação específica pra isso. Quer dizer, quando você vai ter marco legal, quando você vai ter legislação, você já encontra toda uma rede funcionando, tá... é... eu vou usar uma expressão... mas “à margem dessa regulação”, até porque ela não existia, né?! Então, você consolidou um processo. Então você... a igreja ou o centro espírita, ou os participantes desses movimentos criavam uma instituição para prestar determinado serviço, vinha ao poder público e o poder público financiava. **Você mudar isso**, do ponto de vista do poder público e do conselho, e dizer às instituições: o serviço que eu preciso é este e não esse que você faz. Que pra esse que eu preciso eu tenho dinheiro pra financiar, para o que você faz, eu não tenho mais. **É um processo dolorido e que demanda tempo né?! Então eu escuto: “Mas nós fazemos isso há quarenta anos!” Tudo bem, mas há quarenta anos eu não tinha o SUAS [...]**

Contudo, mesmo diante desses grandes entraves, de um modo geral, os entrevistados afirmaram estar satisfeitos com o atendimento prestado pela política de assistência social no município de Franca. Observemos:

Pesquisadora: _ Hoje, como é o atendimento do CRAS?

Odete: _ Uái, **eu acho que tá melhor do que antes né?! Que aí anda mais rápido as coisa né?!**

Pesquisadora: _ Não tem lista de espera?

Odete: _ É, fica sim, mas não demora muito né?!

Pesquisadora: _ Antes demorava mais?

Odete: _ Demorava mais.

Fernanda: _ [...] na época era mais difícil né, **hoje tá mais fácil de você conversar com elas. Você é mais atendido, o atendimento é melhor ali, dá mais atenção pra gente.**

Conselheiro B: _ Olha; **a qualidade dos serviços prestados pelas entidades melhorou muito, certo?! A gente tem assim... o que era prestado e o que está sendo prestado nesse período. Então, além do número de vagas pra usuários, a quantidade... em termos de qualidade: profissionais e equipe técnica das entidades, melhorou** muito nesse aspecto. [...] Isso pro usuário é muito bom, porque hoje, vamos supor, no caso de idosos, as famílias que colocam a pessoa num lar, hoje ela tem a certeza que ele vai ser melhor tratado que talvez se estivesse em casa; porque vai ser tratado por profissionais, por técnicos né?! Então nesse aspecto, na qualidade de vida e nos serviços prestados. Que foi baseado nesse repasse de verba, que conseguiu fazer isso. [...] No caso do Centro de Convivência pra Idoso, está aumentando 300 vagas pro município a partir de 2012. Certo?

Entretanto, cabe ressaltar que as condições de extrema pobreza vivenciadas por essa população podem propiciar uma avaliação positiva sobre qualquer ação que amenize esse sofrimento.

Em resumo, a gestão da assistência social no município de Franca após a implementação do SUAS, conseguiu avançar na estruturação da rede com a oferta de mais serviços socioassistenciais, está providenciando a tipificação dos mesmos e os profissionais envolvidos estão trabalhando numa perspectiva de rede e com uma postura aberta à compreensão da perspectiva do direito. Entretanto, a gestão atual ainda mantém resquícios de uma visão assentada na filantropia e caridade. Sendo assim, verifica-se que o Estado (em todas as suas esferas) ainda não assumiu a primazia na condução dessa política, o que se constata na particularidade desse município, atuando mais na direção de coordenador das ações. A rede socioassistencial de Franca, também não conseguiu avançar na implementação dos princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização e intersetorialidade. E, observa-se uma precariedade na infraestrutura nos equipamentos socioassistenciais, bem como, uma insuficiência de recursos humanos.

4.2.5 Assistência Social em Franca: aspectos do controle social democrático

Nessa categoria, serão utilizados os depoimentos colhidos nas entrevistas e também nas observações da pesquisadora, enquanto conselheira suplente do CMAS-Franca, a fim de elencar componentes importantes para a compreensão do grau de participação popular, no controle da política de assistência em Franca.

Um indicador fundamental para essa avaliação é o grau de conhecimento que os sujeitos entrevistados têm em relação ao SUAS. Neste sentido, analisemos:

Pesquisadora: _ Você sabe o que é o SUAS?
Emanuela: _ Não.

Pesquisadora: _ E você sabe o que significa SUAS?
Carolina: _ Não.

Pesquisadora: _ A senhora sabe o que é o SUAS? Já ouviu falar?
Odete: _ Não.

Pesquisadora: _ E a senhora sabe o que é o SUAS? Já ouviu falar?
Miriam: _ SUAS?
Pesquisadora: _ É.
Miriam: _ Não.

Pesquisadora: _ Você sabe o que significa a sigla CRAS? E o porquê houve a mudança de UNISER para CRAS?
Ana: _ Não, não; eu não sei.

Pesquisadora: _ E você sabe o que significa a sigla CRAS?
Janaína: _ Não.
Pesquisadora: _ Sabe por que houve a mudança de UNISER para CRAS?
Janaína: _ Também não sei.

O desconhecimento do que consta nas legislações da área impossibilita avaliações mais críticas da política (conforme exposto no item acima). Favorece a persistência de visões que vinculam as ações socioassistenciais às ideias de ajuda e favor, gerando um desconhecimento dos direitos socioassistenciais.

Conforme exposto anteriormente, a maioria das respostas sobre a avaliação do atendimento dos CRAS vinculou essa situação aos profissionais e, não aos demais aspectos envolvidos (local, horário, resolutividade, etc.). Isso causou uma dificuldade nessa avaliação, que se explica ao relacioná-la com o desconhecimento do que deveria ser oferecido pela assistência social. Ilustrando novamente essa questão, tem-se:

Pesquisadora: Hoje como que é o atendimento lá no CRAS?
Fernanda: Bom, eu gosto das meninas de lá.

