

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

**CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ:
POLÍTICA PÚBLICA, INSTITUCIONALIDADE E SUJEITOS SOCIAIS**

MESTRADO EM SOCIOLOGIA

**CURITIBA
2004**

JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

**CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ:
POLÍTICA PÚBLICA, INSTITUCIONALIDADE E SUJEITOS SOCIAIS**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Tarcisa Silva Bega.

**CURITIBA
2004**

Ao Alexandre, à Thaíse e à Laísa.
Pela compreensão e amor sem fim.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado de uma trajetória profissional, intelectual e política que tem sido intensa. Uma caminhada que revela mudanças pessoais muito significativas e que foram possibilitadas por algumas pessoas especiais. Quero registrar meu afeto e gratidão pelo suporte, pelas oportunidades e interlocuções riquíssimas e pela compreensão nas ausências mesmo quando eu estava presente.

Ao Alexandre, pelo companheirismo e apoio em tudo. Por ser paciente e compreensivo. Por ser meu alicerce e protagonizar nosso projeto de vida, tão bela. Thaíse e Laísa: *minhas preciosas superpoderosas*. A *florzinha* veio no momento de elaboração de meu projeto de monografia e a *Lindinha* no projeto de mestrado. Já estão acostumadas a conviver com a produção científica. Muitas vezes pedem: “Mãe, desliga o computador!”. E eu certamente desligo porque as horas de convívio em família são as mais importantes, por me darem energia, vida e felicidade.

Meus pais, Jussara e Leverci, pelo que sou como pessoa; por terem compreendido a minha opção de estudar, mesmo nos momentos de maior dificuldade. Pelo apoio e preocupação com misto de orgulho.

Meus sogros Irene e Pedro pelo apoio de sempre, especialmente no cuidado carinhoso das crianças nos momentos de trabalho.

Minha avó Érika e minha irmã Jucelma por terem impulsionado em mim a paixão pelo Serviço Social. Paixão também acompanhada por meu irmão Leverci Filho, que despertou para a militância em parte pelo nosso convívio.

Querida amiga Odária, por minha iniciação na pesquisa e docência pelas interlocuções fundamentais, por solidariamente nos conduzir e por nos orgulhar.

Queridas amigas da PUCPR que sempre estão dispostas a colaborar. Um reconhecimento especial para Márcia: grande responsável por minha trajetória como profissional, docente e militante. Samira, pelo convívio prazeroso, pelas dicas acertadas, interlocuções e *ricas* contribuições diretas. Ildinha, pelo cuidado meio maternal na minha trajetória intelectual. Ana pelo apoio na formatação do meu trabalho.

Companheiras da Secretaria do Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social especialmente minha amiga e colega de pesquisa e trabalho, Denise: pelo apoio e convívio prazeroso desde a graduação.

Companheiros de trabalho e militância do Conselho Regional de Serviço Social, especialmente Dione, que conduz com competência o conselho e compreende nossas limitações.

Conselheiros de Assistência Social, pela valorosa contribuição para a realização do trabalho.

Aos professores da Universidade Federal do Paraná pela acolhida respeitosa e pelo ambiente plural. Especialmente minha orientadora, professora Maria Tarcisa que me fez sentir prestigiada e escolhida.

Agradeço, portanto, a todos que partilham este momento especial de conclusão de meu trabalho e continuidade de uma longa caminhada.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
LISTA DE GRÁFICOS	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE SIGLAS	8
RESUMO	9
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	12
PARA UMA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	12
1.1 Dinâmica constituinte do campo.....	15
1.2 Atributos fundamentais do campo da assistência social.....	17
1.3 Constituição do campo da assistência social no Brasil: gênese e traços da formatação sócio-institucional.....	21
CAPÍTULO II	29
A configuração do sistema protetivo brasileiro	29
2.1. Padrão de proteção social corporativo: lógica do mérito e o caráter residual....	33
2.2 Proteção social no pós-64: reformas e crise do Estado.....	35
2.3 Afirmção constitucional dos direitos sociais e reestruturação institucional.....	38
2.4 Descentralização: aspectos teórico-conceituais sobre o redesenho político-administrativo.....	44
2.4.1 Constrangimentos e desafios para a construção das municipalidades com participação sócio-política.....	49
CAPÍTULO III	62
Produção legal e reestruturação institucional da assistência social	62
3.1 A relação SINCRÉTICA entre Assistência Social e Serviço Social.....	66
TABELA 1 – ÓRGÃOS GESTORES MUNICIPAIS QUE POSSUEM PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR POR REGIÕES.....	73
3.2 Dinâmica societária e processo de constitucionalização.....	74
3.2.1 Lei orgânica da assistência social: A produção das novas regras.....	76
3.3 A Legislação complementar: novas instâncias e significados.....	81
3.4 Bases teórico-conceituais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	91
CAPÍTULO IV	97
A institucionalidade da assistência social no Paraná	97
4.1.1 Perfis, posições no campo e os sentidos sobre a assistência social.....	98
4.1.2 Expoentes no processo de implementação da LOAS.....	106
4.2. Organização e dinâmica do campo no Paraná.....	113
4.2.1 Primeiro marco: A mobilização da sociedade civil organizada.....	114
4.2.2 Segundo marco: A formatação territorializada da descentralização.....	119
4.2.3 Terceiro marco: Consolidação do desenho do sistema descentralizado e participativo da assistência social.....	129
4.2.4 Quarto marco: O processo de construção do Sistema Único de Assistência social e dinâmica das instâncias.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
ANEXOS	159

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PROFISSÕES EXERCIDAS.....	99
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS	103
GRÁFICO 3 – OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	103
GRÁFICO 4 – OCUPAÇÃO OU ATIVIDADE	105
GRÁFICO 5: QUALIFICAÇÃO	106

LISTA DE TABELAS

GRÁFICO 1 – PROFISSÕES EXERCIDAS.....	99
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS	103
GRÁFICO 3 – OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	103
GRÁFICO 4 – OCUPAÇÃO OU ATIVIDADE	105
GRÁFICO 5: QUALIFICAÇÃO	106

LISTA DE SIGLAS

CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIPEC	Centro de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
COGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
GRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FOREAS	Fórum Estadual de Assistência Social
GIT	Grupo Interinstitucional de Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NUCLEAS	Núcleo de Assistência Social
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUCSP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDPAS	Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social
SECR	Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SETA	Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

SUAS

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sociológico sobre o processo de formação do campo da Assistência Social no Paraná a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, nos marcos do novo pacto federativo brasileiro e do movimento descentralizante desencadeado. Para tanto, são totalizados elementos significativos sobre a relação sincrética entre a Assistência Social, filantropia e Serviço Social; e a formação do padrão de proteção social brasileiro, na relação entre Estado, Sociedade civil e demandas sociais por inclusão pelos aparatos institucionais, com ênfase no processo de construção das municipalidades, quanto à estruturação do Sistema Descentralizado e Participativo e gestão da política. O referencial teórico-metodológico em Pierre Bourdieu ofereceu condições para a reconstrução categorial em relação ao universo empírico, especialmente quanto às noções de campo, com ênfase na constituição dos espaços relacionais de poder que revelam posições diferenciadas entre os sujeitos sociais com apropriação heterogênea de capitais; institucionalidade na conformação das regras que dão legalidade e legitimam o campo: entre conflito e consenso, conservação e transformação. Após a síntese sobre a produção legal do campo com ênfase na reengenharia sócio-institucional, são explicitados os traços fundamentais do processo de implementação da LOAS no Paraná adensados pelos olhares dos conselheiros estaduais de assistência social, na direção da política enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

ABSTRACT

This work presents a sociological study of the formation process of Welfare Work in the state of Paraná, Brazil, with the enactment of the Welfare Work Organic Law (LOAS) in 1993, as part of the new Brazilian federative pact and the decentralization movement that occurred. To that extent, significant elements about the syncretic relationship between Welfare Work, philanthropy and Social Work have been computed; as well as the formation of the Brazilian social protection model in the relationship between the State, civil society and social demands for inclusion through the institutional apparatuses, with an emphasis on the construction process of the municipalities concerning the structuring of the Decentralized and Participative System and political administration. The theoretical and methodological reference to Pierre Bourdieu has provided the conditions for the categorical reconstruction in relation to the empirical universe, especially concerning the concept of field, with an emphasis on the constitution of relational spaces of power which reveal different positions among the social subjects with a heterogeneous appropriation of capitals; institutionalization in conforming the rules which legalize and legitimize the field: between conflict and consensus, conservation and transformation. After the synthesis on the legal production of the field with an emphasis on the social and institutional reengineering, the fundamental traits of the implementation process of the LOAS in Paraná are laid out, complemented with the views of the state's welfare work counselors towards policies as a citizen's right and the State's duty.

INTRODUÇÃO

A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) constitui um marco importante no processo de regulação normativa da assistência social, como direito social de cidadania, no contexto de reordenamento do Estado brasileiro, em relação às políticas sociais públicas e às redes tecidas entre a iniciativa privada, de base filantrópica, e a iniciativa pública, no espectro do novo pacto federativo com a Constituição de 1988.

Na contradição entre os avanços teórico-conceituais e legais, bem como dos constrangimentos típicos do movimento descentralizante, desencadeado entre os entes federados com reengenharia institucional e composição de espaços e instâncias instituídas de participação social, delineando espaços sociais de poder, vai se constituindo a cultura no âmbito da referida política pública, enquanto expressão dos modos de agir e pensar dos atores sociais. Processo que explicita a tensão entre pólos opostos que movimentam a dinâmica relacional e revelam posições diferenciadas, tanto em relação às práticas sociais como dos argumentos elaborados em tempos de balanço dos mais de dez anos de implementação da lei.

A assistência social, sendo indissociável da formação social brasileira, foi inscrita no sistema de proteção social, particularmente após a década de 1930, como resposta aos determinantes sócio-econômicos, políticos e culturais. Na relação entre Estado, economia e sociedade, explicita traçados diferenciados que transitam dos parâmetros residuais de alcance social aos universalizados, típicos das inovações legais produzidas na constitucionalização das políticas sociais pelo Estado, em resposta ao tensionamento societário e à recomposição da estrutura econômico-social frente aos períodos de crise econômica e ideológica do próprio Estado.

A seguridade social delimitada na Constituição Federal de 1988 (artigos 194 a 204) articula as políticas sociais públicas de saúde, previdência e assistência social. Nesse tripé a política de assistência social é alicerçada como não contributiva, voltada a quem dela necessitar e de responsabilidade do Estado. A partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamenta os referidos artigos, é iniciado um redesenho político e administrativo em todo o território brasileiro.

Sob o princípio organizativo da descentralização e o imperativo da construção das municipalidades, cada ente federado passou por processos específicos quanto a implementação da LOAS. O estado do Paraná, na pesquisa em tela particularizado, é destacado no cenário brasileiro, no que se refere ao alto grau de descentralização e estruturação de instâncias regionalizadas de participação social: os fóruns microrregionais. A formatação dos fóruns desenhou as posições no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), considerando a previsão legal de representantes dos 12 fóruns. Outros elementos compareceram como significativos no caso paranaense: iniciativa administrativa, inserção de intelectuais por meio das universidades e incidência do Ministério Público.

O interesse pela temática surgiu na própria trajetória percorrida desde 1995 no grupo de pesquisa, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),

sobre a política de assistência social intitulado: Descentralização político-administrativa: reconstrução de conceitos ou manutenção de saberes e práticas?

A inserção no programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade Federal do Paraná nos possibilitou um processo conflituoso de reconstrução de conhecimentos fundamentais, sem estabelecer a cisão com categorias de apreciação do real acumuladas na formação em Serviço Social, para a elaboração de um olhar novo e mais rico da assistência social e da dimensão relacional. Neste sentido, a vigilância epistemológica empreendida significou o possível para o momento vivido e a construção de um terreno mais sólido para futuras elaborações científicas. Reflete, portanto, uma escolha teórica e um recorte temporal do qual também fizemos parte.

A inscrição no grupo de pesquisa mencionado foi fundamental para nosso processo de formação profissional e acadêmico, uma vez que possibilitou a nossa inserção no mestrado e na atividade de docência, particularmente no Curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), bem como na atuação política e de gestão na condição de presidente do Conselho Regional de Serviço Social 11^o Região (CRESS). Cabe registrar, ainda, o exercício de mandato como conselheira governamental, na vice-presidência, no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), órgão deliberativo da política e fiscalizador das ações sócio-assistenciais na esfera estadual.¹

As elaborações teóricas de Pierre Bourdieu ampliaram nosso repertório de categorias que, em contato com o universo empírico, delimitaram alguns questionamentos iniciais sobre a unidade temática: qual é a relação ente a assistência social e o sistema protetivo brasileiro e de que modo ela se configura do ponto de vista da constitucionalização? A assistência social se constitui como um campo ou estabelece uma relação sincrética com o campo político e o intelectual? Questões que possibilitam a construção do processo investigativo e delimitam o objeto de pesquisa: *um estudo sobre o processo de formação do campo da assistência social no Paraná.*

Sob o risco da imprecisão, quanto à riqueza do recurso operatório do conceito de campo, efetuamos algumas aproximações que deram sustentação à hipótese, nos limites do estudo particularizado: *a assistência social se delinea enquanto um campo a partir da, especialmente, da década de 1930 e do aprimoramento institucional com promulgação da LOAS quando atinge o estatuto de política pública.*

Alguns elementos significativos dão concretude à hipótese, na medida em que o campo constituído revela: um processo de adensamento de espaços relacionais; mecanismos de produção de bens simbólicos com apropriações diferenciadas dos capitais e estreitamento do acesso às instituições normatizadoras das regras que dão dinâmica ao campo. A relação entre pólo dominado e pólo dominante acaba por reforçar a existência do campo, produzindo-se na adversidade dos interesses, consensos. De forma que o campo é heterogêneo quanto à luta concorrencial por posições, legitimidade e reconhecimento externo de demandas e regras produzidas.

¹ Atualmente nossa localização na assistência social se dá também no exercício profissional através da assessoria técnica ao Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS) da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), órgão gestor da política no Paraná.

O campo da assistência social apresenta normas de acesso e permanência; revela sujeitos que ocupam posições de dominação e outros que procuram legitimar novas demandas para interferir na dinâmica do campo. Processo que incide e recebe influência do *habitus* dos agentes.

A contribuição teórica de Bourdieu nos alerta quanto à dinâmica relacional dos diferentes campos de poder, quanto à construção do espaço social ordenador de práticas e de representações. Enfatiza o adensamento das relações sociais por proximidade potencializadora de unidade com diferencialidades, sem desprezar a determinação das contradições e dos conflitos, uma vez que os agentes sociais se objetivam nos espaços sociais “com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação de sua estrutura”. (BOURDIEU, 1996, 50)

Neste sentido, a noção de capital simbólico como princípio constituinte da violência simbólica, na relação com demais formas de capitais, é fundamental para avançarmos no entendimento sobre as relações sociais e a incidência de instituições que regulam a vida em sociedade, sendo o Estado a principal.

O caminho investigativo construído nos permitiu o reconhecimento do processo de formação do campo da assistência social no Brasil, a partir da análise da institucionalidade no Paraná. A categoria *campo foi utilizada como um recurso operatório* para atender a necessária tradução de tal historicidade. Nessa primeira aproximação não trabalhamos, por opção metodológica, outros elementos fundamentais como *habitus* e práticas dos atores sociais. Bem como não aprofundamos a dinâmica de funcionamento do campo quanto ao jogo dos atores inscritos nas arenas de poder.

A análise sobre a formação de um campo circunscrito no processo de constitucionalização da assistência social como política de seguridade social pública, dever do Estado e direito de cidadão, não poderia desprezar, sob o risco de uma atitude focalista, a relação sincrética com: a filantropia vinculada especialmente à Igreja católica; às demais políticas sociais que configuram o padrão de proteção social no Brasil e seu caráter regulatório das relações sociais nos diferentes contextos; demais campos formados como o político e o intelectual (particularizando o Serviço Social pela inserção histórica da profissão nas políticas de recorte assistencial).

O universo imaginário na assistência social, por ser historicamente construído, manifesta representações transportadas da prática de filantropia, na tensão com categorias que revelam argumentações inerentes ao espectro dos direitos de cidadania. Processo que será problematizado por intelectuais da área, especialmente assistentes sociais, que ganharão uma centralidade importante, revelada através das trajetórias resignificadas na análise dos dados coletados no processo investigativo.²

² Os valores que formam o imaginário coletivo na âmbito do Serviço Social e contribuem para a formação de novas representações, bem como práticas, podem ser reconhecidos nos instrumentos legais: a lei de regulamentação da profissão (8662/93) e no último código de ética (resolução do CFESS nº 273/93). As análises críticas dos revisionistas assistentes social passarão pela tradução da relação entre Serviço Social e assistência social, nos marcos do capitalismo monopolista. Tal processo vai refletir na formação do campo da assistência social. Principais autores: FALEIROS, V; IAMAMOTO, M.; NETTO, J. P; PEREIRA, P.; SPOSATI, A.; YAZBEK, C.

O reconhecimento da relação embrionária entre Serviço Social e assistência social traduz uma institucionalidade em dois sentidos vinculados: assistência social de prática residual com uma base filantrópica, para política social de Seguridade Social, direito de cidadania; Serviço Social de prática caritativa, de execução terminal de programas, para uma especialidade que defende e amplia direitos e forma profissionais gestores, com capacidade de processar o reordenamento político-administrativo nas três esferas de governo. A relação híbrida preserva especificidades que nos permite refutar a tese unilateral do Serviço Social como um aperfeiçoamento da filantropia. Existe uma relação sincrética. (NETTO, 1992)

A gênese da profissão no Brasil, em meados da década de 1930, é marcada pelo processo de racionalização da pobreza e da institucionalidade dos atendimentos aos indivíduos “desajustados”. Com uma fundamentação teórica de cariz positivista e uma base ética neo-tomista, a profissão é institucionalizada no âmbito da assistência social. A partir da década de 1980 no processo de problematização da relação entre o Serviço Social e as políticas sociais há um adensamento da produção científica, fundamentada pelas formulações teóricas de Antonio Gramsci. Sob direção da filosofia da ação, a formação profissional dos assistentes sociais brasileiros dará centralidade às políticas sociais como mecanismo preponderante para a construção de uma nova cultura e novas formas de sociabilidade, reconhecendo-se o caráter contraditório da profissão quanto a sua relativa autonomia. O campo intelectual no âmbito do Serviço Social delimitará a própria profissão como foco central dos processos investigativos, sendo reconstruída quanto ao perfil e modalidades interventivas, com o objetivo de superar seu lastro conservador assentado na relação de ajuda.³

Nesta esteira, o objetivo determinante da pesquisa em tela foi explicitar os elementos relativos à processualidade da formação da assistência social enquanto um campo setorizado pela trajetória singular na relação com as demais políticas sociais.

O reconhecimento prévio dos diferentes níveis, graus e racionalidades que possibilitam a apreensão do real particularizado, permite-nos a afirmação de uma perspectiva de totalização parcial do objeto em tela. Sob a categoria da totalidade, em movimento recíproco determinado e determinante, o processo investigativo foi construído por aproximações sucessivas, revelando determinações mais concretas e complexas constitutivas e constituintes do recorte realizado.

O caminho metodológico possibilitou a mediação entre o concreto idealizado e as abstrações mais tênues, até as determinações mais simples. Tal movimento é construído na perspectiva da elevação de conhecimentos que culminem numa “rica totalidade de determinações e relações diversas”. (MARX, 1982, p.116). Processualidade que se plasma na prática como um conduto de passagem entre

³ Nesta aproximação a ênfase dada é para configurar os dois grandes marcos da profissão para correlacionar com a Assistência Social. Cf. IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO (2001); NETTO, J. P.(2001); ABREU, M. M. (2002).

categorias de apreciação do real e elevação de sociabilidade, elemento essencial para justificar a teleologia empreendida considerando minha inserção no campo.

Evidentemente que a síntese provisória totalizada foi submetida à vigilância epistemológica no sentido da descobertas de verdades com polêmicas, que possibilitam outras interpretações, e com o reconhecimento da minha inserção no universo pesquisado, no campo social, evitando o risco da sobreposição de um “capital de conceitos” sobrepostos ou separados da utilização da pesquisa, desencadeando um movimento mecanicista das ferramentas empregadas. (BOURDIEU et all, 1999).

As primeiras aproximações no processo investigativo construído revelaram uma tendência de utilização de conceitos sobrepostos e uma fragilidade na reconstrução das categorias teóricas, especialmente quanto à relação entre o conceito de *habitus* e o conhecimento praxiológicos sobre a atividade dos sujeitos circunscritos na unidade empírica delimitada: Conselho Estadual de Assistência Social. Tal fragilidade só foi melhor trabalhada a partir da qualificação, considerando as valiosas contribuições para a utilização de alguns conceitos em Bourdieu como substrato para a compreensão da categoria campo enquanto recurso operatório central, considerando o objeto e os pressupostos definidos concomitante à revisão bibliográfica.

A proposta metodológica inicial objetivava a realização de um estudo comparado entre as microrregiões no Paraná em relação ao processo de implementação da LOAS, ou mesmo uma análise comparativa entre o Paraná e outro estado no processo de institucionalização da referida política. A revisão bibliográfica foi promovendo uma alteração de rota.

As ideias prévias já revelavam a influência significativa de alguns sujeitos, não apenas por serem orgânicos aos interesses de determinados grupos ou classes, no sentido gramsciano,⁴ mas porque agregavam capitais e ocupavam posições privilegiadas no campo. Aspectos que não foram desconsiderados, na realidade ganharam mais centralidade para a análise da formação do campo.

O retorno ao ponto de partida revelou algumas passagens que podem ser identificadas como momentos significativos nas primeiras aproximações do processo investigativo, que num movimento dialético possibilitaram adequações na proposta

teórico-metodológica, sem “submissão cega ao programa”. (BOURDIEU et al, 1999). As aproximações sucessivas possibilitaram a superação ou re-significação dos pressupostos abaixo:

1. Compreensão do processo de implementação da LOAS na lógica da institucionalização conflitante com a perspectiva teórica em Bourdieu, além do estilo e linguagem empregados com valorização maior do processo hegemônico de ampliação do Estado, desconsiderando constrangimentos típicos do movimento descentralizante e dinâmica nas relações de poder.

2. Entendimento das instâncias do sistema descentralizado e participativo da assistência social (conselhos, conferências, fóruns, comissões, órgãos gestores, entidades prestadoras de serviços), como campos que se inter-relacionam. Análise que ficaria mais condizente com uma perspectiva sistêmica.

3. Simplificação do conceito de *habitus* pela iniciativa primeira de apreensão dos valores, princípios e conceitos inculcados pelos agentes convertidos em sujeitos de pesquisa.

A categoria *habitus* permaneceu no Referencial Teórico pela indissociabilidade necessária em relação aos demais conceitos localizados como substrato fundamental do núcleo teórico. A análise do universo simbólico dos sujeitos foi vinculada à perspectiva de formatação do campo analisado em seus marcos significativos, desconsiderando, neste momento, outros aspectos como gosto e estilo de vida, com clivagem de classe;

4. Polarização de tendências afirmativas de posições monolíticas: grupos que defendem interesses vinculados a um novo projeto societário e grupos que afixam a manutenção de estruturas pré-dispostas à reiteração. Tal tese não é desconsiderada quanto à possibilidade de análise mais aprofundada da prática social dos agentes que se inscrevem no campo, até porque a compreensão de campo localiza grupos que exercem a ortodoxia e grupos que facultam a heterodoxia, no entanto a tendência primeira prestigia agentes que explicitam princípios vinculados à proposição de novas estruturas

Dessa forma, ser assistente social ou representante não governamental não significa o exercício da representação de interesses vinculados a um novo projeto societário ou à construção de uma política de seguridade social pública e

⁴ Cf. GRAMSCI, A., 1979.

universalizada. Na realidade a violência simbólica pode resultar em constrangimentos no exercício da prática conselheira como o autoritarismo, a centralização, entre outros. O nosso processo investigativo não priorizou tais análises relativas ao exercício do mandato dos conselheiros, com ênfase na dinâmica relacional da arena em questão.

5. Análise da estruturação da assistência social vinculada à constituição de um novo padrão de proteção social, com pouca ênfase no reconhecimento do caráter regulatório das políticas sociais para produção e reprodução das relações. Movimento que é compreensível se contextualizarmos minha inserção técnico-política no campo, podendo apresentar traços de militância.

A crítica a uma retórica mais romântica não significou uma ruptura no processo investigativo com tal tendência, uma vez que a defesa das políticas sociais representa um dos eixos centrais do projeto profissional do Serviço Social. Significou sim uma atitude epistemológica facilitadora de um rigor no tratamento dos dados.

Nesse sentido, o processo investigativo construído possibilitou uma rica elevação de conhecimentos e práticas. Considerados os riscos que identificados no processo e que poderiam resultar em incoerências teórico-metodológicas é importante situar o caminho percorrido para dar significado ao objeto delimitado.

Na execução da pesquisa foram priorizados alguns aspectos considerados preponderantes para este momento de minha trajetória de pesquisadora: o conhecimento sobre a institucionalidade do campo da assistência social, quanto à gênese, seus atributos, regras e dinâmica, sujeitos e instâncias. Portanto, a ênfase dada no processo investigativo exigiu dados empíricos referentes ao processo de elaboração e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no Brasil, sendo o processo de implementação no Paraná o caso estudado.⁵

O estudo de caso, enquanto uma abordagem de pesquisa qualitativa, possibilitou preservar o caráter unitário da institucionalização da Lei Orgânica da Assistência Social no Paraná. O sentido da opção é o reconhecimento de aspectos únicos e próprios indissociáveis dos determinantes mais gerais com multiplicidade de dados, mesmo considerando semelhanças em relação a outros casos. Daí a importância da análise sobre a historicidade da política no Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988.

As fontes de informação, os níveis e os tipos de dados foram sendo elaborados considerando a necessária identificação dos traços mais característicos do campo. A coleta dos dados privilegiou a documentação referente às primeiras reuniões entre órgãos governamentais e entidades não governamentais para a implementação da LOAS no Paraná; a produção científica referente; os relatórios das assembleias estaduais do Fórum Estadual de Assistência Social e das Conferências Estaduais e Nacional; e o questionário aplicado com os conselheiros estaduais de assistência social da gestão referente ao período de coleta de dados (2003/2005).

O questionário preenchido pelos conselheiros estaduais da assistência social permitiu delinear a posição dos sujeitos significativos no campo quanto ao exercício de poderes, bem como o adensamento da compreensão dos marcos significativos na história da institucionalização da política no Paraná.⁶

Durante todo o processo de construção do objeto de pesquisa nos acompanhou a dúvida da imprecisão dos conceitos em relação aos dados empíricos, bem como os deslizos na travessia teórica com possibilidade de ecletismo.

Prevaleceu o entendimento de que o conhecimento é uma verdade no contexto da sua realização, sendo uma totalização parcial elaborada a partir das opções teórico-metodológicas. Prevaleceu a certeza do nosso enraizamento social e do cuidado na emissão de generalizações desprovidas de sentido histórico. Prevaleceu a certeza de que o conhecimento científico é revelador, para além dos impactos das funções políticas dos sistemas simbólicos, da estrutura lógica intrínseca dos sistemas analisados, das leis de funcionamento mais elementares (BOURDIEU In: NOGUEIRA et al, 2002). Tal dinâmica relacional, sendo submetida à análise de sua tendência e de seus impactos nas relações, deve estar a serviço da reflexão ética sobre a realidade social e da atividade prática dos sujeitos políticos.

O primeiro capítulo apresenta o núcleo teórico mais estruturado para as aproximações sucessivas, por reunir as categorias fundamentais para a análise da constituição do campo, no que se refere à dinâmica e aos atributos constitutivos, tanto na gênese do campo, quanto na sua relação

⁵ Cf. Sobre estudo de caso: DE BRUYNE, 1977.

⁶ O Conselho Estadual de Assistência Social, que é a unidade empírica significativa da pesquisa, foi criado em 12 de abril de 1996 pela Lei nº 11.362/96, assim como o Fundo Estadual de Assistência Social. Constitui-se enquanto instância de deliberação e fiscalização das ações da Política de Assistência Social no Estado. Tem participação paritária de representantes governamentais e não governamentais. Importante destacar que apenas no Estado do Paraná existe representação de conselheiros por fórum microrregional, tendo iniciado com 12 e ampliado para 15, aspecto que reforça a regionalização induzida especialmente pela órgão gestor estadual no início da implantação da LOAS.

sincrética com outros campos. A ênfase dada repousa na estruturação do campo da assistência social no Brasil e na análise da particularidade do caso paranaense.

O reconhecimento de que a assistência social está organicamente relacionada com a estrutura econômico-social e à dimensão sócio-política e cultural, nos remeteu à organização de um recorte histórico e conceitual sobre o sistema de proteção social instituído no Brasil, seus diferentes traçados característicos da relação tensa entre Estado e sociedade civil na recomposição do mundo do trabalho. O relevo dado procura dar movimento às tendências do sistema nacional público quanto ao caráter residual ou universal de proteção, com ênfase na assistência social e na formatação do redesenho político-administrativo. Tais elementos foram elaborados no segundo capítulo.

A terceira aproximação aprofunda os aspectos normativos que dão institucionalidade à assistência social no Brasil, a partir da inscrição legal da mesma, que passa a ter o estatuto de política pública. O referido capítulo apresenta uma síntese da base legal construída e em construção. Tal síntese é preponderante para a análise do processo de formação do campo considerando, especialmente, a produção das regras de entrada, permanência de agentes no mesmo, bem como o adensamento da institucionalidade.

O quarto capítulo retrata a correlação entre os elementos universais e a particularidade do caso paranaense no processo de implementação da LOAS. Aproximação teórico-empírica que revela a organização da assistência social no que se refere ao desenho das instâncias constitutivas do campo, os sujeitos significativos, suas posições e trajetórias no sentido do impacto provocado no campo. Os marcos mais significativos no processo de implementação da LOAS no Paraná foram organizados no sentido de enfatizar: a mobilização da sociedade civil organizada; a formatação territorializada da descentralização; a consolidação do Sistema Descentralizado e Participativo; e o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social.

O resultado do nosso possível, na dinâmica entre limites e possibilidades concretas de realização, tem a intencionalidade de nutrir o debate dos diversos atores inscritos no campo intelectual e da assistência social, sobre a construção da referida política no Brasil.

A partir da apreensão da dinâmica de formação do campo e dos seus constrangimentos é imperativo suscitar a atitude reflexiva permanente dos diversos atores quanto ao exercício do poder e a ampliação dos acessos nos espaços privilegiados de participação sócio-política com pluralismo. Mesmo que o debate proposto possa provocar alguns desconfortos considerando algumas “verdades” cristalizadas em relação ao processo de implementação da política no Paraná.

O debate sobre políticas sociais públicas, sendo a assistência social particularizada neste estudo, ganha relevância considerando seu caráter essencial de mediação entre demandas sociais por inclusão e o Estado por meio da produção de aparatos legais institucionalizados. É, portanto, importante valorizar o

protagonismo político dos sujeitos que contribuem no alargamento de espaços que não apenas abrigem a participação de novos atores como facultem a produção de mecanismos que aprimorem a regulação de uma seguridade social pública e universalizada e de uma sociedade com padrões elevados de civilidade.

CAPÍTULO I

PARA UMA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A apreensão da constituição da política pública de assistência social no contexto paranaense passa, na abordagem sociológica adotada, pela explicitação dos mecanismos de estruturação e funcionamento do campo, seu *ethos*, estilo e trajetória de atores sociais orgânica à institucionalidade conformada.

Embora a pesquisa tenha dado mais centralidade, no tratamento dos dados empíricos, à formação histórica do campo, alguns elementos teórico-conceituais são correlatos. Neste sentido, a exposição da relação entre as categorias campo, *habitus* e práticas, por serem indissociáveis, merecem uma breve exposição. Especialmente *habitus* considerando a análise das representações sociais dos sujeitos de pesquisa e o processo de adensamento do significante no âmbito da assistência social.

As categorias desenvolvidas por Bourdieu possibilitam a mediação entre a experiência do ator social e a estrutura social. Análise que privilegia não apenas o reconhecimento dos elementos de uma experiência objetiva nas relações objetivadas num determinado contexto, mas a relação entre as disposições estruturadas, na tendência da reprodução social entre atores sociais. Na perspectiva do conhecimento praxiológico, o homem não é compreendido como mero executor da estrutura.⁷

⁷ Neste aspecto, fundamentalmente, Bourdieu recupera um dos fundamentos teóricos da Teoria Social Marxiana de que o homem faz a própria história, no entanto a constrói sob determinadas condições. Cf. MARX e ENGELS, 1984. O autor é, ainda, tributário da tradição francesa, através da matriz positivista, e realizou aproximações em Weber e na fenomenologia. Incurções que não resultam em ecletismo. Ao contrário faz a síntese que supera o objetivismo e o subjetivismo exacerbados.

Como premissa fundamental a ser considerada, recusamos o determinismo reducionista, fundamentador de análises que não reconhecem o papel reflexivo de uma filosofia da ação dos seres sociais singulares e coletivos, historicamente situados nas particularidades, e atendendo à lógica dialética de agentes estruturantes e estruturados. O espaço social é construído a partir da diversidade, da diferenciação, conforme a posição que cada uma ocupa no tecido relacional. O espaço de posicionamento dos sujeitos se evidencia na disposição de práticas assumidas na sua configuração real, caracterizada pelo *habitus*⁸, como um elemento que opera as distinções existentes. Segundo Bourdieu (1996, p. 22) “o *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição, de um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, e práticas. A diferenciação nas práticas expressa através da linguagem tornam-se diferenças simbólicas”.

Em conformidade com os esquemas engendrados pela história o *habitus* produz práticas individuais e coletivas. (BOURDIEU, 1983). Desta forma, pela capacidade de engendrar práticas o *habitus* tende a conformar e a orientar o direcionamento da ação dos indivíduos enquanto elemento gerador constituído de estruturas estruturadas que apresentam uma predisposição a serem estruturantes e reproduzirem relações objetivadas socialmente.

As estruturas constitutivas de um tipo particular de meio (as condições materiais de existência características de uma condição de classe), que podem ser apreendidas empiricamente sob a forma de regularidades associadas a um meio socialmente estruturado, produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é como princípio gerador das práticas e das representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser o produto da obediência a regras. (BOURDIEU, 1983, p.60-61)

A relação entre a prática do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo, é possibilitada pela interiorização de princípios, valores e normas, que congregam os sistemas de signos simbólicos no processo de socialização dos indivíduos sociais, permitindo, portanto, a apreensão de representações sociais. Se os sistemas de classificação são engendrados em determinadas condições sociais, a distribuição e apropriação de bens materiais e simbólicos é desigual, com

⁸ Bourdieu recupera a idéia escolástica de *habitus* que traduz a dimensão da existência de um aprendizado passado e a reconstrói como categoria operatória. (BEGA, 2001)

tendência à reprodução de relações dominantes. Tal internalização é sempre a internalização da objetividade que assegura uma relativa homogeneidade e regularidade, não pertencendo unicamente ao domínio do indivíduo. As diferenças nas práticas, bens possuídos e opiniões expressas conformam diferenças simbólicas, manifestações de signos distintivos. (BOURDIEU, 1996a)

Importante assinalar que o simbólico é manifestado na linguagem e nas instituições, que entrelaçam uma rede simbólica. Possuem, neste sentido, a função da interconectividade entre os símbolos (significantes) e os significados (representações). O simbólico pressupõe o imaginário, mas comporta um componente racional que representa o real como elemento indispensável do pensar/agir com historicidade. “Todo simbolismo se edifica sobre as ruínas dos edifícios simbólicos precedentes, utilizando seus materiais – mesmo que seja só para preencher as fundações de novos templos”. (CASTORIADIS, 1992, p.147)

Dois elementos básicos diferenciam as posições no espaço social: o capital econômico e o capital cultural. De maneira que as distâncias especiais são equivalentes às distâncias sociais. Em *La distinction* Bourdieu representa através de um diagrama o espaço social através da forma como os agentes são distribuídos de acordo com o volume de capital que possuem, do peso relativo de capital.

De maneira mais geral, o espaço de posições sociais se retraduz em um espaço de tomadas de posição pela intermediação do espaço de disposições (ou do *habitus*); ou, em outros termos, ao sistema de separações diferenciais, que definem as diferentes posições nos dois sistemas principais do espaço social, corresponde um sistema de separações diferenciais nas propriedades dos agentes (...) A cada classe de posições corresponde uma classe de *habitus* (ou de gostos). (BOURDIEU, 1996a, p.21).

Enquanto matriz geradora de categorias de percepção, apreciação, classificação e ação em condições objetivas, o *habitus* comporta um modo de estruturação a ser desvelado através da identificação de instituições de socialização dos indivíduos. Por sua vez, tais instituições possibilitam a estruturação de *habitus* que organizam e dão sentido às experiências ulteriores, que sinalizam um estilo próprio produzido pelos condicionamentos sociais, veiculando um conjunto sistemático de bens e de propriedades afins. (BOURDIEU, 1996a). O *habitus* marca

uma diferenciação no campo. É uma forma de representação e prática que manifesta a dinâmica recíproca e não funcional entre exterioridade e interioridade.

“Construir a noção de *habitus* como sistema de esquemas adquiridos que funciona ao nível prático como categorias de percepção e apreciação, ou como princípios de classificação e simultaneamente como princípios organizadores da ação significa construir o agente social na sua verdade de operador prático de construção de objetos.” (BOURDIEU, 1990, p. 26)

Portanto, a análise sobre a relação entre *habitus* e situação concreta é possível pela revelação das diferentes posições ocupadas pelos sujeitos num determinado campo e a organicidade entre o campo, estruturas e outros campos. Processualidade possível através do entendimento teórico sobre a concepção de campo ou espaço social.

1.1 DINÂMICA CONSTITUINTE DO CAMPO

No caso da assistência social o reconhecimento dos elementos constitutivos do campo é fundamental, neste primeiro momento, para que possamos construir, no caminho investigativo em tela, *a referida política como um campo na mediação com campo político e intelectual.*

Para Bourdieu, o campo é o espaço em que os agentes sociais ocupam posições *a priori* determinadas e travam uma luta concorrencial em torno de interesses que caracterizam o próprio campo e a área imbricada. O agente realiza a sua prática sob determinadas condições relativas à dinâmica de funcionamento e às posições diferenciadas no interior do campo.

Campo é o espaço onde são estabelecidas as relações de *poder, categoria fundante para nosso objeto, por ser substrato das trajetórias dos atores significativos.* É composto, estruturalmente, de dois pólos: dominantes e dominados. As posições dos indivíduos e grupos no interior do campo são definidas a partir da distribuição, em condições desiguais, de capital, seja ele social, cultural ou simbólico. Sob o risco da simplificação, considerando a profundidade das categorias em questão, capital cultural constitui o conjunto de conhecimentos adquiridos, códigos culturais e signos simbólicos para a apreciação da realidade. Capital social compreende as relações ou redes de relações estabelecidas em diferentes espaços

sociais intercambiantes. Capital simbólico explicita honra, prestígio e glória, enquanto elementos que perpassam as posições ocupadas pelos indivíduos em diferentes contextos sócio-históricos.

Nessa esteira de significados vinculados ao poder enquanto atributo das relações entre indivíduos, grupos e coletividades, que compõem o processo de composição de capitais agregados, as práticas também são diferenciadas entre si. O pólo dominante, na disputa de interesses em jogo, tende à ortodoxia e o pólo dominado à heterodoxia no campo. Tal divisão permite a disposição de práticas na direção da conservação do capital social e na desestabilização do capital legítimo para a conformação de novas regras e mudanças na formatação das relações de poder. De forma contraditória, a heterodoxia acaba contribuindo no reforço à ordem do campo, uma vez que, na dinamicidade das relações em conflito de interesses diversos. De outra face, a ortodoxia tende a capilarizar instituições e bens simbólicos na organização do campo para manter seu capital legitimado, bem como o adensamento da institucionalidade construída.

Ao analisar as contribuições teóricas de Boudieu, Ortiz (1983, p. 22) argumenta que a distinção entre ortodoxia e heterodoxia manifesta a oposição ente dominantes e dominados, cabendo ao pólo dominante correspondente à ortodoxia a preservação do capital social acumulado. Lógica situada na prática dos agentes situados junto à ortodoxia. Estes procuram “preservar sua posição, secretar uma série de instituições e de mecanismos que assegurem seu estatuto de dominação”. De outra face, o pólo dominado tende a pôr em descrédito o capital legitimado.

O campo é, portanto, o espaço de consenso e luta entre os atores sociais que o compõem. Assim sendo, as mudanças no interior do campo vão depender das relações estabelecidas no percurso histórico no exercício de poderes. A categoria poder não é aqui entendida como uma substância em si. Por ser um atributo das relações, não poderia ser pensada dissociada da estrutura constitutiva das relações próprio campo.

O campo do poder (que não deve ser confundido como campo político) não é um campo como os outros: ele é o espaço de relações de força entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão. (BOURDIEU, 1996b, p. 53).

O campo particulariza-se como um espaço de correlações de poder a partir da distribuição desigual de *quantum* social ou “capital social”. Portanto, a posição diferenciada na estrutura do campo pode ser compreendida com base nas posições dos pólos dominante e dominado. O grupo dominante é justamente o que detém mais capital social agregado. A relação dialética entre ortodoxia e heterodoxia, formas de conservação e subversão, representa a lógica para a reprodução do campo, explicitando relações de poder que reproduzem o sistema de dominação interiorizado subjetivamente e que pode ser apreendido, por exemplo, no gosto ou na escolha estética.

O campo científico é um exemplo, quanto às relações instituídas para a sua conservação, uma vez que a autoridade científica se dá pelo capital científico acumulado por alguns agentes, explicitando simbolicamente glória e prestígio, que possibilitam uma imposição de indivíduos e grupos no campo. Um outro elemento importante repousa no fato de que a circulação de determinados bens simbólicos e o consumo dos mesmos explicita relações de poder, a partir da posição ocupada pelos consumidores.

Para a análise do campo da assistência social, particularizando o caso paranaense, destacamos a categoria capital social, no sentido da sua vinculação com os demais capitais, com centralidade para o econômico na produção da desigualdade em relação às estruturas mais amplas, como também o grau de interação social recíproca. Segundo Putnan (2000) o capital social está relacionado com os “níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo” (p.186). Uma reforma institucional está condicionada ao contexto sócio-histórico e à densidade da organização cívica. Portanto, a existência de redes de associações locais, de participação cidadã, incidem de forma determinante no formato institucional do Estado e na conformação do bem-estar social desenvolvimento econômico, no desempenho institucional, e no bem-estar social coletivo. Elementos que serão fundamentais no processo de implementação da LOAS no Brasil.

1.2 ATRIBUTOS FUNDAMENTAIS DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O tratamento teórico-empírico dado à assistência social nos permite lançar como um pressuposto fundamental que a mesma possui uma *relação sincrética com a prática da filantropia* no Brasil e com as primeiras produções legais, especialmente após a década de 1930, compondo o traçado característico dos padrões protetivos subsequentes, na relação com o campo político. Não obstante, *a assistência social é delineada enquanto campo específico* a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social que afirma novas regras a serem jogadas por aqueles que ingressam no campo, produzem e reproduzem o mesmo.