Quanto à persistência da visão, que relaciona a assistência social às práticas de ajuda e favor, observam-se seguintes falas:

Ana: _ Lá é bom; porque assim ôh; não é tudo que você precisa que eles podem te atender ali, **que eles podem te dar, mas eles fazem por eles mesmo, pela sua boa vontade de te ajudar.** [...] Bateram no portão: o CRAS mandando o colchão para mim. Então assim, eu te falo assim ôh; é uma coisa assim, que eles não tem como te ajudar, mas eles dão um jeito, **eles te ajudam.**

Pesquisadora: _ Hoje como é o atendimento no CRAS?

Hilda: _ Chego lá e é atendida, a pessoa vem, **dá alguma coisa pra gente**; se precisar de alguma coisa, arruma.

Estabelecendo um contraponto, vejamos a fala abaixo:

Conselheira E: _ Assim: um resultado que pra mim ficou evidente lá [na Conferência Municipal], **é que a população hoje compreende a assistência como um direito**, e eu acho que isso é um ganho, isso é um impacto de alguma forma. A gente ainda tem as questões todas, que eles ainda veem a assistência como filantropia e tudo mais, **mas a gente já tem uma parcela da população, pelo menos aquela que esteve presente lá, com esse... Com essa outra visão: olha; é um direito.**

Nota-se que a ideia hegemônica, no campo assistencial de Franca, ainda é aquela ligada à caridade e filantropia. Porém, não se podem desqualificar alguns avanços que estão sendo obtidos em relação a esta mudança de aceção, conforme exposto pela conselheira citada acima. A participação de alguns usuários da política, na referida Conferência Municipal, deve-se à mobilização realizada, a partir da promoção de pré-conferências, nas regiões de abrangência de cada CRAS, ao longo dos meses que antecederam o evento principal.

Na oportunidade de participação em um desses momentos, pôde-se observar uma participação maciça de mulheres, crianças e idosos. A maioria era beneficiária dos programas de transferência de renda, municipal (Renda mínima) e estadual (Renda cidadã), além de usuários representantes do grupo de idosos. A representatividade centrada nesses segmentos gerou indicações e aprovações de algumas propostas pouco adequadas, como por exemplo: atividades de artesanato (crochê, pintura) para adolescentes, pois a maior representatividade no grupo era de idosos. Em relação ao conteúdo trabalhado na reunião, observou-se que os profissionais prepararam *slides* curtos, sintéticos e objetivos, com linguagem de fácil compreensão. Explicaram o que são as conferências e seus objetivos, conceituando o SUAS e exemplificando os serviços prestados na proteção social básica e especial. Os assistentes sociais responsáveis complementaram ainda, as explicações dos *slides* com linguagem e exemplos mais populares, evocando a participação e protagonismo da população. Portanto, considerou-se essa estratégia interessante no processo de mobilização da população e socialização dos direitos socioassistenciais; ainda que seja necessário atingir um número maior de pessoas e possibilitar uma maior representatividade da população usuária desses serviços.

Nesse aspecto, destaca-se que esse tipo de mobilização não deve ser realizado apenas em momentos de Conferência, mas ações continuadas são necessárias. Sendo assim, entende-se;

[...] que o fortalecimento da participação popular passa necessariamente pela mudança de cultura, em que o coletivo se sobreponha ao individual e; neste trânsito histórico a atual conjuntura de cunho e preceitos neoliberais não favorece essa mudança colaborando inclusive com o seu inverso; porém acreditamos que o sujeito nunca é apenas objeto nem tampouco apenas sujeito da história, somos ao mesmo tempo e dialeticamente sujeitos e objetos de nosso tempo, portanto, temos condições – ainda que no marco desta atual conjuntura sejam dificultadas e limitadas – de buscarmos mudanças de posicionamento pessoal e profissional em favor dos interesses e fortalecimento da coletividade. Dessa forma, defendemos uma maior democratização de nossas próprias práticas profissionais, no sentido de chamar o nosso público-alvo para fazer parte do planejamento, desenvolvimento e avaliação dessa prática que será voltada para eles mesmos, refletindo não apenas sobre interesses individuais, mas, sobretudo coletivos; ou seja, trazendo uma linguagem diferente, uma abordagem democrática e diversas formas e locais de participação. (VILLELA, 2008, p. 143-144).

Entretanto, ao mesmo tempo em que ações positivas foram verificadas, em direção ao fortalecimento da participação popular, tem-se as falas a seguir que revelam o contrário disso:

Miriam: _ As reuniões das mães que fica reclamando, aquela choradeira, têm gente que está falando a verdade, tem gente que está falando a mentira. Cê tá ligado? Eu não gosto não!

Cecília: _ Ah! **Reunião assim sem graça, falava coisa sem pé e sem cabeça**, um assunto assim desfazendo de você, sabe? Eu não gostava dela. Acho até bom ter cortado e ter me dado o Bolsa Família. [Hoje] Vou nas reuniões e tudo. Mas eu, como eu tenho meus problema, eu não tenho muita paciência de ficar, sabe? Das 8 até as 10:30 escutando, escutando, escutando... Aquilo vai, minha cabeça vai apurando, apurando de tanta coisa que eu fico com dor de cabeça. Tem horas que eu nem não falo nada, fico só assim óh! Só espero, também não falo pra não prejudicar, mas fico calada pra “mode” não arrumar problema, entendeu? **Aquilo lá cansa a minha cabeça.**

A participação popular não pode ser algo imposto, compulsório; ao contrário, deve se constituir de um movimento voluntário das pessoas e, para isso, é imprescindível a organização de momentos prazerosos e que vão ao encontro das expectativas e dos interesses da população. Por isso, esses momentos devem ser construídos coletivamente, de modo a evitar as situações apontadas acima.

Outro aspecto importante a ser analisado nessa categoria é o funcionamento do CMAS, tendo em vista sua natureza deliberativa e consultiva, cuja função é controlar a execução da política de assistência, em âmbito municipal.

Assim, em relação ao funcionamento geral do CMAS de Franca, têm-se as seguintes opiniões:

Conselheira D: _ [...] por que eu acho o conselho de Franca apesar de todas as dificuldades, **ele tem feito sim a análise mais profunda das entidades**, conhecem o trabalho, conhecem a realidade de cada entidade, conhece as demandas meio que ainda com muita, meio que superficialmente, mas conhecem muito mais do que os políticos e os governantes.

Conselheira E: _ Franca ainda tem um diferencial, ser conselheiro em Franca é um diferencial; **você tem lá um grupo de representantes que estão realmente preocupados em representar e fazer o Sistema Único acontecer.**

Conselheira C: _ **O conselho é muito bem organizado**, eu tenho experiência assim, por que essa semana mesmo eu estava comentando com o conselho dos direitos - tá muito desorganizado aquilo lá, você entendeu? E lá no conselho da assistência social tá muito bem organizado. Pra você ligar lá, pra pedir informações, sabe? Vão te orientar né?!

Secretário: _ Bom; outras mudanças; vamos dizer assim: boas, nessa gestão: **o efetivo controle social**. Você pode ver que o CMAS, ele tem uma efetiva participação no controle social, a gente fala participação de conselhos né?! Então é uma realidade, ao passo que em muitos municípios não existe essa realidade. Fala que existe, mas não existe [...] Mas por exemplo: a secretaria executiva do CMAS aqui em Franca. É uma secretaria extremamente bem estruturada por conta das deliberações do conselho, da gestão que proporcionou né?!

Em observação participante nesse colegiado, no período de outubro de 2009 a dezembro de 2011, constatou-se que o conselho de assistência de Franca funciona no mesmo prédio da SEDAS, permanecendo atrelado ao órgão gestor. Isso compromete a sua autonomia política. Em outras palavras, não se verifica a garantia da autonomia política e física do CMAS-Franca frente ao gestor, acarretando dependência, concentração e abuso do poder. Esse fato pôde ser verificado em diversas reuniões, quando o secretário responsável pelo órgão gestor se fazia presente. Por algumas vezes, assuntos da pauta permaneceram sobrestados e sem aprovação pelo colegiado, devido às suas intervenções, traduzindo a existência de um claro mandonismo.

Percebeu-se ainda, a forte presença da função cartorial no cotidiano das atividades do CMAS, a falta de capacitação dos conselheiros (que inclusive é objeto de reivindicação por parte deles há algum tempo, conforme consta em deliberações

de Conferências) e, em decorrência dessa falha, há uma incompreensão do significado político do papel de conselheiro e das responsabilidades públicas inerentes à função.

Além disso, notou-se uma dificuldade em atingir um efetivo controle social devido à persistência de uma cultura clientelista que dificulta o exercício da cidadania e a efetiva participação popular no controle da execução das políticas públicas. Conforme apontado nos relatos a seguir:

Conselheira F: _ Eu avalio que no município de Franca o conselho ele acompanha, **mas de fato quem dá o tom da política de assistência social é o governo municipal**. E este é um governo que **utiliza sim a assistência como moeda de troca**, tanto é que as entidades quando precisam fazer reformas e ampliação de seus atendimentos, eles vão diretamente no prefeito; o prefeito cria uma rubrica, passa dinheiro pra eles e volta pra ser referendado pelo conselho. Só que não sai do orçamento da assistência então se a gente não aprova parece que a gente está prejudicando uma entidade. Na realidade o prefeito promoveu um claro desrespeito à lei. Então, você percebe o quê que é isso? [...] **É moeda de troca! É o velho mandonismo!** [...] Você pode ver que no conselho municipal de assistência social de Franca, alguns embates eles ficam, eles são estabelecidos por apenas alguns conselheiros. Outros ou estão..., às vezes representa ali o próprio município ou o Estado, outros têm medo que a sua entidade seja prejudicada, enfim; acaba tendo, porque de fato acaba tendo perseguição. Se a gente for pensar aí, é melhor ter boas relações cordiais. **Então o quê acontece? Essa dificuldade de fazer da política de assistência social, uma política pública de fato [...]** **Nós temos acompanhado o controle feito pelo secretário municipal**, que na realidade é uma forma de controle também. **Ele está ali observando como cada um se posiciona**. Isto é monitoramento do conselho no pior aspecto, **isso é quase um vigiar, entendeu? Para punir**. Você entendeu? Então você pode ver que **isto inibe a ação dos conselheiros**. Acho que isso é uma coisa também que precisava modificar no âmbito municipal.

Conselheira D: _ Eu acho que política é um negócio muito complicado e [...] tem muitas; **manipulação**, muitas coisas, que assim, eu enquanto conselheira, eu estou muito chateada com a forma que está sendo conduzido o conselho, porque eu vejo que o nosso presidente do **conselho está sendo muito manipulado pela secretaria de assistência, pelo secretário né?! Nem é pela secretaria, é pelo secretário**; então isso aí é muito ruim.

Conselheira E: _ A gestão tem tentado, o que eu acho que é negativo, é essa força, **esse jogo de interesses tem permeado até as ações do conselho**, da instância de controle, então você fica... Eu falo que eu ainda tô meio que na condição de observadora do conselho; mas eu sinto que ali dentro tem um jogo muito grande, **quem representa o poder público tem o compromisso de defender esses interesses políticos dentro do conselho**. [...] Eu não teria muita clareza qual que (pausa) quais são esses interesses. Eu não consigo, assim, perceber além do político-partidário, eu não consigo entender mais o quê que realmente acontece, mas está nítido que tem.