O campo da assistência social pode ser comparado com o campo político, uma vez que seus diversos agentes colocam-se em posição de luta concorrencial para conservar ou acessar o poder. “O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos”. (BOURDIEU, 2001, p.164). Não é, portanto, um espaço monolítico. É repleto de interesses. Todo campo gera interesse, que é produto da história e condição de funcionamento do próprio campo.

Por analogia à dinâmica de funcionamento do campo político no interior do campo da Assistência Social, além do jogo de interesses como atributo, da posição dos agentes a partir do capital acumulado, um outro fator que acaba sendo emblemático: o distanciamento dos destinatários das políticas, programas, projetos, serviços e benefícios. Em geral, estes são reduzidos a mero consumidores que estão afastados dos espaços sociais de produção do que consomem

O interesse é o que estimula os indivíduos e caracteriza a dinâmica da luta e da concorrência. Tais elementos são, dessa forma, constituintes das relações estabelecidas no campo de poder. “O interesse é produto de uma determinada categoria de condições sociais: construção histórica, ele só pode ser conhecido mediante o conhecimento histórico, *ex post*, empiricamente, e não deduzido *a priori* de uma natureza trans-histórica”. (BOURDIEU, 1990, p. 127-128)

Se o acúmulo diferenciado de capital social produzido diferencia as pessoas, as trajetórias históricas possibilitam a apreensão das disposições diferenciadas. Fator que para a análise dos elementos configurativos de um determinado campo é

preponderante. Quanto mais capital acumulado, maior a potencialidade para a aproximação dos agentes em relação ao pólo dominante de um campo. A diferencialidade de capital acumulado não só define as posições de cada agente no campo, como também, explicita as divergências de interesses. De maneira que, “todo campo é lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão do campo”. (BOURDIEU, 2001, p.150)

A dinâmica do campo revela que a postura de aprovação dos encaminhamentos, ou melhor, dos produtos, dos instrumentos de produção de bens, das atitudes explicitadas no campo, depende do jogo de forças. Mesmo os grupos opositores procuram acessar o poder em concorrência para torná-lo legítimo.

Ainda, segundo Bourdieu (1996a, p. 141), “ entre as pessoas que ocupam posições opostas em um campo, e que parecem radicalmente opostas em tudo, observa-se que há um acordo oculto e tácito a respeito do fato de que vale a pena lutar a respeito das coisas que estão em jogo no campo (...) eles se enfrentam, mas estão de acordo a respeito do objeto do desacordo “.

O poder invisível do simbólico é exercido pela cumplicidade “daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. (BOURDIEU, 2001, p. 8) A violência simbólica dificulta o reconhecimento dos dominados quanto à direção dada e as posições ocupadas no espaço social.

A análise estrutural do ponto de vista metodológico de um determinado campo, possibilita apreender a lógica específica das formas simbólicas particularizadas.

“Os sistemas simbólicos, como instrumentos de conhecimentos e de comunicação, só podem exercer um poder estruturante porque são estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem”. (BOURDIEU, 2001, p.9)

De maneira que os sistemas simbólicos cumprem a função política de operar a legitimação ou imposição da dominação, por assumirem a configuração de instrumentos estruturantes e estruturados de comunicação e de conhecimento que asseguram tal dominação.

Segundo Bourdieu (2001), as diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para a imposição da definição do mundo social, atendendo aos interesses no campo, reproduzindo de forma

transfigurada as posições sociais. Tal processo, é condicionante para a reprodução da legitimidade de poderes, estabelecendo elementos de distinção e de união no âmbito das culturas particularizadas para a construção do senso/consenso.

Da posição ocupada pelos sujeitos num determinado espaço social emanam as “representações desse espaço e as tomadas de posição nas lutas para conservá-lo ou transformá-lo” (BOURDIEU, 1996a, p 27).

A apreensão dos aspectos constituintes e constitutivos das práticas sociais dos sujeitos nas diversas estruturas da sociedade nos remete a realização de algumas aproximações sobre categorias teóricas que podem ser articuladas entre si. As estruturas apresentam uma constituição histórica composta por determinações fundamentais, que podem ser particularizadas.

A relação orgânica entre indivíduo e sociedade também é tratada de forma significativa teoricamente por Elias (1999). A idéia de teia possibilita um avanço teórico-analítico na medida em que reflete a relação intrínseca entre indivíduo e sociedade, não mais de forma antagônica, ou como instâncias separadas, autônomas e sobrepostas.

O recurso analítico em questão permite uma abordagem configuracional entre as dimensões micro e macro-societária, sem uma ordem de importância pré-estabelecida. Desta forma o indivíduo estabelece teias de interdependência desde o âmbito mais singular até o mais geral. Elemento que atribui à interdependência o caráter de historicidade e processualidade

Na teoria de Elias a sóciogênese possibilita a compreensão de todo o processo de constituição de determinados grupos, num determinado tempo e contexto. A psicogênese possibilita a apreensão dos sentimentos e comportamentos que conformam determinada configuração, nem sempre decodificados. O indivíduo tem a necessidade, no processo de socialização de estabelecer relações. A abordagem sociogênica das funções psíquicas permite analisar o processo de relação com os outros ao longo do tempo, no processo civilizatório.

As elaborações de categorias construídas nas relações vão sendo internalizadas pelos indivíduos. As relações explicitam uma dinâmica de interpenetração, transfigurando nas relações de poder a noção de nós e de outros, a auto-imagem que os indivíduos fazem de si e dos outros. As redes que se configuram são socialmente tecidas. No espectro da produção da teia de

interdependência, tanto os indivíduos como a sociedade em geral são agentes de um processo social.

A perspectiva teórico-metodológica adotada, com ênfase na apreensão dos elementos, características e atributos do campo da Assistência Social no Brasil, especialmente após a aprovação da LOAS em 1993, possibilita através da noção de campo compreender a configuração do caso paranaense.

A dimensão operativa do campo se explicita também pela expressão de um *repertório caracterizador da linguagem e significado do campo*: conceitos; terminologias; procedimentos, regras, etc. Um outro aspecto importante é que *cada campo ressalta seus exemplares, reconhecidos pelo capital agregado* (social, simbólico e cultural). Tais aspectos também serão reconhecidos no processo investigativo em tela.

A teoria do campo em Bourdieu é fundamental para a análise sociológica da estruturação do campo da assistência social no Paraná, por entendermos que as ações individuais, de grupos e coletividades, não estão descoladas de outros níveis e campos, especialmente o político, e da dinâmica societária.

A constituição do campo da assistência social, com ênfase no processo de implementação da LOAS, passa pelo reconhecimento de elementos significativos, especialmente quanto à composição das regras e das instituições geradoras dos significantes no imaginário coletivo dos atores inscritos no campo; na dinâmica das redes de relações construídas entre indivíduos sociais e grupos para a produção, em interface com as demais políticas sociais setoriais, do formato da proteção social brasileira. Nesse sentido, a assistência social deve ser analisada na sua relação com a estrutura sócio-econômica e cultural, nos diferentes contextos sócio-históricos.

1.3 CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: GÊNESE E TRAÇOS DA FORMATAÇÃO SÓCIO-INSTITUCIONAL

Para compreendermos como vem se estruturando o campo da Assistência Social no Brasil, é fundamental apreender e compreender seus nexos e determinantes, que explicitados sob a forma de mecanismos de funcionamento e instituições, nos possibilitam a exposição da conformação histórica do campo. Procedimento metodológico necessário para a análise do caso paranaense.

A troca de bens simbólicos na assistência social não apenas é capilarizada, através de princípios e de valores nas práticas dos agentes que sofrem a influência da lógica do campo e reproduzem a mesma lógica nas relações sócio-institucionais, como também possui impacto na identidade subalterna daqueles que consomem tais bens e estão distanciados dos mecanismos produtivos: os usuários das políticas de corte assistencial.

Compreender a gênese do campo, características, atributos, sujeitos e especialistas, nos coloca diante do desafio de, além de explicitar tais aspectos, elucidar as instâncias de atuação e as regras construídas. A leitura da lógica de funcionamento do campo e de sua transformação repousa na centralidade sócio-histórica que deve considerar a relação da Assistência Social com outros campos e determinantes externos, justamente pelo caráter de regulação social das políticas sociais.

A historicidade proposta concentra-se na identificação dos sistemas de disposições passíveis de atualização das leis do campo, que transformados em instâncias de atuação revelam uma dinâmica de relações marcadas pela luta, por poderes diversos, por saberes e práticas sócio-políticas. A análise da política de Assistência Social não deve ser, portanto, meramente endógena, considerando sua natureza de política pública e sua matéria prima: a questão social, especialmente quanto às dimensões: da pobreza da exclusão e da subalternidade.

A assistência social esteve historicamente apenas associada às práticas de amparo aos mais pobres, na concepção caritativa e filantrópica. Assume na administração da desigualdade social um contorno de estratégia regulatória, como forma de amenizar a pobreza, na relação entre o público e o privado, assumindo um papel estratégico no obscurecimento da questão social quanto aos seus aspectos determinantes. (SPOSATI, 1991). Nesse espectro não produziu direitos judicialmente reclamáveis (PEREIRA, 1996).

A moralidade e prática da ajuda aos mais necessitados no sentido de contribuir para alterar sua condição como provimentos eventuais e centralidade na auto-determinação é um fenômeno antigo.

“A solidariedade diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis, se inscreve sob diversas formas nas normas morais de

diferentes sociedades. Ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos forma conformando práticas de ajuda e apoio”. (SPOSATI et al, 1985, p. 40)

A assistência social possui, portanto, uma relação orgânica com a doutrina cristã, quanto à ajuda aos necessitados revertida em manifestação da fé e prática da caridade aos pobres e doentes. (SCHONS, 1999) Traço histórico que se reatualiza ao longo dos séculos.

A promulgação da “Lei dos Pobres” , em 1601, na Inglaterra, que foi revogada em 1834 é a materialização da intervenção da Igreja no processo de construção de uma moralidade predominante que apresenta efeitos de perspectiva de ajustamento dos indivíduos em situação de miserabilidade. Dimensão preponderante para a estruturação do Estado contemporâneo, quanto à intervenção regulatória da vida societária. Neste sentido, o Estado passa a intervir na reprodução da força de trabalho. (MOTA, 2000). No caso brasileiro o Estado catalisa a benemerência, o atendimento emergencial aos desajustados de um sistema em que o trabalho é o mérito e a condição para o prestígio e honra.

Assentada na lógica focalista e descontínua, a assistência social desenvolvida no Brasil caracteriza-se pela centralidade na pobreza, considerada como resultante da incapacidade dos sujeitos proverem condições de subsistência. Na relação estreita entre Estado e Igreja, a assistência social assume uma feição caracterizada pela preponderância da rede privada de filantropia pontual e pragmática. Modelo típico de regimes de proteção residual que dão centralidade na preservação da família ideal para os preceitos doutrinários disseminados via políticas sociais em redes de iniciativa pública e privada.

Importante ressaltar o aspecto da legalidade na prática da filantropia com influência da Igreja na relação com o Estado. Uma expressão é o regime de padroado até a Constituição Republicana de 1891, quando há uma separação oficial entre Estado e Igreja seguida da proibição de subvenções às obras religiosas. Não obstante, as subvenções indiretas possibilitarão a continuidade das práticas assistenciais. (RAICHELIS, 2000).

Diante de uma formação social assentada em bases escravagista e patrimonialista, a assistência social no Brasil é assumida sob a égide da cultura do favor aos mais necessitados. Possui, portanto, um traço de ação solidária com um substrato de dever moral.

Sob o prisma weberiano, o tipo de dominação patrimonial, vinculado à tradição, explicita uma extensão do domínio através dos vínculos do espaço doméstico que mantém no círculo familiar, e que na esfera estatal se organiza de forma similar. O soberano mantém o domínio sobre territórios e sobre seus súditos. (WEBER in OLIVEIRA, 2003)⁹ Tal assertiva é utilizada neste estudo para o reconhecimento de um traço característico da formação social brasileira: o patrimonialismo, que é atualizado nos espaços territoriais.

Na perspectiva da reconstrução categorial, na administração pública os cargos ocupados são selecionados com base em critérios de proximidade e fidelidade dos súditos em relação ao senhor. Há um obscurecimento da relação entre o que é público e o que é privado. De forma que a noção de direitos fica ofuscada nas relações pessoais de mando, favor e dádiva. Realidade emblemática, especialmente, em municípios de pequeno porte e com baixo grau de civismo

Compreendido o seu legado, podemos inferir que o campo da assistência social caracteriza-se a partir de tais bases, especialmente pela constituição de mecanismos regulatórios que materializam leis de funcionamento, o que nos remete a um olhar sócio-histórico em relação à constituição do mesmo. Análise que está assentada no modo pelo qual o Estado brasileiro, na relação com o mercado e com a sociedade civil, organizou seu padrão de proteção social, resultante da relação tensa com a sociedade civil.

De fato, a gênese do Estado é inseparável de um processo de unificação dos diferentes campos sociais, econômico, cultural (ou escolar), político, etc., que acompanha a constituição progressiva do monopólio estatal da violência física e simbólica legítima. Dado que concentra um conjunto de recursos materiais e simbólicos, o Estado tem a capacidade de regular o funcionamento dos diferentes campos. (BOURDIEU, 1996a, p. 51).

A ênfase no caráter regulatório do Estado na relação com a sociedade civil e a produção de políticas sociais como uma mediação significativa, nos remete a uma breve interlocução conceitual sobre a categoria Estado.

Para Marx a dinâmica de funcionamento do Estado atende essencialmente à lógica de despolitização da sociedade pelo seu caráter classista de monopolização das decisões, tendo como mecanismos centrais, no gerenciamento dos interesses

⁹ O sujeito histórico assume uma centralidade significativa na teoria weberiana por estabelecer a conexão entre fatores, caracterizados e orientados pela tradição e interesses racionais e emotivos, e a ação propriamente dita. Cf. WEBER (1977); e COHN (1979).

burgueses, o poder de pressão repressiva e o aparato burocrático. Nesta concepção o Estado é descaracterizado como expressão, apontada na perspectiva hegeliana, do interesse universal para ser delineado como representante de interesses particularistas no bojo de uma sociedade dividida em classes. Assim, o Estado como “comitê da burguesia” monopoliza toda a esfera legal da política limitando interesses da classe proletária. De forma que apenas a ruptura com tal ordem poderá emancipar a classe dominada¹⁰

A ampliação do conceito de Estado tem como eixo central o entendimento de que a dinâmica movediça de interesses de frações de classe influencia os aparelhos institucionalizados, o que não descaracteriza a lógica da reprodução da vida em sociedade.

Para Gramsci, outras determinações são constitutivas do caráter regulatório do Estado. Além do reconhecimento do aparato policial militar configurado com sociedade política, sociedade civil compõe a superestrutura, significando o conjunto das instituições que determinam a representação de interesses de diferentes grupos sociais e a difusão de valores simbólicos e de ideologias. Neste sentido, a relação entre as duas esferas responde à conservação ou transformação de uma determinada formação social, conforme as relações sociais estabelecidas. (GRAMSCI, 2000)

No âmbito da sociedade civil, as classes sociais buscam agregar aliados e dar legitimidade aos projetos societários. Tal aspecto, em oposição à idéia subordinação absoluta, atribui uma relativa autonomia aos organismos sociais privados em relação ao Estado, com substancial ênfase à dimensão ideológica tanto dos novos organismos privados, resultantes do protagonismo político das classes, quanto das tradicionais instituições. A base da autonomia relativa passa pela questão da legalidade e estruturas de tais instituições, que estabelecem a mediação entre Estado e economia.

A noção de Estado em Bourdieu considera a relação entre o uso da violência física e da violência simbólica.

O Estado é o resultado de um processo de concentração se diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército,

¹⁰ Cf. MARX, K; ENGELS, F. (1977).

polícia) capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de meta capital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p.99)

Para O'Donnell (1981), o Estado capitalista brasileiro caracteriza-se como “burocrático-autoritário”, explicitando interesses que reproduzem uma relação desigual e assimétrica de forças. Nesse sentido, o Estado exerce o controle dos recursos da dominação e reproduz as relações, conforme a conceituação marxista.

O conceito de Estado e sua relação com o padrão de proteção social instituído sustenta a compreensão da trajetória da política de assistência social no Brasil.

Segundo Draibe (1998), o padrão de proteção social brasileiro possui uma base essencialmente corporativista de dinâmica clientelista. As relações entre grupos dominantes e o sistema político representam o substrato de um modelo, que em sua gênese e desenvolvimento configurativo, oferece condições para um padrão denominado como meritocrático-particularista.¹¹

A ênfase no mérito provoca um reconhecimento da incorporação sistêmica das habilidades dos indivíduos e a inserção ocupacional dos mesmos. A assistência social traz como legado a tendência de ser residual, centrada na pobreza e voltada a alguns segmentos de forma pontual.

Podemos ponderar que há um certo convívio de tendências diversas no sistema protetivo brasileiro, considerando sua processualidade histórica, mas que sinalizam tendências predominantes. O sistema previdenciário estruturado na década de 1930 pode ser aproximado do padrão alemão instituído na lógica do seguro social. Com a Constituição de 1988 há um traço universalizante, na esteira dos formatos da social-democracia. (DRAIBE, 1989)

Para fins do estudo investigativo em tela, o grande marco legal repousa justamente na aprovação da LOAS. Há que se ressaltar um certo sincretismo entre a assistência social e a prática filantrópica e práticas assistencialistas. No entanto, enquanto campo constituído de regras, instância em que os atores se posicionam e exercem a disputa de legitimidade, torna-se mais visível a partir da promulgação da referida Lei e de normativas que definem atribuições e competências.

¹¹ A conceituação das modalidades e tendências nos sistemas de proteção social será trabalhada no próximo capítulo, particularizando o caso brasileiro.

Não obstante, constata-se uma americanização reinante, (VIANNA, 1998), o que pressupõe uma abertura maior para a lógica do mercado; centralização na pobreza e no caráter emergencial da intervenção estatal; e responsabilização do indivíduo pelo provimento de suas necessidades sociais e pela sua condição pessoal e social. Tal tendência aponta para uma retomada do caráter residual da proteção social, pela redução da esfera estatal.

Considerando a dinâmica dos ciclos de aceleração e desaceleração dos processos de acumulação de capital, é possível inferir que o Estado e o mercado na relação com a sociedade civil vão responder de forma diferente, configurando formatos e complexos característicos. É factível que as políticas sociais são um fenômeno estruturante e estruturado que se expande no período de crescimento do capital até o início do chamado capitalismo tardio (MANDEL, 1982).

Para o avanço das aproximações analíticas entre políticas sociais e os transformismos societários da contemporaneidade é preciso uma conceitualização sobre a questão social, considerando a materialidade da mesma para a produção das políticas sociais, especialmente da assistência social.

Entende-se por questão social o conjunto de expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista, não apenas as manifestações imediatas, mas também, os nexos entre seus elementos e processos constitutivos na relação entre capital e trabalho¹². Sob a lógica de uma produção cada vez mais coletiva, na dinâmica de mundialização do capital, e apropriação cada vez mais reduzida da renda e riqueza, a questão social apresenta traços imanentes aos diferentes contextos sócio-históricos.

A questão social assume novas configurações e expressões, especialmente nas transformações das relações de trabalho e da proteção social dos trabalhadores. Do ponto de vista conceitual, dentre os seus nexos, explicita exclusão social, que paradoxalmente significa o pertencimento e participação na riqueza socialmente produzida, com exclusão das políticas sociais básicas; a subalternidade explicitando a ausência de protagonismo, de poder; e a pobreza,

¹² A opção pela centralidade categorial do trabalho se dá pelo reconhecimento de que a atividade humana incide sobre a natureza e a transforma nos bens necessários à reprodução social. É, assim, a categoria fundante do mundo dos homens. (Lessa, 2002) Entretanto, a existência humana é mais do que o trabalho em si, considerando a sociabilidade e as atividades resultantes pelas necessidades que surgem no desenvolvimento das relações entre os homens em atividade social.

enquanto um fenômeno multidimensional que implica na existência de múltiplos carecimentos. (YAZBEK, 2001). Fenômenos que entrelaçados na vida cotidiana são naturalizados de forma contraditória (TELLES, 1999).

Questão social revela elementos de apreensão dos modos de ser e de pensar dos sujeitos, e das estratégias de sobrevivência, resistência e organização; processos de fortalecimento de relações de subserviência, mando, favor e dádiva (SALES, 1994). Indica uma configuração da vida em sociedade, de forma que a teia social apresenta as posições de grupos e coletividades, que no ciclo de produção e reprodução da desigualdade, apresenta uma trama de demarcações, representações estigmatizantes e ações na esteira dos formatos de organização da resistência e estratégias de sobrevivência.

Os processos relativos à relação entre Estado e sociedade civil diante das alterações na esfera da produção afetam visceralmente as formas de sociabilidade que explicitam, no movimento de metamorfose da questão social, uma imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações que a sustentam. (IAMAMOTO, 2001)

Os transformismos societários e as iniciativas político-administrativas que explicitam reformas institucionais, produzidas na relação da sociedade civil com o Estado, possibilitam, a partir de uma leitura histórica aproximada, a apreensão dos traços característicos do padrão protetivo brasileiro. A contextualização justifica-se pelo necessário reconhecimento dos determinantes constitutivos da formação do campo da assistência social enquanto protoformas.

A relação entre questão social e políticas sociais não deve desprezar a base econômico-social tencionada pelas forças sociais e políticas no espectro da esfera pública com delineamentos diferenciados, revelando-se diferenciados graus de regulação social, conforme os contextos sociais e culturas. Configuração fundamental para a análise sobre os sistemas de proteção social instituídos no Brasil, no que tange aos sinais de modificações no caráter meritocrático e seletivista, especialmente do ponto de vista jurídico e político-administrativo para a análise da assistência social.

CAPÍTULO II

A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO

O objetivo neste capítulo é retratar as diferentes modalidades de intervenção do Estado brasileiro nas relações sócio-econômica, resultando em formas de proteção social que incorporam tendências e demandas por seguranças, na relação com a sociedade, a partir do desenvolvimento industrial e do legado histórico da nossa formação. Nesse sentido, entendemos sistema protetivo como a expressão particularizada de políticas sociais públicas que articuladas configuram determinadas garantias legais enquanto seguranças sociais e estruturas de acesso.

A análise sobre o padrão de proteção brasileiro deve considerar as bases sócio-históricas, bem como os aspectos teórico-conceituais que compõem seus traçados em diferentes contextos societários. Para fins deste estudo investigativo, adotamos como entendimento, que padrão de proteção social representa uma forma particular de Estado de Bem-Estar Social. Representa a capacidade do Estado responder institucionalmente, na dinâmica de regulação social, às crises econômico-sociais no bojo das pressões movimentalistas que demandam e reclamam por direitos sociais.

A construção da Seguridade Social, delineando a proteção social, está relacionada ao processo de transformação sócio-político-econômico emergente da Revolução Industrial, com origem na Europa do século XIX, pelo o agravamento da questão social. Incide nas relações de trabalho através da mediação do Estado (FLEURY, 1994). Portanto, há uma vinculação embrionária com a reprodução do trabalho via sistemas públicos. A adoção do seguro enquanto mecanismo não se fundamenta no exercício da cidadania, mas na consideração de que o trabalhador em situação vulnerável deve ser protegido (p.85).

A concepção de Bismark (Alemanha, 1862) permitiu a instituição de mecanismos de aproximação dos indivíduos ao Estado diante do crescimento do movimento operário. Sua característica principal é a rigidez nos critérios de inclusão e seletividade no acesso aos benefícios.

No pós Guerra ocorre o processo de generalização da Seguridade Social. O modelo de Bem Estar Social - fortalecido pelo processo histórico de monopolização do capital, crescimento operário e crise do liberalismo -, supunha o pleno emprego garantido pelo Estado, coadunando serviços sociais a uma política fiscal de cunho keynesianista de estabilização da economia. Nesta perspectiva a concepção de Seguridade Social se afasta da proposição de seguro e avança para o do direito, estendido a todos os cidadãos pelo princípio da universalidade, conforme o Relatório de Willian Beveridge (Inglaterra-1942), sob a influência de Keynes. Tal padrão determinou-se pela necessidade de “obtenção de maiores taxas de produtividade que requereu um trabalhador mais qualificado, mais hígido, em melhores condições de manutenção e produção” (FLEURY, 1994, p.77)¹³

A generalização da Seguridade Social está evidentemente associada aos determinantes sócio-históricos das realidades particularizadas apresentando traços característicos. Nos Estados Unidos a regulamentação de direitos terá início após 1934 diante de um quadro de desemprego massivo. No entanto, o padrão protetivo caracteriza uma incorporação residual de demandas sociais, com predomínio de uma rede prestadora basicamente privada, sob influência do liberalismo, com enfoque conservador e classificatório da pobreza. (FLEURY, 1994)

A conceitualização da Seguridade Social está, portanto, relacionada com o fenômeno de mundialização da proteção pelo reconhecimento da universalização da cidadania, agregando um conjunto de políticas sociais como a previdência, a saúde e a assistência social, relacionadas às demais políticas sociais garantidas. Os “modelos” de *Welfare State* voltam-se às garantias de renda, serviços e bens. Abrangem ações compensatórias aos indivíduos impossibilitados para o trabalho; situações de risco para o exercício do trabalho, como doença, invalidez e

¹³ Após a II Guerra Mundial, até a década de 1960, as economias industrializadas viverão um longo período de crescimento sustentado pelas bases do modelo fordista-keynesiano, sob a direção dos Estados Unidos. (HARVEY, 1993). Processo adensado pela guerra fria entre capitalismo e socialismo real.

desemprego; e manutenção de renda, sob a forma de benefícios, aposentadorias e pensões. (FLEURY, 1994; MOTA, 1996).

Compreende-se *Welfare State* como uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado e economia e sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados afetando o nível de vida da população, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais; na interferência pública sobre as estruturas de oportunidades de acesso a bens públicos e privados. (FLEURY, 1994)

Os sistemas públicos de regulamentação das políticas sociais setoriais interferem na vida em sociedade, quanto à produção e organização de redes prestadoras de serviços, equipamentos sociais e capacidade de consumo de bens pela interferência na produção direta e indireta de renda; e na própria conformação da esfera do Estado, quanto ao alcance social entre inclusão, proteção e promoção da autonomia, e no grau de participação nos espaços formais e informais de elaboração do consenso e incorporação de demandas coletivas por igualdade e seguranças sociais.

O caso brasileiro não está desconectado das transformações societárias, do ponto de vista econômico-social, político e cultural, num contexto de expansão do crescimento econômico, que iniciou na década de 1940 nos Estados Unidos, no Japão e na Europa. (MANDEL, 1990). De forma que, após a década de 1930 o sistema de proteção social brasileiro apresentará traços característicos de outros “modelos” de Bem-Estar Social, incorporados por influência desta dinâmica. Nosso padrão de proteção social, que é indissociável da formação social, responderá às crises cíclicas do capitalismo na relação entre Estado e economia política.

A Seguridade Social no Brasil afirmada como direito de cidadania, sob o princípio da universalização, comparece apenas na Constituição de 1988 sob lógica da gestão democrática e descentralizada. Padrão que se apresenta híbrido por comportar uma base contratual individual e mecanismos redistributivos. (FLEURY, 1994). Há, neste sentido, um sincretismo de tendências: residual; meritocrático-particularista; e universalista-redistributivista.

Draibe (1989), na análise sobre a morfologia da proteção social brasileira, tipifica como modelos protetivos: o modelo residual que possui uma intervenção

focalizada em grupos e indivíduos mais vulneráveis, em situações emergenciais; e o modelo meritocrático-particularista, que centraliza a atenção no indivíduo e na concessão de ações por mérito.

Tais definições estão pautadas na conceituação de Esping-Andersen (1991, 1995) que delimita três modelos significativos entre os sistemas de proteção social existentes. O social democrata, denominado de “modelo inglês” é tipicamente europeu, especificamente dos países escandinavos. Sob a influência de Beveridge, tem a universalização de cobertura e de acesso como principal característica e a concepção de benefícios como direitos de caráter não contributivo. Os mínimos sociais pautam-se no critério da equidade e não na lógica do mérito.

O segundo modelo é o conservador/corporativista e é característico da Europa continental, países como: Alemanha; Áustria;.França; Japão; Bélgica e Itália. Neste modelo há uma forte influência do corporativismo e estratificação pela lógica ocupacional, que vincula emprego e acesso aos benefícios. Modelo inspirado em Bismark, mantendo a lógica do seguro.

O terceiro é o residual ou liberal. É característico nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça. A característica principal é a seletividade no acesso à benefícios, conforme o mérito, como redução da intervenção estatal, sob a lógica das leis do mercado. Na América Latina, com exceção de Cuba, predomina o modelo meritocrático-particularista, sob a lógica do mérito, o indivíduo deve resolver suas próprias necessidades pela via do trabalho e desempenho. (DRAIBE, 1993).

A modalidade de proteção social meritocrática-particularista, na sua face corporativista e clientelista, é fundante na constituição da proteção social brasileira, especialmente na previdência social. Sob o cariz clientelista, assistencialista e corporativista, as políticas sociais acabam reproduzindo de forma mais aprofundada a lógica da desigualdade social, assentando-se na contributividade e renda como canais de acesso a direitos legítimos.

Neste sentido, é possível inferir que além da correlação entre a previdência social brasileira e o modelo rígido do seguro social alemão, a assistência social aproxima-se, quanto ao seu legado histórico, do caráter residual do padrão estadunidense com ênfase na filantropia e no atendimento emergencial.

Os aspectos que constituíram a base do *Welfare State* no Brasil da década de 1980 foram: extrema centralização político-financeira no âmbito federal e nas ações de governo; acentuada fragmentação institucional; exclusão da participação sócio-política nos processos decisórios; auto-financiamento do investimento social; privatização com uso clientelístico da máquina social.

A Constituição de 1988 vai representar um marco doutrinário e organizativo pela afirmação da participação, descentralização e cidadania. Inaugura-se um novo período, diante da crise instalada: aumento e redirecionamento do gasto social; reforma de parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios de justiça e equidade, com caráter mais redistributivo; e reforma administrativa. Nesta esteira, a carta magna é apontada como um avanço significativo quanto ao padrão de proteção social, com certo deslocamento do modelo meritocrático-particularista para o modelo institucional-redistributivo.

2.1. PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL CORPORATIVO: LÓGICA DO MÉRITO E O CARÁTER RESIDUAL

Os indicadores pautados nas expressões da questão social estão organicamente articulados aos padrões de regulação social e da institucionalidade dos Estados de Bem-Estar Social. O período pós-guerra é marcado por uma significativa expansão dos níveis de crescimento econômico, sob o impulso do capital industrial, sustentado pelas bases do taylorismo e do fordismo na organização dos processos de produção e gestão do trabalho.

Fatores que implicaram, fundamentalmente, na produção em série, em massa, fragmentada e setORIZADA na rígida divisão de tarefas, num cenário em que coube ao Estado, impulsionar a produção, viabilizar o consumo e dinamizar a economia. Nessa esteira, destaca-se como traço característico fundamental, a geração de salários indiretos via políticas sociais públicas. O processo de pactuação de classes, sob a égide da regulação keynesiana, possibilitou uma ampliação das respostas e atribuições do Estado, nos marcos do intitulado *Welfare State*.

A estruturação da esfera pública diante do padrão de proteção social após a década de 1930 revela-se por meio da afirmação de um Estado interventor que estabeleceu regras, que afetaram a vida em sociedade para a reprodução da força de trabalho, e criando um conjunto de instituições para administrar a desigualdade

social, no contexto sócio-histórico de industrialização e urbanização. Elementos que, na relação entre o econômico e político, possibilitam ao Estado atuar contra interesses imediatos de classes, na perspectiva da “autonomização” da política. (RAICHELIS, 2000).

Desde a gênese, o padrão de proteção social brasileiro caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social. Independentemente da existência dos mecanismos institucionalizados de participação social na esfera pública estatal, a incorporação das demandas sociais engendraram-se a partir da relação tensa entre as forças sociais, ainda que sob a égide dos interesses corporativos.

Em oposição à equidade, introduzida no marco legal da Constituição de 1988, a experiência brasileira revela-se portadora de traços característicos de uma cidadania concedida, na análise do legado patrimonialista, das relações de mando e favor (SALES,1994); e de cidadania regulada, pela estratificação social pautada na lógica da ocupação profissional (SANTOS,1987). A representação dos indivíduos como não cidadãos pela exclusão do mercado de trabalho, nos termos da cidadania invertida de Fleury (1989), revelam um padrão pautado no acesso aos direitos pelo mérito.

A característica assistencialista, seletivista e residual do padrão protetivo brasileiro está assentada na lógica circular: emprego; capacidade de renda e consumo; acesso aos benefícios sociais. O modelo meritocrático-particularista foi desencadeado paripasso ao sistema focalista que segmenta o atendimento, a população usuária e as redes vinculadas. O acesso ao seguro social pela contributividade não altera os processos sociais e estruturais correspondentes à exclusão de grande parcela da sociedade da proteção social e a difusão de programas residuais centrados na pobreza e no atendimento imediato.

A análise do padrão de proteção social brasileiro, considerando o alcance social, os critérios de acesso e a base legal referente, possibilita-nos inferir que há um convívio, que em determinados contextos sócio-históricos, explicitam contornos mais predominantes, entre modelos: residual; de seguro; universalista; e focalista. Particularizando a Assistência Social, há um legado no âmbito da cultura política e de gestão: clientelista e filantrópica; ações descontínuas que desconsideram as peculiaridades territoriais.

No contexto fordista/taylorista, a racionalidade emergente exige a difusão de regras de conduta individual, familiar e coletiva que funcionais às exigências do contexto sócio-histórico. Determinantes que delimitam a emergência da assistência social como estratégia de controle social consubstanciada pela ação caritativa e filantrópica pelo movimento laico. O Serviço Social será “funcional” pelo cunho ‘educativo’ de sua intervenção nos processos de adaptação de indivíduos. (ABREU, 2002; IAMAMOTO, 1995)

De 1930 a 1970 consolidou-se no Brasil um determinado sistema de proteção social, considerando as transformações no Estado brasileiro quanto à regulação social, com ênfase em duas fases de produção legal: 1930/43 e 1966/71. Draibe (1993) destaca a criação dos institutos de aposentadoria e pensões e a legislação trabalhista em 1943, além das alterações significativas na área da saúde, educação e habitação popular (de forma mais reduzida), quanto aos “elevados graus de ‘nacionalização’ das políticas sob forma de centralização” (p. 08). Movimento de aperfeiçoamento legal que avança nos períodos entre 1945 e 1964, por influência do desenvolvimentismo e das iniciativas tecnocráticas. Neste contexto, o sistema de proteção social vai revelar “avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado”. (p. 08-09)

Durante a ditadura militar há um incremento do sistema de financiamento dos gastos públicos com centralização acentuada na esfera da União, (com aumento de 80% da receita ¹⁴). Contraditoriamente, ocorre uma redução do alcance social com administração direta e inserção da lógica empresarial e burocrática. (BEHRING, 2003). A tônica do período de ditadura serão as reformas, sob a égide do desenvolvimentismo, para atender à crise que vai se instalar.

2.2 PROTEÇÃO SOCIAL NO PÓS-64: REFORMAS E CRISE DO ESTADO

O regime militar instituído a partir de 1964 caracteriza-se, além da perda das garantias e liberdades democráticas, no campo das políticas sociais pela

¹⁴ Através do FGTS, PIS-Pasep, etc

centralização excessiva na esfera federal, resultando em maior gasto social, mas com pouca capacidade de oferecer respostas às necessidades sociais, explicitadas no espaço local.

A produção legal e os traços característicos das políticas sociais da década de 1930 no Brasil até meados da década de 1970, já caracterizada como meritocrático-particularista, embora com expansão de acessos na década de 1970, apresentava forte centralização institucional; sobreposição de ações e programas; descontinuidade nas ações; práticas assistencialistas e clientelistas. Nesse modelo, o corporativismo e o clientelismo são os elementos fundantes.

Sob tais bases, as políticas sociais acabam reproduzindo a lógica da desigualdade social, assentando-se na contributividade e renda como canais de acesso a direitos legítimos. Comparecem outros elementos significativos como a não participação sócio-política nos processos decisórios; o auto-financiamento do investimento social; a privatização com uso clientelístico da máquina social. (DRAIBE, 1989).

“O caso brasileiro representa uma situação mais aguda dentro do quadro mundial de crise de financiamento dos *‘Welfare State’*, ao acrescentar a referência central um grau de desigualdade e heterogeneidade superior ao observado na maioria dos países que desenvolveram seus sistemas de proteção social”. (DAIN, 1995, p. 33).

Para a Draibe (1989), tais aspectos, somados à insuficiência e à ineficiência das políticas sociais, causam impactos na vida em sociedade, considerando, especialmente, o frágil alcance social, a fragmentação da demanda, a pulverização das ações e recursos. Tais aspectos caracterizam um período de crise institucional e compõem a formação do terreno sócio-político para a reestruturação do padrão protetivo do ponto de vista legal, doutrinário e organizativo. O Estado militar tecnocrático promoverá “algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio de expansão seletiva de alguns serviços sociais”. (MOTA, 2000, p. 137)¹⁵

¹⁵ A ampliação do alcance de alguns programas teve como características “a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964” (MOTA, 2000, 137)

Do ponto de vista administrativo algumas reformas vão resultar em maior centralização e burocracia. A expansão seletiva das políticas de seguridade social veio acompanhada da forte privatização e intenso ingresso do capital externo. “De um lado, as políticas voltadas para a reprodução da força de trabalho contratada pelo setor monopolista; de outro as políticas residuais voltadas para a reprodução do trabalhador assalariado do setor não monopolista.” (MOTA, 2000, p. 141)

Como resposta a um novo período de crise no padrão de acumulação a partir da década de 1970, num cenário mundial de re-configuração das relações entre os países, processo catalisado pela crise do socialismo real (NETTO, 1996), visualizam-se modificações importantes no âmbito da organização da produção a nível mundial. A flexibilização passa a ser central e resulta em impactos: no processo de trabalho; no mercado de trabalho, com medidas desprotetivas por meio das desregulamentações, na produção e consumo dos produtos. Determinações que passam a receber um impulso significativo da tecnologia com economia do trabalho vivo e exigência de trabalho qualificado e polivalente, multifuncional (NETTO, 1996). No Brasil o paradigma da flexibilização e a contra reforma do Estado incidirão, com maior ênfase, na década de 1990.

Como um elemento característico adicional, mas não menos importante, há que se destacar como constitutivo das metamorfoses do mundo do trabalho é o fato de que a crise atinge tanto a materialidade da classe trabalhadora como, de forma orgânica, a subjetividade. Alterou a forma de ser da classe trabalhadora, seus organismos de representação, os partidos e os vínculos de representação. (ANTUNES, 1996).

No bojo de uma nova etapa de crise do capitalismo instaura-se como estratégia autocrática a concentração do poder político através da estrutura estatal tecnocrática. (FERNANDES, 1987). O excesso de centralização e a fragmentação institucional produziram: alto de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; a sobreposição de competências; acentuados desvios do foco na população alvo; a fragmentação da demanda e pulverização de recursos (DRAIBE, 1989). Tal tendência marcará o Estado e o caráter das políticas sociais até o final da década de 1980.

A síntese sobre os formatos de proteção predominantes em diferentes contextos sócio-históricos, configurando a morfologia no caso brasileiro enquanto

legado, nos possibilita a análise das bases do atual sistema de proteção pós Constituição Federal de 1988, especialmente no confronto entre o ideário da afirmação do direito de cidadania e os constrangimentos da atualidade a serem convertidos em desafios para a gestão das políticas e construção das municipalidades.

2.3 AFIRMAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS E REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

A década de 1980 é marcada pela crise orgânica do Estado, momento da chamada abertura democrática, através do relaxamento dos mecanismos coercitivos do aparato policial-militar e fortalecimento dos movimentos sociais, quanto à capacidade organizativa, apoiados (desde a década de 1960) pela Igreja católica e parcelas significativas da intelectualidade brasileira.¹⁶ Num contexto de endividamento do setor público externo e interno e aprofundamento das desigualdades econômicas, sociais e regionais; crise dos serviços sociais públicos; desemprego e crescimento do trabalho informal e precário.

Para a análise sobre o Estado na relação com a sociedade civil e na configuração do padrão protetivo a categoria crise orgânica tem sido utilizada por grandes pensadores brasileiros, especialmente após a década de 1980. Crise orgânica é uma crise econômica, social, política e cultural, que pode ser revertida através de reformismos, processos conhecidos ao longo da formação social brasileira. Behring (2003) ao abordar a perspectiva metodológica de análise gramsciana do capitalismo brasileiro, sob a estratégia de modernização conservadora aponta a questão da revolução passiva, em Coutinho, Fernandes e Cardoso de Melo, para a compreensão das “soluções eletistas” e “anti-populares em momentos-chave da história brasileira; a utilização em larga escala dos aparelhos repressivos; e o papel econômico do Estado (110-111).

A revolução passiva é um processo contraditório de renovação e restauração, em resposta à possibilidade de revolução popular. De forma que o período pós-64 pode ser abordado como um “processo de revolução passiva”, que

¹⁶ Aspecto relevante para o estudo em tela considerando a capilaridade construída pela Igreja no espaço comunitário e apreensão da assistência enquanto direito, e não mais benevolência, embora com uma relação orgânica com a prática da filantropia.

tem como substrato: “o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, donde decorre o predomínio de formas ditatoriais da supremacia, em contraposição a formas hegemônicas; e a práticas do transformismo”. (Idem)

Diante dos efeitos do mito da inflação e ineficácia da política econômica se sobrepõe o mito das reformas para responder aos impactos do endividamento e quebra do Estado do ponto de vista financeiro. (TAVARES e FIORI, 1993). Contexto de crise: econômica, cultural e política. Crise que aflora os nexos internos de um Estado altamente centralizador e frágil quanto à capacidade de oferecer respostas às necessidades e carecimentos sociais, através da formulação e gestão de políticas sociais. O Estado privado, pela hegemonia de grupos de forças conservadoras, é marcado pela sobreposição de funções e atribuições, mesmo diante da lógica da reengenharia institucional produzida nos transformismos reiterados.

No processo de redemocratização, pela recomposição do Estado democrático, diante da falência do Estado autocrático intervencionista, no contexto de crise econômico-social e política, com adensamento das forças sócio-políticas em presença no movimento da Constituinte, enquanto arena de disputas, a Constituição de 1988, que foi pactuada entre grupos de defesa de interesses diversos, vai significar o avanço importante para a afirmação de um novo padrão de proteção social.

A Constituição de 1988 significou um marco significativo para as políticas sociais quanto a previsão de mecanismos de controle social e ampliação e especificação dos parâmetros legais regulamentadores. Diante do novo pacto federativo o município passa a ser reconhecido como ente autônomo e *locus* particular das expressões da questão social expressas no cotidiano dos indivíduos sociais e de formulação das soluções através de repostas institucionais pactuadas.

Segundo Draibe (1989), o modelo “institucional-redistributivista” apóia-se na “premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si só, uma alocação de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, a atual ou a futura” (p. 06). Tem a concepção de política social como “direito”. Com base em critérios universalistas, o sistema afirma um padrão mínimo de renda e acessos, para uma vida digna. Enquanto tendência, tal padrão mescla mecanismos de “garantia de renda, integração e substituição de renda” (p 06).