A persistência dessas formas de clientelismo e mandonismo, além de dificultar a concretização do efetivo controle social da política de assistência em Franca, também prejudica uma leitura crítica dessa realidade. Isso influencia a formação de opiniões, tais como os exemplos abaixo:

Conselheira D: _ Eu acho que em termos de melhoria, eu acredito que a gente teve algumas melhorias, **mas eu nem, num sei se isto é por conta do SUAS, porque eu penso que isto vai muito de administração também.**

Conselheiro B: _ Eu acho que 2005 para 2011 pra assistência social de Franca evoluiu muito, certo? **Teve uma participação do poder público, da gestão atual de 2005, na gestão atual, que beneficiou muito a assistência social, a implantação de políticas novas no município, então acho que pra Franca evoluiu bastante.** A questão do SUAS nesse período dessa implantação... evoluiu com as conferências e tudo isso. [...] Então eu acho, que nesse período pra Franca, especificamente, **independente deste sistema SUAS, o município está fazendo a sua parte.**

Mesmo diante desse quadro permeado por correlações de força, foi possível identificar algumas resistências, principalmente por parte de alguns assistentes sociais que vêm denunciando as condições de precariedade no funcionamento dos equipamentos públicos, como CRAS e CREAS, que não contam com infraestrutura adequada aos serviços a que se propõem atender, além do grave problema com o número insuficiente de profissionais. Contudo, se trata de um processo lento, combativo e desgastante que, por vezes, angustia e até desestimula esses profissionais, conforme alertam os conselheiros citados abaixo:

Conselheira E: _ Sabe uma coisa que me deixou bastante chateada? Foi a própria conferência da assistência social de Franca que o conselho organizou esse ano. No dia da abertura, que era a apresentação da temática, nós tínhamos; **nem os profissionais, nem da rede pública e nem da privada, nós não tínhamos nem um representante de cada CRAS na conferência,** das equipes de CRAS e; no outro dia também, nós tínhamos usuários, tínhamos outros seguimentos representantes, **mas não tínhamos os trabalhadores da política.**

Conselheiro A: _ **Você vê quantos profissionais que frequentam as reuniões do conselho?** Profissionais da área pública? De instituição têm muitos, mas de CRAS e CREAS, frequentar, que não é ir quando é chamado não. E não há nenhum impedimento por parte do gestor pra que essa participação aconteça. [...] Agora você pega um equipamento, por exemplo, que tem quatro profissionais, as reuniões são quinzenais, se eu me organizar eu vou participar de uma a cada dois meses. A reunião é de duas horas, duas horas e meia. Até que ponto isso vai prejudicar

fundamentalmente o meu trabalho para justificar que eu não participe? Então eu entendo que há uma certa acomodação. Na minha opinião em relação a isso.

Em resumo, pode-se concluir que a assistência social, em Franca, possui uma estrutura básica com os principais equipamentos instalados, conforme os parâmetros definidos no SUAS. Contudo, infraestruturas inadequadas e número insuficiente de profissionais são verificados. As ações socioassistenciais desenvolvidas possuem uma centralidade na administração dos benefícios de transferência de renda e cursos profissionalizantes, os quais são gestados em consonância às diretrizes nacionais que preconizam critérios de acesso e permanência comprometidos com a focalização na extrema pobreza. Em consequência, as famílias atendidas não conseguem superar essa condição²¹, elencando apenas algumas melhorias na questão de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, na autonomia do usufruto da renda auferida pelos benefícios e, em alguns aspectos da subsistência humana, como: alimentação, vestuário e habitação.

²¹ Ainda que, conforme já mencionado neste trabalho, a superação das condições de pobreza dependam de outros elementos. Sendo assim, o que se pretende enfatizar é que a política de assistência social brasileira poderia obter melhores resultados em sua materialização na vida da população usuária se fizesse a passagem da focalização para a universalidade e rompesse com as características históricas: filantropia, caridade, clientelismo, mandonismo, etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo sobre a implementação do SUAS no município de Franca/SP, objetivou-se apreender os impactos gerados na vida da população usuária de seus serviços e dimensionar os limites e possibilidades da política de assistência social, nesse universo particular.

Para tanto, considerou-se relevante a adoção de um processo avaliativo, centrado numa abordagem qualitativa, levando em conta a historicidade, o movimento, a dinâmica da realidade estudada e os atores protagonistas de todo esse processo.

Nesse sentido, após uma análise conjuntural do cenário contemporâneo, verificou-se que o objeto deste estudo está inserido na dinâmica mundial de fortalecimento da hegemonia do capital financeiro. Essa hegemonia não gera produção e, muito menos, empregos. Isso agrava as situações de precarização do trabalho e desemprego estrutural. Assim, de acordo com Mota (2009, p. 16):

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela.

Em que pese à forma como é ampliada, se constata, de fato, que o Estado brasileiro ampliou no governo anterior e amplia no atual, a cobertura em termos de assistência social. Conforme constatado nesta investigação, a assistência social inclui alguns trabalhadores que possuem vínculos informais e, devido a esse acesso precário ao trabalho, necessitam das ações socioassistenciais para garantir sua reprodução social e de suas famílias. No entanto, há de se ressaltar que a política de assistência social brasileira ainda não atende a maioria dos trabalhadores do mercado formal, devido aos critérios de acesso e permanência, extremamente rígidos e focalizados.

Essa situação ocorre devido ao princípio neoliberal de focalização adotado pelo Estado brasileiro e à centralidade que os benefícios de transferência de renda vêm assumindo nas estruturas da política de assistência social. Atualmente, a transferência de renda traduz o crescimento e visibilidade da assistência social no Brasil. Esse fato é comprovado pelos dados orçamentários, que ilustram um dispêndio irrisório com as demais ações socioassistenciais, inclusive referente à

implementação do SUAS; em comparação com os recursos alocados para os benefícios de transferência direta de renda.

Portanto, reconstruindo a definição da assistência social a partir da análise de seu movimento na realidade contemporânea, constatou-se que a visão impressa no SUAS e na PNAS, é permeada por um ecletismo que, ora faz uso da perspectiva social-democrata numa direção mais universalista, ora deixa explícita uma fundamentação nos princípios liberais. Defende-se que essa relação com a ideologia liberal necessita ser descortinada sob pena de assumirmos, acriticamente, direcionamentos contrários aos princípios defendidos pelo projeto ético-político do Serviço Social. Dessa maneira, sinalizou-se que a finalidade anunciada pela PNAS e SUAS, de inserção da população pobre no mercado, seja como consumidores de bens e serviços e/ou pequenos empreendedores, denuncia uma concepção liberal da assistência social, na qual o mercado é visto como o grande aliado dos homens na satisfação de sua “liberdade”, entendida numa perspectiva individualista e voltada a satisfazer o direito de propriedade.

Essa concepção engendrará diversas contradições e paradoxos na proposta de gestão da assistência social, defendida pela PNAS e SUAS, dentre os quais se destacam: a supressão do conceito de classe social, a reafirmação de velhos paradigmas da relação entre Estado e sociedade civil, perpetuando uma “refilantropização” da assistência social brasileira, que conduz à persistência de traços caritativos e filantrópicos nas ações desenvolvidas e a manutenção de uma visão conservadora a respeito das expectativas sociais sobre as tarefas, obrigações e funcionamento da família. Isso pode acarretar ações e abordagens que culpabilizem essa família e sua dinâmica pela situação desigual, de privações e sofrimentos vivenciados, desresponsabilizando o Estado.

A análise empreendida neste estudo possibilitou, ainda, reconhecer alguns entraves e possibilidades que perpassam a implementação do SUAS, a partir de aproximações sucessivas ao campo assistencial do município de Franca/SP.

A cidade de Franca iniciou o processo de implantação do SUAS desde a sua aprovação em 2005. Atualmente conta com uma rede socioassistencial estruturada com os principais equipamentos instalados de acordo com os parâmetros definidos no SUAS. Além disso, a gestão atual dessa política está providenciando a tipificação dos serviços socioassistenciais, conforme as recentes orientações nacionais. Nesse

sentido, é possível observar um esforço dessa cidade em se adequar às exigências contidas nas legislações atuais.

Portanto, constata-se que, o município de Franca, conseguiu avançar na estruturação da rede com a oferta de mais serviços socioassistenciais, sendo que os profissionais envolvidos estão trabalhando numa perspectiva de rede e com uma postura aberta à compreensão da perspectiva do direito. Entretanto, a gestão atual ainda mantém resquícios de uma visão assentada na filantropia e caridade.

Nota-se ainda que, a principal dificuldade quanto à implementação do SUAS, em Franca, tem sido a questão do financiamento, na medida em que os recursos destinados a assistência social permanecem parcos, ainda que tenham aumentado nos dois últimos governos. Com isso há uma desproporcionalidade entre o repasse de recursos e a transmissão de responsabilidades dos entes federados maiores (União e estados) para os menores (municípios). E, com recursos públicos insuficientes, materializa-se o caráter focalizado dessa política.

Essa dificuldade gera outros entraves como: infraestrutura inadequada aos serviços propostos pelo SUAS nos equipamentos socioassistenciais e número insuficiente de profissionais. Essa questão mostra que a particularidade do município de Franca revela aspectos da conjuntura nacional, conforme os dados apresentados por Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2011, p. 88):

Quanto aos fatores considerados dificultadores ou bloqueadores na implementação da PNAS nos municípios, merecem destaque questões relativas aos recursos humanos e ausência de financiamento, sendo que a falta de equipe capacitada e especializada em quantidade suficiente para as ações e demandas foi indicada por 35,1% dos municípios. Igualmente 35,1% dos municípios apontaram a falta de recursos financeiros para o desenvolvimento das ações como principal entrave.

Em decorrência, as ações socioassistenciais desenvolvidas pelos CRAS e CREAS de Franca possuem uma centralidade na administração dos benefícios de transferência de renda e cursos profissionalizantes. Assim, sem uma oferta diversificada de serviços e com um número insuficiente de profissionais para operacionalizar essa política, verificou-se que as famílias atendidas não conseguem superar a condição de pobreza, sofrimento e privações a que estão submetidas. Destaca-se que, nem era de se esperar isso de apenas uma política social, pois se entende que melhorias em condições de vida requerem um conjunto de medidas tanto no campo econômico como no social. No entanto, esperava-se melhores

resultados da implementação do SUAS, tendo em vista, que um dos seus principais objetivos é materializar a ótica do direito no campo da política de assistência social. Porém, para tanto, há que se fazer a passagem da focalização para a universalização de direitos, rompendo com as características históricas: filantropia, caridade, clientelismo e mandonismo.

Desse modo, as famílias entrevistadas elencaram apenas algumas melhorias na questão de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, na autonomia do usufruto da renda auferida pelos benefícios e, em alguns aspectos da subsistência humana como: alimentação, vestuário e habitação.

Observa-se a persistência de visões que vinculam a política de assistência social às práticas de ajuda e favor. Isso atua como um complicador para a materialização de um efetivo controle social, constituindo-se em outro obstáculo à efetivação da assistência social como política pública de direito na cidade de Franca.

Em relação a isso, verificou-se a persistência de algumas velhas formas de mandonismo e de uma cultura clientelista. Isso vai dificultar o exercício da cidadania e a efetiva participação popular no controle da execução das políticas públicas.

Por fim, diante deste esforço investigativo, ressalta-se que, no processo de implementação da PNAS e SUAS, é fundamental a existência de equipe técnica especializada e capacitada, em número suficiente para o atendimento das demandas. Também o efetivo exercício do controle social, monitoramento e avaliação das ações e o aumento de recursos financeiros alocados nos fundos de assistência social. Paralelamente a estas questões de estrutura, é imprescindível uma leitura crítica e consciente das legislações em vigor, por parte dos profissionais que atuam na área, a fim de que possamos *“agir sem ilusões para fazer melhor”* – parafraseando José Paulo Netto (apud BEHRING, 2010, p. 172).