Analisar os elementos constitutivos da gênese do sistema de bem-estar no Brasil e a reestruturação nas últimas décadas requer o exame sobre o desenvolvimento econômico ao nível das transformações estruturais, os rumos e conseqüências da modernidade, o impacto das políticas de geração de emprego e renda, com expansão de direitos e oportunidades e outras políticas sociais públicas universalizadas; e reforma do Estado para crescimento com equidade; com aumento de recursos e reestruturação do padrão de financiamento; melhoria na capacidade de planejamento mecanismos facilitadores do acesso aos serviços sociais; elevação dos graus de eficiência e eficácia; entre outros.

No final da década de 1980 assiste-se um período de crescimento da demandas inclusivas por direito, com diminuição do gasto social e a continuidade de políticas sociais focalizadas e segmentadas. Em termos organizacionais, priorizam-se a descentralização, a municipalização e a participação popular na formulação e implementação das políticas. Requisição que será incorporada no texto constitucional.

A Carta magna consagrou novos direitos sociais, universalizou acessos e afirmou princípios político-jurídico-organizativos. Significa o marco legal que expressa um deslocamento para o modelo institucional-redistributivista. Na configuração do tripé da seguridade social destacam-se o princípio da universalidade da saúde e o caráter não contributivo da assistência social (destina-se a quem dela necessitar). Na previdência social há um destaque para a igualização entre trabalhadores urbanos e rurais; maior proteção às pessoas de baixa renda; financiamento partilhado entre toda a sociedade. Na educação há o destaque para o aumento na destinação de recursos e incorporação da pré-escola como direito.

No processo de redemocratização, a Constituição de 1988 alterou os critérios e níveis de partilha de receitas com maior autonomia legislativa aos governos locais no campo tributário. (DAIN, 1995). Nesse sentido, queremos dar relevo à centralidade dos princípios político-organizativos, que têm exigido reordenamentos sócio-institucionais: a descentralização com a municipalização; e a participação popular na formulação e implementação das políticas sociais. Processos desencadeados com o novo pacto entre os entes federados e que resultam em

novas configurações locais, porque emana de formas institucionais normatizadas constitucionalmente, com distribuição sócio-espacial do poder.

A aprovação das legislações sociais representará um momento de conquista no âmbito dos direitos de cidadania. Não obstante, no final da década de 1980 e especialmente a década de 1990, em que as leis orgânicas serão aprovadas e implementadas, o contexto macro-societário será adverso. Inicia-se no Brasil uma nova fase de reformas do Estado diante da afirmação do paradigma da flexibilização de bases neoliberais.

O Neoliberalismo, que tem como principais representantes Milton Friedman, F. Von Hayec e a escola de Chicago, resgata os princípios fundamentais da corrente de pensamento Liberal, que serviu de base para o capitalismo. É denominado novo, porque ressurgiu depois de aproximadamente 40 anos. O liberalismo, que tem como principais representantes Adam Smith e David Ricardo, defende a livre concorrência, o Estado como o facilitador da liberdade de mercado e a propriedade privada. Destaca-se, também, a ênfase no individualismo e na mercadorização das relações.

O capitalismo monopolista demanda uma série de regulações no âmbito do mercado que se contrapõem ao conjunto de concepções construídas no arcabouço econômico-político do liberalismo clássico, o que leva à reformulação de suas bases sócio-históricas no final do século XIX. A característica intervencionista do Estado confronta-se na prática com a retórica do livre mercado. Esse desencontro de dimensões que legitimam uma doutrina no plano político-econômico, encontrou ressonância na contradição entre o liberalismo e o conjunto de direitos conquistados.

Essencialmente o neoliberalismo representa: “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”. (NETTO, 1996).

A característica peculiar do neoliberalismo é a incorporação de múltiplas receitas econômicas e políticas, que interferem diretamente no social. Tais receitas começaram concretamente a ser elaboradas por um grupo de pensadores, logo após a segunda guerra mundial que reuniram-se em Bretton Woods com o objetivo de encaminharem procedimentos necessários ao fortalecimento do sistema

capitalista. Surgem o GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional).¹⁷

As teses neoliberais apontam o livre mercado como fator que possibilita a conquista de “liberdade”. O Estado deve ser apenas o “garantidor” do livre mercado, que deve regular a atividade do Estado na atribuição de funções e serviços sociais. Assim, ao mesmo tempo em que combatem sistemas de serviços sociais aceitam a ação, paliativa, do Estado na “redução” da miséria. Nesta direção há uma retomada do caráter residual das políticas sociais.

Embora a mundialização do capital seja um processo constitutivo da própria gênese do capitalismo, os formatos de reorganização dos capitais produtivo, comercial e financeiro, apresentam uma nova qualidade que merece aprofundar seus impactos na questão social, que obtém respostas às suas expressões das políticas sociais na relação entre Estado e sociedade civil. Somando-se à preocupação teórica central da reorganização político-jurídica e administrativa dos Estados, é importante sinalizar que o efeito combinado entre a crise contemporânea, as fragilidades dos governos, a incidência da ideologia liberal, possibilitam condições adversas para uma convivência “entre o federalismo político e a globalização econômica”. (FIORI, 1995, p. 34).

Acentuam-se os riscos de exclusão do mercado de trabalho formal, com um crescimento significativo da “economia urbana de sobrevivência” altamente informalizada. A flexibilização e os processos de desregulamentação geram insegurança, precarização e desemprego. (Idem)

Outros aspectos, vinculados às mudanças sócio-históricas com traço de crise do keynesianismo, constituem em impactos significativos nas expressões da questão social, na relação do Estado com o mercado, como a crise fiscal dos Estados e a queda na qualidade dos serviços sociais. Há uma tendência da retração da proteção social, especialmente nas últimas décadas.

¹⁷ Cf TOLEDO, E. de L. G. Neoliberalismo e Estado. In: **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995; SODRÉ, N. V. **A farsa do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Gráphia, 1996. SADER, E. A Trama do Neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 147. SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1996. ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático**. SP: Paz e Terra, p. 9-23.

A redefinição da nova face do sistema protetivo, é desencadeada pelo peso fiscal, aumento do desemprego, e configuração de um Estado “deslegitimado em seu papel de provedor e inseguro quanto à qualidade, eficiência e adequação à demanda dos serviços em massa que chegou a oferecer em alguns países” (OFFE, 1984, p.125).

Na análise sobre o crescimento dos serviços terciários predominam indicativos de impactos negativos. Numa perspectiva mais totalizadora, Offe (1984) conclui que a racionalidade que orienta a prestação de serviços sustenta-se sob a lógica da eficiência. O setor de serviços vem amortecendo a recessão e a crise estrutural do desemprego.

Ressalta-se, também, diante da mobilidade tempo-espaco, a racionalidade central da “financeirização”, que passa a indicar os sintomas, acompanhados da rotineira indicação de receituários a serem seguidos nos processos reformistas, dos mercados através de indicadores econômicos acompanhados e influenciados pela movimentação especulatória de investimentos flutuantes.

Os trabalhos teóricos sobre as transformações vigentes, especialmente após meados da década de 1970, se colocam em diferentes direções, obviamente que como resultado das diferentes perspectivas teórico-metodológicas assentadas no pluralismo, mas que privilegiam a indicação de alguns fenômenos que são centrais para temática em tela, como a globalização e a “desterritorialização”. A globalização é um fenômeno emergente na década de 1980 e “que vem afetando de maneira muito direta as relações historicamente constituídas – na modernidade do capitalismo e dos estados territoriais – entre o poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas” (FIORI, 1995, p. 27).

A integração de mercados, enquanto fenômeno do capitalismo tardio, implica na abertura das economias, com restrições das políticas econômicas, que resultam em efeitos que podem significar um maior ou menor prejuízo e impacto na área social. Sendo assim, devem ser considerados os sistemas de seguridade social implantados e o suporte institucional centrado na capacidade de administrar os conflitos de interesses no espaço da organização societária (ESPING-ANDERSEN, 1995). Portanto, mecanismos políticos e institucionais interferem na condução dos objetivos de Bem Estar Social, emprego e crescimento econômico.

Tais elementos presentes nas condições sócio-históricas da contemporaneidade marcam as novas demandas e faces constitutivas da questão social. Neste sentido, é fundamental compreender que as políticas sociais se objetivam num conjunto de instituições político-jurídicas e administrativas de proteção social e estabelecem a mediação entre Estado e sociedade civil, evidenciando a materialização da correlação de forças, próprias a cada país.

Nesta esteira, o próximo capítulo tratará do significado da descentralização, enquanto mecanismo de reordenamento institucional na particularidade brasileira, sob a efervescência da redemocratização. O movimento descentralizante será central no processo de reestruturação sócio-institucional com reordenamento político-jurídico e administrativo. Elemento fundamental para a análise da constituição do campo da assistência social no Brasil e estudo do caso paranaense.

2.4 DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O REDESENHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Inicialmente é importante situar que o novo pacto federativo constitucional em 1988 anuncia, quanto à dimensão explicativa do caso brasileiro, a reestruturação de instâncias de responsabilidades, especialmente no âmbito das políticas públicas. Importante ressaltar que a descentralização era uma proposta e inclusive uma programática organizativa do período de regime militar na perspectiva de implementação de ações reformistas em resposta à insuficiência e ineficácia das ações (ARRETCHE, 2000), como reengenharia do sistema de proteção social. (URANI,1995).

Para a compreensão mais aprofundada da descentralização no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, cabe situar a questão do pacto federalista. O federalismo é compreendido por alguns autores como idéia “de união, pacto e articulação das partes (estados) com o todo (nação), por intermédio do governo central ou federal“. (AFFONSO, 1995, p. 57).

Uma primeira tendência atribui ao federalismo o papel de preservar a unidade entre os objetivos de um povo e a relação com a diversidade espacial, compreendendo-se o pacto federativo constitucional como viabilizador da construção de soberanias, preservando-se a identidade do território. Para uma segunda

tendência, o federalismo está assentado no pragmatismo. Assim, o pacto federativo apresenta distintos formatos jurídico-legais e político-institucionais que serão resultantes das negociações e dos consensos, compreendendo os níveis de governo com diferenças quanto às funções.(FIORI, 1995)

Segundo Fiori (1995), os experimentos concretizados possibilitam algumas considerações sobre a dinâmica que movimenta a organização federalista com sua diversidade nos espaços territoriais/locais, com possibilidades de avanços e recuos. Dentre os aspectos apontados pelo autor ressaltamos a capilarização de sentimentos coletivos para a construção de uma identidade. O federalismo, que é um sistema baseado na distribuição territorial com garantia da independência de esferas próprias de ação, caracteriza-se pela não centralização e pela difusão de poderes, pautando-se no sufrágio popular e implicando integração política e equidade social. Implica o “compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social” (TAVARES,1995,p.89).

Ainda para Fiori (1995) casos de federalismo pragmático como o experimento brasileiro, são mais obstaculizados pela trajetória histórica da nação no que se refere às estruturas extremamente centralizadas, com recorte de unidades subnacionais alheios a qualquer idéia federativa. Motivo originário das desigualdades que hoje distanciam as unidades federadas” (p. 26). O modelo de pacto federativo cooperativo é construído no processo movediço entre diferentes instâncias. O que requer a implantação de mudanças institucionais que promovam a capacidade efetiva das unidades subnacionais numa nova lógica cooperativa.

A descentralização, que é a categoria analítica preponderante para nosso estudo investigativo, não apresenta um único significado explicativo. É de consenso que descentralização e centralização contemplam tendências que reorganizam um aparelho político ou administrativo, “são, portanto, diretivas de organização no sentido mais lato, e não conceitos imediatamente operativos”. (ROVERSI-MONACO, 1991, p.329)

Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. Explícita, nesta esteira, redistribuição do

poder decisório entre os diversos níveis do governo central, implica delegação de competências, sem deslocamento do processo decisório (JACOBI, 2000). Podemos inferir, que mesmo do ponto de vista simbólico a descentralização será compreendida como pólo positivo, no qual se situam valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático; e centralização como pólo negativo, autocrático e totalitário. (ROVERSI-MONACO,1991).

A relação entre o público e o privado, no contexto brasileiro manifesta a dinâmica orgânica e cooperativa entre o governo federal e os entes federados. Segundo Jacobi, (2000), a descentralização é uma das principais pré-condições para o processo de democratização do Estado, implicando distribuição territorial de poder com delegação de autoridade. O grau de poder político depende da forma como a descentralização será implementada. Ou seja, dependerá da delegação de competências quanto ao deslocamento do processo decisório.

Para Roversi-Monaco (1991), a descentralização e, na sua oposição, a centralização não se plasmam concretamente na prática dos sistemas político-administrativos, figurando muito mais como valores, princípios. A essência da descentralização “rompe com a noção de Estado”. Manifestam, sim, tendências mais predominantes indissociáveis da “base sócio-histórica e cultural” e suas particularidades. (Idem, p.331).

Quanto à dinâmica organizativa a descentralização revela práticas e procedimentos normativos, que não se resumem na organização de responsabilidades, com elementos indispensáveis, como a “quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos”, sendo reduzida no caso da centralização e ampliada no caso da descentralização. (ROVERSI-MONACO,1991, p.334).

Processos descentralizantes foram implementados por socialistas e setores reformistas modernizadores, no bojo do neoliberalismo (MELO, 1996).¹⁸ De forma que, “alastrou-se por todo o mundo a idéia de que ‘descentralizar é preciso’”. Assiste-se uma tendência, visualizada no caso brasileiro de assimetria entre a utopia da

¹⁸ A reconstrução econômico-social no pós-guerra, no contexto da “guerra fria”, apresenta como fenômeno a centralização de poder, seja nos Estados socialistas, seja nos Estados capitalistas, na fase desenvolvimentista. (FIORI, 1995)

descentralização e a reorganização do espaço territorial. Tendência impulsionada pelas experiências européias e formatos desenvolvimentistas. (FIORI, 1995).

Segundo Jacobi (2000), a descentralização poderá assumir as seguintes formas:

- a) desconcentração -redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central, implicando delegação de competências, sem deslocamento do processo decisório. Nesta tendência há descongestionamento da administração pública central sem representar redução da ordem hierárquica;
- b) delegação - transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgão públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e
- c) devolução - transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes.

A análise do caso brasileiro permite a afirmação de que a descentralização não assume apenas o sentido de reordenamento técnico, fiscal ou administrativo, mas de uma descentralização de natureza política, considerando a diretriz da participação da sociedade (NOGUEIRA, 1997). Incide profundamente sobre toda a estrutura do Estado, modificando-a e contribuindo para garantir a implementação de mecanismos de caráter democrático no ordenamento.

É afirmação constante e generalizada que existe uma estreita conexão entre conceitos de Descentralização e de democracia, também em relação ao fato de que a luta pela descentralização consistiu, principalmente, na luta pelas autonomias locais, a fim de perseguir, além da descentralização, objetivos de democratização. (ROVERSI-MONACO,1991, p. 332).

Descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa, que adquire sentidos que dependem do enfoque ideológico dado (JACOBI, 2000). Na sua dimensão política, há uma ênfase no papel do poder local para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, especialmente pela constituição de novos espaços institucionais de participação social, que é entendida como uma estratégia política que resulta em maior eficiência da gestão pública e ampliação das oportunidades de acesso ao poder por novos sujeitos sociais. Há, portanto, uma

reciprocidade entre a democratização política e social, considerando a ampliação do espaço público, a construção da esfera pública. (COHN,1998; RAICHELIS, 2000).

A descentralização assume a função de estratégia política por representar um processo político-técnico de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição da relação Estado–cidadão, com revalorização dos poderes locais e da participação social.(JACOBI, 2000).

De outra face, a descentralização pautada no complexo ideológico de gestão do mercado e do trabalho, sob a perspectiva do desenvolvimento, é concebida como um mecanismo que compõe o processo de ajuste estrutural, diante da globalização. É, portanto, um procedimento prescrito pelos órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento. (COHN,1998).

Segundo Jacobi (2000), a descentralização será concebida como impulsionadora das desigualdades regionais, em detrimento das populações mais vulneráveis e menos organizadas, por representar a reprivatização e a desregulamentação de alguns setores da economia e das políticas sociais, no processo de contra reforma do Estado. (BEHRING, 2000).

Desde meados dos anos de 1970 e, de modo ainda mais acentuado, após o início efetivo da redemocratização do país, a idéia de descentralização tem sido uma constante na vida brasileira, ocupando lugar particularmente relevante na agenda [...] formulação e implementação de políticas sociais. (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

Na América Latina, após a década de 1980, os movimentos descentralizantes adquirem a função de mecanismo antiautoritarismo e de democratização. No cenário sócio-histórico de crise orgânica do Estado, o processo de descentralização foi iniciado do ponto de vista fiscal, político-administrativo e eleitoral. (FIORI, 1995). Assim, assumia o princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais e no qual a forma em que se desenvolve a barganha ou negociações federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados , muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional. (FIORI, 1995, p. 23).

Analisando-se o contexto do processo descentralizante no Brasil, sob o contexto sócio-político da democratização e crise fiscal, conclui-se que a descentralização passa a significar, para a oposição ao regime militar, um sinônimo de devolução de cidadania. Segundo Fiori (1995) a descentralização significa para a

crise de governabilidade da direita, uma forma de redução da esfera pública em detrimento das demandas sociais; para a nova esquerda a descentralização significou um mecanismo para desburocratização do “*Welfare State*” e construção da participação nos processos decisórios.

No Brasil, diante do processo de previsão constitucional dos mecanismos institucionais de participação e descentralização, com rearranjo de estruturas político-jurídico e administrativas se evidencia

certa confusão entre descentralização, democratização e participação, como se descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos. É que a descentralização, como valor e como proposição operacional, acabou sendo historicamente determinada pela luta em favor da democratização, tendendo a ser vista como instrumento dela, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente. (NOGUEIRA, 1997,p.8).

Descentralização e participação não são necessariamente complementares. No entanto, descentralização vai assumir o significado de "maior eqüidade na distribuição de bens e serviços e a maior eficiência na operação do aparato estatal".(NOGUEIRA, 1997, p. 8).

Do ponto de vista das políticas públicas, a descentralização vai ampliar a competência legislativa dos municípios, atribuindo-lhes novas responsabilidades. Os quais passam a ser dotados de recursos tributários e assumir a obrigação constitucional específica de fazer política. O fortalecimento do princípio federativo se caracteriza pelo fato de os serviços essenciais (educação, saúde, assistência social, obras públicas e segurança) serem prioritariamente municipais, secundariamente estaduais e por último federais (JACOBI, 2000).

No Brasil, as regras institucionais dos processos de descentralização estabelecidas pela Carta de 1988 e sua regulamentação vincularam a obrigatoriedade da existência de conselhos municipais setoriais e de fundos municipais setoriais como condição para repasse de recursos federais e estaduais. (COHN,1998). Embora prevista em diversos dispositivos descentralizadores, “a participação da comunidade nem sempre se efetiva; muitas vezes, acaba até mesmo por ser abertamente manipulada por oligarquias ou grupos de interesse. [...] Assim a descentralização pode ser um instrumento de poder das comunidades

organizadas, mas também pode ser um instrumento de opressão das comunidades com baixo grau de consciência e organização” (NOGUEIRA, 1997,p.9).

O reconhecimento dos aspectos contraditórios da descentralização nos remete a uma análise teórico-conceitual. Aproximação fundamental para a análise mais aprofundada do caso paranaense no último capítulo.

2.4.1 Constrangimentos e desafios para a construção das municipalidades com participação sócio-política

Para uma corrente interpretativa a descentralização está relacionada a um caráter democratizante da gestão, estimulando a participação da sociedade nos processos decisórios, fortalecendo o poder local e a comunidade local perante o poder público. Para outra, prevalece a idéia de que a descentralização apenas transfere poder das elites nacionais para as elites locais, e que o maior acesso destas últimas aos recursos públicos é fator de aprofundamento de iniquidades (JACOBI, 2000).

A cultura política autoritária está enraizada na sociedade brasileira, influenciando as práticas sociais. O desafio sinalizado é o de superar, na gestão pública, o peso do clientelismo e do fisiologismo e paternalismo político, determinantes na cultura política brasileira (JACOBI, 2000). Neste contexto há a ausência de uma “cultura de direitos”, e a organização de uma outra cultura requer a constituição de sujeitos sociais ativos, (no sentido do exercício efetivo da cidadania). (DAGNINO, 1994, TELLES 1999; KAUCHAKJE, 1997).

Neste espectro a participação é entendida como “ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento” (GOHN, 2001). Sendo que, a finalidade teleológica é o substrato das demandas que podem ser mais pontuais ou societárias, no sentido da abrangência.

Para Chauí, a cultura política autoritária está impregnada na sociedade brasileira, uma vez que este traço perpassa todas as esferas da vida social (família, Estado, nas relações de trabalho, nas instituições escolares, na cultura). Neste sentido, as relações sociais estão fundamentadas, prioritariamente, no clientelismo, apadrinhamento, desigualdade e violência. (In DAGNINO, 1994).

Tal cultura reiteradamente nega os direitos constitutivos da cidadania como conquistas históricas empreendidas nas lutas sociais configuradas no campo

movimentalista. Neste sentido, os direitos são negados na concretude do alcance da proteção social.

Segundo Kauchakje (1997), a participação sócio-política, no sentido amplo (participação nas decisões políticas e participação e usufruto das riquezas culturais e materiais socialmente produzidas) está mais estreitamente vinculada ao fortalecimento dos mecanismos de participação na institucionalidade do Estado, quanto ao fortalecimento dos formatos participativos pelo e no campo movimentalista. Tal reconhecimento exige uma exposição da tipificação apresentada em Kauchakje (1997).

1- O campo movimentalista é composto por sujeitos coletivos como: movimentos sociais (com destaque para os populares, de trabalhadores e para o sindicalismo, bem como para os culturais e identitários de lutas emancipatórias). Fóruns social e temático; organizações não governamentais e pastorais sociais (especialmente as vinculadas às lutas por direitos e cidadania); entidades profissionais – representativas e setores acadêmicos que afirmam demandas específicas relacionadas a projetos democratizantes; setores no interior dos partidos políticos com relação direta com movimentos sociais; e outros sujeitos coletivos que privilegiam o fortalecimento da sociedade civil na condução da vida política.

2 - Os mecanismos formais de participação sócio-política conquistados no Brasil, tendo como marco legal a Constituição de 1988 são: conselhos gestores de políticas públicas; fóruns temáticos institucionalizados; dispositivo de iniciativa popular; audiência pública; referendun; plebiscito; incluindo os formatos de Orçamento Participativo ou similares que foram possibilitados no reordenamento institucional a partir, em especial, do marco legal.

A implementação de um modelo de gestão participativa não depende exclusivamente de refinadas tecnologias gerenciais, ou de vontade política, pois diz respeito, sobretudo, ao envolvimento de entidades, movimentos e dinâmicas societais que fogem da esfera exclusivamente estatal (NOGUEIRA, 1997). No entanto, tais forças inserem-se nos espaços sociais institucionalizados participando da sua produção e recebendo as influências que incidirão nas práticas sociais.

Considerando a base de formação sócio-histórica e os traços característicos do sistema de padrão protetivo do Brasil, no que se refere à gestão, Kauchakje (2003) elenca basicamente as seguintes tipificações, com predomínios oscilantes,

conforme os contextos sociais: a) gestão patrimonial, fundamentada nos determinantes da formação brasileira patrimonialista, com privatização da esfera estatal, atendendo aos interesses particularistas; b) gestão burocrática-tecnocrática, que sob as bases do desenvolvimentismo imprime uma racionalidade voltada à neutralidade e objetividade, com centralidade nas decisões; c) gestão gerencial, adota princípios e diretrizes assentados na lógica da gestão empresarial, sob as bases do neoliberalismo; e d) gestão democrático-participativa, engendra premissas voltadas a um redesenho que provoque uma inversão de prioridades no que diz respeito à clivagem de classes das políticas públicas, priorizando-se interesses e demandas populares na garantia dos direitos e no fortalecimento de mecanismos institucionais de participação sócio-política, com democratização de acessos às redes e instrumentos de gestão das políticas sociais públicas.

Na contemporaneidade brasileira, o pacto federativo, em sua dimensão imediatamente política, não possibilita maiores sintonias entre os níveis federal, estadual e municipal: o que uma dada coligação partidária define como diretriz no "centro", por exemplo, não é necessariamente seguido nas instâncias subnacionais, com base em coligações diferentes. Em termos de políticas e programas sociais, nota-se a importância do comando unificado, legitimado e em condições de coordenar, planejar e viabilizar as ações. (NOGUEIRA, 1997).

Opera-se, aqui, um paradoxo: para que a descentralização se complete é preciso um movimento de fortalecimento do governo central (em especial em se tratando de estratégias nacional de combate à pobreza e redistribuição de renda, coordenação dos esforços de estados e municípios em sua heterogeneidade local e regional, intervenções articuladas no âmbito das políticas de saúde, assistência social, habitação entre outras)- recuperação do planejamento central e difusão da idéia de planejamento em todas as instâncias subnacionais (Idem).

A perspectiva da descentralização, na verdade, foi-se difundindo com tanta firmeza na área pública, nos recintos acadêmicos e nos ambientes estruturados pelos movimentos sociais que parece ter adquirido força suficiente para impor-se categoricamente e converter-se em padrão efetivo de gestão. Movimento que não considerou os variados aspectos de ordem política e cultural que podem bloquear ou corromper os modelos descentralizados de gestão, transformando-os em formas reconstruídas de clientelismo. Como a descentralização tendeu a se tornar um valor

predominante (com diferentes perspectivas ideo-políticas) tornou-se vital perceber a substância real das diversas propostas descentralizadoras (Idem).

Neste sentido, passa a ser no mínimo problemática a conexão, sem análise crítico-contextual, da descentralização com a democracia e a participação. A descentralização como valor pode identificar-se com várias ideologias por se inserir como meta a ser perseguida nos programas políticos de partidos representantes de diferentes perspectivas de sociedade e de Estado. É importante, portanto, verificar quais são as ideologias num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, para o reconhecimento do sentido da descentralização, considerando a influência de outros determinantes da vida social. (ROVERSI-MONACO,1991).

No Brasil a esfera federal chegou a concentrar mais da metade da carga fiscal brasileira no período 1974-77, ao passo que em 1967 detinha participação inferior a 37%. No entanto, o centralismo se revela pelo modo como é feito o repasse dos recursos: com vinculações específicas a partir de critérios e procedimentos definidos pelas instâncias superiores, o que reduz a autonomia de governos estaduais e municipais no tocante a sua aplicação; transferências negociadas por critérios políticos, levando à possibilidade de manipulação das autoridades que recebem por aquelas que as concedem.

Na década de 1980 no Brasil, houve um aumento de transferências federais através da elevação dos percentuais dos fundos de participação dos estados e dos municípios. A transferência de recursos partilhados, tanto federais quanto estaduais passa a ser feita diretamente aos municípios sem intermediação. (JACOBI, 2000).

No Brasil a partir da década de 1990, especialmente na segunda metade, as estruturas político-administrativas do sistema de proteção social brasileiro têm sido profundamente alteradas e redesenhadas quanto às instâncias e atribuições nas três esferas de governo. O elemento impulsionador da reengenharia é a descentralização.¹⁹

¹⁹ Os programas descentralizantes têm sido implantados, à exceção da previdência social, nas áreas de educação, saúde, assistência social e habitação. Os fatores determinantes para a constituição do Estado Federativo circunscreveram-se na retomadas das eleições diretas para as três esferas de governo; a descentralização fiscal; a definição constitucional de que os municípios são entes federados inestidos de poder e autonomia.

Até a década de 1990 atividades como merenda escolar, consultas médicas e alocação de recursos e prestação de serviços assistenciais privados e públicos, eram centralizados na esfera federal. Observa-se uma alteração sensível, com a implantação de operações descentralizantes, tanto na oferta de serviços como na alocação de recursos, de trânsito da esfera federal para a municipal. No entanto, o alcance da descentralização entre cada uma das políticas possui variações. Se a alocação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a merenda escolar estão totalmente descentralizadas, os resultados alcançados no território nacional, nas áreas de assistência social e saúde são mais modestos. (ARRATCHE, 2000, p. 15).

Diversidade também encontrada quando particularizadas as experiências dos estados brasileiros. “No estado do Ceará em 1996, a participação dos municípios no total das consultas médicas realizadas era superior à média nacional, ao passo que na Bahia esta participação era ainda muito baixa”. (Idem).

A reforma político-administrativa possui diferentes graus de alcance quanto aos resultados esperados na aplicação das normativas; às novas legislações de regulação dos sistemas protetivos referentes às políticas setoriais; as variações entre as diversas políticas; as diferenças entre as unidades federativas quanto aos processos construídos para a implementação das políticas diante do imperativo da municipalização, atendendo às modificações, especialmente de atribuições.

O que deve ser assinalado é que os elementos de diferenciação são apreendidos, também, no modo pelo qual efetivamente se implementam as novas regras, no bojo das relações de classe e destas com o Estado, bem como a produção das estratégias metodológicas adotadas pelos órgãos executivos estaduais e municipais, com esse fim.

A descentralização pretendida, com base na Constituição, objetiva uma alteração no padrão de proteção social brasileiro, em oposição ao modelo centralizador, na perspectiva da integração e unificação de serviços prestados, com maior resolutividade, eficiência, eficácia, efetividade e alcance social.

Com a construção das municipalidades, no âmbito da gestão de políticas sociais, o que se propõe é a identificação das necessidades sociais através de diagnóstico; elaboração de planos com previsão de ações e responsabilidades; configuração da rede local, destinação orçamentária; interface de políticas sociais

básicas; articulações interinstitucionais; modificação dos indicadores sociais. Preconiza-se, portanto, a elaboração, execução e avaliação das políticas sociais no espaço local, na articulação de forças sociais, através da relação entre sociedade civil organizada e poder público local para a construção da esfera pública.

Para autores como Melo (1996), o avanço no debate sobre movimentos descentralizantes, diante de um momento menos “apologético”, permite a inferência de alguns constrangimentos resultantes da própria gestão da reestruturação sócio-institucional, especialmente quanto: processos de ingovernabilidade, com insuficiências e traços clientelistas; uma burocracia local com baixa qualificação; insuficiência na capacidade fiscal local em geração de receitas; ambigüidade quanto às competências; perda da capacidade regulatória do governo central; fragmentação institucional com proliferação de entes administrativos; tendência ao clientelismo. Em resumo, significa: neocolonialismo; exclusão social; e desorganização institucional. (MELO,1996).

Esses são alguns dos fatores que são considerados como aspectos que dificultam o processo de gestão das políticas sociais pela insuficiente capacidade de gestão municipalizada, perspectiva que pode resultar em fatalismo e reafirmação da centralização como única possibilidade de gestão das políticas sociais, assertiva que caminha na contramão do necessário comando único que direcione e coordene a gestão descentralizada. No entanto, tais constrangimentos não devem neutralizar a implementação das diretrizes constitucionais.

Em oposição à perspectiva da centralização na instância federal, afirma-se a necessidade de um comando único em cada esfera com revisão das atribuições observando-se o apoio técnico e administrativo-financeiro aos municípios. Ressalta-se, ainda, a prática da democracia participativa pela constituição de mecanismos e instâncias de negociação, explicitação de demandas e pactuação.

A descentralização acaba assumindo tendências diferenciadas, que dependerão do contexto sócio-político, econômico e cultural, correspondendo de forma predominante: ou a tendências de afirmação do paradigma pós-burocrático, e na mesma esteira a idéia de mercado autônomo com resultados de redução da esfera estatal quanto à proteção social; ou à idéia de socialismo municipal no sentido da democracia coantruída no espaço local. O eixo do pensamento político

valoriza os processos descentralizantes como formatos de democracia direta (MELO, 1996).

Arratche (2000) também aponta que a realidade de alguns municípios denuncia a incapacidade de gerenciamento administrativo; reduzida densidade econômica; desigualdade entre os municípios e pouca tradição administrativa. Elementos que, somados a outros fatores de ordem política e cultural, diferenciam os municípios. Outro aspecto repousa na desigualdade quanto à capacidade de gasto, mesmo diante da elevação significativa do gasto social. (AFONSO e SERRA, 1994; MÉDICE, 1994). Além do enfoque sobre a ampliação de recursos, a capacidade institucional de oferecer respostas aos requerimentos e demandas sociais é fundamental (ESPING-ANDERSEN, 1989). Reafirmamos, também, a observação da capacidade do próprio campo movimentalista analisar suas estratégias utilizadas no processo de construção da esfera pública (KAUCHAKJE, 1997).

Ainda em relação ao chamado gasto social, a análise isolada sobre a alocação orçamentária nas últimas décadas pode incorrer em abstração se não consideramos outros determinantes correlacionados. Especialmente quanto à efetividade das ações critérios de utilização dos recursos; organização da rede e sistema estruturado (programas, projetos e serviços); processos de monitoramento e avaliação de impacto; capacidade de gerenciamento; padrões de qualidade na prestação dos serviços; atuação dos sujeitos, na relação público/privado e normatizações pactuadas e instituídas nos espaços participativos.

Uma análise isolada da cultura cívica não resulta, necessariamente, em maior ou menor grau de descentralização, embora seja uma variável significativa. Segundo Arratche (2000), os Estado dos Ceará e Paraná possuem um alto grau de descentralização, porém uma baixa taxa de associação. Aspecto que nos remete à consideração de outros determinantes intervenientes nas particularidades estudadas, para a apreensão do capital social agregado na relação com a cultura política, elementos estes indissociáveis. Para Putman (2000), no estudo sobre o processo de descentralização na Itália, a diferença na cultura política é determinante para a diferença na ação política, justamente pelo capital social construído.

Outro aspecto preponderante a ser considerado na análise sobre a historicidade do movimento descentralizante é a conformação institucional que

antecede o processo. As instituições tendem à auto-preservação, “criam práticas e interesses organizados que operam em favor de sua manutenção. Políticas implementadas num dado momento no tempo dotam diferencialmente os diversos níveis do governo de capacidade técnica”. (ARRATCHE, 2000, p. 30).

As instituições consolidadas sustentam-se no conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimentos especializados para a gestão das políticas. Se otimizados, tais elementos funcionam como facilitadores das mudanças nas atribuições entre as agências. De outra face, a ausência ou a incapacidade técnica eleva custos e dificulta a reestruturação.

Os elementos situados confirmam que o legado das políticas, no que se refere à organização das atribuições institucionais prévias é um determinante importante a ser considerado. Além das regras constitucionais que estabelecem as atribuições iniciais a serem regulamentadas em legislações específicas e complementares, fazem a previsão de mecanismos para a sua implementação, especificando as regras do jogo democrático no campo das políticas sociais.

Para Arratche (2000) a adoção de um programa pelo conjunto dos entes federados implica em adesão, comprovando o maior impacto das decisões da esfera nacional nas demais esferas. Na política de assistência social a esfera federal responsabiliza-se pela coordenação geral. Neste sentido as estratégias de indução são fundamentais para impulsionar a descentralização. “Salvo as imposições constitucionais, nada impede ou obriga que um dado município ou estado venha implementar uma política pública qualquer” (p. 33).

Uma análise atenta sobre os mecanismos, que regulamentam as formas de gestão das políticas e a própria definição constitucional, demonstra que não se trata apenas de uma questão de opção. O município que, no caso da assistência social, não seguir às regras normatizadas que constituem o sistema descentralizado e participativo, não recebe o montante disponibilizado de recursos para a área e dificulta o processo de concessão de certificados de entidades beneficiárias às instituições que queiram atuar na prestação de serviços privados, considerando o fluxo Conselho Municipal-Conselho Nacional.

Se a indução estratégica da descentralização é uma variável importante na relação entre a esfera federal e os entes federados, o mesmo ocorre a relação entre

a esfera estadual com a municipal.²⁰ As estratégias de indução implicam na relação conflituosa entre instituições que compõem o campo, representadas pelos sujeitos que ocupam determinadas posições e resulta em configuração institucional.

Considerando que a questão social se expressa no âmbito municipal, portanto, possui uma incidência espacial delimitada no território, sendo tensionada pelo conjunto de atores sociais, as políticas sociais devem de fato ser elaboradas no próprio município. No entanto, a municipalização não combina com “prefeiturização”. As diferentes instâncias de configuração do sistema descentralizado e participativo do campo da assistência social compõem uma dinâmica teia subsumida de relações de poder, representações e atribuições.

No âmbito do novo pacto federativo a descentralização resulta em maior controle com reordenamento das condições de acesso da população usuária aos serviços sociais. De outra face há uma dificuldade relevante quanto ao financiamento do setor público.

A reestruturação empreendida possibilita antecipar que o governo federal não viabilizou de forma satisfatória uma redefinição das funções dos três níveis de governo na área social que contemplasse as especificidades dos setores que a compõem, bem como, a diversidade das situações regionais e a orientação às reformas e implementação do novo sistema descentralizado que incorpora as diferentes políticas sociais.” (TAVARES, 1995, p.89).

Nesse aspecto, a descentralização deve representar a efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, entendendo-se que é na realidade local que a questão social se explicita e as respostas devem ser pensadas e implementadas com participação sócio-política. O que implica reordenamento institucional e distribuição de poderes políticos e financeiros. Nas sociedades realmente democráticas, ocorre participação dos indivíduos nos mecanismos de controle e coletivização das decisões, com criação de mecanismos redistributivos nas formas de produção. O desafio central, entretanto, segue sendo o da construção de poderes locais eficientes e legítimos, e o estabelecimento de vínculos sólidos entre eles e um estado central”, para unidade federativa. (FIORI, 1995, p. 27).

²⁰ A configuração da assistência social no Paraná, quanto aos mecanismos e estratégias construídas na teia de relações estabelecidas, será melhor explicitada no segundo capítulo ao apresentarmos o redesenho sócio-institucional e sua dinâmica de funcionamento.

Do ponto de vista administrativo a descentralização possibilita inversão nas relações de subordinação com aumento da autonomia de funções, recursos, competências, etc. Especialmente, na dimensão política associam-se as concepções de democracia participativa, com exercício do controle social, e territorialidade.

Na contramão da mitificação da incapacidade de gestão democrático-popular um modelo de gestão democratizante, dentre outros aspectos, procura valorizar o saber popular e rejeitar o clientelismo; estabelecer canais de representação social para a utilização de mecanismos de controle na direção da qualidade, equidade e hegemonia popular, com ampliação da cidadania. (FELICISIMO, 1994).

Tais formatos passam pela revisão de regras e fortalecimento de redes de relações com objetivos convergentes na direção da cidadania que garanta: o ordenamento de ações com reconhecimento de elementos do território; a mobilização e organização dos atores sociais protagonistas; a inovação administrativa; atitude investigativa para identificar recursos potenciais; enfoque na gestão intergovernamental com sustentabilidade das ações e ampliação da esfera pública; implementação de políticas sociais em interface e com ações emergenciais, estruturantes e de autonomia, com mecanismos redistributivistas; sistema de comunicação e informação com eixo central para a construção da democracia; entre outros. Democratização enquanto ampliação da participação social nos mecanismos constitucionais e inserção nos mecanismos redistributivos e de proteção social redesenhados nos sistemas de garantia de direitos nas três esferas de governo.

A descentralização racionalizada é condição indispensável para favorecer a organização societária em torno de objetivos e interesses em comum, na direção de espaços de controle e de uma nova cultura política que avance nos processos de rompimento com a ideologia do favor (SCHWARZ, 1981) e o legado das práticas clientelistas e assistencialistas.

É consenso que a descentralização significa na atualidade um imperativo para a solução dos problemas e dilemas das cidades, diante do esgotamento do modelo político-administrativo tradicional em relação aos indicadores sociais. O que está em voga é a construção partilhada, quanto às atribuições e competências, de uma gestão de políticas sociais com sustentabilidade.

No entanto, há que se particularizar para fins analíticos, diante do novo pacto federativo, os processos de configuração do redesenho político-jurídico-

administrativo. As políticas sociais que compõem o tripé da Seguridade Social brasileira, bem como as políticas setoriais e por segmento, possuem especificidades quanto ao grau de descentralização e o nível de delimitação das atribuições das instâncias que compõe o sistema de gestão, fundamentalmente quanto às atribuições das esferas de governo e o impacto nos instrumentos de gestão e alcance social.

Todavia, persistem desafios na construção do redesenho político-administrativo, com participação popular, dentre os quais: a incorporação de demandas societárias na esfera pública; a complementariedade das unidades federadas, garantindo-se o princípio da autonomia; a ampliação da agenda política de negociações entre as diferentes instâncias do sistema descentralizado e participativo; o fortalecimento das identidades territoriais, respeitando as especificidades das regiões; a construção de mecanismos compensatórios de desequilíbrios e desigualdades estruturais, na perspectiva da equidade e da justiça social.

O novo pacto federativo e a construção dos processos de realocação de funções e recursos, num sistema cooperativo com partilha de poder, preconiza o reconhecimento das diferenças econômicas, políticas e culturais das regiões/localidades; os diferentes graus de civismo das forças sócio-políticas; e a consolidação de uma cultura política e administrativa voltada à consolidação dos direitos de cidadania.

No âmbito da política de assistência social, vale ressaltar que a execução de programas, de projetos e de ações requer a repactuação das atribuições e do cofinanciamento entre as esferas de governo, segundo a complexidade dos serviços e o porte dos municípios, em observância aos eixos de intervenção, às modalidades de atendimento, às realidades locais, regionais e estaduais e os indicativos da Política Municipal de Assistência Social conforme critérios de partilha.

Almeida (1995), ao considerar as peculiaridades dos processos de descentralização após a Constituição Federal de 1988, com ênfase na análise das estruturas cooperativas necessárias ao novo federalismo, afirma não ter ocorrido uma verdadeira política de descentralização no Brasil. Aponta que a assistência social foi a política pública que menos mudou, em relação às demais políticas sociais, do ponto de vista da distribuição efetiva de competências e atribuições, pela

insuficiente reforma e fragilidade política. Ressalta, como determinação que justifica tal assertiva, o fato da “importância do aparato federal da assistência como instrumento de patronagem e de negociação política entre a presidência da república, suas bases no Congresso e seus apoios nos estados” (p. 98).

Outros constrangimentos podem ser identificados nas análises sobre a descentralização político-administrativa no âmbito das políticas sociais, especialmente da assistência social: frágil definição de competências das três esferas de governo em relação às atribuições administrativas na gestão da política e na prestação de ações sócio-assistenciais; insuficiência técnica nos municípios para a elaboração dos instrumentos de gestão e regulação da prestação dos serviços; insuficiência orçamentária e financeira para a organização do sistema estadual e municipal; frágil produção de informações sobre os territórios, bem como reordenamentos necessários na rede existente, considerando indicadores sociais e diagnósticos; insuficiente suporte tecnológico; fragilidade na regulação da relação público/privada quanto à prestação das ações sócio-assistenciais, tendo em vista os níveis de complexidade, demanda social, peculiaridades territoriais e porte de municípios; baixo grau de civismo; dentre outros.

Análises mais recentes indicam, a partir também das peculiaridades em questão, diferentes processos de implementação de instâncias e procedimentos com reordenamento institucional, como as análises de Arretche (2000). Para a autora, conceitualmente o termo descentralização está centrado na definição de processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais, que se diferenciam quanto aos resultados obtidos nos processos descentralizantes.