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação**. Curitiba, PR: Juruá, 2009.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.) **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luiza Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da nossa época, v. 75).

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS: ABEPSS, 2009a.

_____. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (Org.). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica de recursos humanos – NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília, DF: Senado Federal, 2010.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília/DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25. fev. 2012.

_____. Arquivo Nacional. **Os presidentes e a República: Deodoro da Fonseca a Luiz Inácio Lula da Silva**. 2. ed. Rio de Janeiro: O Arquivo, 2009.

BRASIL. **Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o serviço social: crescimento para quê e para quem? Os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 28, n. 91, p. 49-61, esp. 2007.

CONJUNTURA da Semana: balanço de um ano do governo Dilma Rousseff. 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/505269-conjuntura-da-semana-balanco-de-um-ano-do-governo-dilma-rousseff>>. Acesso em: 27. abr. 2012.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATISTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Considerações sobre o Plano Brasil Maior**. Nota técnica, n. 102, 2011. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec102PlanoBrasilMaior.pdf>>. Acesso em: 10. abr. 2012.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **O manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção a Obra Prima de cada autor).

FACEF. Demografia de Franca. **Cadernos de Estudos**. Franca: IPES-FACEF, v.1, n.1, 2000.

_____. Espaço Local. **Cadernos de Estudos**. Franca: IPES-FACEF, v.1, n.1, 2001.

FUNDAÇÃO SEADE. **Temas**: condições de vida: perfil municipal, regional e do Estado de São Paulo: perfil municipal: Franca. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em: 17. abril. 2012a.

_____. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/municipios_pdf.php?letra=F>. Acesso em: 12 abril. 2012b.

_____. **Município de Franca**. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/analises/franca.pdf>>. Acesso em: 2. abr. 2012c.

FUNDAÇÃO SEADE. **Mapa 5: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: Município de Franca 2000.** Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/mapas/Municipio/franca.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2012d.

_____. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social:** região administrativa de Franca. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/ipvs/index_ipvs.htm>. Acesso em: 10. nov. 2011.

_____. **Pesquisa de Condições de Vida – PCV.** 2006. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pcv/pdfs/aspectos_metodologicos_pcv2006.pdf>. Acesso em 25 mar. 2012e.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Política Nacional de Assistência Social:** perspectivas para o exercício profissional do assistente social. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

HAYEK, Friedrich August von. **Os fundamentos da liberdade.** Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Introdução de Henry Maksoud. Brasília, DF: Ed. UnB: São Paulo: Visão, 1983.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios:** síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em: 3. abr. 2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o Governo Civil e outros escritos:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J. W. Gough. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. (Coleção clássicos do pensamento político).

_____. **Carta acerca da tolerância.** Segundo Tratado sobre o Governo. Ensaio acerca do entendimento humano. Tradução de Anwar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

LUKÁCS, György. **Ontologia do ser social:** os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

LUKÁCS, György. **Sociologia**. Tradução de José Paulo Netto e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ática, 1981. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n.20).

MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Tradução de Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Coleção Pensamento Crítico, v. 22).

MARCONSIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

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

_____. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.

MARX, Karl. **Trabalho assalariado e capital**. Tradução de Olinto Beckerman. 4. ed. São Paulo: Global, 1987.

_____. **Manuscritos econômico – filosóficos**. Tradução, apresentação e notas de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a. I 1.

MARX, Karl. O método da economia política. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **Marx/Engels – História**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1989. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 36).

_____. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Nélcio Schneider. Apresentação e Posfácio de Daniel Bensaïd. São Paulo: Boitempo, 2010b.

METTENHEIM, Kurt von. **A ética protestante e o espírito da democracia: caminhos na teoria democrática de Weber a Hegel**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/mettenheimdemocracia.pdf>>. Acesso em: 6. abr. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOTA, Myriam Becho; BRAICK, Patrícia Ramos. **História: das cavernas ao Terceiro Milênio**. São Paulo: Moderna, 1997.

MOTA, Ana Elizabete. O Fetiche da Assistência Social. In: _____. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: _____. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. **O ecletismo da política de assistência social brasileira: alguns apontamentos**. 2012. No Prelo.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Biblioteca básica de Serviço Social, v. 1).

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. **Nossa Franca: conheça Franca**. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/cidade.html>>. Acesso em: 9 abr. 2012a.

_____. **Localização do município de Franca**. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br:8084/site2006/franca/localizacao.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2012b.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Discurso sobre as ciências e as artes**. Tradução de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

SÁ, Geraldo Ribeiro de. Non multum sed multa: falando sobre ética. **Cad. CERU**, São Paulo, n. 17, p. 53-67, 2006. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/ceru/n17/06.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 77, p. 5-10, abr. 2004.

_____. Brasil: de Getúlio a Lula. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José. **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília, DF: ANFIP, 2011. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/OrcamentoPublico.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2012.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Política social e diversidade humana: crítica à noção de igualdade de oportunidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Michelle Barbosa de Oliveira. **A prática da assistência: do dever moral da ajuda ao dever legal do direito**. 2002. 112f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2002.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SPOSATI, Adaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. Igualdade: qual a medida? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL HEXAPOLIS, 2; DESIGUALDADES E RUPTURAS SOCIAIS EM METRÓPOLES CONTEMPORÂNEAS, São Paulo, 7 e 8 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/ds/veratelles/artigos/2001%20A%20igualdade%20e%20sua%20medida.pdf>>. Acesso em: 23. mar. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.) **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez: Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

_____. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>>. Acesso em: 19. jan. 2012.

_____. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil**: o papel dos benefícios não-contributivos. 2004. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguridade.pdf>>. Acesso em: 5. abr. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/view/40/25>>. Acesso em: 27. mar. 2012.

VILLELA, Ariluce Ferreira. **SUAS**: uma gestão a favor de quem? 2008. 192 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2008.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1967.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 56, p. 50-59, mar. 1998.

_____. A assistência social na prática profissional: histórias e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 85, p. 123-132, mar. 2006.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 77, p. 11-29, abr. 2004.

APÊNDICES

**APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada com os usuários
atendidos pelo CRAS/CREAS**

- 1) Você era atendido(a) pela antiga UNISER? Como era o atendimento?
- 2) Você sabe o que significa a sigla CRAS? E o porquê houve a mudança de UNISER para CRAS?
- 3) Hoje; como é o atendimento no CRAS? Faça uma breve avaliação dos aspectos positivos e negativos.
- 4) Você sabe o que é SUAS?
- 5) Com a mudança de UNISER para CRAS houveram mudanças significativas que melhoraram suas condições de vida e de sua família? Cite e comente algumas mudanças que você pôde sentir.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada com os conselheiros municipais de assistência social

1) O que você entende por Sistema Único de Assistência Social? Qual a sua opinião, enquanto conselheiro, sobre o SUAS?

2) Qual é a sua avaliação do processo de implementação e efetivação do SUAS no período entre 2005 a 2011, ou seja, do seu ponto de vista quais foram os principais avanços e dificuldades da política de assistência social no município de Franca nestes últimos anos?

3) Na sua opinião esses avanços e dificuldades são decorrentes da implantação deste novo modelo de gestão consubstanciado no SUAS ou estão ligados à algum outro aspecto desta política pública? Qual?

4) Com a implementação do SUAS, houveram mudanças nas condições de vida da população atendida pela política de assistência social no município de Franca/SP? Se sim, cite alguns aspectos. Senão, por quê?

5) Quais aspectos da política de assistência social necessitam primeiramente e urgentemente avançarem?

**APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada com o secretário
municipal de assistência social**

1) O que o Sr. entende por Sistema Único de Assistência Social? Qual a sua opinião, enquanto gestor da política de assistência social no município, sobre o SUAS?

2) Do ponto de vista de gestor, quais foram as mudanças que este novo modelo de gestão trouxe para a gestão da política de assistência social a nível municipal?

3) Qual é a sua avaliação profissional do processo de implementação e efetivação do SUAS no período entre 2005 a 2011, ou seja, do seu ponto de vista quais foram os principais avanços e dificuldades da política de assistência social no município de Franca nestes últimos anos?

4) Na sua opinião profissional esses avanços e dificuldades são decorrentes da implantação deste novo modelo de gestão consubstanciado no SUAS ou estão ligados à algum outro aspecto desta política pública? Qual?

5) Na sua opinião profissional, com a implementação do SUAS, houveram mudanças nas condições de vida da população atendida pela política de assistência social no município de Franca/SP? Se sim, cite alguns aspectos. Senão, por quê?

6) Quais aspectos da política de assistência social necessitam primeiramente e urgentemente avançarem?

APÊNDICE D - Roteiro de observação sistemática e participante no conselho municipal de assistência social

1) Participação de todos os conselheiros nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS, assim como, nas demais atividades que envolvem o seu papel.

2) Concepção do Sistema Único de Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social.

3) Efetivação do Sistema Único de Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social no município de Franca.

4) Papel do Conselho Municipal no processo de efetivação do SUAS.

5) Cadastramento e acompanhamento das entidades socioassistenciais com base nos parâmetros definidos pelo SUAS.

6) Impacto das ações socioassistenciais na vida da população usuária.

APÊNDICE E - Questionário de entrevista estruturada com os usuários atendidos pelo CRAS/CREAS

QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO QUANTITATIVO –USUÁRIOS²²

NOME DO USUÁRIO: _____

TEMPO DE VÍNCULO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL: _____

ENDEREÇO: _____ Nº _____

BAIRRO: _____ MUNICÍPIO: _____ TEL: _____

CRAS: _____

1- Composição Familiar:

Ler as alternativas e registrar seguindo a legenda:

NOME	POSIÇÃO NA FAMÍLIA (Pf)	IDADE	SEXO	COR	ESCOLARIDADE (E)	RENDA	SITUAÇÃO OCUPACIONAL (SO)
	01- Pai 02- Mãe 03- Filhos(as) 04- Enteado(a) 05- Neto(a) 06- Sobrinho(a) 07- Sogro(a) 08- Irmão(ã) 09- Cunhado(a) 10- Genro/Nora 11- Avô(ó) 12- Tio(a) 13- Outro parente 14- Agregado 15- Outro		01- Masculino 02- Feminino	01- Negra 02- Parda 03- Branca 04- Amarela 05- Indígena	01- Não alfabetizado 02- Fundamental incompleto 03- Fundamental completo 04- Ensino médio incompleto 05- Ensino médio completo 06- Técnico 07- Superior incompleto 08- Superior completo		01- Desempregado 02- À procura de emprego 03- Trabalhador informal 04- Trabalhador formal 05- Do lar

NOME	Pf	IDADE	SEXO	COR	(E)	RENDA	(SO)

2- Situação do domicílio:

[] próprio quitado

[] cedido

22 Baseado no Questionário da Pesquisa de Condições de Vida – PCV da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE) disponível em:
<http://www.seade.gov.br/produtos/pcv/pdfs/questionarios_pcv2006.pdf> Acesso em: 04/08/09.

☐ próprio, ainda não quitado ☐ ocupado

☐ alugado

3- Há quanto tempo você e sua família residem neste domicílio?

☐ anos

4- Quantos e quais são os cômodos do seu domicílio?

Ler as alternativas e registrar a quantidade no campo indicado, se não existir marcar zero.

☐ Quarto(s)

☐ Sala(s)

☐ Cozinha(s)

☐ Banheiro(s)

☐ Garagem

☐ Outro(s)

5- Seu domicílio possui acesso a:

Ler as alternativas e registrar (1) para Sim e (2) para Não.