Os constrangimentos, convertidos em desafios, são resultantes da própria dinâmica da estrutura econômico-social, dos procedimentos administrativos herdados, da cultura política brasileira, dentre outros aspectos. Não obstante, são típicos dos processos de ruptura com as práticas tradicionais no âmbito da gestão de políticas sociais e no próprio movimento de construção de uma cultura democrática e popular.

Para fins de análise sociológica da configuração da assistência social, tendo como eixo a descentralização político-administrativa quanto às alterações nas estruturas, atribuições e competências, torna-se fundamental uma aproximação do processo de sua constitucionalização articulada ao legado histórico da assistência

como prática filantrópica e residual, enquanto programa governamental. Exposição, esta, que considera a produção de regras de funcionamento e estruturas institucionalizadas de participação, bem como a dinâmica constituinte.

CAPÍTULO III

PRODUÇÃO LEGAL E REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em termos de formatação e redesenho político-administrativo, a assistência social no Brasil foi mantida com enfoque apenas residual até a década de 1930.²¹ Na Constituição Federal de 1934 são definidas diretrizes para o atendimento aos desvalidos, à maternidade e à infância. Na Constituição de 1937, no contexto do Estado Novo, são criados os institutos, associações e sindicatos, tais como: o IAPS (Instituto de Aposentadorias e Pensões), o SESC (Serviço Social do Comércio) e o SESI (Serviço Social da Indústria), com o objetivo de prestar, mediante auxílios, subsídios e subvenções do Poder Público, serviços assistenciais aos trabalhadores e seus familiares. Finalidade que comprova um privilegiamento social, por mérito: o trabalho.

O padrão de proteção social centralizador e com ações residuais no campo da assistência social vai se expandindo com uma maior intervenção do Estado, influenciado pelos efeitos do pós-guerra. No final da década de 1950, há um aumento do seguro desemprego e, na década de 1960, um aumento dos benefícios destinados à família. A educação e a saúde, gradativamente, serão atreladas à seguridade em função dos elevados custos destes sistemas. (COLIN e FOWLER, 1999).

²¹ É emblemático o posicionamento do Presidente Washington Luís quando considerava que a assistência social não se deveria ser uma preocupação do Estado, a não ser como problema de polícia. (SPOSATI, A. et al. 1992). Dimensão do Estado que permanece em uso quando da repressão a segmentos vulneráveis em situação de risco pessoal e social através do aparato policial militar

Para compreendermos a produção legal da assistência social, é importante apresentarmos o movimento de articulação e pactuação no processo da constituinte, quanto às forças que impulsionaram a composição sócio-institucional.

Alguns eventos e documentos produzidos foram fundamentais, como o relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, de maio de 1986. Para resgatarmos o processo embrionário que culminou na regulamentação constitucional da assistência social, SPOSATI (1991, p.37-42) sistematiza os chamados “atos históricos” fundamentais. Destacam-se:

- d) Estruturação da Secretaria de Assistência Social no Ministério de Previdência e Assistência Social, em 1986;
- e) Seminário Nacional promovido pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e a Superintendência Regional da LBA, em 1986;
- f) Seminário Nacional da Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação LBA de São Paulo, sobre a Assistência Social no Brasil, promovido em articulação com o programa de Estudos em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), realizado em 1986. O tema central era: “As Políticas Sociais da Nova República: transformações da Assistência Social no país”;
- g) I Simpósio de Assistência Social Pública – Região Sul, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e por instituições sociais do município. Foi realizado em 1986;
- h) I Encontro de Assistentes Sociais das Prefeituras de Santa Catarina, em 1987;
- i) I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, desencadeado pela Câmara dos Deputados, realizado em 1989.

Tais eventos/acontecimentos sinalizam as respostas ao contexto social, político e econômico, especialmente no interior da categoria de assistentes sociais brasileiros, mas que estão em consonância com a reorganização e ampliação da visibilidade da recomposição das forças sociais no cenário brasileiro.

A década de 1990, que é marcada por ajustes estruturais pautados na orientação neoliberal, com afirmação do paradigma da terceirização, privatização, anuncia a retração do processo de implantação da chamada “Constituição cidadã”.

“Palco principal da contra-reforma do Estado brasileiro”. (BEHRING, 2003, p.148). No processo de elaboração das Leis Orgânicas, a regulamentação da LOAS foi vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo, período marcado pelo clientelismo na administração da LBA e pelo *impeachment*.

Outros determinantes das protoformas da LOAS, são destacados por FOWLLER (2003, p. 36-38)

- j) I Seminário Estadual sobre Seguridade Social, promovido pelo Conselho Regional de Serviço Social – 4ª Região, Pernambuco. Foi realizado em 1990;
- k) Encontro de Entidades de Bem-Estar Social, de Pesquisa Social e das Ciências Humanas e Sociais. Promovido pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS). Realizado no Rio de Janeiro em 1990;
- l) articulação política da categoria de Assistentes Sociais em torno da imprescindibilidade de elaboração de Lei orgânica específica para a assistência social. O grupo foi desencadeado por profissionais da - Universidade de Brasília (UNB), profissionais de São Paulo; o Conselho Federal de Serviço Social; e outras entidades e intelectuais da área acadêmica;
- m) primeiro projeto apresentado ao Congresso Nacional, de autoria do Deputado Raimundo Bezerra, totalmente vetado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, sob a alegação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios nele previstos.
- n) I Seminário de Assistência Social, realizado em 1991 em Brasília, dando origem ao documento denominado “*Ponto de vista que defendemos*”, assinado pela categoria de assistentes sociais. *Tal documento subsidiou a elaboração de novo projeto de lei*. Mais uma vez, questões econômicas, sociais e políticas, que perpassavam o cenário nacional, retardaram seu trâmite no Congresso. Entre tais fatores, houve também manifestação do Procurador Geral da República no sentido de que o projeto deveria ter origem no Poder Executivo, e não no Legislativo, como ocorrera. A afirmada inconstitucionalidade decorreria da exigência de que

a iniciativa de leis que atribuem gastos e estruturam a administração pública é exclusiva do Poder Executivo; (FOLLER, 2003, p 36);

- o) em 13 de maio de 1993 a Procuradoria Geral da República ingressou com ação direta de inconstitucionalidade por omissão, já que haviam se passado mais de cinco anos sem que fosse aprovada legislação disciplinadora dos artigos 203 e 204, da Constituição da República. (Ação direta de inconstitucionalidade nº 877-3, de 13/05/93). (FOLLER, 2003, p. 36);
- p) realização de cinco Seminários Regionais, promovidos pelo Ministério do Bem-Estar Social, a partir de maio de 1993, os quais precederam a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho do mesmo ano, em Brasília. Desses eventos participaram representantes de entidades e organizações da sociedade civil, parlamentares, intelectuais, profissionais da área e a população em geral. O que foi produzido no evento foi incorporado no projeto de lei destinado a regulamentar a matéria. (idem);
- q) apresentação na Conferência de novo projeto de lei, pelo Poder Executivo, através do referido Ministério, “que se contrapunha quase que totalmente ao Projeto de nº 3.145, elaborado pelas entidades representativas de assistentes sociais e encampado pelo Deputado Eduardo Jorge” . Nas discussões da plenária o novo projeto foi reconstruído “artigo por artigo” e “aprovado na Conferência” (p.38);
- r) em 26 de agosto de 1993 a Presidência da República encaminha ao Congresso Nacional o novo projeto aprovado na Conferência, cuja relatoria foi atribuída à Deputada Fátima Pelaes. Segundo a sua exposição de motivos, o projeto “levou em consideração o compromisso histórico da assistência social contemporânea com o estatuto da cidadania, entendendo-se que aquela somente será um direito social à medida que extrapolar os limites de sua ação convencional”. (Exposição de motivos nº 70, de 13/07/93).(idem);
- s) o Presidente Itamar Franco sancionou a Lei nº 8.742 em 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e a publicou no Diário Oficial da União de 8 de dezembro do mesmo ano.

Antes de apresentarmos o significado da assistência social afirmada na Constituição de 1988 é importante analisarmos os destaques, enquanto traços característicos do campo, que apontam uma mudança significativa na área. Dos aspectos constitutivos do processo vale anotar que há uma presença expressiva de assistentes sociais, tanto na utilização de estratégias de pressão do legislativo e executivo, quanto na produção de textos, produção científica e dos projetos originais de lei.

A presença de assistentes sociais no campo emerge com o processo mesmo de afirmação da assistência social como responsabilidade do Estado, ainda que de forma residual e seletivista, a partir da década de 1930, contexto em que os conflitos sociais serão mais regulados na perspectiva do consenso. Os profissionais podem ser considerados como agentes que ocupam diferentes posições no interior do campo, na condição de: intelectuais ou especialistas; gestores governamentais; profissionais técnicos de entidades prestadoras de serviços; representantes de instituições que defendem direitos; e como representantes da categoria com elevado capital social.²²

3.1 A RELAÇÃO SINCRÉTICA ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

O Serviço Social surge no Brasil na década de 1930, no contexto de expansão do capitalismo na relação contraditória entre Estado e Igreja. A questão social é abordada como problema moral e religioso e a atuação profissional, com o processo de institucionalização da profissão, como mecanismo de alteração de comportamentos visando à integração social. Inscrito na divisão do trabalho o Serviço Social emerge da iniciativa de grupos e frações da classe dominante de formação doutrinária. O significado social da profissão na sua gênese é marcado pelo enfrentamento das influências do socialismo de vanguarda, com legitimidade para as ações do Estado reconhecido como instituição que deve intervir para o bem comum preservando a propriedade e regulando a relação entre as classes.

²² Até a reforma ministerial no início do ano de 2004, a pasta foi assumida por uma assistente social (Senadora Benedita da Silva) e tantas outras posições de gestores, especialmente municipais. O que é mais emblemático é a presença de assistentes sociais nos conselhos, o que poderá ser verificado no próximo capítulo.

O processo de racionalização da assistência social, nos marcos de um padrão de proteção social meritocrático com centralidade na capacidade do homem dignificar-se pela sua auto-determinação e realizar-se pelo trabalho, representa o terreno de gênese e profissionalização do Serviço Social.

O contexto sócio-histórico de profissionalização do Serviço Social apresenta os seguintes traços: organização e capilarização das inovações organizacionais produtivas e de gestão do trabalho, nos marcos da lógica fordista/taylorita; incremento do sistema de controle social pelo consenso com adoção, especialmente, de programas de recorte assistencial e políticas corporativas em resposta à organização do movimento operário emergente na década de 1920; afirmação de um Estado defensor da “harmonia social”, no bojo da cultura do Bem-Estar Social desencadeada pelo compromisso keynesiano, com adensamento do aparato institucional e adoção de procedimentos reformistas, no contexto da guerra fria, para controle do sindicalismo; difusão do americanismo para uma nova ética do trabalho disciplinado e do consumo; fusão entre burguesia e Igreja com crescimento do movimento leigo. (ABREU, 2002; MARTINELLI, 1995).

A incidência do positivismo no âmbito da formação profissional, após a década de 1940, provoca uma tecnificação do Serviço Social e mantém a perspectiva conservadora de ajustamento pela via da alteração das situações-problema vividas por indivíduos desajustados aos subsistemas. Com uma modalidade interventiva caracterizada pelo atendimento de ajuda psicossocial o assistente social atenderá à requisição social de adotar mecanismos integradores e reformadores de condutas desviantes, com base na viabilização de bens e serviços no enfrentamento da questão social via políticas sociais. Tal mediação ganha sentido de organização da cultura subalterna quando da incidência na dimensão universal.

A institucionalização profissional responderá à requisição histórica de composição dos processos de organização da cultura de segmentos subalternos por meio de práticas de ajuda psicossocial individualizada na junção teórico-metodológica do funcionalismo pragmático e da psicanálise; e da filosófica neotomista e liberal. Como substrato ético-político destacam-se os princípios:

neutralidade; auto-determinação e respeito à individualidade; e perfectibilidade da pessoa humana²³.

Como atividade reintegradora e ajustadora, através da inserção em programas sociais, de indivíduos que manifestam estados patológicos em relação ao código de conduta moral individual e familiar, o Serviço Social se situa como inerente à reprodução social. Com projeto profissional frágil (até a revisão crítica), a profissão apresenta componentes funcionais em sua identidade atribuída: função ideológica, de controle, e econômica, para a expansão do capital. (MARTINELLI,1995). Delineia-se um estatuto profissional de atividade prático-empírica que se explicita como uma

tecnologia de organização dos componentes heterogêneos da cotidianidade de grupos sociais determinados para ressitua-los no âmbito da mesma estrutura do cotidiano – o disciplinamento da família operária, a ordenação de orçamentos domésticos, a recondução às normas vigentes de comportamentos transgressores ou potencialmente transgressores, a ocupação de tempos livres, processos compactos de ressocialização dirigida, etc. (NETTO, 1992, p. 92).

A inserção da profissão na divisão social e técnica do trabalho nos marcos do capitalismo monopolista tem, portanto, uma relação embrionária com a assistência social nos marcos do sistema protetivo corporativo e traços residuais. Tendo a questão social como matéria prima, atuação do assistente social responde tanto às demandas do capital como do trabalho, podendo, pela mediação fortalecer um dos pólos no processo de reprodução das relações sociais.²⁴

Evidente que o Serviço Social, sob o risco da simplificação, não deve ser situado abstratamente como um “continuísmo” da prática filantrópica tecnicada. A conexão da profissão com a chamada questão social se evidencia concretamente nas peculiaridades do capitalismo monopolista (NETTO, 1992)²⁵.

A incidência da ideologia desenvolvimentista no Serviço Social intensificará a modernização tecnicista conservadora nas décadas de 1950 e 1960 com

²³ O espectro filosófico advém da influência das encíclicas Rerum Novarum (1891) e Quadragésimo Anno (1931)

²⁴ Questão social significa “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21).

²⁵ Por Lênin a categoria monopólio será afirmada no sentido da intensificação da concentração do capital articulada ao imperialismo. Marca, também, o incremento institucional do Estado no contexto de crise geral do capitalismo. (BEHRING, 1998; NETTO, 1992).

centralidade nos procedimentos de estímulo à participação, no sentido da adequação de grupos aos programas institucionais. Movimento que é localizado como constitutivo do projeto de expansão interventiva, especialmente no meio rural, capitaneado pelos Estados Unidos e pela Organização das Nações Unidas. O projeto faculta: dinamização do desenvolvimento capitalista; integração social nos programas governamentais; neutralização de movimentos emancipatórios.

O mesmo contexto histórico, sob influência da perspectiva da libertação adensada pela revolução cubana e movimentos progressistas, manifesta a organização popular com experimentos de processos sócio-educativos: Movimento de Educação de Base; Centros Populares de Cultura; e o Movimento de Cultura Popular. (ABREU, 2002). O golpe militar de 1964 reprimirá tais ações e imprimirá uma direção instrumental, com rigoroso regime de controle e punição em nome da ordem social, nos limites da expansão de alguns benefícios e ações assistenciais.

Até a década de 1960 o Serviço Social apresentava uma relativa homogeneidade nas “projeções interventivas” e não explicitava polêmicas de maior abrangência. Importante destacar que não comparecem elementos apenas de congruência com o projeto societário hegemônico, mas elementos de contestação nos marcos da reconceituação da profissão. (NETTO, 2001)

O fenômeno chamado de Movimento de Reconceituação do Serviço Social, num cenário de afirmação da superação do subdesenvolvimentismo,²⁶ vinculado no Brasil inicialmente com prevalência à modernização conservadora, é iniciado na década de 1960 quando a profissão aprofunda inquietações sobre o tradicionalismo reinante com grande incentivo monopolizador do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais.

Netto (1996) delimita três grandes direções da renovação do Serviço Social vertentes: a modernizadora, com maior influência do estrutural-funcionalismo, da Teria Geral dos Sistemas e da psicologia; vertente que reatualiza o conservadorismo

²⁶ O II Congresso Nacional de Assistentes Sociais realizado no Rio de Janeiro em 1962 tinha com tema central “Desenvolvimento Nacional para o Bem-Estar Social”. Em 1965 é realizado em Porto Alegre o I Seminário Regional Latino-Americano de Serviço Social com presença de assistentes sociais brasileiros, argentinos e uruguaios. Deste último encontro, especialmente, emerge a perspectiva modernizadora que será catalizada nos seminários de teorização do Serviço Social em Araxá (MG/1967), Terezópolis (RJ/1970). O expoente destacado para tal tendência é José Lucena Dantas. O deslocamento da perspectiva modernizadora começa a ser identificado nos encontros de Sumaré e alto da Boa Vista (RJ/1978, 1984) pelas temáticas da fenomenologia e dialética. (NETTO, 2001). A proposta fenomenológica será inaugurada por Ana Augusta de Almeida (1978)

através da fenomenologia e se coloca como alternativa à tradição positivista e ao pensamento crítico-dialético; e a intenção de ruptura através vertente marxista, com influência do marxismo estruturalista althusseriano, que se coloca na oposição crítica ao pensamento positivista conservador. A última direção dará a tônica, no bojo no pluralismo em relevo, no processo de afirmação do projeto de ruptura com aproximação da profissão às camadas populares.²⁷

A partir da década de 1980 a incidência dos pensadores marxistas como Gramsci e Lukács, contribui para uma resignificação da concepção de Estado, espaços institucionais e da própria profissão na divisão sócio-técnica do trabalho. Uma compreensão que, na leitura ontológica do ser social, situa as relações mediatizadas por instituições na relação singular, particular e universal. O projeto de ruptura com o Serviço Social conservador explicitou-se essencialmente no universo acadêmico com grande impulso através da produção científica. Os Congressos da categoria desde 1979, com o chamado “Congresso da Virada”, vem dando centralidade na consolidação da ruptura. Movimento que não encontra a mesma capilaridade no exercício profissional em relação às demais vertentes. (NETTO, 2001)

As entidades da base organizativa²⁸ da profissão tiveram um papel singular na direção hegemônica do projeto de profissão no Brasil com inspiração na teoria crítica, o que não significa a superação das raízes conservadoras na prática dos assistentes sociais. (NETTO, 1992).

Na esteira do pluralismo, o Serviço Social constrói um projeto profissional, organicamente vinculado a um novo projeto societário, que se posiciona em favor da equidade e da justiça social, na direção da universalização do acesso aos bens e serviços relativos às políticas sociais. Projeto que tem como substrato a perspectiva da ampliação e consolidação da cidadania. Um projeto que reclama uma

²⁷ Para a análise da construção da intenção de ruptura duas contribuições ganham relevo: o método de Belo Horizonte, entre 1969 e 1975, com destaque para Leila Lima Santos, e a produção teórica de Marilda Villela Iamamoto em 1982 que afirma o Serviço Social na lógica contraditória de reprodução das relações sociais. A intenção de ruptura é marcada por 03 momentos significativos: emersão, consolidação acadêmica e espraiamento sobre a categoria profissional especialmente através das entidades da categoria. (NETTO, 2001)

²⁸ Com especial destaque para Associação Brasileira de Serviço Social (ABESS) e Centro Brasileiro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social (CEDEPSS). A partir de 1998 tais entidades acadêmicas são substituídas pela Associação Brasileira e Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

democratização da sociedade através da socialização da participação política e da riqueza socialmente construída na direção de uma nova ordem societária.

O novo projeto se plasma e se explicita no Código de Ética dos Assistentes Sociais (1993), na Lei que Regulamenta a Profissão (reformulada em 1993), nas novas Diretrizes Curriculares (1996); na produção científica, especialmente a partir da década de 1980 e com maior expressão na década de 1990; e no protagonismo da profissão nas entidades da categoria, especialmente nos Conselhos federal e regionais, incidindo em outros espaços de participação como os conselhos de políticas públicas²⁹. Importante observar que, embora haja uma retomada na organização política em 1978 com a Comissão Executiva Nacional de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais em 1978 e a Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS) em 1983 (extinta em 1994 sob orientação da inscrição de assistentes sociais em sindicatos por área e atuação). O conjunto CFESS/CRESS assumirá com maior impulso a representação política nos diversos espaços participativos.

Os movimentos descentralizantes favoreceram um perfil profissional no âmbito da gestão de políticas social como pode ser observado no Artigo 4º da Lei 8662/93 que regulamenta a profissão no Brasil.

Constituem competências do assistente social:

I – elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto à órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II – elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil.

Particularizando a Assistência Social, é possível constatar a contribuição dos núcleos e centros de pesquisa da área, para o adensamento do capital social no campo.³⁰ Há, também, um destaque para a participação da categoria através das

²⁹ Os conselhos regionais foram criados em 1957 e serão reformulados em 1993 compondo o conjunto CFESS/CRESS.

³⁰ Podemos destacar os seguintes núcleos de investigação sobre o tema: Núcleo de Estudos Sociais em Políticas Sociais da Universidade Federal de Brasília – NEPPS, coordenado pela Professora assistente social Potyara Pereira, e coordenação de linha de pesquisa da pós-graduação pela Assistente Social Ivanete S. Boschetti; Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, com a Professora Sônia Draibe – NEPP; na Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, com a Professora Sônia Fleury Teixeira; Núcleo de Estudos Trabalho e Assistência Social (NETA) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com a Professora assistente social

suas entidades representativas, particularmente o conjunto dos Conselhos Regionais de Serviço Social e o Conselho Federal de Serviço Social, influenciando, sobremaneira, na formatação pactuada da LOAS.

A resignificação conceitual da assistência social como um direito e constitutiva da ampliação da cidadania, comparece no processo de consolidação de uma intelectualidade, especialmente no Serviço Social. Tal processo pode ser considerado como um elemento fundante dos mecanismos formadores das representações sociais em diversas áreas.

Francisco de Oliveira, no prefácio intitulado “Contra corrente” da obra “Brasil em contra-reforma: desentruturação do Estado e perda de direitos”, de Elaine Rossetti Behring, afirma:

O Serviço social há muito foi retirado do registro assistencialista pelos seus estudiosos e militantes que o colocaram, acertadamente, no terreno da política. Aliás, esse foi um movimento teórico-prático da maior importância: os que ainda são chamados de assistentes sociais constituem-se numa das categorias mais combativas e, por isso criativas, na política brasileira do último quartel de século. A categoria está em todos os conselhos de defesa e promoção de direitos sociais, numa incessante atividade. Deve-se dizer sem os assistentes sociais a criação e a invenção de direitos no Brasil não teria conhecido os avanços que registra. (2003, p. 15).

A partir de meados da década de 1987, muitos autores da área vão identificar a “assistência não mais como uma prática compensatória, a serviço do capital, mas como um processo de luta pela constituição e expansão dos direitos sociais dos trabalhadores” (MOTA in SCHONS, 1999). Nesta esteira, há uma repetição nos textos da perspectiva de superação do assistencialismo, da pulverização, fragmentação e sobreposição de serviços, programas e projetos. A construção da cidadania é afirmada como um processo do qual o assistente social é um dos agentes – pós-movimento de reconceituação do serviço social - estabelecendo-se

Heloísa Maria José de Oliveira; Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social na PUCSP, com as Professoras assistentes sociais Aldaíza Sposati, Maria do Carmo Falcão Maria Carmelita Yasbeck e Rachel Raichellis; na Universidade Federal do Maranhão, com a professora assistente social Maria Ozanira da Silva e Silva; no Paraná, com a professora assistente social Odária Battini, como consultora para a implementação de políticas sociais e com pesquisadora, inicialmente através da articulação entre a Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Ministério Público, Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos e Garantias Constitucionais, e atualmente através do Centro de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC) em articulação com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curso de Serviço Social, e Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curso de Geografia e Geomática.

uma ligação com um projeto societário em favor das classes subalternas e em defesa dos direitos sociais. (SCHONS, 1999)

O processo de re-significação da política transitará especialmente no âmbito do Serviço Social com forte crítica ao legado clientelista e com reconhecimento do caráter contraditório da Assistência Social no bojo da sociedade capitalista. “A assistência tem se constituído o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social” (SPOSATI et al 1985, p. 27)³¹.

“O assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à ‘carência dos indivíduos’. Não é lê, de per si, a exclusão. Esta se dá também nas políticas sociais das sociedades capitalistas desenvolvidas, uma vez que no limite, o conflito capital-trabalho permanece mantendo a desigualdade social”. (Idem, p. 31).

A ênfase, durante a década de 1980, na retomada da assistência social não como uma mera política ajustadora e imediatista remete a profissão ao reconhecimento da necessária reconstrução de se projeto profissional. “A nível da prática do assistente social esta superação implica ainda o desvelamento da assistência como instância de mediação inerente ao Serviço Social.” (Idem, p. 53).

A inserção do assistente social, embora se faça nas diferentes políticas sociais juntamente com outros profissionais, encontra expressão nas políticas específicas de assistência social. (Idem, p.59).

Para ilustrar o processo de profissionalização da assistência social no Brasil, com ênfase na inserção de assistentes sociais, abaixo apresentamos uma tabela de dados referentes à composição de profissionais de nível superior nas equipes dos órgãos gestores das grandes regiões do Brasil.

A pesquisa foi realizada com o objetivo de avaliar a implantação do sistema descentralizado e participativo, especialmente quanto a atuação dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, no processo de acompanhamento e controle das ações desenvolvidas.

³¹ Aldaíza de Oliveira Sposati coordena desde 1982 a linha de pesquisa assistência social pública no Brasil do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP. Coordena o Núcleo de Estudos de Seguridade Social e Assistência Social da PUCSP. É vereadora e Secretária Estadual da Assistência Social da Prefeitura de São Paulo.

Os questionários foram enviados a 3961 conselhos municipais e 27 conselhos estaduais. Do total 100% dos conselhos estaduais e 36,8 % dos conselhos municipais participaram da pesquisa.

TABELA 1 – ÓRGÃOS GESTORES MUNICIPAIS QUE POSSUEM PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR POR REGIÕES.

Profissionais	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ass. Social	88	65,7	322	88,5	97	84,3	433	92,5	332	93,0
Pedagogo	50	37,3	179	49,2	71	61,7	145	31,0	142	39,8
Psicólogo	35	26,1	97	26,6	50	43,5	196	41,9	174	48,7
Contador	28	20,9	132	36,3	46	40,0	132	28,2	117	32,8
Advogado	29	21,6	130	35,7	38	33,0	113	24,1	81	22,7
Economista	7	5,2	17	4,7	7	6,1	20	4,3	12	3,4
Sociólogo	9	6,7	25	6,9	3	2,6	20	4,3	13	3,6

Fonte: Ministério da Assistência Social – MAS. Pesquisa LOAS + 10, 2003

Na análise comparativa dos dados destacamos o número de assistentes sociais em relação às demais profissões. Aspecto relevante considerando o processo de institucionalização da política de assistência social no Brasil.

A síntese sobre a relação sincrética entre Serviço Social e Assistência Social, com ênfase na profissionalização, nos marcos do capitalismo monopolista oferece elementos para reconhecermos os nexos orgânicos de constituição do campo em questão. Importante ressaltar que tanto a Assistência Social quanto o Serviço Social guardam especificidades e particularidades, mas possuem uma relação contraditória que anuncia na trajetória da proteção social no Brasil uma similaridade nos traços fundamentais.

O aprofundamento da institucionalidade exige uma totalização do processo de produção legal no âmbito da Assistência Social, tendo sua emergência na constitucionalização e seu aprimoramento normativo-regulatório nas legislações subseqüentes.

3.2 DINÂMICA SOCIETÁRIA E PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO

No final dos anos de 1980 e durante os anos de 1990, especialmente, os direitos sociais serão regulamentados no Brasil em legislações específicas³², configurando um momento importante para a produção histórica de direitos de cidadania, no contexto de rearticulação dos movimentos sociais³³. De outra face, segundo Kauchakje (2003) “embora a inscrição em leis e a implementação de políticas seja o resultado almejado pelos movimentos sociais que demandam direitos, isso não é suficiente, pois a garantia do seu exercício e sua efetividade reside, principalmente, na mudança de valores e atitudes” (p. 63).

Se a consolidação, ampliação e efetividade dos direitos depende do exercício cotidiano através de práticas sociais que internalizam e exteriorizam princípios e valores éticos, na perspectiva da construção de uma sociedade inclusiva, há que se ressaltar alguns determinantes estruturais como a tradição autoritária e excludente, e, de outra face, o posicionamento de novos valores pautados no senso de justiça social com equidade, pelo reconhecimento da desigualdade em suas múltiplas expressões.

No campo dos direitos há uma necessária reciprocidade entre a base legal e o exercício cotidiano para sua efetividade, manutenção e ampliação. Processo que ganha materialidade através do exercício do poder social, na relação com outros poderes tradicionalmente instituídos. (BOBBIO, 1996)

A Constituição Federal estabelece que a gestão da política pública de assistência social deve seguir as diretrizes democráticas: descentralização; municipalização; participação. Dispõe o seu artigo 204,

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

³² Lei da Pessoa Portadora de Deficiência Física – Lei nº 7853/89; Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8069/90; Lei da Saúde nº 8080/90; Seguridade Social - Lei 8212/91; Previdência Social – Lei 8213/91; Lei de participação na gestão do SUS nº 8142/90; Lei da Assistência Social – Lei nº 8742/93; Lei da Política Nacional do Idoso – Lei nº 8842/94; Lei das Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9394/96; Lei da Educação Ambiental – Lei nº 9795/99; Na década seguinte: Lei da Pessoa Portadora de Transtornos Mentais e Redirecionamento do Modelo Assistencial em Saúde Mental- Lei nº 10216/01; Estatuto das Cidades – Lei nº 10257/01; Estatuto do Idoso – Lei nº 10741/03.

³³ Processo impulsionado pela organização política capitaneada pelas greves do ABC paulista (1977-78), criação do Partido dos Trabalhadores (PT).

- 1 - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social;
- 2 - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis.

A carta constitucional afirma a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, política de Seguridade Social e de caráter não contributivo. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) possibilitará um processo de reestruturação sócio-institucional com a descentralização político-administrativa, pelo estabelecimento de regras, afirmação de princípios e criação de instâncias a serem ocupadas pelos agentes sociais do campo em estruturação, com a dimensão de ser estruturante.

A assistência social é proclamada como um direito social, abrangido no item da Seguridade Social, que "compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social" (Constituição 1988, Título VIII da Ordem Social, Cap. II, art. 194)

A nova configuração sócio-institucional é formatada a partir do novo pacto federativo, especialmente com o processo de descentralização político-administrativa como um dos aspectos fundamentais para a municipalização.

3.2.1 Lei orgânica da assistência social: A produção das novas regras

A Lei de regulamentação, LOAS, no Cap. I, em seu art. 1º, define que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado.

É política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Estabelece princípios doutrinários e organizativos assentados na democratização e equidade; na descentralização e complementariedade entre poder público governamental e sociedade civil organizada.

São objetivos da assistência social: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas

portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (Art. 3º).

A LOAS institui benefícios eventuais e continuados para idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias de baixa renda.

O comando único deve caracterizar-se por um núcleo coordenador da política de assistência social em cada uma das instâncias de governo, com competências específicas – nos níveis de normatização, execução regional e local – num processo integrado, que garanta a unidade e continuidade das ações desenvolvidas na área. Deve, ainda, primar pela via única de financiamento como forma de viabilizar o controle social da aplicação dos recursos e da sua gestão.

À assistência social foi conferido o estatuto de política pública, “direito do cidadão e dever do Estado” compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. É realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, devendo ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, para garantir o atendimento às necessidades básicas.³⁴ Deve ser realizada “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento das condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais”, conforme o parágrafo único do seu Art. 2º.

Mais especificamente, o artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social, dispõe que as ações na área de assistência social serão “organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, [...] que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos atores envolvidos na área”.

Ademais, o artigo 8º, da mesma lei, estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social”.

Ainda, o artigo 11, do citado texto normativo, enfatiza que “as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e

³⁴ BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n. 233, 8 dez. 1993. Art. 1º e parágrafo único.

execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O significado de mínimos sociais atribuído à base legal da política, implica o acesso universalizado às políticas básicas, assegurando um patamar indispensável de sociabilidade. O que pressupõe a apropriação de bens e serviços essenciais à existência humana. Não se pode restringir os mínimos sociais ao enfrentamento da pobreza, sendo imprescindível o avanço da assistência social na garantia da sobrevivência, com enfoque estratégico no conhecimento; na inserção no mercado de trabalho, acompanhada do acesso às demais políticas sociais e à requalificação permanente; e na implementação da cidadania, baseada nos mecanismos institucionais redistributivistas de renda e de poder político, no bojo da cultura democrática popular.

A assistência social ganha uma nova forma de financiamento, constituída de um fundo público, formado por previsões orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais. A forma de repasse de recursos está condicionada à existência de Fundos nas três esferas de governos e serem controlados pela sociedade civil organizada.

Realiza-se, ainda, de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o que lhe atribui o caráter de intersectorialidade. Visa, também, ao provimento das condições para atender contingências sociais, a descentralização das ações, o incentivo à participação popular e à universalização dos direitos sociais, ofertando serviços com qualidade e eficiência.

Marcada pela transversalidade, a política tem como diretrizes fundamentais a descentralização político-administrativa; a participação da sociedade civil e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O eixo organizacional da assistência é historicamente caracterizado pela centralização, superposição de programas, aplicação descontínua e ocasional de recursos financeiros, fragilidade técnica, má qualidade na prestação de serviço a uma parcela significativa da população, aquela tida como marginal. Tais elementos não foram necessariamente superados pela afirmação da constitucionalização, especialmente com a descentralização, a partir da aprovação da LOAS,

considerando: os constrangimentos da descentralização; a cultura política assistencialista; e os traços de uma formação social patrimonialista com raízes profundas de desigualdades.

Assim, o funcionamento do sistema expressa não apenas regras, como também espaços sociais para a atuação de diferentes agentes sociais, nas instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS).

A reestruturação dessa política impõe ao Estado a tarefa de execução do reordenamento político-jurídico-administrativo, com a efetiva participação da sociedade civil, através dos Conselhos, nas três esferas, sendo estes reconhecidos como espaços institucionalizados de participação sócio-política.

A nova concepção de assistência social colide com o padrão de proteção social aplicado no Brasil, considerando: o modelo assistencialista adotado e a cultura patrimonialista local, com alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposição de competências, de estruturas e de usuários; acentuados desvios de público-alvo e de objetivos; fragmentação de demanda; pulverização dos recursos financeiros, humanos e institucionais; distanciamento entre os formuladores e executores das ações sócio-assistenciais os seus usuários; ausência de mecanismos de controle e de avaliação dos programas sociais; instabilidade e descontinuidade das ações e dos serviços prestados; desproporcionalidade dos interesses e influências do aparato burocrático, corporativo e privado em relação aos interesses e necessidades do usuário; e na definição e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado (DRAIBE, 1989).

A assistência social propõe a inclusão social de seus usuários nas demais políticas setoriais, nas redes de serviços e equipamentos sociais, considerando que o processo de exclusão social extrapola a noção de ausência de renda e riqueza. Destina-se a superar debilidades de certos segmentos, desfazer exclusões e garantir o acesso aos bens sociais, políticos, econômicos e culturais.

A ações sócio-assistenciais têm concretude material e imaterial na vida de indivíduos, grupos e coletividades através: da convivência familiar e comunitária; da capacitação profissional; do acesso aos programas de renda; da proteção especial às situações de risco.

Neste sentido, vale ressaltar que a assistência social se plasma, embora tenha especificidade, nas demais políticas setoriais considerando a transversalidade, por vezes frágil e pouco visualizada. Importante avançar, além do fortalecimento de mecanismos que melhor articulem a ação programática na gestão das políticas constitutivas da proteção social brasileira, a construção da especificidade da assistência social especialmente no que se refere às seguranças sociais.

A aprovação da LOAS significou um marco fundamental no processo de constituição do campo da assistência social, pela definição de mecanismos organizativos; institucionalização de regras para a inserção dos atores sociais nas instâncias; redefinição de competências e atribuições para as esferas de governo e sociedade civil organizada. Possibilita, portanto, a institucionalização de mecanismos de socialização e formação das concepções, estruturadas e estruturantes, nas instâncias que conformam espaços para a ocupação diferenciada de posições pelos atores sociais, com estabelecimento de uma luta concorrencial na defesa de interesses, característicos do próprio campo. Luta que pode ser visualizada pelas redes de relações ontologicamente intercambiantes.

Os conselhos são órgãos deliberativos, permanentes, normativos, paritários e possuem a atribuição fundamental de deliberar sobre a política, especialmente quanto ao plano e fundo de assistência social, nas três esferas de governo, e de fiscalizar a prestação de serviços na área.

No campo da assistência social, particularmente no Paraná, os fóruns são espaços construídos, especialmente por entidades vinculadas à prestação de serviços sociais, com menor incidência de entidades representativas dos movimentos sociais, para a elaboração de estratégias, formação de lideranças e encaminhamentos de reivindicações. São portanto, espaços abertos de sustentação política para a tomada das decisões no Conselho. (Artigo 16 da LOAS).

As conferências, que também ocorrem nas três esferas de governo, são as instâncias máximas, considerando o caráter avaliativo e propositivo de diretrizes a serem remetidas aos conselhos e órgãos executores da política de assistência social. (Artigo 18, inciso IV da LOAS).

Na constituição das instâncias do sistema descentralizado da assistência social comparece como elemento significativo o fato de terem sido adotadas medidas favoráveis à municipalização no Paraná entre 1987 e 1994. Em relação a

outros estados o Paraná possui um alto grau de descentralização, sendo “precursor da municipalização no plano nacional”. (ARRETCHE, 2000, p. 182).

Outros fatores podem ser identificados como mecanismos formadores da cultura na área – com capacidade de aglutina diferentes atores - e da dinâmica das instâncias constitutivas do campo, como: a formação de um Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT), que se encarregou pela implantação da LOAS no Paraná; e a constituição de Fóruns Microrregionais de Assistência Social, inicialmente¹² (doze).

Tais aspectos podem ser apontados como avanços, do ponto de vista da constitucionalização e da estruturação de instâncias estruturantes. Mas há que se considerar as determinações do legado tradicional na área vinculado à cultura política “O legado institucional da área assistencial é um conjunto disforme e desarticulado de ações, voltadas à distintos segmentos sociais desassistidos da fortuna e da sorte”. (ARRETCHE, 2000, p. 170).

O processo de produção legal da assistência social culminou com a LOAS, enquanto marco significativo na afirmação de princípios e diretrizes que ordenam novas regras instituídas para a conformação das instâncias do campo e ações. As legislações complementares, particularmente a Norma Operacional de 1999, representam mecanismos institucionais singulares para o adensamento da institucionalidade do campo da assistência social.

3.3 A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR: NOVAS INSTÂNCIAS E SIGNIFICADOS

A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB2/AS)³⁵, foi editada com o objetivo de “disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social”. É afirmada como um instrumento que, “não só discipline o fluxo de recursos e o processo de habilitação de Gestores Estaduais e Municipais, como também estabeleça competências das comissões e dos órgãos de controle social, que são os Conselhos de Assistência Social”.

A NOB/99 é o instrumento fundamental para normatizar a gestão e financiamento da Política Nacional de Assistência Social. A mesma, pautando-se nos princípios “da primazia da responsabilidade do Estado”; na “centralidade da

³⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIA. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 207, 16 de dezembro de 1998. **Norma Operacional Básica**

família para a concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos”; na descentralização político-administrativa, com comando único” e na participação da população”, através dos “conselhos, conferências e fóruns”, definiu algumas diretrizes centrais revestidas do caráter da transversalidade.

Neste sentido, a dimensão estratégica da política é explicitada, para fins de análise desta normativa, na proposição da “articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas com “estreitamento das relações entre Estado e organização da sociedade civil para a prestação dos serviços; promoção de ações integradas e convergentes; efetivação de amplos pactos entre Estado e sociedade”

As instâncias de decisão e negociação possuem competências diferenciadas, mas, conjugam a finalidade de constituição de espaços de gestão colegiada. Compete, particularmente aos conselhos de assistência social, nas três esferas de governo, garantindo-se a negociação e o consenso no interior do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social”: aprovação da política nas três instâncias, a normatização de ações no “campo da assistência social”; a fixação de normas; a concessão e atestado de filantropia; o zelo pela efetivação do sistema; a convocação das conferências; apreciação e aprovação da proposta orçamentária; a aprovação de critérios de transferência de recursos entre os três níveis de governo; estabelecimento de diretrizes para os planos anuais e plurianuais do fundo nas respectivas esferas; aprovação dos planos de aplicação dos fundos.

Dentre as novas atribuições previstas, o conselho passa a “controlar e fiscalizar os serviços prestados, integrantes dos planos, por todas as entidades beneficiárias nas áreas da educação, da saúde e de assistência social, cujos recursos sejam oriundos de imunidades e renúncias fiscais”. Tal estratégia de atuação conforma o delineamento do campo e sua inter-relação com outras áreas inerentes às políticas sociais, com relação aos mecanismos de controle, mediante ao estabelecimento de instrumentos de fiscalização; através de regras a serem seguidas pelos agentes representativos do campo, ocupando posições diferenciadas.

As comissões intergestoras possuem a prerrogativa de serem “ instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SDPAS”,

da Assistência Social: avanços para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

estabelecendo-se um fluxo entre os gestores da política e conselhos. Dentre as competências, destacam-se: habilitar e desabilitar estados quanto à condição de gestão estadual ou não, no caso a Comissão Intergestora Tripartite (CIT); e, habilitar e desabilitar municípios quanto à gestão municipal, no caso das comissões Intergestoras Bipartite. (CIB)”.

A atribuição em questão implica, portanto, a definição de mecanismos reguladores da gestão dos serviços assistenciais, sob a responsabilidade dos governos municipais e estaduais, quanto à gestão com centralidade no repasse de recursos, mediante critérios condicionantes. Regulação que passa pelas instâncias de pactuação e deliberação.

A NOB faz a previsão de procedimentos operacionais que interferem na dinâmica de funcionamento das instâncias do sistema e da produção dos instrumentos de gestão da política (plano e fundo), sob pena da desabilitação dos gestores, acionados como executores.

A redefinição das responsabilidades das três esferas de governo, baseadas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 desencadeia a organização de um sistema descentralizado com redesenho institucional que enfatiza a municipalização.