☐ Energia elétrica

☐ Água e esgoto

☐ Coleta de lixo

☐ Gás (cozinha)

6- Em seu bairro tem:

Creche	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Escola de ensino fundamental	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Escola de ensino médio	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Hospital/pronto-socorro/clínicas médicas	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
UBS/PSF	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Posto policial ou delegacia	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Agência do correio	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Agência bancária	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Hipermercado/supermercado	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Praça ou parque público	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe
Telefone público	☐ 1 Sim	☐ 2 Não	☐ 3 Não sabe

Comércio em geral (padaria, açougue,

quitanda, farmácia, mercado, lojas, etc.) ☐ 1 Sim ☐ 2 Não ☐ 3 Não sabe

Clube esportivo, associação cultural, centro de lazer, cinema,

teatro, quadra de escola de samba, etc.

☐ 1 Sim

☐ 2 Não

☐ 3 Não sabe

Transporte público

☐ 1 Sim

☐ 2 Não

☐ 3 Não sabe

7- Nos últimos 24 meses, algum morador do seu domicílio realizou em conjunto com os vizinhos pelo menos uma ação em benefício da comunidade?

☐ 1 Sim

☐ 2 Não

Qual?

8- Você ou algum membro de sua família é ou já foi beneficiário de algum programa governamental de transferência de renda?

☐ 1 Sim

☐ 2 Não

☐ 3 Não sabe

Quais?

Desde quando até quando?

Valor mensal recebido:

1) _____

_____ / _____

R\$ _____

2) _____

_____ / _____

R\$ _____

3) _____

_____ / _____

R\$ _____

4) _____

_____ / _____

R\$ _____

5) _____

_____ / _____

R\$ _____

6) _____

_____ / _____

R\$ _____

7) _____

_____ / _____

R\$ _____

8) _____

_____ / _____

R\$ _____

9) _____

_____ / _____

R\$ _____

10) _____

_____ / _____

R\$ _____

9- Além desses programas, você ou algum membro de sua família, residente neste domicílio recebe ou já recebeu dinheiro de algum programa não-governamental (de empresas privadas ou ONGs)?

☐ 1 Sim

☐ 2 Não

☐ 3 Não sabe

De qual instituição?

Desde quando até quando?

Valor mensal recebido:

1) _____

_____ / _____

R\$ _____

2) _____

_____ / _____

R\$ _____

3) _____

_____ / _____

R\$ _____

4) _____

_____ / _____

R\$ _____

5) _____

_____ / _____

R\$ _____

6)	_____	_____ / _____	R\$ _____
7)	_____	_____ / _____	R\$ _____
8)	_____	_____ / _____	R\$ _____
9)	_____	_____ / _____	R\$ _____
10)	_____	_____ / _____	R\$ _____

10- Os rendimentos recebidos por sua família no mês passado foram suficientes para cobrir/pagar despesas com:

Ler as alternativas e registrar, em cada uma, (1) Sim, (2) Não ou (3) Não se aplica.

- | | |
|---|--|
| ☐ Alimentação | ☐ Medicamentos |
| ☐ Transporte | ☐ Prestações de carro, eletrodomésticos ou outro bem comprado a prazo |
| ☐ Aluguel ou prestação da moradia | ☐ Água, luz, gás, telefone, IPTU, lixo, condomínio |
| ☐ Educação (matrícula, material escolar, mensalidade, transporte escolar...) | |
| ☐ Lazer | |

11- Você ou algum membro de sua família recebe habitualmente algum tipo de ajuda (dinheiro, roupas, alimentos...) de:

Ler as alternativas e registrar, em cada uma, (1) Sim ou (2) Não.

- ☐ Parentes
- ☐ Amigos ou conhecidos
- ☐ Igrejas
- ☐ ONGs
- ☐ Outros

APÊNDICE F - Autorização para gravação das entrevistas**AUTORIZAÇÃO**

Eu _____ portador(a) do RG _____ autorizo a gravação desta entrevista sobre a pesquisa SUAS em avaliação: quais impactos para qual população? que busca avaliar o processo e o impacto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Franca/SP a partir de sua implementação. Dessa forma, autorizo a utilização das informações prestadas para o fim **específico** de desenvolvimento desta pesquisa conduzida por Ariluce Ferreira Villela, regularmente matriculada no programa de pós-graduação (mestrado) do Curso de Serviço Social da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, na Universidade Estadual Paulista.

Franca, ____ de ____ de ____.

Por ser verdade, firmamos o presente.

Ariluce Ferreira Villela

Entrevistado

ANEXOS

ANEXO A - Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____
 DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. IDADE: ____
 DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: _____ Nº _____ SEXO: M () F ()
 ENDEREÇO: _____
 BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____
 CEP: _____ FONE: _____.

Eu, _____,

declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **SUAS EM AVALIAÇÃO: quais impactos para qual população?**. O projeto de pesquisa será conduzido por **ARILUCE FERREIRA VILLELA**, do curso de pós-graduação em Serviço Social (Mestrado), orientado pela Prof (a). Dr(a) Patrícia Soraya Mustafa, pertencente ao quadro da Universidade Estadual Paulista –Campus de Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de Dissertação de Mestrado, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. Este projeto de pesquisa tem como objetivo avaliar o processo e o impacto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Franca/SP, buscando apreender os impactos imediatos e mediatos, assim como, sua forma de materialização na vida da população usuária de seus serviços socioassistenciais. Para tanto se faz necessário entrevistar os profissionais e usuários da rede socioassistencial de Franca. Assim, reconheço a importância do projeto em questão na medida em que visa a melhoria do atendimento à população usuária da política de assistência social do município. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca, ____ de ____ de ____.

 Assinatura do participante

 Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável.

Ariluce Ferreira Villela. (16)3432-0799.