São competências do órgão gestor federal:

- t) coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social;
- u) articulação com os órgãos federais responsáveis pelas políticas sociais e econômicas de responsabilidade da União, como forma de promover a inclusão dos destinatários da assistência social;
- v) formulação da Política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, por intermédio da negociação e pactuação com as demais esferas de governo;
- w) co-financiamento da Política de Assistência Social;
- x) transferência automática de recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social;
- y) assessoramento técnico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social;

- z) desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção da equidade entre as regiões brasileiras;
- aa) promoção e fomento de estudos e pesquisas que subsidiem a regulamentação de critérios de transferências de recursos previstos na LOAS, a definição de padrões de funcionamento e a qualidade das ações;
- bb) avaliação de impacto e resultados da Política Nacional de Assistência Social;
- cc) implementação e gestão do Sistema Nacional de Informação na área de Assistência Social;
- dd) financiamento e gestão de programas de renda mínima de âmbito federal, e do Benefício de Prestação Continuada devido aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência;
- ee) formulação da política para a avaliação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
- ff) formulação de estratégias que permitam o acompanhamento e avaliação do BPC pelos gestores e conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social;
- gg) formalização e instalação da Comissão Intergestora Tripartite, a partir da indicação dos representantes dos estados e municípios;
- hh) estabelecer normas e procedimentos para o controle e fiscalização dos serviços prestados por entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo. (NOB/99)

São competências do órgão gestor estadual:

- ii) Coordenação Geral do Sistema Estadual de Assistência Social;
- jj) co-financiamento da política de assistência social;
- kk) proposição de critérios para a transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual;
- ll) formulação da Política Estadual de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação;

- mm) prestação de serviços assistenciais, cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado;
- nn) articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual, com vistas à inclusão dos destinatários da assistência social;
- oo) gestão das redes de assistência social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal;
- pp) desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social;
- qq) coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;
- rr) desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional;
- ss) articulação de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e/ou estadual;
- tt) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional;
- uu) desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos para a área de assistência social, em articulação com os gestores municipais;
- vv) elaboração do Relatório de Gestão;
- ww) elaboração do Plano Estadual de Assistência Social;
- xx) acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
- yy) formalização e instalação de Comissões Intergetoras Bipartite, a partir da indicação dos representantes dos municípios;
- zz) definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
- aaa) controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficiárias na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e de renúncias.(NOB/99)

Das competências do órgão gestor estadual quanto ao financiamento considera-se que há uma fragilidade na previsão do co-financiamento, uma vez que,

não há previsão de necessidade de vinculação via fundo. Nas competências do gestor federal tal previsão comparece como “transferência automática de recursos”. Muitos municípios vão desenvolver ações basicamente através de recursos federais.

No que se refere à responsabilidade da esfera estatal a previsão da prestação de “serviços cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços” pode significar uma redução da esfera estatal quanto não previsibilidade dos serviços de referência por grau de complexidade. O município, em contrapartida, tem uma ênfase na execução, considerando o imperativo da municipalização. No entanto, não há previsão de serviços básicos, conforme o porte do município. A rede constituída nos municípios acaba revelando a fragmentação, o focalismo e outros vícios anteriores à LOAS por falta de regulamentação e incorporação das demandas territoriais.

Segundo a NOB/ 99 ao gestor municipal cabe:

- bbb) coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social;
- ccc) co-financiamento da Política de Assistência Social;
- ddd) formulação da Política Municipal de Assistência Social;
- eee) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;
- fff) execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
- ggg) definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
- hhh) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social;
- iii) articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal e com as demais instâncias de governo;
- jjj) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
- kkk) coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;
- lll) coordenação da elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito;

- mmm) avaliação e acompanhamento do Benefício de Prestação Continuada;
- nnn) elaboração do Relatório de Gestão;
- ooo) elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- ppp) desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos para a área de assistência social;
- qqq) controle e fiscalização dos serviços prestados por entidades beneficiárias nas áreas da educação, saúde e assistência social. (NOB/99).

As competências vinculadas à coordenação do Sistema Municipal de Assistência Social se repetem, em relação ao gestor estadual, considerando a área de abrangência quanto à descentralização, mas não são suficientemente normatizadas no que se refere aos procedimentos na constituição da rede prestadora de serviços. Aspecto que fragiliza a homogeneização (sem prejuízo da garantia das especificidades) dos serviços a serem hierarquizados e procedimentos a serem adotados com objetivo de atingir padrões de qualidade, com eficácia e alcance social.

A fragilidade na normatização pode ser verificada nas competências quanto à previsão genérica da interferência do gestor na rede: “organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social” e “definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados”.(NOB/99).

A análise sobre as competências do gestor municipal é reveladora de desafios importantes no processo de construção das municipalidades, especialmente diante de alguns constrangimentos típicos do movimento descentralizante brasileiro: formação social patrimonialista, pautada na cultura da dádiva, do favor e do mando, com a imagem de uma cidadania atribuída e não conquistada (SALES, 1994); existência de traços de um padrão protetivo fragmentado, corporativo, focalista e descontínuo; existência de uma burocracia centralizadora e ineficiente; irresponsabilidade fiscal; baixa qualificação profissional; inércia institucional, com pouca capacidade local na oferta de bens e serviços (MELO, 1996) e tendência à auto-preservação (ARRETCHE, 2000).

Elementos que se confirmam em alguns dos aspectos apontados pelos municípios do Paraná, através dos relatórios de gestão, sistematizados no Relatório Estadual de Gestão, referente ao exercício de 2002.

- dificuldades gerenciais e operacionais por parte dos municípios, embora todos possuam conselhos e fundos, o que reforça a necessidade de uma ação voltada à instrumentalização para a gestão municipal da Assistência Social; que envolva processos de assessoramento técnico, teórico, operativo e metodológico, para o efetivo exercício do papel da referida instância e para o gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social;
- desconhecimento das estruturas dos Conselhos Municipais e dos fundos de forma mais próxima, descentralizada, e que permita a identificação de possíveis limites e dificuldades, que subsidiem o desencadeamento de ações de enfrentamento;
- insuficiência de apoio físico-operacional, financeiro e técnico para o funcionamento dos Conselhos Municipais;
- rede de serviços e quadro funcional, ainda, insuficientes, e com necessidade de maior capacitação para o atendimento da demanda e para a execução dos programas, projetos e serviços, bem como a deficiência na qualificação profissional;
- dificuldades na efetivação da intersectorialidade da assistência social com outras políticas, ocorrência ainda da gestão dessa política por instituições não governamentais, o que fere o comando único e a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução e coordenação;
- necessidade de implementação do processo de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por parte dos gestores e conselhos municipais;
- imperativo para o desencadeamento de amplo processo de reordenamento institucional;
- indefinição de critérios de partilha de recursos, de modo a evitar a prática de pulverização;
- reversão da sobreposição de serviços, estabelecendo as atribuições por esfera de governo, definindo os critérios e o fluxo fundo a fundo para repasse dos recursos financeiros. (Relatório de Gestão. SETP, 2002).

São considerados destinatários da política de Assistência Social os “segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e bens e serviços produzidos pela sociedade, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária” (NOB/99)

Reconhecendo a formação social brasileira, quanto a cultura política e as relações de sociabilidade, podemos considerar que os direitos não estão suficientemente concretizados e enraizados na cotidianidade das relações. Prevalece a naturalização das injustiças sociais - sendo a pobreza e a miséria uma de suas expressões mais cruéis (TELLES, 2000; YASBEK, 2001).

A complexidade apontada tem na sua oposição, ou como elemento contraditório constituinte, o movimento inclusivo de demandas identitárias dos

segmentos sociais por direito à igualdade com processos agregados de exclusões fundamentados na diferença assentada, no gênero, na identidade sexual ou ético-cultural ou necessidade específica. De forma que, a desigualdade social é agravada e aprofunda exclusões por “diferencialidades”. Igualdade que reconhece o conflito, o contraditório e a ampliação da tolerância, sem homogeneizar as relações. (KAUCHAKJE, 2003).

As prioridades de inclusão nas redes de serviços são definidas com base nos estados de vulnerabilidade pessoal e social que colocam em risco pessoas e grupos. As condições de vulnerabilidade são delimitadas no ciclo de vida ³⁶; condição de desvantagem pessoal resultante de deficiência ou de incapacidades³⁷ enquanto impeditivos para o exercício das atividades consideradas normais, face os contextos sócio-culturais; “situações circunstanciais e conjunturais”.

A NOB/99 não especifica as situações conjunturais e circunstâncias que oferecem risco aos indivíduos. Apenas exemplifica, sem uma distinção conceitual entre vulnerabilidades e segmentos: “como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças e idosos e mulheres vítimas de maus tratos”. (NOB/99)

A falta de especificidade da margem à fragilidade da política quanto à delimitação dos eixos de ação programática e à tendência à incorporação de demandas residuais e emergenciais. De outra face, uma tendência de atribuição da assistência social o papel de superação de todo o legado assistencialista e cultura política tradicional brasileira vivida por grande parte da população.

O Artigo 2º da LOAS define como objetivos da assistência social
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;

³⁶ Predominantemente crianças de 0 a 06 anos e idosos acima de 60 anos. Lei 8842 de 04 de janeiro de 1994.

³⁷ Deficiência “representa qualquer perda ou anormalidade de estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica”. Incapacidade “corresponde a qualquer redução ou falta de capacidade para exercer uma atividade de forma, ou dentro dos limites considerados normais para o ser humano”. Organização Mundial de Saúde (OMS), 1989, pp 35-37.

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 sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento à pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos.

O artigo em questão incorpora, no processo de pactuação da formatação legal, como população destinatária da política demandas tradicionalmente atendidas com um recorte de segmento, especialmente: pessoa portadora de deficiência; idosos; e crianças e adolescentes. Pessoa portadora de deficiência em tratamento para habilitação e reabilitação, por exemplo, deveria ser atendida na rede de serviços da política setorial da saúde, bem como os serviços para atendimento de crianças no ensino fundamental (creches) deveriam ser reordenados e incorporados pela política de educação.

A partir das previsões de enfrentamento à pobreza, garantia dos mínimos sociais e universalização dos direitos, a NOB/99 avança, embora com limitações quanto a centralidade na vulnerabilidade, uma vez que especifica ora segmento, ora situação de vulnerabilidade pessoal e social.

O papel da política de assistência social quanto à mediação entre políticas sociais afins, consubstancia-se na produção de mecanismos inclusivos em rede com dimensões: emergencial; de construção de autonomia; e redistributivos. Caráter que pode ser mais frágil considerando o legado de redes de serviços pautadas nos segmentos e na institucionalização, com debilidades na garantia das ações em interface e no fluxo de atendimento na perspectiva emancipatória, tendo em vista as funções preconizadas.

Na NOB/99, a partir do imperativo da “articulação com as demais políticas públicas, na construção de projetos integrados de atenção aos segmentos da população excluídos dos bens e serviços produzidos na sociedade”, são definidas funções “distintas e complementares”. Inserção: forma de inclusão dos destinatários nas políticas sociais básicas; Prevenção: apoio às situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão saia do patamar de renda atingido ou perca o acesso no sistema social; Promoção: promover a cidadania, eliminando relações clientelísticas, fragmentação e desorganização dos destinatários; Proteção: ações

de redistribuição de renda direta ou indireta às populações excluídas e vulneráveis socialmente. (Idem).

O descritivo das funções demonstra uma centralidade na vulnerabilidade social, especialmente pelo não acesso aos bens econômicos que desencadeia exclusão social e pobreza. A normativa é imprecisa quanto ao desencadeamento de um reordenamento das redes através de uma definição de serviços assistenciais básicos continuados, na articulação com benefícios, programas e projetos³⁸, que contemplem a finalidade de atendimento: às situações de risco pessoal e social; a elevação dos patamares de sociabilidade; o enfrentamento da pobreza com construção de autonomia.

A LOAS e a NOB/99 explicitam as regras a serem jogadas no campo da assistência social delineando fluxos, procedimentos; prerrogativas e competências instituídas para o funcionamento das instâncias formais e informais, ocupadas pelos sujeitos com diferentes posições quanto às práticas sociais voltadas à gestão, à participação sócio-política e à produção de saberes. Práticas que produzirão a construção da esfera pública na normatização das ações de caráter continuado e temporário e nos direcionamentos políticos conforme a dinâmica dos grupos em relação, que mesmo em desacordo quanto à agenda construída no âmbito da política produzem, na lógica da subversão e conservação pelo consenso, reproduzem o próprio campo.

O desenho do *campo da assistência social evidencia, portanto, um espaço social, construído a partir da descentralização político-administrativa, estruturado em instâncias com diferentes níveis de interferência na produção das regras e no exercício das competências.*

³⁸ Benefícios de Prestação Continuada: um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 anos, sem condições de prover a própria manutenção; Benefícios Eventuais: auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal não ultrapasse um quanto do salário mínimo (artigo 22 da LOAS); Serviços Assistenciais: atividades continuadas voltadas às necessidades básicas “com prioridade à infância e à adolescência em situação de risco” (NOB/99); Programas: ações integradas e complementares “com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”. (Idem); Projetos de Enfrentamento à Pobreza: “investimento econômico-social nos grupos populacionais em situação de pobreza, a fim de subsidiar as iniciativas que lhes garantam meios para melhoria das condições de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.” (Idem)

3.4 BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Após dez anos de implementação da LOAS a tônica, nas diversas instâncias do sistema, passa a ser a construção do Sistema Único de Assistência Social no que se refere à produção de novas regras no campo quanto: à especificidade, transversalidade, financiamento, organização e gestão. Processo que passa a ser coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, especialmente após a IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Esta iniciativa traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, e denota o compromisso do Conselho Nacional de Assistência Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (...) Estamos muito empenhados em estabelecer políticas, inclusive temos a perspectiva prioritária de implantar o Sistema Único de Assistência Social para integrar o governo federal com os estaduais e municipais em uma ação comum. Com isso vamos impedir políticas de protecionismo, buscando as estabelecidas através de normas jurídicas universais. ³⁹ (MDS, p. 5).

Essencialmente, a organização da gestão e do financiamento da assistência social no Brasil deverá resultar na redefinição da vinculação constitucional de receitas por esfera de governo (movimento encaminhado pelo legislativo, com acompanhamento do executivo); na unificação e padronização das ações sócio-assistenciais; na reorganização dos fluxos e competências das três esferas de governo e demais instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo; na previsão de padrões de qualidade dos serviços sócio-assistenciais prestados por entidades governamentais e privadas, sem fins lucrativos.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) significa a regulação estatal de serviços sócio-assistenciais prestados nos municípios e estados, constituindo um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios. A gestão unificada do sistema visa a integralização de ações, padronização de critérios de qualidade e hierarquização das ações sócio-assistenciais, conforme o grau de complexidade e o

³⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social. Brasília**, setembro de 2004.

porte do município⁴⁰. Movimento que supõe um amplo processo de pactuação entre as esferas de governo e das instâncias do sistema descentralizado.

Enquanto sistema unificado regula a organização que abrange todos os entes federados quanto ao oferecimento de serviços, benefícios sociais e programas e projetos no campo da assistência social, tanto os de caráter permanente como os eventuais. Para tanto, deve reordenar a rede prestadora de serviços, de iniciativa pública e privada. A institucionalização de novas regras demonstra um aprimoramento da capacidade regulatória do campo quanto ao acesso e permanência no mesmo. Aspecto que pode ser identificado na Política Nacional, em sua primeira versão.

As organizações específicas de assistência social matriculadas nos órgãos de gestão estatal de assistência social, bem como aquelas organizações credenciadas para prestar serviços de assistência social, mesmo que não específicas de assistência social (de acordo com as respectivas áreas de funcionamento), e, principalmente aquelas que contam com o “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS”, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, são parte do SUAS, devendo adotar em seu funcionamento as normas estatais de regulação da política de assistência social, uma vez que, tal reconhecimento público lhes dá condição de usufruir de isenção, concessões, permissões, convênios, subvenções, vínculos de parceria com a gestão estatal. (SPOSATI, in Concepção do SUAS. MDS).

Considerando a previsão de reordenamento da rede conforme a complexidade dos serviços e o porte dos municípios, o aspecto regulatório mais relevante é a definição dos serviços a serem oferecidos à população usuária de forma universalidade quanto ao acesso.

Todos os municípios de grande, médio e pequeno porte, deverão ofertar serviços de proteção social básica, cuja a função prioritária é a de promover atenção às situações de vulnerabilidade apresentadas e prevenir situações de potencial risco pessoal ou social, contribuindo para a inclusão social e a autonomia das famílias, seus membros e indivíduos, bem como para a redução dos seus índices de eventos. (Política Nacional de Assistência Social –versão preliminar, 2004. MDS)

A relação entre o público e o privado no âmbito da assistência social deve ser regulada a partir da reestruturação dos eixos de proteção social, básica e especial,

⁴⁰ Conforme a política nacional a divisão dos municípios por porte obedece o seguinte critério: Municípios de pequeno porte 1: até 20.000 habitantes (cerca de 5.000 famílias); Municípios de pequeno porte 2: 20.001 até 50.000 habitantes (cerca de 5.000 à 10.000 famílias); Municípios de médio porte: 50.001 até 100.000 habitantes (10.000 à 25.000 famílias); Municípios de grande porte: 101.000 à 900.000 habitantes (cerca de 25.000 à 250.000 famílias; Metrôpoles: mais de 900.000 habitantes (média superior à 250.000 famílias).

garantindo-se a matricialidade familiar e suas relações comunitárias e societárias. Compreendendo-se que a família, independente dos arranjos ou modelos, é a mediadora das relações de sociabilidade.

A assistência social deverá, segundo a proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 22 de setembro de 2004, ser organizada em eixos de proteção que diferenciam-se pela complexidade de ações exigidas, tendo com base a vulnerabilidade e o risco pessoal e social, de modo a garantir a provisão de acessos a bens materiais e a serviços sócio-educativos na perspectiva da reconstrução da autonomia e do protagonismo dos usuários.

A proteção social básica tem um caráter preventivo de situações de risco, por violação de direitos, com centralidade “no desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. As ações sócio-assistenciais prestadas neste eixo protetivo “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 (discriminação étnica, étnica, de gênero ou por deficiência, dentre outras)”. (MDS, 2004, p. 20).

Os serviços de proteção social básica deverão ser prestados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que possuem base territorial em áreas de maior vulnerabilidade social para a execução, organização e coordenação da rede de serviços sócio-assistenciais. Visa a orientação e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário⁴¹.

Considerando a complexidade da questão social quanto às suas expressões e os processos de exclusão que acentuam condições de vulnerabilidade, ocasionando situações de risco pessoal e social, a política delimita a organização do eixo de proteção social especial: média e alta complexidade. As demandas por ações específicas e gerais requisitam ações de atenção sócio-familiar com reestruturação dos laços afetivos e de sociabilidade na direção da construção de perspectivas de autonomia.

⁴¹ Exemplos de serviços de proteção básica: Programa de Atenção Integral às Famílias; Projetos de Geração de Trabalho e Renda; Centros de Convivência; Serviços Sócio-Educativos e incentivo ao protagonismo; Centros de Informação de educação e trabalho; Inclusão em programas, benefícios e serviços sociais das três esferas de governo.

As modalidades de atendimento assistencial no eixo de proteção social especial destinam-se às famílias em indivíduos com direitos violados, tais como: abandono; conflito com a Lei; negligência; maus tratos; abuso e exploração sexual; situação de rua; situação de trabalho infantil; entre outros. Neste sentido, os serviços de proteção social especial devem estabelecer a interface com o sistema de garantia de direitos.⁴²

Os serviços de média complexidade estão voltados às situações de violação de direitos de famílias e indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Os serviços de alta complexidade, por sua vez, visam o atendimento integral a famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando serem retirados do núcleo familiar e/ou comunitário.

A política nacional sinaliza uma regulação de fluxos (de entrada e saída) de atendimentos padronizados quanto às terminologias das modalidades para fins de universalização de acessos, co-financiamento e cobertura de demandas territoriais.

“Neste contexto, as entidades prestadoras de serviços integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos aos usuários da assistência social”. (MDS, 2004, p.32).

Foram registrados avanços significativos nos dez anos de implantação da LOAS no Brasil. Todavia, alguns limites são observados e podem ser enfrentados pela adoção de novos mecanismos regulatórios. A rede (público/privada) apresenta ainda, de forma geral, uma tendência à fragmentação, ao focalismo e a desconsideração das demandas territoriais. Aspectos que são ad1ensados pelo legado filantrópico da ação das entidades. A redação da Política Nacional de Assistência Social apresenta uma tendência de resgate do papel de primazia do Estado e atuação em alguns processos geradores dos constrangimentos do movimento descentralizante desencadeado, como a pulverização, sobreposição de ações, frágil sistema de avaliação e monitoramento.

⁴² Exemplos de serviços: média complexidade – orientação e apoio sócio-familiar; plantão social; abordagem de rua; medidas sócio-educativas em meio aberto (adolescentes em conflito com a lei); alta complexidade – atendimento integral institucional; casa lar; república; casa de passagem; família substituta e acolhedora; medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade.

“Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, organizações governamentais e, ou, organizações não governamentais, transitem do campo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos”. (MDS, 2004, p. 33).

O levantamento de tendências e situações de riscos pressupõe a previsão e garantia de seguranças sociais alicerçadas aos usuários, por meio da estruturação e/ou reordenamento de uma rede de atendimento organizadas nos territórios, com diferentes referências (local/regional) correspondendo às situações de vulnerabilidade e risco.

A previsão da centralidade (para a gestão da política) da territorialidade exige o desenvolvimento de tecnologias e instrumentos que sejam capazes de realizar o diagnóstico territorial e efetuar reordenamentos necessários, considerando potencialidades locais/regionais e aspectos culturais e sociais.

As seguranças previstas se complementam em: segurança do convívio familiar e comunitário com inclusão nas políticas sociais; da acolhida (familiar ou institucional integral) a indivíduos em situações de: abandono, negligência, migração, entre outros; provimento quanto ao acesso ao rendimento e aos bens e serviços, considerando situações de vulnerabilidade decorrentes, por exemplo do empobrecimento, do ciclo de vida, da necessidade especial, da etnia, do gênero, dentre outros.

A oferta da proteção social e especial, com evolução de eficiência, eficácia e efetividade, a usuários em situação de maior risco social, deverá estar sustentada na perspectiva de um movimento inclusivo de demandas por direitos que possibilite o acesso a bens sociais, econômicos, culturais e políticos, visando a superação das relações de estigmatização e subserviência. De forma que, a definição dos serviços não deverá se pautar unicamente no segmento (idoso, criança e adolescente e pessoa portadora de deficiência), mas nas situações de vulnerabilidade pessoal e social, com centralidade na família.

O reordenamento assentado em diretrizes de universalização de acessos territoriais, participação popular descentralizada e na primazia da responsabilidade do Estado, não deve prescindir da adoção de alguns procedimentos necessários, considerando algumas fragilidades, na gestão da política com efetivação das funções e competências:

- rrr) construção da especificidade da assistência social e identificação das ações em interface em relação às demais políticas sociais setoriais;
- sss) construção de articulações interinstitucionais, com ações regionais de referência no sistema de consórcio intermunicipal para serviços de maior complexidade;
- ttt) identificação dos riscos sociais e estruturação dos serviços sócio-assistenciais básicos, a serem ofertados localmente;
- uuu) identificação do custo dos serviços para a padronização da oferta e alteração nos critérios de financiamento com definição de pisos de atenção com base na capacidade de atendimento e não mais no atendimento per capita;
- vvv) previsão de programas, projetos e benefícios redistributivos, de construção da autonomia e do protagonismo;
- www) estruturação da sistemática de avaliação de impacto com base no diagnóstico social e territorial para a identificação dos processos geradores das exclusões;
- xxx) adoção de medidas preventivas e de redução das situações de risco social e pessoal;
- yyy) adoção de medidas de promoção social com acompanhamento da trajetória dos usuários nos processos de inclusão social, com reordenamento dos fluxos e atuação finalística na perspectiva da construção de alternativas de autonomia com protagonismo.

Assim, a gestão da política deverá, através de ações de aprimoramento da gestão, investir na capacidade de diagnóstico territorial com estruturação de programas, projetos, serviços e benefícios que possibilitem ações com níveis diferenciados: emergenciais, de construção de autonomia e desenvolvimento e estruturantes para o desenvolvimento local e regional.

Este marco tem como elemento central a ser destacado a dimensão regulatória na produção de regras, no fortalecimento dos espaços significativos para o exercício do poder e da dinâmica entre atores que reforçam e constroem a institucionalidade da política de assistência social no Estado do Paraná. Atores que vão se constituindo sujeitos sociais não apenas pela potencialidade das instâncias

de participação do campo, como também pela dimensão políticas constitutivas dos
seres sociais políticos.

CAPÍTULO IV

A INSTITUCIONALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ

A implementação da LOAS no Brasil desencadeou processos de reorganização institucional, pela formatação de novas regras e reconfiguração de poderes, e construção de instâncias de inserção dos diferentes atores inseridos no âmbito da assistência social com diferentes posições, interesses e trajetórias de vida (algumas se confundem com a própria história da política).

Pensar a formação do campo da assistência social no Brasil, e a sua relação sincrética com a filantropia e o campo político exige um recorte de particularidade: no caso o experimento paranaense. As primeiras aproximações sobre o objeto em estudo nos levou a considerar que a dinâmica do campo é reveladora de *mecanismos agregadores, pela proximidade de interesses, de atores sociais em oposição ao legado assistencialista (enquanto significante do real)*. Daí a importância dos aspectos jurídico-normativos. A densidade simbólica formada tem sido construída a partir das práticas sociais dos agentes do campo, diferenciadas quanto aos graus de capitais.

Este capítulo tem por objetivo a reconstrução do processo de implementação da LOAS no Paraná, considerando os olhares de alguns agentes significativos, porque investidos de poder, exercem mandato de conselheiros na instância deliberativa e fiscalizadora da política de assistência social, e possuem trajetória no processo resignificado em quatro grandes marcos.

4.1 A formação do campo e os Significados atribuídos

A explicitação dos significados acerca da constituição da assistência social no Paraná nos remete a uma análise que demarque as posições dos sujeitos no espaço

social, considerando a inter-relação entre as dimensões objetiva e subjetiva. As representações manifestam sistemas de esquemas duradouros e transponíveis de percepção, apreensão do real e ação. As operações de produção das práticas e de apreciação e percepção das mesmas explicitam as posições sociais diferenciadas. Revela uma diferenciação econômica, social, étnica, religiosa, dentre outras. (BOURDIEU, 1990).

Do ponto de vista metodológico objetivamos, nesta aproximação organizar o universo simbólico dos sujeitos de pesquisa no sentido de oferecer elementos que demonstrem a relação indissociável entre o significante explicitado e as *diferencialidades a partir dos capitais agregados, das trajetórias construídas e posições ocupadas*. Portanto, uma análise que não considera a produção do espaço social como uma somatória de indivíduos, mas uma relação, diferenciada pelas posições, revelando *desigual acúmulo de capital*, entre as dimensões: individualidade e sociabilidade; singularidade, particularidade e generaticidade.

A linguagem nos possibilita apreender os significantes, constitutivos do imaginário dos sujeitos, enquanto universo de signos simbólicos, construídos em suas trajetórias e que se objetivam em suas práticas (numa dialética de reciprocidade saber/agir).

Nos próximos itens abordaremos o perfil dos sujeitos de pesquisa na primeira aproximação da pesquisa empírica, apresentando: forma de representação no CEAS; formação e ocupação (principais atividades); grau de civismo, quanto à densidade de participação sócio-política; avaliação quanto aos fatores que obstaculizam e avanços no âmbito da assistência social.

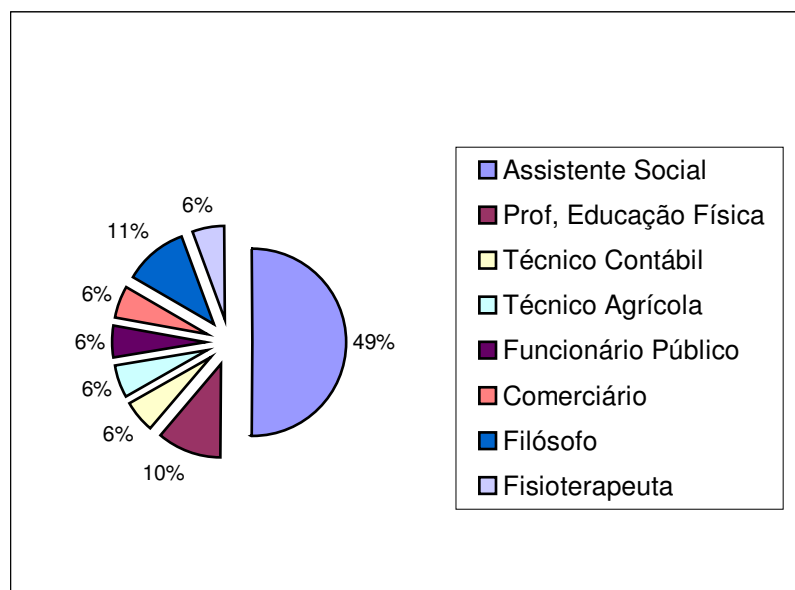
4.1.1 Perfis, posições no campo e os sentidos sobre a assistência social

A análise sobre a posição dos sujeitos de pesquisa no campo possibilita algumas inferências relativas ao perfil dos mesmos com ênfase nas trajetórias e graus de civismo (densidade de participação sócio-política) relacionados aos significados sobre assistência social.

Do total de conselheiros governamentais e não governamentais a maioria, são assistentes sociais e desenvolvem atividades de gestores, assessores ou técnicos em órgãos gestores ou entidades prestadoras de serviços.

Do total de conselheiros estaduais de assistência social, o que representa 30 membros sendo 15 governamentais e 15 não governamentais, além dos 15 suplentes da representação não governamental, 18 conselheiros responderam os questionários encaminhados (10 governamentais e 08 não governamentais).

GRÁFICO 1 – PROFISSÕES EXERCIDAS



FONTE: Pesquisa de campo 2004

A inserção da categoria é considerada uma situação de prestígio e domínio conceitual para alguns; de outra face, com menor incidência dada à representação majoritária de assistentes sociais, uma situação de corporativismo.

Para exemplificar, o que facilita a participação da assistente social no conselho é o fato de *“ser profissional da área e ter participado desde o início da implantação e implementação da LOAS no Estado do Paraná”* (não gov/CRESS).

Para o conselheiro não governamental que representa o segmento prestadores de serviços, o que dificulta a sua participação no conselho é o *“desconhecimento de alguns termos e assuntos específicos da Assistência Social.”* (professor/não gov/ABEC). Aspecto também reconhecido por um conselheiro governamental, uma vez que o único fator que dificulta a sua atuação no conselho é *“não ser assistente social”*.

No reconhecimento da prevalência técnica é ressaltada pelo conselheiro governamental, que possui formação em filosofia, que há uma *“compreensão*

técnico-burocrática da política pública de assistência social que a vincula mais ao cumprimento da legalidade e menos como um processo político pela conquista de direitos por parte de quem dela necessita”

O mesmo conselheiro afirma a importância da constituição de espaços mais plurais: *“integração com outras áreas que dêem concretude aos chamados mínimos sociais (trabalho, segurança alimentar, habitação, saúde, urbanização, cultura e lazer) e parcerias com outros profissionais que não assistentes sociais”*

A inserção dos profissionais com posição de domínio simbólico e técnica é reconhecida como constitutiva do protagonismo político pelo conselheiro em outra afirmação:

A LOAS deu historicidade à política de assistência social como pública e legalizada, portanto, com perfil institucional. O processo de instauração da LOAS foi amplo, teve uma escala estadual, mobilizou bastante, gerou debates e consciência pública sobre os direitos sociais relativos à assistência social, permitiu o surgimento de uma vanguarda de profissionais. (filósofo/ gov/SETP).

Historicamente surgiu para acomodar os resultados dos conflitos oriundos da segmentação social imposto pelo embate das classes sociais. Evoluiu graças ao afinco de pesquisadores sociais, estudiosos do assunto e principalmente dos profissionais que atuaram neste campo social, cansados de trabalhar para dar um verniz técnico ao clientelismo eleitoral, mascarando a efetiva ação dos governos sempre em favor dos exploradores do trabalho, causadores da pobreza. Chegou a se instituir como lei. Mas nos seus dez anos de existência, a lei não chegou se quer a uma previsão clara de competências e muito menos ainda, com controle público da sociedade, baseado na descentralização das ações e da participação efetiva da sociedade na sua definição e monitoramento. (filósofo/ gov/SETP).

A posição de poder profissional pelo capital simbólico agregado se evidencia, tanto na esfera estadual quanto no espaço local. Em nome do saber particular a representação política pode significar a melhor forma de garantir a incorporação das demandas por direito no processo de construção da esfera pública e da cidadania. Afinal: *“ser conselheiro não é uma tarefa fácil. Implica em discussões políticas, nem sempre coincidem com o pensamento do órgão gestor”*

Sempre lutei muito pela assistência social enquanto direito. Participo de todos os debates onde se discute a Assistência Social. O município que eu resido respeita o meu trabalho e sempre que a política de Assistência Social requer o meu trabalho isso ocorre com tranquilidade, ou seja, o município me dá total autonomia participativa” (assistente social/não gov/APAE).

Uma análise das definições sobre a política de Assistência Social realizada pelos conselheiros revela diferenças significativas nos discursos: presença de

categorias indicando uma concepção de ajuda; uma argumentação mais “uniforme” entre assistentes sociais, com definições que se “confundem” com as definições da base legal.

Assistência Social é acima de tudo uma missão de doar para realizar e inverter a perversa realidade dos milhões de brasileiros excluídos (...) É socializar e doar a vida pela inclusão de nossa gente. (não gov/usuário/ECP)

Representa a saída possível para o caos formado por políticos da atualidade, bem como da sociedade. (não gov/trabalhador do setor/SINECOFI)

Comparece a perspectiva de autonomia, mas centrada no acesso “aos necessitados” ou “menos favorecidos”, o que podemos constatar nas definições a seguir em relação à Assistência Social.

É prestar atendimento a todos que necessitem, que se encontram com dificuldade, mas também, oferecendo meios para que tais pessoas saiam de sua atual situação, recuperando sua dignidade e cidadania. (professor/ não gov/ABEC).

Promoção da inclusão das classes menos favorecidas. (gov/ SET).

As definições de Assistência Social para conselheiras com trajetória na gestão da política, ou atual inserção, abrangem: perspectiva da garantia do direito, terminologias que circunscrevem a legalidade da política e reforçam a cultura afirmada como “dever do Estado e direito do cidadão”, no trânsito do favor clientelista para o direito de cidadania.

Assistência Social é a pessoa poder exercer sua cidadania, onde os direitos civis, políticos e sociais sejam respeitados. Onde o ser humano possa ser tratado com ser humano (assistente social/ não gov/ APAE)

Assistência Social é uma política pública garantidora de direitos, não contratual, que não tem como exigência para o acesso a formalização de compromisso e tem como objetivo a distribuição e redistribuição de bens materiais, sociais, econômicos e culturais. (assistente social/não gov / CRESS)

Assistência Social é uma política pública assegurada pela Seguridade Social, independente da contribuição da população mandatária desta política, garantindo-lhes o acesso aos direitos, bens e serviços estabelecidos na LOAS, sem nenhum caráter assistencialista, caritativo e tutelar do poder público e ONGs. (assistente social/não gov./ CRESS)

Política pública de seguridade social destinada a assegurar os mínimos sociais à população em situação de vulnerabilidade, adotando ações, serviços, programas, projetos e benefícios (eventuais e continuados) de caráter preventivo e promocional para a superação das condições de exclusão e pobreza. (assistente social/ governamental/SETP)

O reconhecimento enquanto direito é um avanço imenso, mas, ainda, na prática com limitações quanto ao acesso aos serviços, qualidade de serviços, bem como, a presença de um ranço cultural do assistencialismo em muitos municípios. (assistente social/gov/SETP)

A assistência social é uma área de atuação com possibilidades efetivas do exercício da cidadania pela formulação de políticas através de programas e projetos. (assistente social/ gov/ SETP)

A assistência social é uma das políticas que visam garantir direito de cidadania e igualdade de condições a todos os brasileiros. É uma política que deve sempre atuar em estrita articulação com as demais, visando a promoção e a inclusão dos indivíduos e das famílias. A assistência social não é mais um conjunto de ações oferecidas por caridade e de favor, prestadas por aqueles que têm mais em benefício daqueles que possuem menos ou em favor daqueles que estão em situação de vulnerabilidade. Assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. (fisioerapeuta/gov/SETP).

Assistência social é uma política integrante da Seguridade Social, classificada como direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, para garantir o atendimento das necessidades sociais. (assistente social/ gov/IASP)

Nas definições de conselheiras com maior grau de civismo ou inserção no campo intelectual comparece o reconhecimento da dinâmica societária, como podemos constatar na seqüência.

Assistência Social é uma política pública inserida no campo dos direitos sociais; constitui política estratégica; voltada aos segmentos da população. Visa à prevenção ou a superação da exclusão social e a garantia de cidadania. Política do Estado, financiada pelo estado e dirigida à população usuária. Assistencialismo é um conjunto de ações ou atividades oferecidas por caridade ou favor em um determinado momento por pessoas e grupos que podem exercer momentaneamente um poder. Historicamente se configura como uma política clientelística.(assistente social/gov/SETP/CRT).

Assistência Social é uma política pública, direito do cidadão que não dispõe de condições e recursos para sua sobrevivência. Garantida constitucionalmente deve ser dever do Estado. Como assistente social e cidadã considero esta política de grande importância, particularmente num país de grande concentração de renda por um lado e por outro grandes contingentes de população em situação de vulnerabilidade (...)O significado da assistência social, portanto, é de definição de uma nova identidade da própria assistência social enquanto política pública, onde a centralidade desta política está no homem/mulher como protagonistas de um novo momento social, político e econômico, o de construção de uma ética solidária. (assistente social/ gov/SETP/CRT).

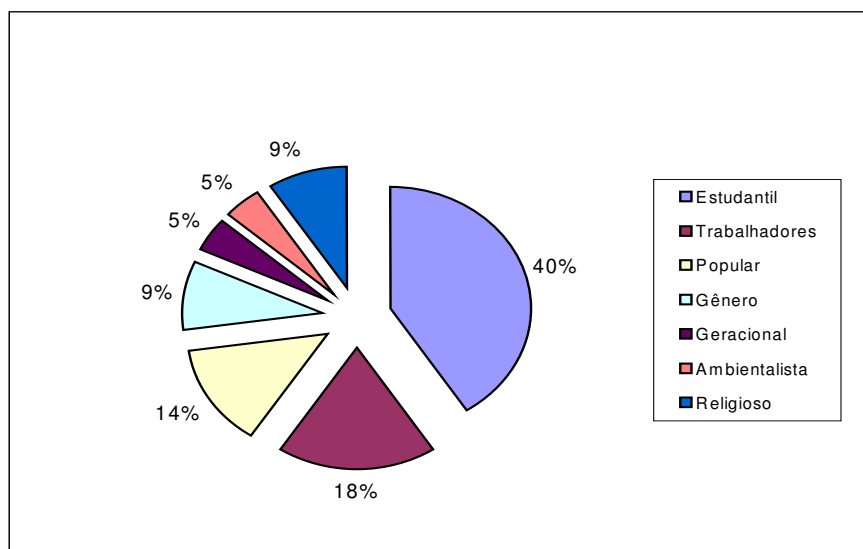
Assistência social como conquista social no sentido do adensamento das lutas democratizantes. Isto é, democracia como 'forma de governo e regime de vida' viabilizando a participação e o usufruto da população nos bens e recursos materiais e culturais da sociedade. (assistente social/ gov/SETP)

A diferença básica entre a assistência social e o assistencialismo, é que a assistência social configurar-se como política pública no âmbito dos direitos conquistados socialmente e garantidos no arcabouço legislativo. O assistencialismo é parte da dinâmica societária, caridade e de ações voluntaristas. (assistente social/ gov /SETP).

O que diferencia a assistência social do assistencialismo é ser legalmente reconhecida como política pública, enquanto direito do cidadão; ter um sistema descentralizado e participativo, com controle social; demanda estrutura, organização e planejamento para sua execução; ações desenvolvidas para a promoção, prevenção e inserção das pessoas. (assistente social/gov./SETP).

Nesse sentido, torna-se importante a exposição do grau de civismo dos conselheiros governamentais e não governamentais.

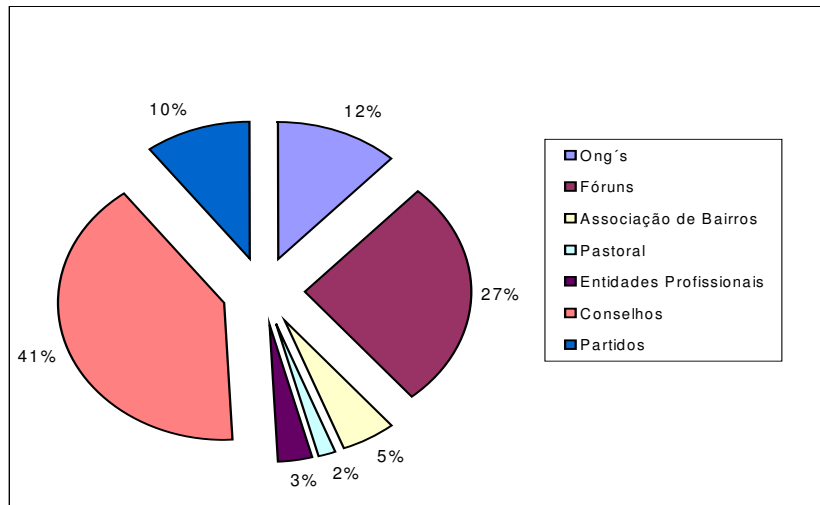
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS



FONTE: Pesquisa de campo 2004

No gráfico a seguir constatamos uma inserção significativa nos conselhos municipais e em outros conselhos estaduais. A participação em fóruns está relacionada à política referente e ao exercício dos mandatos nos conselhos, bem como às demandas postas do ponto de vista técnico no acompanhamento de instâncias das políticas sociais.

GRÁFICO 3 – OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO



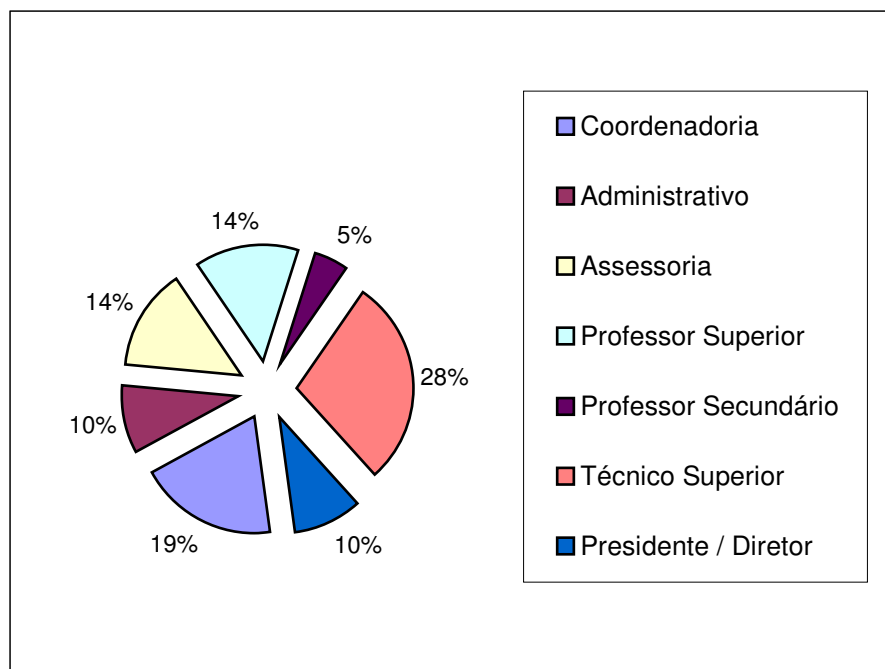
FONTE: Pesquisa de campo 2004

A posição dos sujeitos nas instâncias do sistema descentralizado da política é diferenciada certamente pelo capital agregado na trajetória vivida. Elemento que determina a relação conforme o espaço social: os conselheiros podem apresentar menos capital no CEAS, mas grande prestígio no município ou região, conforme já fora assinalado.

A atuação significativa nos fóruns está vinculada ao exercício do mandato de conselheiros nas esferas municipais e estadual.

No gráfico a seguir constatamos uma inserção importante de professores e no exercício de gestão seja no âmbito do órgão gestor da política seja na direção de entidades representadas.

GRÁFICO 4 – OCUPAÇÃO OU ATIVIDADE



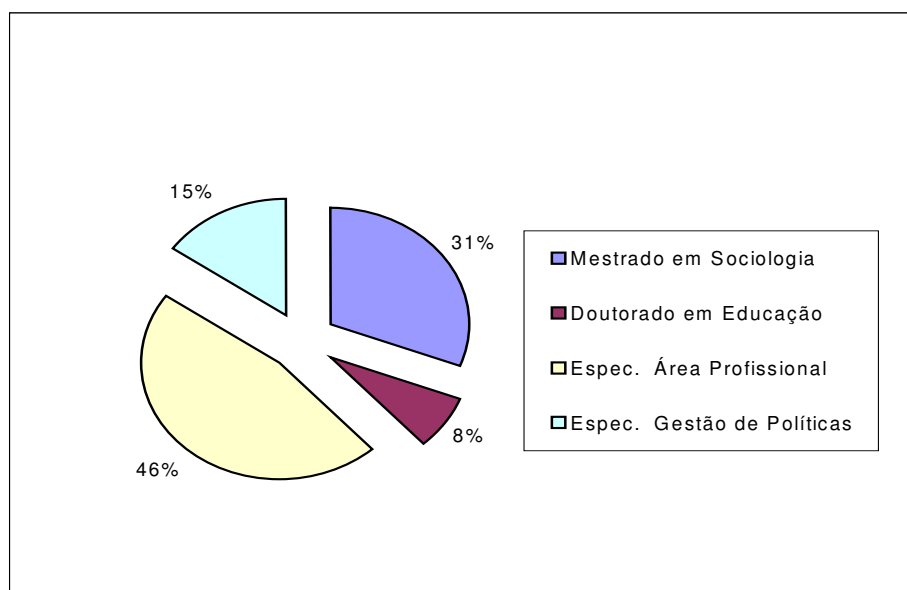
FONTE: Pesquisa de campo 2004

O CEAS apresenta um desenho relacional com uma tendência marcante: presença significativa de assistentes sociais; presença de atuais ou ex-gestores assistentes sociais; e formato regionalizado de participação e representação de interesses.⁴³

Os conselheiros na sua maioria buscam qualificação na área de atuação específica considerando o público alvo das ações assistenciais ou pela inserção no universo acadêmico.

⁴³ Tem sido pautada, com polêmica, no CEAS a ampliação da composição de 15 representantes para 18, considerando ampliação de escritórios regionais da SETP. Tal aspecto reforça a tendência de acompanhar a iniciativa administrativa como um traço significativo no Paraná.

GRÁFICO 5: QUALIFICAÇÃO



FONTE: Pesquisa de campo 2004

A história da implementação da LOAS no Paraná se confunde com a própria história de alguns expoentes do campo apontados pelos conselheiros. Sujeitos sociais significativos que ocupam espaços de poder e protagonizam a afirmação da política de Assistência Social como pública no espectro do direito.

4.1.2 Expoentes no processo de implementação da LOAS

Os conselheiros do CEAS identificaram alguns sujeitos que se destacaram no processo de implementação da LOAS no Paraná. O quadro abaixo foi organizado no sentido de espelhar a quantidade de indicações e a trajetória dos sujeitos no campo da assistência social, procedimento fundamental para as aproximações analíticas subsequentes.

TABELA 2 – EXPOENTES DO CAMPO

INDICAÇÃO	Qt	TRAJETÓRIA
Cleia Oliveira Cunha	02	<ul style="list-style-type: none"> - psicóloga, ocupou cargo de chefia da Divisão do Departamento Operacional da Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR); - em 1994 iniciou atividade no Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, do Ministério Público; - integrante do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; - é sócia fundadora do Centro de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC)
Denise Ratmann Arruda Colin	10	<ul style="list-style-type: none"> - assistente social da equipe técnica da FASPAR elaborou programas e projetos sociais, tendo sido chefia no Departamento Programático da Diretoria Técnica da Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR); - assistente social do Ministério Público do Paraná. Integrante do Grupo Interinstitucional de Trabalho, implantado em 1994 para a implementação da LOAS no Paraná. Tornou-se referência para os gestores, entidades, profissionais, quanto às orientações legais; - sua primeira publicação tratou da definição normativa e conceitual de conselhos de políticas públicas e fóruns populares, em cartilha que teve grande circulação. (LOAS: textos de apoio, SETA, 1994); - sócia fundadora do CIPEC; - realizou mestrado em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, tratando da temática: Conselho Estadual de Assistência Social; é doutoranda em Sociologia pela UFPR; - acompanhava as instâncias de controle e organização política do sistema (conselho e fórum), representando o Ministério Público no seu papel de vigilância dos direitos constitucionais; - pesquisadora, publicou 03 livros, sendo um deles intitulado: LOAS anotada, que detalha a referida política. - no início da gestão do Secretário Roque Zimmermann, atual gestão governamental foi convidada para coordenar a política de assistência social no Paraná. - foi presidente do CEAS e suplente do CEDCA em 2003; - participa do grupo de trabalho em Brasília para a construção do SUAS.
Elenice Malzzone	03	<ul style="list-style-type: none"> - assistente social da Fundação de Ação Social (FAS), que coordena a gestão da assistência social em Curitiba; - compôs a equipe de assessoria das duas gestões da secretária Fani Lerner (1995/2002); foi presidente do CEAS; - retornou à FAS no início da gestão do Secretário Roque Zinermman.

- Éster Heim 01 -assistente social, professora do Curso de Serviço Social da Universidade do Oeste do Paraná; doutoranda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro; realizou mestrado em Serviço Social na PUCSP sobre a temática da rede de entidades prestadoras de serviços na assistência social;
- tornou-se referência na região de Toledo durante o processo de implementação da LOAS;
 - coordenou a capacitação dos conselheiros municipais de assistência social na região de Cascavel; participou do grupo de elaboração das cartilhas para a capacitação dos conselheiros municipais e ministrou cursos.
- Gisele Tavares 02 - assistente social da Prefeitura de Londrina; mestre em Serviço social pela PUCSP, tratando da temática do financiamento da assistência social; exerceu mandato como conselheira não governamental do CEAS, representando a Delegacia do CRESS PR;
- foi coordenadora da Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social, no início da gestão do Secretário Roque Zimmermann;
 - assumiu em março de 2004 a assessoria de financiamento da assistência social, na Secretaria Nacional da Assistência Social.
- Lúcia Cortez 01 - assistente social, professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), doutora em Serviço Social pela PUCSP, coordenadora do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UEPG;
- coordenou o curso de capacitação de conselheiros em --- na região de Ponta Grossa.
- Lúcia Turek 01 - assistente social do Escritório Regional de Cascavel. Assumiu a chefia do referido escritório.
- exerceu mandato de vice presidente do CEAS, em 2000, e presidente, em 2001.
- Márcia Helena Carvalho Lopes 09 - assistente social, mestre em Serviço Social pela PUCSP, tratando da temática da assistência social, professora da Universidade Estadual de Londrina;
- coordenou o Curso de Serviço Social da UEL;
 - vereadora de Londrina e presidente da comissão de seguridade social da Câmara Municipal;
 - exerceu o cargo gestora municipal da assistência social;
 - foi presidente do Conselho Municipal de Assistência Social;
 - exerceu mandato de presidente do CEAS, representando o CRESS PR;
 - assumiu o cargo de secretária nacional da assistência social em fevereiro de 2004, quando da reforma ministerial que realiza a fusão entre os Ministérios da Assistência Social, que tinha como ministra a assistente social e senadora Benedita da Silva, e o Ministério de Combate à Fome.

- Márcia Izabel Godoy Marques 01 - assistente social do Procom,
- conselheira do Conselho Federal de Serviço Social, ex presidente do CRESS PR;
- exerceu o primeiro mandato no CEAS representando os trabalhadores da área.
- Márcia Terezinha de Oliveira 05 - assistente social, doutoranda em Serviço Social pela PUCSP, diretora do Curso de Serviço Social da PUCPR;
- compôs a equipe técnica da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e, após a extinção da mesma, da Secretaria de Assistência Social (SAS);
- participou do GIT no desencadeamento do processo de implementação da LOAS;
- exerceu mandatos como conselheira não governamental dos conselhos: municipal de assistência social e estadual de assistência social;
- foi presidente do CRESS PR (gestão 1999/2002)
- Marcos Bittencourt Fowler 07 - promotor de justiça da Procuradoria Geral do Estado, doutor pela UFPR, tratando da temática dos direitos humanos;
- foi coordenado do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos e Garantias Constitucionais do Ministério Público do Paraná;
- é diretor executivo da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná;
- compôs o GIT no início da implementação da LOAS. Tornou-se referência quanto às questões normativas no âmbito da assistência social;
- sua primeira publicação no âmbito da assistência social, tratou da definição normativa e conceitual da Lei Orgânica da Assistência Social, em cartilha que teve uma grande circulação no Paraná. (LOAS: textos de apoio, SETA, 1994);
- é sócio fundador do Centro de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC);
- pesquisador, publicou com a assistente social Denise Colin o livro *LOAS: anotada*. São Paulo : Veras Editora, 1999; e com as pesquisadoras Odária Battini e Cleia Cunha o livro: *Assistência Social: constitucionalização representações, práticas*. São Paulo: Veras Editora, 1998
- Maria de Fátima Azevedo Ferreira 02 - assistente social aposentada do INSS;
- exerceu cargo de presidente do Conselho Federal de Serviço Social;
- exerceu mandato no CEAS, representando o CRESS, exerceu mandato no Conselho Nacional de Assistência Social, representando a Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Ação Social (ANASELBA) e Central Única dos Trabalhadores.

- Nelson Guerchon 01 - médico pediatra, servidor público estadual;
- compôs equipe técnica, tendo assumido uma coordenadoria, da gestão 1995/2002 da secretária Fani Lerner;
- exerceu mandatos de conselheiro governamental e presidente do CEAS em 1999.
- Odária Battini 10 - assistente social; foi uma das fundadoras do curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina; doutora em Serviço Social pela PUCSP; foi uma das fundadoras do Curso de Serviço Social da UEL em 1972; aposentou –se em 1995; professora da PUCPR desde 1999, tendo coordenado o curso;
- assumiu a consultoria para a Secretaria do Trabalho e Promoção Social, que tinha como secretário Newton Grein, em 1994.
- pesquisadora em políticas sociais; é sócia fundadora do CIPEC;
- realizou consultoria para a Secretaria da Criança e Assuntos da Família em 1995;
- realiza consultoria na SETP, desde março de 2004, para o processo de reordenamento das unidades de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e implantação de nova proposta pedagógica;
- principal obra: Assistência Social: constitucionalização representações, práticas. São Paulo: Veras Editora, 1998.
- Simone Ferrari 02 - assistente social de Cascavel;
- referência na região, exerceu dois mandatos no CEAS;
- exerce cargo de secretária municipal da assistência social.
- Telma Maranhão Gomes 01 - assistente social de Maringá;
- realizou mestrado em Serviço Social na PUCSP
- exerceu mandato como conselheira, representando o Fórum Microrregional de Maringá e o Núcleo do CRESS;
- exerceu cargo de secretária municipal de assistência social
- Maria Iolanda de Oliveira 01 - assistente social;
- professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa, mestra em Serviço Social pela PUCSP;
- Coordenadora da Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado da Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social.
- Maria Luísa Amaral Rizzotti 01 - assistente social;
- professora da UEL (graduação e pós-graduação), doutora em Serviço Social pela PUCSP;
- secretária municipal de Ação Social de Londrina.
- Jolinda de Moraes Alves 01 - assistente social;
- professora da UEL, com doutorado em Educação;
- coordenadora do Núcleo de Bem-Estar da Comunidade Universitária.

Selma Maria Schons	02	- assistente social; - mestre e doutora em Serviço Social pela PUCSP. Principal obra: Assistência Social: entre a ordem e a (des)ordem. Ao Paulo: Cortez; - professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa; - exerceu mandato de vereadora de Ponta Grossa pelo Partido dos Trabalhadores (PT); - exerce mandato de deputada federal pelo PT
--------------------	----	---

TOTAL 63

FONTE: Pesquisa de campo 2004

A análise sobre as indicações dos expoentes do campo, correlacionada com trechos extraídos dos questionários aplicados com os conselheiros, considerando especialmente as trajetórias dos expoentes no processo de implementação da LOAS no Paraná possibilita algumas conclusões fundamentais para a análise do campo:

1. Comparece, assim, como em outras instâncias do sistema descentralizado e participativo, o predomínio de assistentes sociais (dado que reforça análise já efetuadas sobre a inserção profissional). Aspecto relacionado com o processo de fundação sócio-histórica da profissão diante do contexto de gênese da questão social nos marcos do capitalismo monopolista (pós década de 1930 no Brasil). Dos 20 sujeitos indicados pelos conselheiros 18 são assistentes sociais..

2. Constatamos uma ascensão de assistentes sociais com inserção em outros campos viabilizada não apenas pelo fato de serem assistentes sociais, como também o exercício da docência em Serviço Social. Destes, apenas 07 não exercem a docência. Dos sujeitos que realizaram ou estão realizando mestrado ou doutorado 11 vincularam-se ao programa de pós-graduação da PUCSP As posições no campo revelam densidade de capitais agregados com inserção no campo intelectual e mesmo campo político.

Os profissionais indicados que não são assistentes sociais estavam ligados ao Ministério Público ou ao órgão gestor estadual. Os assistentes sociais mencionados, com inserção na academia, Iniciaram e protagonizaram o debate sobre a política no estado, explicitando: capital social pela capacidade de envolver diferentes atores nas instâncias que estavam em estruturação e/ou pela capacidade de representação política, com exercício de mandatos políticos (legislativo municipal e federal); secretariados municipais; capital simbólico pela instituição representada

ou profissão exercida, revelando honra prestígio e glória pelas posições ocupadas e saberes profissionais; capital cultural e intelectual pelo domínio teórico-conceitual sobre políticas sociais, especialmente assistência social.

A inserção no campo intelectual, no âmbito do Serviço Social explicita a representação da ortodoxia considerando que os mesmos também capitaneiam o debate crítico na profissão com foco na assistência social.

3. Da quantidade de indicações podemos destacar Márcia T. de Oliveira, Odária Battini, Denise Colin, Marcos Fowler e Márcia Lopes. A referência aos profissionais deve-se ao fato de terem constituído, juntamente com outros representantes, um Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT)⁴⁴, que desenvolveu um papel estratégico no processo de implantação da LOAS até a criação do CEAS. Márcia Lopes atuou estrategicamente na região de Londrina, tendo desenvolvido um trabalho de extensão universitária.

Márcia de Oliveira, além de ser técnica da extinta Legião Brasileira de Assistência Social que desencadeou o processo de implementação da LOAS, representava o CRESS/PR e, vale ressaltar, transita de técnica da LBA para professora e diretora do Curso de Serviço Social da PUCPR. Denise Colin como assistente social e Marcos Fowler como promotor de justiça, acumulavam especialmente capital simbólico pela representação do Ministério Público (“guardião” dos direitos constitucionais). Odária Battini, que já vinha ocupando posições de destaque pelo processo de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, exerce a posição de referência no âmbito da política reconhecida no estado e cenário nacional. Ocupou função estratégica por aglutinar profissionais e constituir o grupo de pesquisa no estado, por meio de uma articulação estratégica entre Ministério Público e UEL e na seqüência PUCPR. Márcia Lopes passou por um processo de ascensão política significativa no campo: professora da UEL; secretária municipal; vereadora de Londrina; e secretária nacional de Assistência Social.

4. O acúmulo de capitais, especialmente o social e o simbólico, é observado nas trajetória das assistentes sociais Simone e Telma por ocuparem postos de secretárias municipais da assistência social. Assim como Denise, que ocupa o cargo de coordenadora estadual da política. As profissionais passam uma imagem

⁴⁴ Aspectos relativos à formação o papel do GIT será abordada no próximo item.

reconhecida no campo (com abrangência nacional) de competentes do ponto de vista técnico.

5. A universidade acaba interferindo de forma significativa nos sistemas simbólicos considerando a produção de conhecimentos, o acesso de sujeitos ao exercício da docência com produção de capital agregado, e a articulação com instâncias do sistema descentralizado e participativo nos processos de capacitação dos conselheiros municipais e estaduais de assistência social, sendo a grande produtora de bens simbólicos. Além das palestras, as universidades contribuem na produção de material instrucional sobre a política de assistências social e temas correlatos como: Estado; relação público/privada; redes; direitos; gestão e financiamento.

6. Observamos uma relação sincrética, na história da realidade brasileira, entre o Serviço Social e a Assistência Social com uma travessia similar: assistência social transita de ação pontual, pragmática e clientelista para o “estatuto” de política pública inscrita no tripé da Seguridade Social; os assistentes sociais transitam de uma prática imediatista, de base filantrópica, para profissão com perfil de analistas sociais gestores de políticas, especialmente de recorte assistencial. A profissão ganhará outra visibilidade no movimento descentralizante nos processos de implementação da LOAS no Brasil.

Evidentemente, o predomínio deste trânsito abarca alguns constrangimentos convertidos em avanços tanto para a Assistência Social quanto para o Serviço Social, especialmente em relação ao legado tradicional e os transformismos na contemporaneidade.

É importante destacar na produção do campo o posicionamento dos agentes em diferentes instâncias, o que será mais aprofundado na análise do processo de implementação da LOAS no Paraná com ênfase na dinâmica relacional das instâncias estruturadas e estruturante e que justificam a tese defendida na pesquisa em tela.

4.2. ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA DO CAMPO NO PARANÁ

O artigo 5º da LOAS estabelece como exigência o comando único na formulação da política de assistência social exercido pelo Estado, ao afirmar que

uma das diretrizes é a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo, com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Associada a esta, coloca-se como outra exigência a participação da população no sistema de paridade, evidenciando a sua responsabilidade no controle das ações em todos os níveis.

Tais diretrizes são fundantes no processo de implantação da política da assistência social no Paraná, que se realizou através de diferentes atores tais como: secretarias de estado, grupos movimentalistas, entidades prestadoras de serviços, igrejas, organizações não governamentais, conselhos profissionais, fóruns informais e institucionalizados, os quais incidem na esfera do Estado e participam da construção do capital social. Dinâmica que tem como substrato o reconhecimento do confronto e do consenso, pelo reconhecimento da pluralidade de interesses; da existência de conflitos nos espaços políticos, com possibilidade de expressão da contraposição e de consensos. Tais elementos são requisitos indispensáveis para a construção da democracia (COLIN,1998).

A construção do campo da assistência social, particularizando o Estado do Paraná, passará por momento com traços característicos que se diferenciam, a partir dos contextos históricos e conjunturais. Delimitamos, para fins de análise, quatro marcos significativos.

4.2.1 Primeiro marco: A mobilização da sociedade civil organizada

No primeiro marco, ocorreu a mobilização e a organização da sociedade civil e de órgãos governamentais, com estabelecimento de estratégias, especialmente junto ao poder legislativo para a aprovação e implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - no Paraná.

Essa ação de mobilização será adensada a partir da aprovação da LOAS em 07 de dezembro de 1993, mediante ampla mobilização da sociedade civil organizada no cenário nacional.

Antes mesmo da aprovação da lei 8742/93 (LOAS) o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) 11ª Região destacou-se como entidade não governamental e representante dos trabalhadores da área por ter iniciado a difusão dos projetos de lei e o estabelecimento de estratégias para a aprovação da referida lei.

De acordo com o nosso ponto de vista, a assistência social, como dever do Estado deve ser política redistributiva, isto é, ser um mecanismo que altera a apropriação das riquezas socialmente produzidas em defesa dos despossuídos.⁴⁵ (CRAS/1989,p.1).

O CRESS, que tem como função precípua a fiscalização do exercício profissional, explicita uma direção ético-moral de retomada da assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão e de afirmação do compromisso político dos assistente socais.

Neste momento, faz se necessário que ocorra uma ampla discussão entre a categoria e outros segmentos da sociedade civil para debates sobre a assistência social. (...). Entendemos que nós profissionais devemos estar mobilizados neste instante para propormos uma Assistência Social comprometida, rompendo definitivamente com o assistencialismo, com a pulverização, a fragmentação e a superposição de programas e de órgãos e das verbas disponíveis. (...) Uma vez que nós profissionais temos uma dívida com o povo, por termos negados a várias décadas no Brasil a discussão sobre Assistência Social. (CRASS, 1989, p.1)⁴⁶

O posicionamento é emblemático quanto à responsabilização dos assistentes sociais na condução da política para o âmbito dos direitos de cidadania, a partir da crítica ao conservadorismo na profissão, especialmente na sua gênese no contexto da produção legal da assistência social (décadas de 1930/1940) com caráter residual. Elemento que pode ser identificado na carta aberta “Ponto de Vista que defendemos”, amplamente divulgada no Brasil durante o processo de aprovação e implementação da LOAS, sobre o posicionamento dos assistentes social.

Oferecemos aqui subsídios à constituição de uma nova modalidade de abordagem da questão assistencial, quer do ponto de vista de sua concepção, quer de sua prática. (...) A assistência social pública ou privada é impensável fora dos marcos históricos e políticos que peculiarizam o enfrentamento da questão social na sociedade de classes. (...) De acordo com o nosso ponto de vista, a assistência social como dever do Estado deve ser política redistributiva. (...) A assistência social historicamente tem ocupado uma posição secundária e marginal na ação do Estado (...) de uma política de assistência social concebida como um dos mecanismos na lua permanente pela apropriação da riqueza socialmente produzida. (...) A direção política aqui concebida como ponto de chegada, se assenta em vários pontos: debate promovido pelas instâncias de representação da categorias dos assistentes socais; a seqüência de fóruns promovidos pela frente social dos vários estados e municípios para a assistência social; estudos e pesquisas desenvolvidas no âmbito acadêmico; o início de discussão da questão no âmbito das organizações sindicais e populares. (LOAS: SETA, 1994)

⁴⁵ Notícias CRASS, Curitiba, 1989, nº 1, p. 1. A denominação CRAS, Conselho Regional de Assistentes Sociais, foi substituída por Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11 Região PR. Órgão Público de fiscalização do exercício profissional do assistente social.

⁴⁶ Notícias CRASS nº 1, Curitiba, 1989. p. 1.

Em setembro de 1993, instituiu-se a comissão de assistência social, organizando-se três frentes de trabalho:

- zzz) Frente parlamentar: gestão junto ao Congresso Nacional para a aprovação da LOAS; sensibilização dos deputados e senadores do Paraná; desencadear o mesmo movimento junto à Assembléia Legislativa e às Câmaras municipais, após aprovação pelo Congresso Nacional e sanção presidencial;
- aaaa) Frente popular: constituição de Fóruns Estadual e Municipais; articulação e sensibilização junto ao Ministério Público, movimento sindical, popular e Organizações Não-Governamentais (ONGs);
- bbbb) Frente institucional: sensibilização dos governos estadual e municipal, através de seus representantes, associação de municípios e órgãos com atuação específica na área da assistência social.

Foi realizado em maio de 1993, em Curitiba o Iº Seminário de Assistência Social, tendo como objetivos centrais iniciar um processo de divulgação da LOAS em todo o Estado e reafirmar o dever do poder executivo na implementação da referida Lei. Entre as propostas encaminhadas ao Ministério de Bem-Estar Social destacam-se:

- cccc) prioridade à participação da sociedade civil na formulação da política de assistência social;
- dddd) necessidade de maior integração entre governo e movimento popular;
- eeee) definição de uma política de assistência social que atenda, de forma eficaz e eficiente, a população que dela necessite;
- ffff) priorização na capacitação de técnicos governamentais, entidades da sociedade civil e de outros segmentos envolvidos na formulação/execução da política de assistência social nos três níveis

Após a aprovação da LOAS, em função das determinações do governo federal, enquanto iniciativa institucional de descentralização, repassadas no II Seminário Nacional em Brasília, ocorrido em março de 1994, para a formulação da Política Nacional de Assistência Social, e efetivação do processo de implementação da Lei, mediante divulgação e acompanhamento, a ex-Legião Brasileira de Assistência (LBA), representação Paraná, organizou, juntamente com outros órgãos

governamentais, encontros regionalizados com a finalidade de capilarizar a LOAS em todo o território brasileiro.

Tais mobilizações também contribuíram para a instalação do Fórum Popular de Assistência Social de Curitiba, em 06 de abril de 1994, com a participação de aproximadamente 200 entidades representantes dos setores religiosos, populares, sindicais, prestadores de serviços e trabalhadores de setor.

A conjugação de iniciativas governamentais no bojo do processo de mobilização da sociedade civil organizada vai configurar o segundo marco do processo de implementação da LOAS no Paraná.

Das análises realizadas pelos conselheiros sobre o primeiro marco no processo de implementação da LOAS no Paraná há um destaque quanto

a mobilização dos municípios para a instituição dos conselhos municipais e dos fundos de assistência social; criação de secretarias e departamentos de Assistência social; contratação de profissionais assistentes sociais; criação dos fóruns; realização de conferências; mobilização dos profissionais técnicos com a realização de encontros e pesquisas. (assistente social/gov/SETP).

Registra-se, portanto, o reconhecimento da mobilização de diferentes atores sociais no município com um relativo estranhamento diante da divulgação de um novo processo – implantação da LOAS. As palestras iniciadas procuravam esclarecer o significado da política, com valorização do poder local, do poder popular.

A meu ver, este foi um período de total importância no sentido dos avanços. As discussões municipais e regionais contribuíram e muito para o fortalecimento da implantação Conselhos Municipais de Assistência Social. Era tudo muito novo. Mudava-se a prática do exercício das ações na área social. As ONGs compareciam em grande número para os debates (...) esbarrava-se no 'medo' do poder público 'perder' o poder. A Assistência Social deixar de ser caridade e barganha política ainda era algo de difícil compreensão, tanto no primeiro damismo quanto no executivo e legislativo. (assistente social/não gov/APAE).

A ênfase na contribuição dos assistentes sociais no marco de mobilização para a implantação da LOAS também é destacada por outros conselheiros.

Consideramos significativo o processo de luta dos profissionais comprometidos com a assistência social e da participação da sociedade civil no conselho.(assistente social/ gov/SETP/CRT).

Luta, esforço por significativa parcela da categoria profissional em busca da aprovação da LOAS; constante articulação com o CRESS, CFESS e especialistas no assunto; organização das entidades governamentais. (assistente social/gov/IASP)

O processo de formação do campo da assistência social é marcado pela mobilização de assistentes sociais e de outros atores, mas há que se destacar a influência determinante dos mecanismos legais.

Apesar de nesse período ter ocorrido o processo de implantação da LOAS, tanto no âmbito estadual quanto nos municípios (instituição de conselhos, criação de fundos e das conferências), considero que esse processo proporcionou basicamente o cumprimento do disposto na lei e as discussões e debates necessários para o momento político. Apesar disto, havia ainda um desconhecimento generalizado do SDPAS, dos papéis e atribuições das diversas instâncias. (fisioterapeuta/gov/SETP).

O ordenamento legal é considerado um “período de expectativa e afirmação da lei. Processo de conhecimento e adaptação” (não gov/ ECT). “Processo importante de divulgação da lei.” (assistente social/gov./SETP).

Os limites assinalados retratam a fase embrionária de constituição do campo da assistência social, considerando os constrangimentos da ineficiência municipal em assumir demandas da área na organização do sistema municipal. Elementos adensados pelo legado tradicional, já abordado nesta pesquisa.

Como limites: dificuldades do gestor estadual e de gestores municipais em assimilar e assumir as competências previstas em lei, dado o perfil político e a condução administrativa de governo conservador. (conselheira governamental/assistente social/SETP).

Difícil entendimento da Assistência Social como política pública. Resistência por parte dos poderes executivo e legislativo na descentralização das ações na área da Assistência Social. Avanço: criação do órgão gestor enquanto comando único. (assistente social/não gov./CRESS).

Como limite o período circunscreve como de política privatista e de retrocesso das conquistas sociais, particularmente a partir de 1994. (assistente social/gov/ SETP/CRT).

A iniciativa administrativa será o aspecto central na conformação do segundo grande marco no processo de implementação da LOAS no Paraná e ao mesmo tempo, por ser constituinte, de formação do campo da assistência social. Nesse sentido, destacamos a estruturação das instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social com formatação territorializada. Aspectos que serão abordados no próximo item.

4.2.2 Segundo marco: A formatação territorializada da descentralização

No segundo grande marco configurativo o Estado assume a implementação da LOAS no Paraná, transitando de uma perspectiva da assistência social enquanto programa governamental para o estatuto de política pública, especialmente sob a iniciativa da descentralização para a municipalização.

A então Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social (SETA), em articulação com a Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR) cria, no âmbito governamental, a Comissão Estadual da Assistência Social.

Em 1994, mediante convênio firmado entre a Universidade Estadual de Londrina e a SETA/FASPAR, sob a assessoria da Prof^a Dr^a Odária Battini, inicia-se, de forma metodologicamente conduzida, uma rearticulação interinstitucional desencadeando um movimento ampliado de implementação da LOAS com suporte técnico, instituindo-se a metodologia da pesquisa-ação, a qual subsidiou o processo da descentralização da Assistência Social.

No período de 07 a 20 de novembro foram realizadas Oficinas de Trabalho da LOAS, com os 130 técnicos da SETA/Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR) afim de refletirem sobre os rumos da assistência social no Paraná, em função do papel do órgão público responsável pela execução e o apoio técnico e financeiro no âmbito política social no Estado.

A SETA e a FASPAR vem estudando a LOAS com seus técnicos de nível central e dos núcleos regionais (...) A SETA, ainda de forma incipiente, implementou o reordenamento institucional, cumprindo desta forma os preceitos contidos na LOAS. A ação programática voltada à descentralização político-administrativa e algumas ações em parceria, permitiram uma nova dinâmica sem ser totalmente assistencialista.(GIT, 1994) ⁴⁷

Dentre as estratégias propulsoras destacam-se: a) a instituição do Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT) com a retomada e ampliação da Comissão Permanente da LOAS, já instituída na FASPAR; b) realização de cursos permanentes de qualificação profissional, seminários, oficinas; c) criação dos Fóruns Microrregionais de Assistência Social, configurando espaços significativos de representação e participação popular regionalizada, tanto de organizações governamentais como não estatais, sendo um traço peculiar no Estado.

Inicialmente o GIT era formado por representantes governamentais da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, da Legião Brasileira de Assistência/PR, da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/PR, da Prefeitura Municipal de Curitiba e do Ministério Público do Estado do Paraná; e por representantes não governamentais do Fórum Popular de Assistência Social e da Associação dos Municípios do Estado do Paraná.

Para garantir o princípio da paridade outros atores são incorporados no grupo, formando uma comissão paritária de articulação e assessoramento da implementação da LOAS no Paraná, ficando assim composto: Representação governamental - Secretaria do Estado do Trabalho e Ação Social, Legião Brasileira de Assistência; Prefeitura Municipal de Curitiba; Ministério Público; Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; Representação não governamental - Fórum Popular de Assistência Social, Associação de Municípios do Paraná; Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região, Ação Social do Paraná e Central Única dos Trabalhadores;

No processo de implementação da LOAS no Paraná há um destaque para a *“criação do GIT e do Fórum Estadual da Assistência Social, através da representação regionalizada”*. (assistente social/não go./CRESS)

O I Encontro Estadual para Implementação da LOAS, enquanto ação prevista na programação do GIT⁴⁷ imprimiu uma direção “conceitual/compreensiva e político/participativa” difundida para qualificar diferentes sujeitos, como “agentes multiplicadores” com o estabelecimento de estratégias que garantissem a continuidade do processo de implementação da LOAS, com “nova” visão conceitual, sendo premente neste marco configurativo.⁴⁹

A avaliação do I Encontro identifica a necessidade de maior participação da sociedade civil por meio de representação não governamental, “para a garantia da participação popular nas decisões políticas.”⁵⁰

⁴⁷ GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 3 maio, 1994.**

⁴⁸ SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório do 1º Encontro Estadual para implementação da LOAS.** Curitiba, 1994.

⁴⁹ SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório do 1º Encontro Estadual para implementação da LOAS.** Curitiba, 1994.

⁵⁰ Idem

Como uma estratégia significativa para a capilarização da assistência social como política pública dever do Estado e direito do cidadão, os integrantes do GIT passaram a organizar encontros microrregionais. O objetivo era difundir princípios, objetivos e diretrizes da LOAS, para subsidiar a regulamentação da política nos municípios, favorecendo a descentralização e a municipalização, com a constituição de fóruns microrregionalizados.

O grupo contava com o apoio das equipes operacionais de âmbito regional e local compostas por entidades representativas e coordenadas pelos Núcleos Regionais da SETA/FASPAR.

Como estratégia operacional para o favorecimento da constituição permanente dos Fóruns Microrregionais, entre os dias 16 e 25 de agosto de 1994, foram organizados seis encontros simultâneos em duas macrorregiões do Estado. Os municípios pólos da Região I, abrangendo as regiões sul e oeste do Estado, foram: Curitiba, Ponta Grossa, Guarapuava, Francisco Beltrão, Cascavel, Foz de Iguaçu. A Região II, abrangendo as regiões norte e leste do Estado, integrou os municípios de Umuarama, Campo Mourão, Paranavaí, Maringá, Londrina e Jacarezinho.

Tal definição foi usada como critério de abrangência dos órgãos envolvidos a partir da subdivisão regionalizada das seguintes instituições: Ministério Público do Paraná, Associação dos Municípios do Paraná, SETA, LBA e da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. O Estado foi mapeado e dividido em regiões estratégicas, com o estabelecimento de 12 microrregiões, abrangidas pelos encontros realizados, em municípios sede.

Na ocasião dos encontros os participantes foram encorajados a estarem maciçamente presentes nos debates que se seguiriam no Paraná, adensando a luta pela implantação da assistência social em sua nova configuração, concretizando as diretrizes da descentralização, da municipalização e da participação popular. Com essa premissa realizou-se o II Encontro Estadual da LOAS, ocasião na qual foi instituído o Fórum Estadual da Assistência Social, concebido enquanto espaço livre de discussões, debates e encaminhamentos sobre questões da área, em reuniões de natureza contínua.

Por sua vez os Fóruns microrregionais após debate temático prepararam os seus encaminhamentos para o II Encontro Estadual da LOAS, realizado nos dias 22

e 23 de novembro de 1994, em Curitiba. Neste encontro, foi constituído o Fórum Estadual da Assistência social, concebido enquanto espaço de discussões e debates sobre questões da área, em reuniões de natureza contínua.

“O FEAS é um espaço aberto a todos que queiram dele participar, onde todos terão voz e argumentos para a contribuição na formulação da Política pública da Assistência social, constituindo-se também, num espaço de pleno exercício da cidadania”.⁵¹”

A estruturação do Fórum foi sustentada pelo representante do Ministério Público, promotor de justiça, através da formação de uma secretaria executiva, com a função de coordená-lo em sua operacionalização. Sendo as Assembléias um dos espaços organizados pela Secretaria para que “todos” deliberem.

No Fórum está implícita a idéia de participação de todos implicando em assembléias gerais que reúnem a todos (...) via de regra o Fórum vai assessorar os debates.⁵²

É sim uma instância de negociações junto aos poderes públicos, espaço de formação de lideranças, identificando, capacitando espaços de subsídios aos conselheiros representantes da sociedade civil, levando a necessidade coletiva daquele grupo reunido, onde se discute as demandas de caráter permanente, onde estaria avaliando a postura de trabalho dos conselheiros.⁵³

O direcionamento dado para a institucionalidade do fórum é marcado pelo princípio do convívio entre atores de representação governamental e não governamental, na oposição da constituição de um espaço apenas da sociedade civil.

“A questão está em sociedade civil e sociedade política trabalharem juntas neste espaço não na defesa de um lado ou de outro, ambas as instâncias se fecham em defender o seu lado, e sim necessidades de sujeitos coletivos e não de grupos (...) A necessidade de um fórum aberto e livre, buscando articulação com as esferas governamentais para buscar a política de assistência do sujeito.”⁵⁴”

⁵¹ SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório dos Encontros Microrregionais da LOAS**, Curitiba, 1994.

⁵² GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. **Ata da reunião realizada no dia 04 de nov. 1994.**

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., 18 nov. 1994

Dessa forma, o fórum era apreendido em sua função de estabelecer uma relação entre a sociedade civil e Estado que privilegie as demandas coletivas, para dar movimento “à coisa pública”.

Superando-se os interesses corporativistas, deixando que as diferenças entre estas contrárias se evidenciassem nas Conferências. Sendo necessário identificar estas diferentes naturezas, mas que precisam ser colocadas não na perspectiva antagônica, mas em espaços contraditórios aonde a sociedade se organiza e se desenvolve. Estado e sociedade civil se fundem nesta história política e social, embora existam posições de que a sociedade civil precisa de um espaço seu. (...) o que coloca um sentimento de cooptação, de desqualificação da sociedade civil.⁵⁵

O fórum é afirmado como um espaço que favorece a aproximação da sociedade civil ao Estado para discutir a política pública. Embora este último ao contrário da sociedade civil, que na perspectiva da classe trabalhadora está polarizada, esteja organizado o suficiente para defender “propostas definidas”. Segundo o grupo, deve ser questionado o “Estado que usa o seu saber para manter o poder (...) deve colocar o seu saber em discussão para outro tipo de condução”.⁵⁶

Mesmo havendo alguns posicionamentos que apontavam a formação do fórum enquanto estratégia para a legitimação do processo na passagem da gestão governamental, outros apontavam “esta luta como sendo independente de quem seja o governo do Estado (...) mais que a consolidação de um fórum é a consolidação de um processo”.⁵⁷

Os relatórios dos encontros apontam como significativo o respaldo do poder executivo, através do então Secretário de Estado Dr. Newton Grein, que

primou pela valorização e pela busca de reconhecimento da LOAS como instrumento essencial da Política pública da Assistência social.⁵⁸

Aspecto também observado nos registros das reuniões do GIT. O estabelecimento desta comissão permanente da LOAS (GIT) é o indicativo de que o atual Secretário está empenhado em dar continuidade e acelerar os procedimentos que subsidiarão o Encontro nacional em Brasília e sobretudo a difusão e discussão pelos técnicos da área social junto à sociedade.⁵⁹ “

⁵⁵ Ibid., 18 nov. 1994

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório dos Encontros microregionais da LOAS**, Curitiba, 1994.

⁵⁹ GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. **Ata da reunião realizada no dia 18 nov. 1994.**

O protocolo de Intenções de cooperação técnica operacional, firmado entre a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação social, Fundação de Ação social do Paraná, Legião Brasileira de Assistência, Centro brasileiro de Infância e Adolescência e Ministério Público, assinado em outubro de 1994, seria mais uma forma de passar à gestão governamental, em princípios de 1995, a materialidade do processo de implementação da LOAS.

A finalidade de firmar um compromisso institucional que garanta a consolidação do processo com a posse do futuro governo (...) fortalecendo a implementação da Lei no Estado.⁶⁰

O Secretário da SETA decidiu que a participação da sociedade civil seria aberta e não restrita a uma organização e que esta teria a obrigação de acompanhar e controlar.⁶¹

O Protocolo tinha por objeto “a atuação interinstitucional e interdisciplinar visando ao estabelecimento de ação conjunta através de assessoria técnica e supervisão”, objetivando:

- gggg) o fortalecimento dos grupos regionais da LOAS na relação com o Fórum Estadual;
- hhhh) a implantação dos Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social;
- iiii) qualificação permanente dos conselheiros e agentes multiplicadores na área da assistência social;
- jjjj) elaboração do diagnóstico estadual da Assistência Social, respeitando as peculiaridades regionais;
- kkkk) formulação da política estadual da Assistência Social com base nas demandas regionais;
- llll) elaboração do plano de ação para enfrentamento da pobreza no Estado;
- mmmm) a consolidação das relações entre Estado e sociedade civil no sentido de estabelecer formas de participação efetiva no processo de formulação e implantação da política de assistência social e seu conseqüente acompanhamento e controle.

A primeira cartilha de textos de apoio sobre a LOAS foi publicada em outubro de 1994, na gestão do governador Mario Pereira e do secretário Newton Grein. A

⁶⁰ Ibid., **Ata da reunião realiza no dia 06 jul. 1994.**

cartilha, “com o objetivo de capacitar o maior número de profissionais, agentes, dirigentes e voluntários” foi organizada pelo GIT e coordenada pela Professora Dra. Odária Battini⁶².

Inicialmente é apresentado o texto “O ponto de vista que defendemos”, do Conselho Federal de Assistentes Sociais, atualmente Conselho Federal de Serviço Social, com o objetivo de oferecer “subsídios à constituição de uma nova modalidade de abordagem da questão assistencial”. É afirmado como fundamental

trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão como manifestações da própria sociedade capitalista; dar visibilidade ao assistencial como política, definindo-o pela ótica da redistribuição; transformar a assistência social em campo de exercício de gestão participativa dos subalternizados na sociedade. (...) A passagem da assistência social de ‘prática de ajuda e proteção’ para política de Estado exige um reposicionamento da relação entre o setor público e o setor privado não lucrativo. (SETA, 1994, p. 2)

A assistente social, professora da Universidade Federal de Santa Catarina Heloísa Maria José de Oliveira, é autora do texto “Perspectiva Social da LOAS: possibilidades e limites no processo de implementação. O texto “Lei Orgânica de Assistência Social” é de autoria do Promotor de Justiça do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos e Garantias Constitucionais (Ministério Público), Dr Marcos Bittencourt Fowler.

Na seqüência, o texto “Conselho de Assistência Social e Fórum de Assistência Social” é escrito pela assistente social do Ministério Público Denise Ratmann Arruda Colin. “Assistência Social: conceito, histórico e papel é escrito pelas promotoras de justiça do Ministério Público Rosana Ludwig e Valéria Grilo. Por último é apresentado o texto “Assistência Social: sobre a conceituação, o significado e as perspectivas”, de autoria da assistente social, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa Selma Maria Schons.

Essencialmente os textos trazem conceitos explicativos sobre a LOAS, com ênfase na superação do legado tradicional de caridade, e sobre as instâncias do Sistema descentralizado e Participativo da Assistência Social.

No próximo capítulo será abordada a questão do posicionamento dos agentes no campo, mas vale registrar: Denise Colin permanecerá até 2004 atuando no

⁶¹ Ibid., 04 out. 1994.

⁶² SECRETARIA DO ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL, FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL. **LOAS**, Curitiba, 1994.

campo através do Ministério Público quando assume a coordenação da gestão da política no estado. Selma Schons, conclui doutorado e teve atuação no legislativo municipal e em 2003 é eleita deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores.

Até o presente as Assembléias do Fórum Estadual de Assistência Social - FOREAS - configuram-se como um dos espaços políticos organizados pela Secretaria Executiva do Fórum para que representantes de entidades e órgãos não governamentais e representantes de órgãos estatais deliberem e promovam o exercício do controle social desta política pública. Assim, o fórum se constitui em espaço plural de debates na elaboração de propostas, políticas, ações e programas a partir das demandas dos movimentos sociais; em instância política de articulação e pressão nas negociações com os Poderes Executivo e Legislativo; um espaço privilegiado de formação de lideranças, de avaliação da prática e compromisso dos conselheiros” (COLIN.1994).

O Fórum Estadual de Assistência Social se constituiu, portanto, através de ato público, para o qual foram convidados todos os possíveis interessados em o integrar. Durante a sua instalação, no II Encontro Estadual de Assistência Social, em novembro de 1994, foram aprovados, em assembléia geral e por voto da maioria, seus princípios norteadores, bem como eleitos os membros integrantes da equipe encarregada da coordenação das reuniões e operacionalização de suas deliberações, com a denominação de secretaria executiva.

Nessa assembléia deliberou-se que o Fórum Estadual de Assistência Social seria um espaço plural, de organização livre, com a participação de instituições, associações, órgãos governamentais e não governamentais que, nos seus movimentos de tensão e disputas, construiriam democraticamente a política de assistência social, na defesa dos interesses dos grupos socialmente vulnerabilizados.

O entendimento da importância de tal conformação não é homogêneo, ao contrário, existem posições de defesa da autonomia a ser garantida pela participação exclusivamente não governamental.

Entretanto, na trajetória do Paraná predomina a concepção de fórum como um espaço político em que a diversidade de pensamentos e práticas é explicitada e se reflete na formação das lideranças que exercem o poder deliberativo no Conselho

Estadual de Assistência Social e mesmo em Conselhos Municipais de Assistência Social.

O Fórum Estadual é um espaço plural que sinaliza a importância de seu fortalecimento como instância de construção das mediações, a partir das demandas dos fóruns microrregionais em relação às atribuições dos órgãos gestor estatal e nacional, na perspectiva e fortalecimento do campo movimentalista. No entanto, ainda é um espaço de com frágil participação dos usuários e entidades representativas dos movimentos sociais.

Tal embate, permeado pelo dissenso, por vezes seguido de confronto, calibra a formulação das decisões na área, tomadas coletivamente, de forma paritária (representantes governamentais e não governamentais), em todas as instâncias do sistema descentralizado e participativo como espaços de disputa entre interesses diversos.

Foi nesse espaço plural, mais especificamente nas Assembléias do Fórum Estadual, realizadas em 1995, em Curitiba, Cascavel e Londrina, que foram debatidas as propostas dos quatro ante-projetos de lei de criação do conselho e fundo estadual de assistência social, apresentados pelo GIT, pelos municípios de Londrina e de Paranaguá e pela Associação dos Municípios do Paraná.

O debate regionalizado levou à formulação de um ante-projeto base, cuja estratégia teve como objetivo o fortalecimento da descentralização e da participação popular, valorizando a mobilização e a organização das respectivas regiões na área. Ressalta-se a importância da regionalização, garantindo a representação de interesses governamentais e não governamentais peculiares às realidades regionais organicamente relacionados e democraticamente conduzidos.

A perspectiva da regionalização adotada na implementação da política de assistência social no Paraná garante que representantes da sociedade civil, eleitos nos fóruns microrregionais da assistência social, sejam incluídos na órbita do conselho estadual como conselheiros não governamentais.

As divergências e influências locais e regionais se disseminam e polarizam no âmbito do Estado, demarcando a presença de diversas forças e segmentos, inclusive de distintas correntes ideológicas e políticas o que torna mais difícil a cooptação homogênea desses inúmeros setores e a dominação exclusiva de um determinado grupo (COLIN, 2002)

No tenso diálogo vão se estabelecendo formas de articulação e de pressão nas negociações da sociedade civil com os poderes executivo e legislativo, especialmente através dos fóruns microrregionais e estadual, como instâncias de controle social. Promove-se a formação de lideranças e a avaliação da prática e do compromisso dos sujeitos envolvidos nessa política que assumem posições estratégicas para sua efetivação, enquanto instância significativa do SDPAS.

Os constrangimentos característicos dos processos descentralizantes são destacados pelos conselheiros.

vinculação dos serviços prestados com a política estadual assistencialista e clientelista; grande número de gestores municipais ocupados por primeiras Damas e cargos comissionados sem formação técnica. (assistente social/gov/SETP)

resistência políticas; dificuldade em quebrar o vínculo cultural da assistência social com enfoque assistencialista, posicionamento adotado pelo poder público, que assume a condição de centralizador das decisões; ausência de diagnóstico da realidade local; pulverização dos recursos financeiros. (assistente social/gov/IASP)

A constituição do Sistema Descentralizado e Participativo através das instâncias é reconhecida pelos conselheiros como um avanço significativo. Embora as regras instituídas para regulação do sistema representem limites. Aspecto que pode ser reconhecido na argumentação da conselheira.

Não existência de tempo hábil para a elaboração e discussão do Plano Municipal de Assistência Social. Políticas fragmentadas. Falta de articulação e de conhecimento do papel do conselho. (assistente social/não gov/CRESS)

As conferências apresentavam propostas regionalizadas que não atendiam a uma política. Cada entidade, cidade faziam propostas para atender aos seus interesses. (professor/não gov/ABEC)

Considerados os constrangimentos, o destaque é para a institucionalização das instâncias do sistema e a produção das regras do campo quanto ao acesso e permanência, bem como aprimoramento da reengenharia político-administrativa.

Avanços: período de implantação do sistema descentralizado e participativo no Paraná; criação do FOREAS e Fóruns Regionais; do CEAS e de vários conselhos municipais com Decreto de regulamentação.(assistente social/gov/SETP)

Período de afirmação onde se avança e vão sendo quebradas algumas barreiras (...) nos costumeiros políticos assistencialistas. (não gov/ECT)

É possível identificar a seguinte tendência: a legalidade determina a implantação do sistema no município e a saída é o imprevisto de continuidade. Evidentemente, tal tendência não deve ser generalizada. Entretanto, o traço fundamental a ser considerado é o processo de adensamento da organização do sistema com intensa atividade nas instâncias em estruturação.

Em alguns aspectos houve amadurecimento como: maior organização, participação e articulação dos fóruns, os conselheiros municipais começam a entender o seu papel, aumenta o embate político local como: discussões de projetos, habilitação dos municípios em relação a gestão, fortalecimento do CEAS (o repasse das informações do CEAS no FEAS), entre outras". (assistente social/ não governamental – APAE)

Há uma ênfase no processo de estruturação das instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, com aprofundamento contínuo e processual de aspectos normativos.

Tem destaque a implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social e o Seminário de Capacitação dos conselheiros". (assistente social/não gov/CRESS

Este marco de formação do campo da assistência social tem como aspecto relevante as iniciativas político-administrativa e as estratégias de fortalecimento institucional da referida política. As estratégias empreendidas serão fundamentais para a conformação do desenho do sistema descentralizado e participativo. Elemento preponderante por adensar a consolidação do sistema.

4.2.3 Terceiro marco: Consolidação do desenho do sistema descentralizado e participativo da assistência social

No terceiro marco destacam-se a criação e a consolidação de instâncias significativas do sistema descentralizado e participativo que revelam um novo desenho descentralizado e participativo, a partir da implementação da LOAS.⁶³

Com o processo desencadeado nos marcos anteriores, consolida-se uma base significativa de organização da sociedade civil paranaense com relação à implantação e implementação da política no que diz respeito ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Em 1995, quando da nova Gestão Governamental, extingue-se a SETA e cria-se a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família - SECR - que

⁶³ O desenho do sistema descentralizado pode ser representado no quadro do anexo 3

passou a coordenar a política estadual de assistência social, localizando-a como um programa e não como política.

No decorrer da nova gestão governamental desfaz-se o GIT e a assistência social assume o estatuto de um dos programas da Secretaria, alocado em sua Assessoria Técnica.

No projeto da SECR. de implantação da LOAS, considerando “ampla participação da sociedade paranaense em todos os níveis” no movimento de constituição dos fóruns, propunha-se a continuidade do “processo de capacitação de recursos humanos - governo e sociedade civil -, instrumentalizando trabalhadores da área, visando o reordenamento político, jurídico e administrativo do Estado”.⁶⁴

Nesse terreno ambíguo, em 16 de outubro de 1995 é realizada a I Conferência Estadual de Assistência Social do Paraná. A centralidade das discussões recaiu na representação paritária que comporia o Conselho.

Após tensas e densas discussões, ficou assegurada a paridade entre órgãos governamentais e não governamentais. Queremos dar relevo à representação no CEAS de representantes dos Fóruns Microrregionais de Assistência Social, instalados nos encontros marcorregionais anteriores. O Conselho Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social foram regulamentados em 12 de abril de 1996, pela Lei nº 11.362/96.

Por deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social, firmou-se um projeto de consolidação dos Fóruns de Assistência Social e de continuidade do processo de capacitação de recursos humanos - governo e sociedade civil - com vistas ao reordenamento político, jurídico e administrativo do Estado.

Simultaneamente, no nível nacional, ocorrem mudanças significativas na área. Na esfera federal a Legião Brasileira de Assistência - LBA - e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) são suprimidas e é criado o Programa Comunidade Solidária, como estratégia do governo federal para o enfrentamento à pobreza.

Na esfera federal é realizada em Brasília, entre os dias 20 a 23 de novembro de 1995, a I Conferência Nacional de Assistência Social, sob o tema “Assistência Social: direito do cidadão, dever do Estado”.

⁶⁴ SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA E ASSUNTOS DA FAMÍLIA. **Projeto: implantação da LOAS no Estado do Paraná.** Curitiba, 1995.

A representação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) revela na representação não governamental uma inserção significativa de entidades prestadoras por segmento, de instituições religiosas e do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). A representação não governamental apresentava o seguinte desenho: CFESS; Associação Nacional dos Empregados da LBA; Central Única dos Trabalhadores; Associação Nacional de Gerontologia; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos; Associação Brasileira de Altismo; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Federação Brasileira de Patrulheirismo; Cáritas Brasileiras; Instituto Nacional de Análises Sociais e Econômicas; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Federação Brasileira de Excepcionais.

A Conferência foi avaliada como um espaço significativo de “protagonismo coletivo” para propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo, financiamento e relação público/privado na prestação de serviços da assistência social”

Ficou evidenciado que o campo da assistência social está permeado pela manifestação da subserviência, também dos seus principais agentes sociais. Para tanto, é necessário contrapor-se a isso e não temer a publicização de propostas e ações”. (MPAS, 1995)⁶⁵

A assistente social, mestre em Serviço Social e professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Marlova Jovchelovitch, presidente do CNAS, na apresentação dos Anais, ressalta a importância da conferência que reuniu cerca de 2000 pessoas. *“Vivemos em tempos de grandes conquistas. A LOAS é uma realidade”*. (MPAS, 1995). Em seu pronunciamento afirma: *“Esta Conferência, por certo, não eliminará o sofrimento daqueles que se quer terão notícias dela. Podemos, entretanto, transforma-la em uma trincheira para a resistência que se anuncia longa e na qual o esperamos parceira, Senhor Presidente (Fernando Henrique Cardoso)”* (Idem, p. 20).

Para o Ministro Reinhold Stephanes *“transcorridos cinco anos do período pós-constitucional, a intensa mobilização da sociedade civil garantiu a aprovação da LOAS”,* que *“representa um conjunto de idéias, de concepções e de direitos”*. (Idem, 21).

Para o Presidente Fernando Henrique Cardoso a Conferência é um *“fato marcante porque damos seqüência a uma aspiração que já estava enraizada na LOAS, aprovada pelo Conselho Nacional”*. (Idem, p. 24). Argumentos que reforçam a importância da base legal no processo de institucionalização da política.

A conferência magna foi proferida pela assistente social, professora da PUCSP e vice presidente do CNAS, Dra Maria Carmelita Yasbek,. Para a mesma

Afirmar a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado é, em primeiro lugar, reconhecer o que ela não vem sendo, embora faça parte constitucionalmente da seguridade social do cidadão brasileiro desde 1988. Mas é também anuncia-la como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica e social em que vive grande parte da população brasileira. É inseri-la organicamente no âmbito da seguridade social que, conforme aponta Sposati, deve construir certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e vulnerabilidades sociais. (Idem, p. 33)

Afirma, ainda, que a inscrição da política na seguridade social “traz a questão para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. O avanço possibilita que a Assistência Social “transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social”. (Idem. p. 36).

Das palestras referentes aos painéis realizados (07) houve participação significativa de assistentes sociais inseridos no debate acadêmico: Marlova Jovchelovitch da PUCRS (Descentralização da Assistência Social); Maria do Carmo Brand Carvalho da PUCSP (controle social na Assistência Social); Alba Maria Pinho de Carvalho da Universidade Federal do Ceará (Sistema Descentralizado e Participativo); Vereadora Aldaíza Sposati coordenadora do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUCSP (Relação Público/Privado).

O conteúdo dos pronunciamentos e das palestras revela um traço característico do processo de construção da cultura no âmbito da Assistência Social: superação das relações de ajuda e de práticas clientelísticas; construção da esfera pública nos espaços participativos; profissionalização da política; consolidação da descentralização político-administrativa. A inserção do campo intelectual será fundamental no processo de constituição do campo considerando o imperativo do envolvimento de diferentes agentes sociais no pacto nacional

⁶⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **I Conferência Nacional de Assistência Social. Relatório Final**, 1995

No processo de implementação da política de assistência social no Paraná, o Fórum Estadual continuava realizando suas assembleias, exercendo o controle social dessa política.

Em agosto de 1995, na V Assembleia do Fórum, em Faxinal do Céu, ocorreu o I Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais de Assistência Social. Por sugestão dos conselheiros, discutiu-se conselhos, fundos, benefícios e planejamento municipal. Na oportunidade foi realizada avaliação da implementação da LOAS nas regiões; assunto que foi debatido na VI assembleia, levada a efeito em dezembro de 1996, em Curitiba.

No processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no Estado, foram realizados quatro encontros macrorregionais, sendo discutido basicamente a estrutura e a concepção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Assembleias, encontros e cursos de qualificação realizam-se permanentemente como estratégia para agregar qualidade na política de assistência social.

Tais encontros e cursos vêm tendo extrema importância no processo de implementação da LOAS no Paraná, configurando-se em estratégias que visam à efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social

Nesse escopo, singular importância têm as Universidades como sujeitos ativos neste processo, especialmente, Universidade Estadual de Londrina, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Universidade Estadual do Oeste do Paraná- Campus de Toledo e a Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Localizadas estrategicamente nas macrorregiões do Estado e capitaneadas pelos Cursos de Serviço Social, assumem estudos; pesquisas; cursos de qualificação de conselheiros, gestores, profissionais da área da assistência social; produzem conhecimentos; publicam artigos, livros, revistas, cartilhas, material instrucional; promovem assessorias, também tendo acento no âmbito dos conselhos e fóruns de políticas públicas.

A implantação do processo de descentralização, no caso da assistência social pelo desenvolvimento do sistema descentralizado e participativo no Paraná, ainda indica grandes desafios como a capacitação contínua de seus agentes (conselheiros, gestores e profissionais da área) e a organização da sociedade civil

quanto à sua representatividade, considerando os constrangimentos típicos da descentralização e a base da formação social brasileira, resguardadas as particularidades que eventualmente diferenciam-se.

Por solicitação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a SECR realizou em 25 de abril de 1996, em Curitiba, um encontro de capacitação dos segmentos envolvidos na área, com a colaboração de alguns membros do Grupo Interinstitucional de Trabalho, parcialmente ativo. Esse evento tratou do repasse de orientações sobre a elaboração do diagnóstico do Plano Municipal de Assistência Social. Os municípios a partir dessas referências elaboraram seus planos, indicando as prioridades para a execução da política.

O destaque para a realização do encontro deve-se à importância do processo desencadeado de elaboração dos planos enquanto instrumentos de gestão. Na oportunidade 93% dos municípios paranaenses encaminharam seus planos. Dos 990 planos municipais enviados ao Ministério da Previdência e Assistência Social 350 eram de municípios do Paraná, evidenciando o seu efetivo grau de participação, promovida pelo grau elevado de descentralização em relação aos demais estados.

Para os conselheiros estaduais de assistência social, o grande avanço identificado repousa na implementação das instâncias de gestão quanto à produção dos instrumentos de gestão, com dificuldades próprias da incapacidade técnica ainda observada.

Avanço: implementação do SDPAS e dos instrumentos de gestão (Planos de Assistência Social, Relatórios de Gestão, etc); profissionalização das equipes municipais e estadual; realização de estudo científico acerca do período, com publicação do resultado. Limites: vinculação das ações aos programas de governo; ausência de análise técnica dos indicadores sociais e instrumentos de gestão. (assistente social/gov/SETP).

Destaque para a implantação dos conselhos municipais e realização das conferências. (assistente social/gov/SETP)

Avanços: continuidade do processo de implementação da LOAS, com realização de conferências municipais e estadual; realização das assembléias do Fórum Estadual, em que ambos se constituíram espaços de discussão, avaliação e proposição; realização de capacitação de conselheiros com envolvimento das universidades. Limites: forma de gestão do governo estadual com programas pontuais e condução da política de assistência social por segmento; não co-financiamento. (conselheira governamental – SETP)

Limites que podem ser analisados também considerando os determinantes da conjuntura.

Período marcado pela execução da política econômica e social de desmonte das estruturas, particularmente das privatizações que incidiram nas questões sociais. (assistente social/gov/SETP/CRT)

O CMAS (os conselheiros) começam a compreender que a sua representação no conselho refere-se ao segmento e não a instituição na qual ele está inserido, e que o recurso não é direcionado a instituição que ele faz parte e sim a instituição e demais demandas a qual ele representa. (assistente social/não gov/APAE).

O processo de desmonte dos direitos sociais no contexto de contra reforma do Estado, diante do paradigma da flexibilização, permite a visualização de forças de resistência e organização.

Período, também, de articulação dos Fóruns de Assistência Social, de luta pela defesa da LOAS. Vários profissionais ligados à assistência social se articularam para a defesa e construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social. (assistente social/ gov/SETP/CRT)

Esse período foi de grande importância para a implementação da LOAS, porque ocorreu a organização da assistência social. Houve reordenamento institucional, a criação do CEAS e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); foram realizadas 4 Conferências Estaduais, precedidas das Conferências Regionais e Municipais; foram elaborados e aprovados os instrumentos de gestão; houve definição de atribuições e competências dos três níveis de governo; foram instituídas as instâncias deliberativas e de articulação, que permitiu o estabelecimento, a orientação e o funcionamento da Política Estadual de Assistência Social; foi definido orçamento próprio para área (apesar de insuficiente). (fisioterapeuta/gov/SETP)

As estratégias de defesa da política de assistência social articuladas às iniciativas de institucionalização do campo adensam o próprio processo de conformação do referido campo. Institucionalidade que, obviamente, faculta novos mecanismos de regulação do campo na perspectiva da sua consolidação no âmbito do padrão protetivo brasileiro.

4.2.4 Quarto marco: O processo de construção do Sistema Único de Assistência social e dinâmica das instâncias

O quarto marco, que configura a organização da assistência social no Paraná, quanto aos traços mais significativos, refere-se à reestruturação da secretaria responsável pela política, com a tendência significativa de redimensionamento quanto ao apoio técnico-político e financeiro aos municípios. Outro elemento relevante para a análise do sistema descentralizado e participativo

implantado no Paraná, com ênfase na construção do atual marco, revela os constrangimentos da descentralização diante do novo redesenho do pacto federativo, especialmente quanto ao financiamento da política.

Os dez anos de implementação da LOAS no Brasil possibilita a síntese de aspectos reconhecidos e legitimados no campo: entendimento de que o município deve ser o protagonista da gestão pública e não mero receptor de programas residuais; de que é necessária a interface de sistemas de garantia de direitos nas diferentes instâncias subnacionais por níveis de responsabilidades e atribuições específicas e disponibilização de recursos; de que a relação entre territorialidade e políticas públicas implica na alteração da forma de gestão das cidades, considerando-se as particularidades para além das necessidades imediatas; de que há um legado histórico da assistência social vinculada à cultura do favor, com ações focalistas e paralelas; dentre outros.

O embate político e o redimensionamento institucional para a viabilização dos avanços preconizados, sob a diretriz constitucional da descentralização, permitem o reconhecimento da produção de normatizações de novos parâmetros e regras para a gestão da política nas três esferas de governo.

A Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), sob a direção do secretário de estado Padre Roque Zimmermann, é constituída como órgão de primeira instância no nível estadual responsável pela política pública de Assistência Social. A reestruturação administrativa realizada pelo governador Roberto Requião resultou na junção entre política de trabalho e Assistência Social, com ampliação das atividades antes exercidas pelas extinta Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR) e da Secretaria de Estado do Emprego e Relações de Trabalho (SERT). A SETP passa a ter por finalidade a formulação, a coordenação e a articulação da Política Estadual de Assistência Social e do Trabalho e Renda.

No âmbito das instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Paraná, especialmente nas instâncias de gestão e participação, há uma tendência que afirma tal estratégia de unificação das políticas referidas como fundamental para ampliar o objetivo da política de Assistência Social quanto à proteção definida nos termos da distribuição de renda riqueza socialmente produzida. Finalidade que se realiza através do alcance dos demais objetivos

voltados: à inclusão de indivíduos e grupos em situação involuntária de vulnerabilidade, nas políticas sociais básicas; promoção na perspectiva da eliminação dos laços de subserviência, construindo a autonomia dos indivíduos e grupos; prevenção na direção de ações que evitem que a população destinatária volte à condição de vulnerabilidade.

A SETP foi organizada em Núcleos centrais que subdividem-se em coordenadorias, com a seguinte organização: Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego (CESINE); o Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS), existindo também o Núcleo de Contratos, Convênios, Locações e Licitações (NCL) e o Núcleo de Informática e Informações (NII), ficando responsável, também, a nível de direção superior, pelo Conselho Estadual do Trabalho (CET), Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); Conselho Estadual de Direitos do Idoso (CEDI); e Conselho Estadual de Segurança Alimentar (CONSEA).

O NUCLEAS, responsável pela gestão estadual da política de assistência social, foi ordenado, através das suas coordenadorias, para coordenar a política de assistência social no Paraná; subsidiar a dinâmica das instâncias do sistema descentralizado e participativo. A reestruturação da secretaria resulta no reordenamento das coordenadorias, anteriormente organizada por segmento da população usuária da política (criança e adolescente; idoso; pessoa portadora de deficiência).

A propositura da nova secretaria bem como da política de assistência social passa a ser debatida nos espaços de pactuação, revelando o convívio plural de perspectivas convergentes e divergentes quanto ao pacto entre os agentes e instâncias constitutivas do sistema descentralizado e participativo. A mudança mais significativa é a substituição das coordenadorias, organizadas por segmento (criança e adolescente; idoso; pessoa portadora de deficiência), para coordenadorias de apoio à gestão municipal; de desenvolvimento integrado e de programas especiais de enfrentamento à *pobreza*.⁶⁶

⁶⁶ O Núcleo Estadual de Assistência Social é responsável pela coordenação do Sistema Estadual de Assistência Social, vinculando às coordenadorias: Coordenadoria de Gestão Municipal da Política de Assistência Social (CGM) Principais finalidades: coordenação de programas federais e o desenvolvimento de ações que visem o apoio técnico aos municípios para a gestão descentralizada da política, em articulação com os Escritórios Regionais; Coordenadoria de Desenvolvimento

No nível regional, a assessoria aos Escritórios Regionais e Agências do Sistema Público de Emprego é realizada pelas coordenadorias através de reuniões macro-regionais ou gerais com as equipes técnicas regionais e equipe da sede da Secretaria. Os escritórios regionais, totalizando 18, realizam o apoio técnico aos municípios do espaço territorial delimitado.

Outro aspecto relevante é a organização da política, não mais por programas estaduais, mas por eixos: enfrentamento à pobreza; proteção social; proteção especial; e aprimoramento da gestão.

Tais modificações somam-se à descentralização da prestação de serviços da Política Pública de Assistência Social no Estado do Paraná, através da regionalização do atendimento, no qual consideram-se as especificidades da área de abrangência dos segmentos prioritários; ao estudo e diagnóstico da demanda; ao processo de reordenamento da rede prestadora de ações sócio-assistenciais, territorialmente configuradas; à construção da transversalidade com políticas afins, através da constituição de comissões interinstitucionais; ao foco nas vulnerabilidades e não nos segmentos; e aos processos de capacitação de gestores e técnicos nas regiões e em eventos específicos.

Tendo como referência as propostas contidas nos Planos Plurianuais Municipais de Assistência Social, no Plano de Ação da Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP) para a área e a análise regional desencadeada pelos eixos de intervenção, foram estabelecidas as prioridades para o exercício plurianual estadual de 2004-2007, a saber:

- nnnn) implementação dos recursos materiais, humanos, físicos e financeiros dos órgãos gestores estaduais e municipais;
- oooo) reordenamento das ações, dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios, mediante a elaboração de diagnóstico, planos municipais e estadual, considerando os três eixos básicos de atendimento: proteção

Integrado da Política de Assistência Social (CDI). Principais finalidades: fortalecimento do sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social no Paraná com processo de organização e capacitação de diferentes atores sociais, bem como a produção de instrumentos de gestão. Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento à Pobreza (CEP). Principais finalidades: gestão da política de Segurança Alimentar; gestão de programas federais e, também, o apoio técnico e financeiro em articulação com ações que garantam meios e capacidade produtiva população em vulnerabilidade.

social, proteção especial e enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão;

pppp) definição das ações básicas de atendimento, que devem ser assumidas pela esfera municipal; das ações de maior complexidade, que devem ficar sob responsabilidade da esfera estadual;

qqqq) definição de sistemática de financiamento, através do repasse fundo a fundo, com base em critérios técnicos de partilha;

rrrr) controle público da aplicação dos recursos e dos serviços prestados, por meio de supervisão sistemática, com instrumentos específicos de monitoramento e avaliação;

ssss) identificação de percentual mínimo de destinação de recursos da esfera estadual para co-financiamento das ações e serviços de assistência social;

tttt) levantamento da rede prestadora de serviço, pública e privada, definindo padrões de qualidade e de custos dos atendimentos;

uuuu) definição de Sistema Estadual de Assistência Social e de Norma Operacional Básica para o Estado do Paraná, com base nos diagnósticos locais, regionais e estadual;

vvvv) implementação de Sistema de Informação da Política Estadual de Assistência Social;

wwww) participação no processo de monitoramento e avaliação dos programas federais, segundo as normas estipuladas pelo Ministério de Assistência e Promoção Social, a serem complementadas com itens aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social;

xxxx) monitoramento e avaliação dos programas e ações de âmbito estadual e regional, bem como dos números de habitantes;

yyyy) implementação da sistemática de capacitação continuada dos atores sociais na área de assistência social, de forma integrada com as demais políticas setoriais e por segmentos.

Nesse cenário onde se dão as lutas e os procedimentos institucionais para a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social no Paraná, se explicitam complexas situações e questionamentos sobre a nova organização jurídico-política

da assistência social e a prática dos atores envolvidos, enriquecendo o processo de adensamento do capital social no âmbito da assistência social no Estado do Paraná.

A V Conferência Estadual de Assistência Social, realizada nos dias 06, 07 e 08 de novembro de 2003 significou, para fins da análise do atual marco, um momento histórico preponderante de reconhecimento dos avanços conquistados nos 10 anos de implementação da LOAS e dos desafios conjunturais e estruturais da assistência social. Como aspectos preponderantes e situados como exitosos da trajetória da assistência social na particularidade paranaense, ressalta-se: a constituição do Fórum Estadual de Assistência Social e sua estrutura instituída por representação microrregionalizada, com incidência na representatividade no Conselho Estadual de Assistência Social; o acompanhamento do Ministério Público do Paraná, não apenas no exercício da vigilância dos direitos e garantias constitucionais, mas na atuação de sujeitos significativos interferindo na produção das normativas e no debate sobre a natureza das instâncias instituídas; a presença de intelectuais e a produção de conhecimentos capilarizados; dentre outros.

Na esteira dos desafios a serem convertidos em novos avanços, a Conferência aponta: definição das atribuições e responsabilidades das esferas de governo com co-financiamento, apoio técnico e execução de ações complexas atendendo às peculiaridades; superação do legado clientelista da assistência social pautado na cultura do mando, do favor, da subserviência; fortalecimento da dimensão estratégica da assistência social na composição do sistema de proteção social com objetivo de inclusão social, garantindo-se a interface e articulação com as demais políticas setoriais, com intensificação dos mecanismos redistributivistas e de construção de autonomia para a elevação dos patamares superiores de civilidade; garantia do comando único da política com centralização de programas, projetos e serviços, em oposição ao paralelismo e às tendências focalistas, com a unificação das redes protetivas; ampliação do orçamento para a assistência social com transferência fundo à fundo; afirmação do caráter civilizatório das políticas sociais, com garantia da primazia do Estado e ampliação da esfera pública, através do trânsito para o campo dos direitos, com universalização dos acessos e participação popular; intensificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política, quanto à eficiência, eficácia, efetividade e alcance social; normatização de critérios de transferência de recursos e de qualidade na prestação de serviços; debate e

delimitação dos mínimos sociais relativos à assistência social e demais políticas; fortalecimento do protagonismo da sociedade civil.

Os discursos das autoridades políticas presentes, dos técnicos, dos participantes (delegados, observadores, convidados), das conferencistas, além das deliberações e moções aprovadas e encaminhadas às esferas estadual e federal, bem como o posicionamento dos representantes do Fórum Estadual de Assistência Social na plenária final, revelam entraves políticos, normativos e administrativos importantes.

A dinâmica das instâncias de participação na co-gestão da política de assistência social é reveladora de momentos de estranhamentos e polarizações que explicitam a construção da esfera pública no processo democrático, bem como a revelação de posicionamentos de enfrentamento às regras instituídas. Tal conflito de interesses e posicionamentos na essência reforça a própria constituição do campo.

O CEAS, em reunião ordinária do dia 05 de dezembro de 2003, delibera pela edição de uma carta aberta, diante *“da postura da autoridade constituída”*, representando:

A desconstrução dessa política no estado, o desrespeito e a desmoralização das instâncias de participação, de mobilização, de pactuação e de deliberação na gerência desta política. (...) a precariedade dos órgãos gestores municipais da assistência social, premidos pela ausência de co-responsabilidade. (...) o desrespeito à história das entidades prestadoras. (...) o descaço para com as conquistas de todos os pensadores e atores da assistência.⁶⁷

O conselho decide “paralisar temporariamente as suas atividades. (...) permanecendo a mesma situação de descumprimento até 05 de março de 2004, renunciar coletivamente”

Em 18 de fevereiro de 2004, o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social encaminhou à SETP e ao NUCLEAS um documento de apreciação das propostas formuladas pelo governo estadual, através da Política Estadual de Assistência Social. Após questionamentos referentes ao plano estadual de assistência social, posicionam-se:

Os gestores municipais da assistência social deliberaram em reunião do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do

⁶⁷ CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta Manifesto do CEAS.** Curitiba, 05 de dezembro de 2003

Paraná, pela não aprovação da Política Estadual de Assistência Social apresentada pelo governo estadual e pelo encaminhamento do presente documento ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na pessoa da Sra Márcia Lopes. (deliberação da 1ª Reunião Ordinária do COGEMAS/PR, 2004)

As instâncias do SDPAS explicitam conflitos que podem ser representados pelos dados acima analisados. O elemento central da polêmica declarada é a frágil constituição de receitas para o orçamento e execução financeira nos moldes da vinculação fundo a fundo com co-financiamento das ações sócio-assistenciais realizadas nos municípios.

Tais aspectos podem ser verificados nos apontamentos dos conselheiros estaduais, combinando: avanço técnico e limites políticos considerando as fragilidades dos mecanismos regulatórios do campo.

Avanços: construção do Sistema Estadual de Assistência Social de Assistência Social; aperfeiçoamento e análise técnica dos instrumentos de gestão; capacitação integrada de conselheiros. Limite: redução da equipe técnica da Secretaria Estadual; ausência da autorização governamental para o repasse fundo a fundo. (assistente social/gov/SETP)

LOAS mais divulgada no sentido da problematização; construção do SUAS tendo significativa participação do Paraná no debate local, regional e nacional. (gov/SETP)

Avanço: alteração da proposta de execução da política estadual, pautada em eixos de intervenção e de financiamento fundo a fundo; proposta de ação integrada entre conselhos, instituições e secretarias. Limites: forma de governo, ainda, com base em ações pontuais; não liberação de recursos financeiros; função das secretarias. (conselheira governamental/SETP)

Período de resgate da população usuária dos serviços de assistência social, de rearticulação e de implantação da assistência social enquanto política pública. A criação do Ministério de Assistência Social no país; a unificação da assistência social e da política do trabalho configuram este novo momento em construção no Paraná. A inserção de profissionais conhecedores e comprometidos com a política de assistência social como direito neste período pode vislumbrar um quadro favorável sobre a implementação da LOAS, particularmente na definição das bases do Sistema Único de Assistência Social. Período também marcado pela dificuldade do executivo compreender a importância do Fundo Estadual de Assistência Social. (assistente social/gov/SETP/CRT)

Por um conselheiro governamental o que se coloca em relevo são os retrocessos resultantes da posição governamental e desprestígio político da SETP.

De status de ministério, a assistência social veio a se tornar uma secretaria do Ministério de Desenvolvimento Social, que define um panorama mais ampliado para as políticas sociais do governo. No Estado do Paraná o panorama foi mais complicado. A posição do novo governo de não repassar

recursos às prefeituras sob a alegação de malversação dos recursos pela tradição clientelística na administração pública, desmonta a implementação da política de assistência social, montada pelo NUCLEAS com o apoio de todas as instâncias (FOREAS, conselhos, comissões) e adota outras políticas por programas, concebidos e gerenciados diretamente pela estrutura governativa. O panorama é de desmonte da política de assistência social, ao menos como foi concebida e expressa na LOAS. (filósofo/gov/SETP)

Nesta esteira, o avanço técnico com relação à inserção de profissionais reconhecidamente competentes é entendido pelo mesmo conselheiro com uma tendência tecnocrática, adensada pela subalternidade técnico-política. Para o conselheiro governamental existe uma

compreensão técnico-burocrática da política pública de assistência social que a vincula mais ao cumprimento da legalidade e menos como um processo político pela conquista de direitos por parte de quem dela necessita; e um excessivo controle exercido pela autoridade governamental sobre a ação dos conselheiros e membros de outras instâncias, particularmente sobre os conselheiros governamentais ou servidores públicos que exercem funções dentro do sistema da política de assistência social. (filósofo/gov/SETP)

Os constrangimentos em relação ao financiamento estão agregados a outros fatores, especialmente a fusão com a política do trabalho. Pode representar, do ponto de vista simbólico, maior desprestígio e retrocesso institucional. Tal aspecto será considerado como resultante da “pouca credibilidade do órgão gestor” (técnico agrícola/não gov/OCT).

Processo adensado por outros determinantes conjunturais significativos na área.

Iniciou-se uma nova fase, ainda em construção, com a fusão da área do Trabalho e de Assistência em uma única Secretaria, o que acarretou dificuldades operacionais, com redução de pessoal técnico qualificado e a redução do financiamento da política. (conselheira governamental/fisioterapeuta – SETP)

A análise realizada por uma conselheira representante não governamental espelha o entendimento do impasse no reordenamento do Sistema Estadual da Política de Assistência Social no Paraná.

Há um desmonte total dos municípios, principalmente os municípios cuja população é inferior a 20 mil habitantes. A junção da secretaria (Assistência Social e Trabalho) diminuiu o poder local. Os recursos na esfera federal não são fundo a fundo. (...) Não há co-financiamento da esfera estadual. Neste sentido, o executivo não entende que a participação do órgão gestor e conselheiros nos encontros regionais, estadual e nacional significa melhoria

para o município. Preferem 'correr' atrás das emendas parlamentares. (assistente social/ não gov/ APAE)

No processo de consolidação do campo da assistência social alguns avanços são sinalizados pelos conselheiros como necessários. Dentre os que mais comparecem, destacam-se a constituição de receitas para o financiamento da política, com 07 indicações (18,42%); a implantação do SUAS, com 06 indicações (15,79%); e aprimoramento das atividades do conselho com fortalecimento da participação sócio-política, apresentando 07 indicações (18,42). A última indicação pode ser associada à perspectiva de superação do corporativismo com ampliação da participação do usuário com 3 indicações (7,89). Tais apontamentos podemos constatar na afirmação abaixo.

Implantar o SUAS respeitando a LOAS no que se refere: diretrizes; orçamento nas três esferas de governo; repasse fundo a fundo nas três esferas de governo; comando único; diagnóstico social; fortalecimento do controle social e poder local; recursos humanos qualificados e suficientes; programas de ação continuada pactuada nos municípios, entre outras.”(assistente social/não gov/APAE)

Nesse eixo, portanto, comparece com maior ênfase: “conquistar um percentual fixo de financiamento; real participação dos conselhos e dos estados nas instâncias de sua competência” (servido municipal/não gov/Associação Funcionários). Podemos constatar em outro trecho tal perspectiva.

definição de fontes e vinculação para garantir a execução da política de Assistência Social; transparência e visibilidade dos recursos do Fundo nas três esferas de governo; implantação do SUAS com definição de critérios para repasse de recursos; normatização dos benefícios eventuais”(assistente social/não gov/GRESS).

Os avanços necessários apontados pela maioria dos conselheiros podem ser sintetizados no seguinte afirmativa:

construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com hierarquização das ações, definição das responsabilidades por esfera de governo, de acordo com a complexidade dos serviços e porte dos municípios; instituição da rede de proteção social básica e especial e dos serviços de referência regional, de forma descentralizada; destinação de percentual específico para financiamento da política de assistência social; articulação das ações, serviços e do financiamento, com as demais políticas setoriais. (assistente social/gov/SETP)

A questão da representatividade no conselho não se reduz à inserção significativa de assistentes sociais. O que poderia ser reordenado com adoção de

critérios que limitassem a representação de entidades não governamentais no CEAS. Outros fatores compõem, como: prestadores que se inscrevem na categoria usuários; não inserção de entidades representativas dos movimentos sociais que defendem direitos de demandas identitárias; e outros movimentos sociais dos trabalhadores; forma de representatividade quanto ao exercício da prática conselhistas em relação aos interesses representados. Tornar a arena política um espaço mais plural deve passar pela publicização deste espaço social para a sociedade como um todo. O universo cultural, com afirmação de novos princípios éticos, resumido aos atores já inscritos no campo enfraquece o protagonismo popular.

As demais indicações apontam a importância do aprimoramento normativo, que passa pela implantação do SUAS e constituição de receitas, e pela adoção de procedimentos operacionais que resultem em maior efetividade da política. Destacam-se: aprimorar a interface com demais políticas (7,89%); aprimorar sistema de monitoramento e avaliação (7,89%); definir padrões de qualidade na prestação dos serviços sócio-assistenciais (5,26%). Tais aspectos podemos identificar em alguns apontamentos.

Definição de percentual para o financiamento, com implantação de sistemática de financiamento; dar concretude à concepção da assistência social como política pública; instituir o SUAS; estabelecer formas de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas; definir indicadores de qualidade dos serviços e de resultados dos programas e projetos; criar o sistema de informação; construir rede de serviços sócio-assistenciais".assistente social/gov/SETP)

Maior critério para credenciamento dos serviços não governamentais; definição de critérios de qualidade dos serviços; repensar a forma dos conselhos para municípios de pequeno porte; definição clara das atribuições das 03 esferas de governo. (assistente social/gov/SETP)

Avanços: ampliar conceito de sistema descentralizado e participativo; integração com outras áreas que dêem concretude aos chamados mínimos sociais (trabalho, segurança alimentar, habitação, saúde, urbanização, cultura e lazer) e parcerias com outros profissionais que não assistentes sociais; esclarecimento das funções do conselheiro, o que denota no senso comum a defesa ou não dos interesses do governo na implementação da política, o que ao meu ver é uma compreensão equivocada; efetiva instauração da política pública de assistência social, sob a consciência de que a lei se faz num processo de luta e de disputa dos recursos públicos entre as classes sociais. (filósofo/gov/SETP)

Observamos um relativo deslocamento no discurso com maior homogeneidade considerando a inserção significativa de técnicos assistentes sociais. Embora compareça, ainda, uma centralidade na assistência social quanto ao papel estratégico de superar o assistencialismo.

Afirma-se, como podemos observar, uma “conscientização gradativa mais firme, com respeito à necessidade da promoção social, eliminando o assistencialismo” (técnico contabilista/não gov/SETP). Aponta-se, com reduzida ênfase, a perspectiva do protagonismo, facultando-se “a resistência e persistência dos militantes, agentes e usuários para tornar capaz de transformar a realidade atual”. (técnico agrícola/não gov/OCT).

Importante lembrar que, embora não esteja evidenciado se a perspectiva teleológica está centrada apenas na assistência social, o assistencialismo é fenômeno constitutivo da formação social brasileira. Portanto, o movimento de superação passa por outras estruturas da sociedade. Não obstante, a crítica constante ao legado que a política, ainda, comporta é fundamental para a consolidação do campo como política pública inerente às estratégias democratizantes. Componente ético sinalizado no desafio apontado pela conselheira.

É necessário aprofundar o debate sobre a natureza da transversalidade e perspectiva emancipatória, por um lado, por outro apresentar proposições articuladas intersetorialmente e superar a representação histórica da área. (assistente social/gov/SETP)

Evidentemente, a trajetória de vida dos sujeitos favorece a constituição da dimensão política na direção de mediações que explicitem uma vinculação à interesses universais em detrimento dos interesses e valores egoístas. Para Bordieu (1996) “o universal é o objeto de um reconhecimento universal e o sacrifício de interesses egoístas (especialmente econômicos) é universalmente reconhecido como legítimo (o julgamento coletivo podendo apenas perceber e aprovar, no esforço da passagem do ponto de vista singular e egoísta do indivíduo ao ponto de vista do grupo)” (p. 123) .

Os espaços sociais podem ser mais favoráveis, a depender da direção social dada, à crítica do cotidiano e das relações contraditórias com estabelecimento de estratégias concretas de predomínio dos valores universais. Especialmente num campo como o da Assistência Social, das políticas públicas, em que a população

usuária não apenas está distanciada dos mecanismos que produzem as regras, como depende de operações inclusivas que façam frente às estratégias de sobrevivência tão naturalizadas e reforçadoras de identidades subalternas.

Nessa esteira, as instâncias do campo da Assistência Social, particularmente os de participação social, acabam delineando terrenos sócio-políticos privilegiados para o intercâmbio entre poderes diferenciados que podem construir consensos que aprimoram o processo de universalização acessos na garantia de direitos . Do ponto de vista ético, em tais espaços deve prevalecer o interesse público em detrimento dos interesses particulares, no sentido da construção da democracia, em graus elevados de civilidade, como um projeto comum e uma ação coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Art. 1 - A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.
(LOAS – 8742/93)*

A política de Assistência Social transita nos últimos 10 anos de política residual para política pública *direito do cidadão e dever do Estado*. O movimento descentralizante garante uma outra visibilidade aos assistentes sociais brasileiros que, de forma sincrética transitam de uma posição de profissionais executores terminais de programas de recorte assistencial para gestores de políticas públicas. Evidente que tal trânsito traz em si, contraditoriamente, componentes do passado com traços de ações descontínuas e focais.

Os pressupostos, percorridos no processo investigativo, nos possibilitaram uma compreensão mais rica de significados. Densidade explicitada pelos sujeitos sociais, conscientes ou não dos rebatimentos da prática conselheira nos espaços institucionalizados de participação sócio-política. Os olhares, incluindo o nosso, revelaram que a assistência social, na condição de política pública, constitui-se enquanto um campo. Na dimensão da ortodoxia, as assistentes sociais passam de professoras para: vereadoras, deputada, consultoras e secretárias. A explicação para tal ascensão centrada apenas no protagonismo político dos profissionais é no mínimo reducionista. Nessa esteira, resumir a visibilidade hegemônica da profissão apenas à assistência social é um risco quanto ao focalismo. No entanto, pela relação sincrética entre Serviço Social e Assistência Social nossos pressupostos se confirmam.

Isso posto, é preciso reconhecer que os determinantes sócio-históricos são fundantes para a análise do universo cultural no âmbito da assistência social que é revelador de uma direção predominante no arcabouço dos direitos de cidadania, disputando espaço com valores, ainda, pautados na tradição, bem como práticas centralizadoras ou corporativas em nome da representatividade. É possível afirmar, então, que os 06 representantes assistentes sociais, dos 15 conselheiros não governamentais, estão reforçando a tendência monolítica e corporativa? Certamente não. Outros elementos constituintes e constitutivos da lógica de funcionamento do campo, utilizado como recurso operatório analítico, comparecem. Percorrendo os traços característicos de um campo, em formação ou constituído, alguns elementos são mais significativos e mereceram ênfase:

Nessa esteira de significados, o campo da assistência social é um espaço relacional em que os agentes sociais ocupam posições *a priori* determinadas e travam uma luta concorrencial, movida por interesses que caracterizam o próprio campo na definição da Assistência Social como política pública de Seguridade Social. Alguns podem ser sintetizados:

1. Os atores sociais do campo efetivam suas práticas em condições concretas relativas à dinâmica e funcionamento das instâncias de atuação. Suas práticas são diferenciadas pelo *quantum* de capitais agregados;

2. As relações estabelecidas revelam posições contraditórias no sentido da oposição entre pólos que exercem poderes com pesos diferenciados. A violência simbólica exercida especialmente por assistentes sociais resulta da subalternidade técnica nutrida pelos mesmos ou reforçada por outros atores. A ortodoxia atua no sentido da preservação da lógica do campo e do capital acumulado. As diferenças nas práticas em correlação, na produção e acesso aos bens conformam diferenças simbólicas;

3. A distribuição desigual de capitais é adensada na medida em que os assistentes sociais mantêm inserção em outros campos, particularmente o intelectual e o político. Demonstram uma apropriação maior de capital cultural (conhecimentos adquiridos); capital social (relações ou redes de relações estabelecidas); e capital simbólico (honra, prestígio e glória). Sendo que as lutas podem ser intensificadas na medida em que tal legitimidade é posta em questão;

4. Desde a gênese do campo da assistência social os sistemas simbólicos assumem uma função preponderante no reforço do próprio campo. A legitimidade sustentada foi possível, especialmente, pela atuação das universidades (Cursos de Serviço Social) e do Ministério Público do Paraná;

5. O campo da assistência social apresenta instâncias de atuação; regras de entrada e permanência; grupos em posições desiguais; produção e troca de bens simbólicos. Historicamente o campo vem sendo aprimorado do ponto de vista legal e no ordenamento das redes de instituições agregadas que demandam direitos ou prestam serviços sócio-assistenciais.

No caminho investigativo construído procuramos apresentar elementos significativos para sustentar tais pressupostos argumentados. No Capítulo 1, abordamos as categorias fundamentais para a releitura da Assistência Social sob a ótica da formação do campo. A análise sobre o legado da referida política revela a preponderância de alguns constrangimentos a serem convertidos em desafios. *Legado cultural*: valores pautados no assistencialismo; afirmação de relações de ajuda e clientelísticas. *Legado de gestão*: operações focalistas e descontínuas; fragilidade nos mecanismos de avaliação e monitoramento sobre a evolução de indicadores sociais e a qualidade na prestação dos serviços; precária qualificação técnica; fragilidade no caráter de transversalidade da política, entre outros.

A fragmentação institucional e o uso clientelista das políticas assistenciais são duas marcas significativas que desafiam a sociedade brasileira no processo de construção dos direitos e seu enraizamento nas relações de sociabilidade. O aprimoramento dos mecanismos regulatórios das políticas sociais é indispensável porém insuficiente considerando a estrutura econômico-social e a cultural frágil cívica.

A tragédia e a barbárie social brasileira revelam um quadro social preocupante. O Atlas de Desenvolvimento Humano de 2002 registra que um total de 27,39%, num universo de 5.507 municípios, de pessoas que residem em municípios de até 20.000 habitantes estão em condição de indigência. Totalizando os dados, 16,51% da população nessa condição. Em situação também agravada 32,99% do total da população brasileira vive com renda abaixo da linha da pobreza.

A desigualdade social no Brasil, provocada pela apropriação privada dos bens e riqueza socialmente produzidos, requisita políticas redistributivas no tripé:

trabalho, direitos e cidadania. De forma que, os direitos sociais ganham maior centralidade por significarem a mediação indispensável no processo de democratização da riqueza e da participação política.

Mediação que apresenta embates turbulentos considerando a realidade ainda mais adversa para a implementação de reformas morais no sentido da democratização e ruptura com processos geradores de desigualdades e formação de uma nova cultura. No bojo das cíclicas revoluções passivas o Estado vai apresentando contornos reformistas que conformam o padrão protetivo brasileiro na relação tensa com a sociedade civil.

A Assistência Social como política pública atravessa uma história recente de aprimoramento de mecanismos regulatórios que permitam a construção da especificidade da política. Processo que não está imune, especialmente diante da construção do SUAS, aos riscos de reducionismo e mesmo incorporação de tendências tradicionais, porque fragilmente reconstruídas, no sentido da centralidade na dimensão relacional com pouco enfoque na ações estruturantes na perspectiva emancipatória. Ou seja, o risco da especificidade da política na recuperação de vínculos afetivos e de pertencimento sócio-familiar pode, caso não haja uma vinculação de outras dimensões significativas, levar a um deslocamento de ações redistributivas com a garantia dos mínimos sociais. Outro risco é o de afirmação da Assistência Social como atendimento emergencial e mera processadora de inclusões em outras políticas, considerando um entendimento superficial do caráter de transversalidade da política.

A garantia das seguranças sociais passa pelo reordenamento da rede prestadora de serviço sócio-assistencial de emergenciais a estruturantes no sentido da construção de perspectivas de autonomia de indivíduos e famílias. Tais aspectos, associados aos constrangimentos da descentralização político-administrativa sustentam novos pressupostos que podem ser melhor trabalhados em estudos científicos: a assistência social, no escopo da Seguridade Social brasileira, mantém frágil garantia de ações redistributivas considerando as demandas inclusivas. As redes ordenadas indicam o predomínio significativo de serviços que garantem o convívio e a acolhida. O provimento assegurado possui tendência de ações eventuais, como os benefícios eventuais, especialmente as cestas básicas que acabam sendo continuadas em alguns casos. Nesse sentido, como estão ordenadas

as redes sócio-assistenciais na relação com o impacto gerado, considerando o processo de implantação do SUAS no Brasil e as seguranças afeiçoadas?

Com os olhos mais voltados à cultura política e à prática dos atores que ocupam espaços no campo da assistência social, tendo como referência a relação entre a diretriz da descentralização com participação popular e a frágil inserção de forças do campo movimentalista, é possível afirmar que o campo revela atores sociais que explicitam práticas que manifestam a prevalência de interesses corporativos. Algumas questões podem incidir na definição dos contornos de um novo objeto de pesquisa. Que elementos diferenciam sujeitos políticos de meros atores nos espaços sociais? Como se delinea o *habitus* dos indivíduos inscritos no campo da assistência social e qual é a relação com as práticas sociais concretizadas nas diversas instâncias do sistema descentralizado?

A Assistência Social compõem um padrão de proteção social Brasil recente que, particularmente na definição de espaços de inserção, revela práticas sociais projetadas por interesses diversos. Como reduzir a violência simbólica das práticas sociais e analisar o impacto das ações na produção institucional da proteção social e reconstrução de identidades subalternas? Os espaços podem ser politizados com o predomínio da dimensão da universalidade no reconhecimento do papel das instituições, especialmente o Estado, no processo de regulação da estrutura econômico-social em favor da democratização da renda e riqueza. Processo que é contraditório e marcado pelos particularismos e os efeitos perversos dos reformismos que consolidam o paradigma da flexibilização sob o ideário neoliberal. Assim, o Estado não pode se reduzir a mero regulador e ordenador da economia com racionalização administrativa.

A consolidação da Assistência Social como política pública faz parte da afirmação de um padrão redistributivista com capacidade de capilarizar operações que alterem substancialmente o quadro social que coloca o Brasil entre os campeões de concentração de renda. A política compõe, porque assim foi pactuada, um projeto societário que imagina uma sociedade com novas formas de organizar a vida e de compartilhar poderes e saberes plurais. Estágio que exige um Estado renovado em sua capacidade de regular com respostas institucionais favoráveis à elevação do padrão de civilidade e à consolidação de uma sociedade que respira e exerce a democracia como modo de vida. Processo que exige, entre outros

aspectos: o estabelecimento de pactos e ordenamentos democráticos para a participação cívica no diálogo entre democracia representativa e participativa; a garantia da cidadania sustentada nos direitos e liberdades civis com autonomia de poderes; regulação da economia para desenvolvimento social com adoção de mecanismos redistributivos com incorporação de demandas das classes que vivem do trabalho.

A imagem de sociedade projetada conclama a sua concretização no cotidiano, entre o imediato e mediato, com o enraizamento de princípios e valores como: defesa de uma sociedade que demanda construção de autonomia e pleno desenvolvimento dos indivíduos e coletividades na perspectiva emancipatória para a consolidação da liberdade; defesa e garantia da justiça social, dos direitos humanos, da cidadania e da democracia. Percurso que é delineado na contradição da dinâmica societária socialmente construída.

Nesse caminho investigativo, procuramos aproximar a essência da aparência num recorte parcial totalizado pleno de significados novos que, também, devem contaminar a histórica construção social da Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, na antecipação do novo construído no presente.

REFERÊNCIAS

1. Obras teóricas

ABREU, M. M. de. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático**. SP: Paz e Terra, pp. 9-23.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. RJ: Revan; SP: FAPESP, 2000.

BATTINI, O (org.) **Assistência Social: constitucionalização, representações, práticas**. São Paulo: Veras Editora, 2000. (Coleção Núcleos de Pesquisa)

BEGA, M. T. **Sonho e invenção no Paraná: geração simbolista e a construção de identidade regional**. Tese de doutorado em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2001

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 3 ed. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papius, 1996a.

_____. **As regras da arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996 b.

_____. **O campo econômico: a dimensão simbólica da dominação**. Trad. Roberto Leal Ferreira. Campinas: Papius, 2000.

_____. **Esboço de uma teoria da prática**. In: ORTIZ, Renato (org.) Pierre Bourdieu: Sociologia. São Paulo: Editora Ática, 1983.

_____. **Coisas ditas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990

_____. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____; CHAMBOREDON; PASSERON. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTEL, R. - **Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. Rio de Janeiro: Vozes. 1998. (Coleção Zero a esquerda)

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Trad. de Guy Reynaud. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

CERQUEIRA FILHO, G. **A “questão social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

COHN, G. **Crítica e resignação: estudo sobre o pensamento de Max Weber e a sua compreensão**. São Paulo: Quieroz Editor, 1979.

COLIN, D.R.A. Representações políticas, conceitos, representações e paradoxos in _____ & FOWLER, M. B. **LOAS Lei Orgânica de Assistência Social anotada**. Veras. São Paulo. 2000. (Coleção Núcleos de Pesquisa 4).

_____. **Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática**. Dissertação de mestrado em Sociologia Política da UFPR. Curitiba. 2002.

_____. Representações política: conceitos, configurações e paradoxos. In:

DAGNINO, E. Cidadania e Política no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 87-112

DE BRUYNE, Paul et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: o poder da prática metodológica**. Trad. Ruth Joffily. RJ: Editora Francisco Alves, 1977.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. IPEA/IPLAN: Brasília, 1989. (v. 4 Políticas Sociais e Organização do Trabalho).

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999.

ESPING-ANDERSEN. Costa. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In **Lua Nova**, n.35, 1995. P. 73-111.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro, in SPOSATI, Aldaíza *et alli*. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1991, p. 112.

FELECISIMO, José. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. In; **São Paulo em Perspectiva**. V.8, n.2,1994.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: Seguridade na América Latina**. RJ: Fio Cruz, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores: participação sócio-política**. São Paulo, Cortez, 2001.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel: Notas sobre o Estado e a política. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sergio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

IAMAMOTO, M. V In: Questão social no capitalismo. **Temporalis**, Ano II, nº 3, 2001.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social.** Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992

_____; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 14 ed. São Paulo: Editora Cortez; Lima: CELATS, 2001.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da Cidadania.** Rio de Janeiro, FGV,

KAUCHAKJE, S. **Movimentos sociais na academia: um olhar sobre as teses e dissertações produzidas na Unicamp e USP entre 1970-1995.** Tese Universidade Estadual de Campinas, 1997.

_____. **Gestão social: aspectos históricos e conceituais. Mimeo,** 2003.

_____. **Comunidade surda: as demandas identitárias no campo dos direitos, da inclusão e da participação social.** In: SILVA, I.; KAUJAKJE, S; GESUELI, Z. (org) **Cidadania, surdez e linguagem: desafios e realidades.** São Paulo: plexus, 2003

LESSA, Sérgio. **Mundo dos homens: trabalho e ser social.** SP: Bomtempo, 2002.

MARTINS, V.B. e PAIVA, B.A - **A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula.** In: **Serviço Social & Sociedade.** nº 73. Ano XXIV. São Paulo: Cortez, março de 2003, pp. 46-74.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** 2 ed. SP: Nova Cultural, 1982.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação.** 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

MARX, K. **Para a crítica da economia política. (e outros manuscritos).** São Paulo: Cultural, 1982.

_____; ENGELS, F. **Ideologia alemã: teses sobre Feuerbach.** Trad. de Silvio Chagas. São Paulo: Centauro Editora, 1984

_____. **Manifesto do Partido Comunista.** Lisboa: Avante, 1975.

MELO, M. A. **Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?.** In: **São Paulo em Perspectiva,** v.10, n.3, 1996.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e a Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez. 2000

NUN, José. **O futuro da massa marginal** Trad. de Alexandre Morales. In: **Novos Estudos CEBRAP,** nº 48, 1997.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez Editora, 1992.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Transformações societárias e Serviço Social. In **Serviço Social & Sociedade: O Serviço Social no século XXI**, nº50, Ano XVII, abril de 1996. São Paulo: Cortez, n 50, pp. 87-132

_____. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.** 5 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

NOGUEIRA, M. A.. Dimensão Política da Descentralização Participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva.** VII n.3 Fundação SEADE, 1997.

_____; CATANI (Org). **A .Escritos de Educação: Pierre Bourdieu.** 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

OFFE, C.. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. O lugar da República. **Folha de São Paulo.** Jornal de Resenhas, 10/02/2001, p.3

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

O'DONNELL, Guilherme. **Anotações para uma teoria do Estado.** Revista de Cultura Política, Cedec, n.4, 1981.

PONTES, Reinaldo. **Mediação e Serviço Social.** 3 ed. SP: Cortez, 2002.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim, 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez. 1998.

ROSANVALLON, P. - **A crise do Estado-Providência.** 2 ed. Lisboa. E. Inquérito. 1984.

ROVERSI-MONACO, Fábio. **Descentralização.** BOBBIO, Norberto, Dicionário de Política. UNB. 1991.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 25, 1994.

SADER, E. A Trama do Neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, B. S.. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1996.

SCHWARZ, H. **Ao vencedor as batatas**. SP: Livrarias Duas Cidades, 2 ed., 1981.

SCHONS, S.M. **Assistência Social Entre a Ordem e a Des-ordem**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **A Questão Social hoje no município. A Resistência um elemento em construção**. Tese de doutorado. PUC., São Paulo, 2002.

SODRÉ, N. V. **A farsa do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Gráphia, 1996.

SPOSATI, A et al. **A assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Carta tema: a assistência social no Brasil, 1983 - 1990**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 7.

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

_____. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social In **I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS, cadernos de texto, 1995.

TAVARES, M. H. Federalismo e políticas sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 28, p. 88-108.

TELLES, V. S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TOLEDO, E. L. G. Neoliberalismo e Estado. In: **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 81;

URANI, A Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil. In: **Lua Nova**, 1995, nº.35, pp. 05-38.

YAZBEK, M C. In: Questão social no capitalismo. **Temporalis**, Ano II, nº 3, 2001.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

2. Fontes

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** nº 8742, de 7 de dezembro de 1993.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta Manifesto do CEAS**. Curitiba, 05 de dezembro de 2003.

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 3 maio, 1994.**

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 06 de jul. 1994.**

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 04 de out. 1994.**

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 04 de nov. 1994.**

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE TRABALHO. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. **Ata da reunião realizada no dia 18 de nov. 1994.**

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 207, 16 de dezembro de 1998. **Norma Operacional Básica da Assistência Social:** avanços para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social. Brasília,** setembro de 2004.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **I Conferência Nacional de Assistência Social. Relatório Final,** 1995

Notícias CRASS, Curitiba, 1989, nº 1, p. 1. A denominação CRAS, Conselho Regional de Assistentes Sociais, foi substituída por Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11 Região PR

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório do 1º Encontro Estadual para implementação da LOAS.** Curitiba, 1994.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL. **Relatório dos Encontros Microrregionais da LOAS,** Curitiba, 1994.

SECRETARIA DO ESTADO DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL, FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL. **LOAS,** Curitiba, 1994.

SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA E ASSUNTOS DA FAMÍLIA. **Projeto: implantação da LOAS no Estado do Paraná.** Curitiba, 1995.

ANEXOS

ANEXO 1 – QUADRO DE SISTEMATIZAÇÃO DO DADOS DO QUESTIONÁRIO	161
ANEXO 2 - SISTEMATIZAÇÃO DOS AVANÇOS INDICADOS PELOS CONSELHEIROS.....	173
ANEXO 3 – sistema descentralizado e participativo da assistência social	174
.....	174
ANEXO 4 – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS CONSELHEIROS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	176
 QUADRO SDPAS MAPAS POBREZA E EXCLUSÃO ESCRITÓRIOS QUESTIONÁRIO APLICADO COM CONSELHEIROS	

ANEXO 1 – QUADRO DE SISTEMATIZAÇÃO DO DADOS DO QUESTIONÁRIO

REPRESENTAÇÃO	PROFISSÃO/ FORMAÇÃO	OCUPAÇÃO	GRAU DE CIVISMO	OBSTÁCULOS E AVANÇOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL
<p>conselheira não governamental titular;</p> <p>representa o segmento trabalhadores dos setores: CRESS 11ª Região.</p>	<p>Graduada em Serviço Social</p> <p>Especialista em Planejamento e Elaboração de Projetos</p>	<p>Assistente social;</p> <p>Assessoria na elaboração de projetos;</p> <p>Exerceu cargo de gestora da política da Assistência Social em Presidente Bernardes.</p>	<p>Exerceu mandato: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – 2001 à 2004;</p> <p>Conselho Municipal de Assistência Social – 2003 à 2005</p> <p>Participação em Movimentos: Relacionado à Religião;</p> <p>Outras formas de Participação: Fórum Regional de Assistência Social; Pastoral.</p> <p>Participa da implementação da LOAS desde 1994 (em São Paulo)</p>	<p>Não respondeu</p>

<p>conselheiro não governamental suplente;</p> <p>representa segmento usuário: Centro Espírita Mandel Netto.</p>	<p>Ensino Médio completo;</p> <p>Técnico em Contabilidade;</p> <p>Cursos realizados na área da Administração e Contabilidade.</p>	<p>Atividade na Área de Contabilidade</p> <p>Exerceu cargo de gestor em São Mateus do Sul</p>	<p>Exerce mandato: Conselho Municipal de Assistência Social; Comitê Gestor do Programa Fome Zero; Conselho da Comunidade.</p> <p>Participação em Movimentos:Relacionado à religião</p> <p>Outras formas de Participação: Fórum regional da Assistência Social e Criança e Adolescente.</p> <p>Participa da implementação da LOAS desde 1999.</p>	<p>Avanço: “ A conscientização gradativa mais firme, com respeito à necessidade da promoção social, eliminando o assistencialismo”.</p>
<p>conselheira não governamental suplente;</p> <p>Representa o segmento trabalhadores da área: CRESS 11ª Região.</p>	<p>Graduada em Serviço Social;</p> <p>Cursos na área de gestão e participação.</p>	<p>Assistente Social de Iporá e da APAE de Terra Roxa;</p> <p>Exerceu cargo de gestora da Política de Assistência Social em Terra Roxa.</p>	<p>Exerceu mandato nos conselhos: Direitos do Idoso e da Comunidade;</p> <p>Outras formas de participação: ONGs; Fórum Regional de Assistência Social.</p> <p>Participa da implementação da LOAS desde 1993.</p>	<p>O que facilita a sua participação: “ser profissional da área e ter participado desde o início da implantação e implementação da LOAS no Estado do Paraná”</p> <p>Destaque para a “criação do Grupo Interinstitucional de Trabalho e do Fórum Estadual da Assistência Social, através da representação regionalizada;</p> <p>Avanços necessários: “definição de fontes e vinculação para garantir a execução da política de Assistência Social; transparência e visibilidade dos recursos do Fundo nas três esferas de governo; implantação do SUAS com definição de critérios para repasse de recursos; normatização dos benefícios eventuais”</p>

<p>Conselheiro não governamental titular;</p> <p>Representa o segmento usuários: Escola Comunitária do Trabalho.</p>	<p>Ensino médio completo;</p> <p>Cursos: Técnico em Alternativas Agrícolas; Educação Juvenil e Popular</p>	<p>Diretor Administrativo da Escola Comunitária do Trabalho</p>	<p>Exerce mandato como presidente no Conselho Municipal de Assistência Social. Outros conselhos: segurança, saúde ; e escolar.</p> <p>Participação em movimentos sociais: relacionado ao gênero;</p> <p>Outras formas de participação: ONGs; Associação de Bairros; Pastoral da Família e do <u>Dízimo</u>; <u>Partido Popular Socialista</u>.</p> <p>Participa da implementação da LOAS desde 1994.</p>	<p>Destaque: “a resistência e persistência dos militantes, agentes e usuários para tornar capaz de transformar a realidade atual”;</p> <p>“ A maior dificuldade é a pouca credibilidade do órgão gestor”</p> <p>Avanços necessários: “implantar o sistema fundo a fundo, consolidar as ações com a proposta de emenda constitucional, SUAS e outros.”</p>
<p>Conselheiro não governamental titular;</p> <p>Representa segmento prestadores de serviços: Centro Social Marista Santa Mônica</p>	<p>Graduado em Educação Física;</p> <p>Especialista em Pedagogia da Educação Física.</p>	<p>Professor de Educação Física</p> <p>Servidor municipal</p>	<p>Exerceu mandato no Conselho Municipal de Assistência Social;</p> <p>Outras formas de participação: pastoral da juventude, do batismo, etc.</p>	<p>Dificuldade: “desconhecimento de alguns termos e assuntos específicos da Assistência Social”;</p> <p>Avanços: “conquistar um percentual fixo de financiamento; real participação dos conselhos e dos estados nas instâncias de sua competência”.</p>

<p>conselheira não governamental titular;</p> <p>representa o segmento prestadores de serviços</p>	<p>Graduada em Serviço Social;</p> <p>Especialista em marginalização da Infância e Adolescência;</p> <p>Metodologia da Ação docente e Administração Pública</p>	<p>Assistente social da APAE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Exerce mandato no Conselho Municipal de Assistência Social desde a sua implantação em 1996. No mandato de 1997/2000 representou órgão gestor, tendo sido secretária municipal; - Exerceu mandato como conselheira não governamental no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na sua implantação; - Exerce mandato no Conselho Municipal do trabalho; - Exerce mandato desde 2000 no Conselho Comunitário. - participação em movimentos: popular; estudantil; movimento geracional; movimento relacionado à religião; - outras participações: presidiu e participa de organização não governamental; Fórum Microrregional de Assistência Social; Associação de Bairros; Pastoral “trabalho com mães solteiras sob a ótica da religião”. - Participou da implantação da LOAS desde a graduação na UEL. 	<p>- Considerando a história da implementação da LOAS no Paraná o que mais lhe chamou a atenção foi a “guerra de poder que se trava entre o legal e o assistencialismo”;</p> <p>“Sempre lutei muito pela assistência social enquanto direito. Participo de todos os debates onde se discute a Assistência Social. O município que eu resido – Bela Vista do Paraíso – respeita o meu trabalho e sempre que a política de Assistência Social requer o meu trabalho isso ocorre com tranquilidade, ou seja, o município me dá total autonomia participativa”</p> <p>Ser conselheiro não é uma tarefa fácil. Implica em discussões políticas, nem sempre coincidem com o pensamento do órgão gestor”</p> <p>Como avanços necessários: Implantar o SUAS respeitando a LOAS no que se refere: diretrizes; orçamento nas três esferas de governo; repasse fundo a fundo nas três esferas de governo; comando único; diagnóstico social; fortalecimento do controle social e poder local; recursos humanos qualificados e suficientes; programas de ação continuada pactuada nos municípios, entre outras.”</p>
--	---	-----------------------------------	--	--

<p>- conselheiro não governamental (titular)</p> <p>- representa o segmento dos usuários</p>	<p>- comerciário</p> <p>- pós-graduado em história e geografia</p>	<p>- diretor presidente do Sindicato dos Empregados no Comércio (SINECOFI)</p>	<p>-exerceu mandatos anteriores no Conselho Estadual da Assistência Social, Conselho do Trabalho e Conselho Municipal de Assistência Social (Foz do Iguaçu);</p> <p>participação em movimentos sociais: Movimento dos Sem Terra/brasiguaios;</p> <p>luta por moradia/ocupação urbana; movimento estudantil (UPEAS e centro acadêmico);</p> <p>- Outras formas de participação: fórum de democratização dos meios de comunicação; associação de bairros; pastoral do migrante; sindicato.</p> <p>- É candidato à vereador nas eleições de 2004.</p>	<p>- considera que há um desrespeito dos governos com a LOAS.</p> <p>- precisa superar o corporativismo no CEAS, resgatando os usuários da assistência social e aumentar recursos.</p>
--	--	--	--	--

<p>- conselheiro não governamental (titular);</p> <p>- representa o segmento trabalhadores do setor: Associação dos Funcionários da Prefeitura Municipal de Jacarezinho (Associação de funcionários)</p>	<p>- professor de Educação Física;</p> <p>- cursos: ginástica; fisioterapia do esporte; psicologia desportiva; massagem oriental e ocidental; psicológica na visão sistêmica</p>	<p>- auxiliar administrativo na área da assistência social;</p>	<p>- exerceu mandatos em conselhos municipais (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Segurança Alimentar; e Conselho Municipal da Assistência Social);</p> <p>- segundo mandato no CEAS;</p> <p>- participação em movimentos sociais: movimento estudantil (grêmio); movimento ambientalista (APREMA); movimento relacionado à religião (Igreja Presbiteriana Independente);</p> <p>- Outras formas de participação: ONGs (ABRINJA); Fóruns (Fórum Estadual da Assistência Social)</p> <p>- participa a LOAS desde 1992.</p>	<p>-apatia do Ministério Público e autoritarismo;</p> <p>- respeito à legislação; efetividade das deliberações do CEAS; Ministério Público mais atuante.</p> <p>- apesar dos atores remarem contra a maré, ainda há avanços significativos.</p>
--	--	---	---	---

<p>- conselheira governamental;</p> <p>- representa a Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP)</p>	<p>- graduada em Serviço Social (PUCPR); Especialização em Pensamento Contemporâneo do Século XX (PUCPR); mestrado em Sociologia Política (UFPR)</p>	<p>- assistente social do Ministério Público do Paraná;</p> <p>- coordenadora do Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS);</p> <p>exerce a função de gestora da política.</p>	<p>- participação em movimentos sociais:</p> <p>movimentos dos trabalhadores (CRESS e Sindicato dos Funcionários do Ministério Público);</p> <p>- Movimento estudantil (centro acadêmico);</p> <p>Outras formas de participação: ONGs (Terra de Direitos); Fóruns (Fórum dos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes e FOREAS);</p> <p>Participação em outros conselhos: CEDCA.</p> <p>- participa da implemetnação da LOAS desde 1994.</p>	<p>-“ausência de autonomia para o cumprimento das deliberações do CEAS, em especial no que tange ao financiamento; Identificação de representação governamental; cobrança de resultados imediatos por parte dos conselheiros não governamentais”;</p> <p>- “construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com hierarquização das ações, definição das responsabilidades por esfera de governo, de acordo com a complexidade dos serviços e porte dos municípios; instituição da rede de proteção social básica e especial e dos serviços de referência regional, de forma descentralizada; destinação de percentual específico para financiamento da política de assistência social; articulação das ações, serviços e do financiamento, com as demais políticas setoriais.”</p>
<p>- Conselheiro governamental</p> <p>- representa a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI)</p>		<p>- funcionário público estadual;</p> <p>- assessor da Coordenação do Ensino Superior do Estado do Paraná.</p>	<p>- participação em movimentos social: movimento estudantil (grêmio) e diretório);</p> <p>- Outras formas de participação: Fórum do Lixo e Cidadania, de Erradicação do Trabalho Infantil (a partir de 2003); partido político (INFORMAR)</p>	<p>- dificulta a sua atuação “o fato de não ser assistente social”</p>

<p>-conselheiro governamental;</p> <p>- representa a SETP</p>	<p>- graduado em Filosofia;</p> <p>- especialista em gestão técnica do meio ambiente (PUCPR);</p> <p>- cursos: O direito achado na rua; município e poder local (Universidade Federal de Brasília/CEAD)</p>	<p>- técnico da Coordenadoria de Projetos Especiais de Enfrentamento da Pobreza – NUCLEAS;</p> <p>- Exerceu a função de gestor como Secretário Municipal de Educação (Lages SC);</p> <p>- foi técnico da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC; da FAMEPAR e no Paraná Cidade</p>	<p>- participação em movimentos sociais: movimento estudantil em São Paulo;</p> <p>- outras formas de participação: partido político MDB – Lages 1973/1982; PT – Curitiba 1989/1992.</p>	<p>- “Pretendendo a transversalidade entre as diversas políticas na área social, a assistência social deixa de materializar o seu objeto de ação e se distancia da gestão dos direitos concretos (...) De status de ministério, a assistência social veio a se tornar uma secretaria do Ministério de Desenvolvimento Social, que define um panorama mais ampliado para as políticas sociais do governo. No Estado do Paraná o panorama foi mais complicado. A posição do novo governo de não repassar recursos às prefeituras sob a alegação de malversação dos recursos pela tradição clientelística na administração pública, desmonta a implementação da política de assistência social, montada pelo NUCLEAS com o apoio de todas as instâncias (FOREAS, conselhos, comissões) e adota outras políticas por programas, concebidos e gerenciados diretamente pela estrutura governativa. O panorama é de desmonte da política de assistência social, ao menos como foi concebida e expressa na LOAS.”</p> <p>- compreensão técnico-burocrática da política pública de assistência social que a vincula mais ao cumprimento da legalidade e menos como um processo político pela conquista de direitos por parte de quem dela necessita; Excessivo controle exercido pela autoridade governamental sobre a ação dos conselheiros e membros de outras instâncias, particularmente sobre os conselheiros governamentais ou servidores públicos que exercem funções dentro do sistema da política de assistência social.”</p>
171				<p>Avanços: ampliar conceito de sistema descentralizado e participativo; integração com outras áreas que dêem concretude aos chamados mínimos sociais (trabalho, segurança alimentar, habitação, saúde, urbanização, cultura e lazer) e parcerias com outros profissionais que não assistentes sociais; aclaramento das funções do conselheiro, o que denota no senso comum a defesa ou não dos</p>

<p>-conselheira governamental suplente</p> <p>- representa a SETP.</p>	<p>- graduada em Serviço Social;</p> <p>- mestrado em e doutorado em Educação</p>	<p>- professora de ensino superior, graduação em Serviço Social e mestrado em gestão urbana (PUCPR);</p> <p>- assessora técnica da SETP/NUCLEAS</p>	<p>- participação em movimentos sociais: movimento dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, setor saúde do trabalhador; movimento popular (membro do Centro de Educação e Assessoria Popular – CEDAP);</p> <p>- outras formas de participação: entidade profissional (CRESS SP); partido político: PT no início da década de 1980.</p> <p>- não participou da implementação da LOAS.</p>	<p>- é necessário aprofundar o debate sobre a natureza da transversalidade e perspectiva emancipatória, por um lado, por outro apresentar proposições articuladas intersetorialmente e superar a representação histórica da área.</p>
<p>- conselheira governamental;</p> <p>- representa a SETP</p>	<p>- graduada em Serviço Social;</p> <p>- especialista em Serviço Social pela UEPG;</p> <p>- mestra em Serviço Social e Políticas Sociais pela PUCSP</p>	<p>- coordenadora da Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado do SETP/NUCLEAS</p>	<p>- participação em movimentos sociais: movimento estudantil na faculdade;</p> <p>- outras formas de participação: ONGs (Ação Social); Fórum Regional de Assistência Social; Associação de bairros; pastoral de adolescentes; Núcleo do Conselho Regional de Serviço Social em Guarapuava e Ponta Grossa</p>	<p>- destaca “a organização e estrutura do sistema descentralizado em níveis e instâncias de intervenção;</p> <p>- é necessário avançar “na definição de percentual para o financiamento, com implantação de sistemática de financiamento; dar concretude à concepção da assistência social como política pública; instituir o SUAS; estabelecer formas de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas; definir indicadores de qualidade dos serviços e de resultados dos programas e projetos; criar o sistema de informação; construir rede de serviços sócio-assistenciais”.</p>

<p>- conselheira governamental</p> <p>- representa a SETP</p>	<p>- graduada em fisioterapia</p>	<p>- técnica da Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado da SETP;</p> <p>- secretária técnica da Comissão Intergestora Bipartite</p>	<p>- sem participação em movimentos sociais;</p> <p>- outras formas de participação: ONGs – como fisioterapeuta na Associação Paranaense de Reabilitação (APR), de 1985 a 1987.</p> <p>- exerceu mandatos no Conselho Estadual de Assistência Social desde 1996 e no Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência em 2002 e 2004</p>	<p>- “Como não sou profissional da área, procuro manter-me atualizada através da análise da legislação vigente, das normas e regulamentos”. Um dos aspectos que dificultam o exercício do mandato de conselheira é “ estar no papel de representante da secretaria, algumas vezes tem que defender o posicionamento da instituição”.</p> <p>- com destaque para “a instituição do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em todos os municípios e a nova Política de Assistência Social”</p> <p>- avanços necessários: “a instituição de indicadores capazes de mensurar a efetividade das ações; definição de padrões de qualidade dos serviços prestados; definição de percentual orçamentário para a área; a clareza dos custos dos serviços”</p>
<p>- conselheira governamental;</p> <p>- representa a SETP.</p>	<p>- graduada em Serviço Social; especialista em comunidade; mestre, pela UFPR, em Educação (linha de pesquisa Educação e Trabalho)</p>	<p>- Coordenadora de Pesquisa e Relações de Trabalho da SETP;</p> <p>- já exerceu a função de gestora da política de assistência social em Curitiba.</p>	<p>- participação em movimentos sociais: Movimento dos Trabalhadores no Sindicato dos Assistentes Sociais e Central Única dos Trabalhadores; movimento relacionado ao gênero na União Brasileira de Mulheres.</p> <p>- outras formas de participação: Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil; Partido Comunista do Brasil.</p>	<p>- destaque para a “articulação da sociedade civil em seus mais variados momentos, particularmente a concretização do Fórum Estadual de Assistência Social. Acredito que o momento mais importante está para ser construído – a implantação do Sistema Único de Assistência Social. A militância no movimento popular e sindical facilita a compreensão da luta atual dos conselhos e do CEAS. Ter atuado no movimento da categoria dos assistentes sociais e protagonizado com esta categoria a luta pela implantação da LOAS”.</p> <p>- falta maior articulação entre os conselheiros</p>

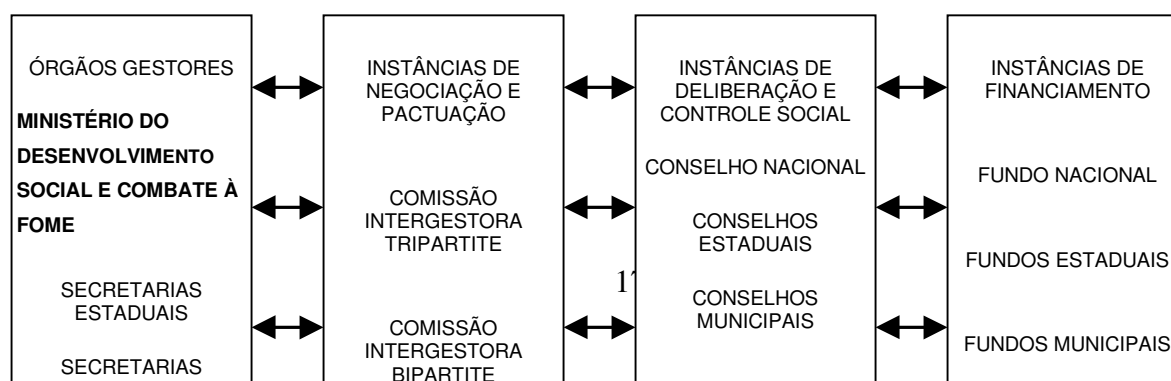
<p>Conselheiro governamental</p>	<p>Graduado em Filosofia e Pedagogia</p>	<p>Técnico de nível superior da Coordenadoria de Enfrentamento à Pobreza;</p> <p>Exerceu cargo de assessor do gabinete do Secretário de Educação (82-86), coordenador de planejamento e pesquisa, coordenador de formação profissional.</p>	<p>Exerceu mandato no conselho da educação;</p> <p>Participação em movimentos: estudantil.</p> <p>Outras formas de participação: Fórum de Defesa da Escola Pública, Fórum de Segurança Alimentar.</p>	<p>O processo de discussão da LOAS até a sua aprovação contribuiu para consolidação e conhecimento da política de assistência social em todo o país.</p> <p>Avanços: caracterização da sua área de atuação como mecanismo de proteção social e resgate de cidadania; superação do caráter assistencialista e proselitista das ações.</p>
<p>Conselheira governamental;</p> <p>Representa o Instituto de Ação Social.</p>	<p>Graduada em Serviço Social.</p>	<p>Compõe a diretoria técnica do IASP</p>	<p>Nenhuma outra forma de participação</p>	<p>O que chamou a atenção no processo de implementação da LOAS: a forma de organização da União, Estados e municípios; a participação da sociedade civil; o controle social; participação efetiva do Ministério Público.</p> <p>Para realizar a mudança proposta a assistência social não pode ser pensada isoladamente, mas sim articulada organicamente com outras políticas sociais, considerando: o co-financiamento nas três esferas; municipalização com fortalecimento do poder local e realidades locais, da participação popular. A desigualdade e a exclusão social são problemas muito graves no Brasil, portanto, é preciso ultrapassar as políticas emergenciais e avançar no campo estrutural.</p>

<p>Conselheira governamental; Representa a SETP.</p>	<p>Graduada em Serviço Social; Especialista em metodologia da pesquisa; Mestre pela PUCSP e doutoranda na mesma instituição</p>	<p>Assistente Social; Professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa; Coordenadora de Gestão Municipal da SETP; Exerceu cargo de gestora da política de Assistência Social em Ponta Grossa.</p>	<p>Exerceu mandatos nos conselhos municipais: do idoso, da pessoa portadora de deficiência e assistência social; Participação em Movimentos sociais: estudantil; Outras formas de participação: fóruns e partidos</p>	<p>No processo de implementação da Loas no Paraná “ me chamou a atenção a preocupação da criação de grupos de discussão em Fóruns. Acredito que isso fortaleceu muito o processo no Paraná” Avanços necessários: maior critério para credenciamento dos serviços não governamentais; definição de critérios de qualidade dos serviços; repensar a forma dos conselhos para municípios de pequeno porte; definição clara das atribuições das 03 esferas de governo</p>
--	---	--	---	--

ANEXO 2 - SISTEMATIZAÇÃO DOS AVANÇOS INDICADOS PELOS CONSELHEIROS

CATEGORIA	QT.	%
Superar o assistencialismo	02	5,00
Constituir receitas e financiamento fundo a fundo	08	20,00
Implantar o SUAS	06	15,00
Normatizar benefícios eventuais	01	2,50
Aprimorar efetividade do conselho/ controle social	07	17,50
Garantir recursos humanos	01	2,50
Ministério Público mais atuante	01	2,50
Aprimorar interface	04	10,00
Aprimorar Sistema de Monitoramento e Avaliação	03	7,50
Implantar Sistema de Informação	01	2,50
Definir padrões de qualidade	02	5,00
Levantar custos de serviços	01	2,50
Superar corporativismo / maior participação do usuário e outros	03	7,50
TOTAL	40	100

ANEXO 3 – SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



ANEXO 4 – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS CONSELHEIROS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Identificação

Nome: _____ Idade: _____

Cidade em que reside: _____ naturalidade: _____

Escolaridade: () nível superior Profissão _____
 () nível médio
 () fundamental completo
 () fundamental incompleto

Cursos realizados:

Ocupação/Atividades: _____

2. Representação

Conselheiro (a) governamental ()

Órgão representado _____

Conselheiro (a) não governamental ()

Segmento representado: _____

Instituição/Entidade: _____

3. Já exerceu ou exerce a função de gestor da política:

- () Não
 () Sim

Especifique o município: _____

4. Você participa ou participou de movimentos sociais. Especifique:

() Movimentos dos trabalhadores: _____

() Movimento popular: _____

() Movimento estudantil: _____

() Movimento relacionado ao gênero: _____

() Movimento étnico: _____

() Movimento geracional: _____
(criança/adolescente/idoso)

() Movimento ambientalista: _____

() Movimento relacionado à religião: _____

5. Outras formas de participação. Especifique:

() ONGs: _____

() Fóruns _____

() Associação de bairros: _____

() Pastoral: _____

() Entidades profissional: _____
(de representação da categoria)

() Partido político: _____

() Outros conselhos: _____

6. Participou da implementação da LOAS desde quando? _____
(indicar o ano)

7. Qual sua avaliação dos seguintes períodos:
(apresentar os avanços e limites no Paraná)

1993/1996: _____

1996/2002: _____

A partir de 2003: _____

Indique as pessoas que se destacaram no processo de implementação da LOAS no Paraná:
(profissionais, militantes, intelectuais, professores, etc)

Qual é o significado da Assistência Social para você:

Qual é a importância do Conselho na relação com outras instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo:

Considerando a história da LoAs no Paraná, o que mais lhe chamou a atenção (destaque)

Apresente aspectos que facilitam a sua atuação no CEAS:

Apresente aspectos que dificultam a sua atuação no CEAS:

Indique os avanços necessários para a Assistência Social:
