

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

GABRIEL DORNELES

**O PROCESSO DE DESMONTE DA POLITICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL E SUAS REPERCUSSÕES: A REALIDADE DO CENTRO DE
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BAIRRO DO PASSO.**

**São Borja
2017**

GABRIEL DORNELES

O PROCESSO DE DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS REPERCUSSÕES: A REALIDADE DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BAIRRO DO PASSO.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado

**São Borja
2017**

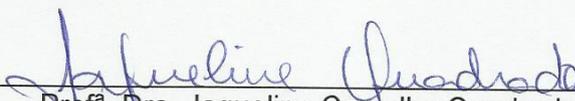
GABRIEL DORNELES

O PROCESSO DE DESMONTE DA POLITICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS REPERCURSSÕES: A REALIDADE DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BAIRRO DO PASSO.

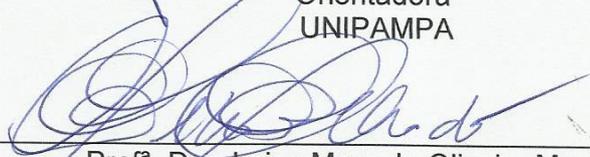
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 11 Novembro de 2017.

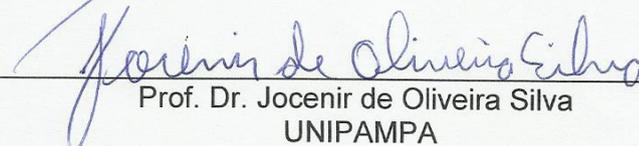
Banca examinadora:



Prof^a. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado
Orientadora
UNIPAMPA



Prof^a. Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado
UNIPAMPA



Prof. Dr. Jocenir de Oliveira Silva
UNIPAMPA

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço a minha mãe (Nara), meu pai (Nelson) e minha irmã (Cintia), pois sem vocês nada disso seria possível. Obrigado por terem acreditado em mim e incentivado para continuar caminhando por esse processo de aprendizagem, mesmo com tantos obstáculos e percalços que foram encarados e assim superados, estando do meu lado para acompanhar e me ajudar a trilhar os sonhos até a conclusão dessa graduação.

Obrigado aos meus colegas e amigos, em especial a Shaiane, Arlindo e Annie, por me aguentarem por todos esses anos, por estarem do meu lado nos momentos em que precisei, por me apoiarem incondicionalmente assim como a minha família e por puxarem as minhas orelhas quando se fez necessário.

Agradeço incondicionalmente a todos os professores que passaram durante a minha trajetória acadêmica e que proporcionaram momentos de enriquecimento teórico e humano, aprendendo a perceber as dificuldades e possibilidades dessa profissão tão fundamental nos dias atuais.

A querida orientadora Professora Dr^a Jaqueline Carvalho Quadrado, os meus singelos agradecimentos por me proporcionar momentos de aprendizado nas orientações e também dentro do Programa de Extensão Mulheres Sem Fronteira, ao qual me possibilitou um novo olhar para a profissão, para além dos muros das instituições sociais e também por trabalhar temas tão diversos e importante no cotidiano. Nesse momento, também agradeço a equipe do Programa por me proporcionar momentos de risadas, alegrias e vivências que foram possibilitados nesse momento.

Ao final, agradeço ao Professor Dr. Jocenir de Oliveira Silva por me fazer vivenciar momentos de instigações e enriquecimento nas supervisões de Estágio, ao qual possibilitou a realização deste trabalho e a Professora Dr^a Loiva Mara de Oliveira Machado por propiciar momentos de aprendizagem nas aulas de FHTM III e IV, além do componente de Seguridade Social - Assistência Social, que foram fundamentais para o aprofundamento teórico desse trabalho.

“É impossível progredir sem mudança, e aqueles que não mudam suas mentes não podem mudar nada.”

George Bernard Shaw

RESUMO

Este trabalho tem como tema central o processo de desmonte da política pública de assistência social no município de São Borja e suas repercussões no cotidiano de trabalho do Assistente Social e de atendimento a população usuária do Centro de Referência de Assistência Social do Bairro do Passo. A escolha desse objeto de pesquisa deu-se a partir das vivências na instituição, que proporcionaram a reflexão com maior profundidade sobre os rebatimentos da precarização da política social no cotidiano do CRAS, vivenciando esses processos de desmonte *in loco*. A partir do materialismo histórico-dialético, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais que possibilitaram o aprofundamento teórico desse produto. O trabalho perpassa eixos nodais para a compreensão desses rebatimentos, desde a concepção da assistência social a partir de meados de 1930 até a sua materialização enquanto política pública alicerçada no tripé da seguridade social, possibilitando logo após, reconhecer como essa política esta vinculada ao município de São Borja, entendendo suas ofertas de serviços e benefícios, para com isso, problematizar os processos vivenciados no decorrer do Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II que foram realizados durante o ano de 2016/2 e 2017/1.

Palavras-Chave: Assistência Social, CRAS, Proteção Social Básica, Precarização.

RESUMEN

Este trabajo tiene como tema central el proceso de desmonte de la política pública de asistencia social en el municipio de São Borja y sus repercusiones en el cotidiano de trabajo del Asistente Social y de atención a la población usuaria del Centro de Referencia de Asistencia Social del Barrio del Paso. La elección de ese objeto de investigación se dio a partir de las vivencias en la institución, que proporcionaron la reflexión con mayor profundidad sobre los rebajes de la precarización de la política social en el cotidiano del CRAS, viviendo esos procesos de desmonte in loco. A partir del materialismo histórico-dialéctico, se realizaron investigaciones bibliográficas y documentales que posibilitaron la profundización teórica de ese producto. El trabajo atraviesa ejes nodales para la comprensión de esos rebotes, desde la concepción de la asistencia social a partir de mediados de 1930 hasta su materialización como política pública basada en el trípode de la seguridad social, posibilitando luego después reconocer cómo esta política está vinculada al municipio de San Borja, entendiendo sus ofertas de servicios y beneficios, para ello, problematizar los procesos vivenciados en el transcurso de la Etapa Supervisada en el Servicio Social I y II que se realizaron durante el año 2016/2 y 2017/1.

Palabras Clave: Asistencia Social, CRAS, Protección Social Básica, Precarización.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Percentual de conselhos municipais criados por lei – Brasil, 2010 à 2015.	37
Figura 2: Recursos do SUAS de acordo com valores executados pelos entes federativos em 2013.....	41
Figura 3: Distribuição de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) entre 2007 e 2015	42
Figura 4: Formação profissional dos trabalhadores no CRAS em 2015.....	46
Figura 5: Percentual de CRAS que concedem algum tipo de benefício eventual no Brasil no ano de 2015.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quantidade de ambientes segundo participação anual dos usuários na instituição	44
Quadro 2: Equipe de referência condicionada ao porte municipal	45
Quadro 3: Horários de funcionamento dos grupos do SCFV no CRAS Passo.....	48
Quadro 4: Dados referentes ao ano de 2016 e 2017	64
Quadro 5: Relatório de Atendimento Mensal durante o período de Setembro/16 à Julho/17.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CBCISS - Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Social
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB – Norma Operacional Básica
NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PMAS – Política Municipal de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SMTHASC – Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação, Assistência Social e Cidadania

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 METODOLOGIA	14
3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS MARCOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS: DA FILANTROPIA À ASSISTÊNCIA SOCIAL.	18
3.1 A Filantropia durante o Estado Novo	18
3.2 O assistencialismo ditatorial durante os períodos de 1964 à 1985.....	22
3.3 A retomada democrática na constituição dos direitos sociais.	24
4 A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA	35
4.1 A Política de Assistência Social do Município de São Borja/RS.....	35
4.2 A inserção da Proteção Social Básica no Bairro do Passo	47
4.3 O Trabalho do Assistente Social dentro da instituição referenciada	50
5 AS VIVÊNCIAS DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO EM SERVIÇO SOCIAL NO CRAS PASSO.....	55
5.1 A Fragilização da Política de Assistência Social em âmbito municipal.	55
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS.....	72
APÊNDICES	78

1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso constitui-se enquanto um Relato de Experiências do estágio supervisionado em Serviço Social, realizado no período correspondente à 2016/2 e 2017/1, no Centro de Referência de Assistência Social do bairro de Passo, da cidade de São Borja. Tendo como enfoque principal a precarização da política pública de assistência social em âmbito municipal e seus rebatimentos na exercício profissional do Assistente Social vinculado à referida instituição.

As dificuldades no cotidiano profissional e o cerceamento dos benefícios eventuais previstos pelo Decreto Lei nº 4.978, de 19 de Dezembro de 2014 e que dispõe sobre as alternativas para a garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, visualizados durante o processo de estágio e decorrentes do desmonte da Política de Assistência Social em âmbito municipal, foi de suma importância para a gênese de inquietações e problematizações à cerca da temática. Evidenciando o processo de desmonte da política social, sendo esta, fundamental para a garantia dos direitos sociais no público usuário.

O aprofundamento teórico deu-se a partir de uma análise bibliográfica e documental com vistas a um maior embasamento teórico e criticidade na produção do conhecimento, com isso utilizou-se de livros e artigos científicos da área a qual a temática aborda e que serão adensadas no capítulo II, o qual irá tratar sobre a metodologia utilizada para a construção do trabalho de conclusão de curso. Além disso, utilizou-se documentos provenientes do processo avaliativo do estágio supervisionado em Serviço Social, sendo eles: diário de campo, análise institucional e relatórios de estágio.

O objetivo geral traz como elemento a análise dos rebatimentos da precarização da política pública de Assistência Social do município de São Borja, no cotidiano de trabalho profissional e no atendimento aos usuários da instituição, tendo como período o estágio supervisionado em Serviço Social I e II (2016/2 e 2017/1). A partir do reconhecimento do objeto de estudo ao qual o trabalho iria ser desenvolvido, os objetivos específicos foram trabalhados com vistas a organizar teoricamente e nortear o processo de construção deste.

Com vistas a dialogar sobre a Assistência Social em âmbito nacional, buscou-se no Capítulo III contextualizar o processo histórico da Política de Assistência Social brasileira, compreendendo a sua constituição não só enquanto política pública, mas tendo sua gênese pautada nas ações filantrópicas da igreja católica para com a pobreza. Tratando essas ações a partir de 1930, compreendeu-se os processos pertencentes a esse período, bem como a constituição da Assistência Social durante o processo de cerceamento dos direitos civis e políticos com a ditadura militar, até os dias atuais, tomando como ponto de partida para esse subcapítulo a retomada democrática e a constituição federal de 1988.

No Capítulo IV trabalhou-se sobre a organização da política de Assistência Social no município de São Borja, reconhecendo as particularidades municipais, nos serviços, programas e projetos ofertados na política municipal de Assistência Social com vistas a atender as demandas da população usuária. Sendo assim no Capítulo V identificaram-se os rebatimentos da precarização da Política de Assistência Social no Centro de Referência de Assistência Social do Bairro do Passo, levando em consideração as vivências produzidas pelo processo de estágio supervisionado do curso de Serviço Social da UNIPAMPA campus São Borja.

O desenvolvimento do trabalho tem como objetivo principal responder ao problema de pesquisa, que é como a precarização da Política de Assistência Social do município de São Borja afeta no cotidiano de trabalho profissional e de atendimento aos usuários pertencentes a instituição. Entende-se que o tema de suma relevância científico, profissional e social, pois é a partir da produção do conhecimento que não torna-se oculto o processo de precarização do trabalho profissional e de cerceamento dos direitos estabelecidos em leis. Pode-se assim, com a construção do trabalho de conclusão de curso, gerar subsídios para que a classe trabalhadora busque mecanismos de articulação que visem romper com a lógica de enfraquecimento da Política de Assistência Social, tendo em vista à garantia dos direitos dos usuários.

2 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa teve como principal função nortear a produção do trabalho de conclusão de curso, com vistas a trabalhar as possibilidades e os métodos a serem utilizados para melhor compreensão e obtenção dos resultados a partir da temática escolhida. Com isso o método dialético-crítico, buscou reconhecer os processos pertencentes ao cotidiano dos sujeitos, compreendendo que “a dialética estabelece que os fatos sociais não podem ser considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc” (GIL, 2008, p.14).

Com isso, o processo dialético-crítico possibilitou compreender os processos históricos que permeiam a temática, tendo em vista o reconhecimento da realidade enquanto um movimento dialético, resultado de modificações e transformações na realidade das produções e ações da sociedade contemporânea, processo esse que são provenientes das contradições resultantes do modo de produção capitalista. Esses processos de contradições são provenientes da exploração da mão de obra pela busca de mais valia nas produções da burguesia e tendo como produto dessa exploração, a manifestação das diversas expressões da questão social. Para isso, observar os processos em sua integralidade é de fundamental importância, deve-se levar em conta as categorias do método, sendo elas a historicidade, a totalidade, a contradição e a mediação, para que possa-se

livrar de opiniões pré-concebidas, de conceitos externos ao objeto, de hipóteses que pairam acima dele, para nele mergulhar e penetrá-lo, considerando apenas o seu movimento para trazer a tona este trabalho da própria lógica do objeto específico (CHAGAS, 2012, p.3).

Segundo Netto (2009) a realidade se apresenta enquanto um processo histórico, em constante transformação e ao mesmo tempo concreto, pois independe da objetivação de um indivíduo que a conhece, possibilitando o reconhecimento desse produto enquanto uma matéria complexa e que possibilita o processo de conhecimento real. Isso significa que precisa-se entender as transformações partindo de sua aparência, para que assim possa-se identificar a essência dos processos pertencentes a dinâmica capitalista. Para Netto (2009) Marx definia a

teoria como a reprodução ideal do objeto a ser pesquisado, assegurando a necessidade de ir além da aparência das dinâmicas, apreendendo o produto enquanto possuidor de uma essência e para isso é importante a utilização do método que propicia o conhecimento teórico dessa estrutura e das possibilidades para a compreensão desse todo.

Para compreender a dialética é fundamental que tenha-se em vista os processos que permeiam a sociedade contemporânea, com vistas a entender as ações provenientes do método dialético-crítico. Partindo desse pressuposto, é importante observar a constituição dessas categorias dentro do trabalho de conclusão de curso, encontrando-as e categorizando-as. A historicidade é a categoria por onde tem-se o aprofundamento dos aspectos históricos que permeiam o assunto a ser estudado, sendo contemplado no capítulo III que se refere à constituição da Assistência Social em âmbito brasileiro desde 1930 até os dias atuais, perpassando resgates históricos importantes para a construção da temática em suas relações. A totalidade para Lukács (1967) é a realidade em si, pois a mesma é resultado das relações sociais, históricas, culturais, econômicas, filosóficas, entre outros, processos resultantes da complexidade cotidiana, com isso, Marx parte

Da totalidade do ser, e busca apreendê-la em todas as suas intrincadas e múltiplas relações, no grau da máxima aproximação possível. Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade "formas de ser, determinações da existência. (LUKÁCS, 1979, p.28)

A categoria da contradição definida por Marx é parte constituinte da realidade do sistema capitalista, onde o processo reconhece o novo e acaba por negar o seu passado, ou seja, ocorre um processo de negação. Essa contradição é um processo de negação, onde um nega o outro, podendo ser demarcado no trabalho o processo de desmonte da política pública de Assistência Social no município de São Borja, reconhecendo que esta visa atender aos direitos sociais preconizados na Constituição Federal de 1988. Já a categoria da mediação, aparece com vistas a problematizar as ações que o profissional de Serviço Social encontra em seu

cotidiano profissional para atender as demandas em pleno processo de negação desses direitos por parte do Estado.

A pesquisa qualitativa que foi utilizada nesse trabalho, consegue compreender todos esses conceitos problematizados anteriormente, com vistas a entender a natureza dos fenômenos sociais, possibilitando ao pesquisador, observar a complexidade das relações sociais e as contradições cotidianas de uma maneira mais detalhada, favorecendo “em maior nível de profundidade o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos” (RICHARDSON, 2008, p.80).

A partir de Gil (2007) observa-se que o trabalho de conclusão de curso foi realizado tendo como base a pesquisa bibliográfica, que proporciona o enriquecimento teórico com base nas bibliografias que versam sobre a temática que o trabalho propôs, constituído com a utilização de livros e artigos científicos para o embasamento teórico. Através da leitura seletiva, buscou reconhecer as obras que versassem sobre a temática do trabalho, uma leitura analítica com vistas a ordenar e resumir os dados, por meio da leitura integral da obra, das identificações das ideias-chaves, da hierarquização das ideias e da sistematização das ideias de forma a responder o problema de pesquisa e uma leitura interpretativa para o embasamento teórico da produção, utilizando-se da biblioteca convencional para a obtenção do material bibliográfico.

Utilizou-se como delimitação para os periódicos científicos, artigos que fossem produzidos e publicados na Revista Serviço Social & Sociedade e disponibilizadas na SciELO, durante os períodos de 2015 à 2017, pois tem-se uma acentuada complexificação da onda neoliberal na sociedade e uma problematização da cerca do desmonte das políticas públicas, em especial, a Política de Assistência Social.

Já a utilização da pesquisa documental é para Gil (2007) a análise de documentos em “primeira mão”, ou seja, predomina-se a utilização de materiais que não receberam um tratamento analítico, com isso, a pesquisa documental se deu por meio da utilização de legislações municipais e federais no âmbito da Política de Assistência Social, para além, foi utilizado as documentações avaliativas do processo de Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II que foram realizados no Centro de Referência de Assistência Social do Bairro Paraboi e Passo, estes documentos são compostos por: diários de campo, análise institucional e relatórios parcial e final de estágio. A análise dos documentos provenientes do Estágio I e II

foram feitas a partir de um roteiro norteador (Apêndice A) que possibilita a análise dos materiais, buscando interpretações que visem absorver dados que respondam e/ou contribuam para os questionamentos oriundos do problema de pesquisa. Para Richardson (2008, p.229) a análise documental “pode ser definida como a observação que tem como objeto não os fenômenos sociais, quando e como se produzem, mas as manifestações que registraram esses fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles”.

De acordo com Bardin (1979, *apud* Richardson, 2008, p.230) “as fases de análise de conteúdo organiza-se cronologicamente em: pré-análise, a análise do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação”. A análise de conteúdo nada mais é para Gil (2007, p. 168) que “organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto na investigação”. Com isso a pré-análise dá-se no sentido de sistematizar as ideias observando ou lendo previamente o material para que com isso tenha-se um contato inicial com o produto que será utilizado, a análise do material propriamente coletado com a realização da pesquisa e o tratamento dos resultados busca tornar os dados validos, buscando autores para aprofundar a problematização e dar embasamento aos dados coletados.

Por conta da utilização dos documentos de estágio, é imprescindível que essa análise seja de acordo com os preceitos éticos discurridos no Código de Ética do Assistente Social, pois em seu art. 16 do capítulo V fala que: “ O sigilo protegerá o/a usuário/a em tudo aquilo de que o/a Assistente Social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional” (BRASIL, 2010, p.35) e em seu paragrafo único, onde diz-se que “a revelação será feita dentro do estritamente necessário, quer em relação ao assunto revelado, quer ao grau e número de pessoas que dele devam tomar conhecimento” (BRASIL, 2010, p.36). Por isso, qualquer dado proveniente das documentações de estágio e que tiveram diretamente ligado com os usuários da instituição, tiveram suas identidades e informações protegidas.

3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS MARCOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS: DA FILANTROPIA À ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Esse capítulo tem por objetivo trazer um regate histórico da Assistência Social desde o marco filantrópico durante o Estado Novo, perpassando o reconhecimento da Assistência Social durante o período de Ditadura Militar, até a constituição enquanto uma política pública, alicerçada no tripé da seguridade social. Compreendendo o objetivo específico que diz respeito a contextualização do processo histórico da Política de Assistência Social brasileira a partir do entendimento enquanto filantropia a partir de 1930.

3.1 A Filantropia durante o Estado Novo

A Assistência não nasce predefinida enquanto política social, ela tem sua gênese alicerçada nas sociedades antigas, que tinham nessa ação o papel de solidariedade com os pobres, doentes, viajantes, incapazes, entre outros. Essas práticas foram ao longo dos tempos arraigadas nas relações dos agentes filantrópicos e das castas religiosas que encontravam nessas “benfeitorias” a ajuda para uma parcela da população que se encontrava à margem da sociedade, imbuindo nessa ação a benevolência e a caridade aos “mais necessitados”.

Durante a Primeira República o Estado abstinha-se de um papel intervencionista, não reconhecendo as áreas sociais enquanto função pública, sendo esta ação assumida pela Igreja Católica, com a qual o Estado Republicano não relacionava-se. Essa prática não interventiva do Estado era pautada no modelo *laissez-faire, laissez passer*, um sistema puramente liberalista, que não prezava pela regulação das atividades na sociedade, reconhecendo apenas a propriedade privada (MESTRINER, 2008).

Foi só a partir do início da revolução de 30 que o Estado começa a adquirir funções que antes não eram reconhecidas enquanto sua responsabilidade, isso faz com que ele assuma papéis de regulação, organização e coordenação de diferentes áreas reconhecidas atualmente enquanto políticas públicas, tudo isso para romper com as oligarquias latifundiárias¹. Vale ressaltar que a partir desse momento o país

¹ Até 1930 o Brasil vivencia o sistema econômico das oligarquias latifundiárias, ou o que Carvalho (1997, p.1) explica como sendo o coronelismo: “é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de política até a

perpassa por uma mudança do sistema econômico até então vigente, transitando de uma economia totalmente voltada ao modelo agroexportador, para um modelo urbano industrial (COUTO, 2006).

Vargas assume o governo quebrando com a “política do café-com-leite” para romper com os modelos liberalistas até então vigentes, buscando instaurar um governo puramente intervencionista e ao mesmo tempo estimulando a industrialização que começa a emergir no país. Esse modelo instaurado no Brasil não vem sozinho, traz consigo a migração das populações interioranas para os grandes centros urbanos e paralelamente ao expansionismo nasce então os “bolsões de pobreza”, loteamentos de zonas que antes não eram habitadas nos centros urbanos (MESTRINER, 2008).

A pobreza passa a ser visualizada pelo “Estado Novo” que juntamente com a Igreja Católica passam a intervir por meio da valorização do trabalho, buscando evidenciar a necessidade de inserir valores cristãos na sociedade atual. As ações do Estado na criação de legislações são focalizadas aos trabalhadores formais, categorias formalmente vinculadas a sindicatos que representavam os interesses exclusivos do empresariado e não da classe trabalhadora, sobrando aos desempregados a inserção nas organizações sociais e filantrópicas (MESTRINER, 2008). Ou seja, é a partir do rompimento com as amarras liberais da Primeira Republica, que o Estado juntamente com a Igreja Católica começa a fortalecer práticas assistencialistas por meio das primeiras damas e agentes filantrópicos, que tinham o papel de legitimar práticas clientelistas de cunho assistencialista-religiosas.

É nesse contexto que cria-se centros de aprendizagem para atender os problemas considerados educacionais na sociedade, com isso surge o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) com vistas a instalar um comportamento filantrópico-disciplinador, já que a solução encontrada pelo Estado para a superação da questão social era através da educação. Esse comportamento disciplinador do Estado juntamente com a Igreja Católica vai fomentar a inserção da juventude nesses centros com o intuito formar a população para o mercado industrial, moldando uma massa de trabalhadores com mão de obra especializada,

formada através de uma visão católica, com vistas a atuar na instrução moral e intelectual da população jovem (MESTRINER, 2008).

É nesse sentido ao qual Yazbek (2006, p. 40) se refere ao escrever que:

A evolução econômica do capitalismo brasileiro fortaleceu mais a desigualdade do que diminuiu. Sabemos que o Estado, para obter legitimidade, necessita desenvolver ações que pelo menos, no nível da aparência se voltem ao enfrentamento dessa desigualdade.

Pois o Estado não tem vistas a atuar efetivamente na questão social e sim na formação de uma mão de obra especializada para o mercado de trabalho, atuando no sentido do ajustamento social, pois é através da educação que insere-se valores cristãos que acabaram por desmobilizar a classe trabalhadora e legitimando assim a exploração da mão de obra.

Tem-se no surgimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) a institucionalização do primeiro corporativismo, pois a LBA visava contribuir a partir das “iniciativas privadas” com as demandas de responsabilidade estatal, recebendo junto com os agentes caritativos a tutela das camadas excluídas social e economicamente do capitalismo. A LBA criada na década de 40 tinha por finalidade suprir as necessidades das famílias dos integrantes da Força Expedicionária Brasileira, na Segunda Guerra Mundial, sendo presidida por Darcy Vargas a partir do decreto-lei de 15 de outubro de 1942 e sancionada pelo então presidente da república Getúlio Vargas, incentivando ainda mais a sua política centrada no paternalismo. (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993)

Para Faleiros (2008, p.112):

O populismo é um movimento de integração controlada das classes subalternas para certos benefícios sociais, mobilizando-as em torno de consignas ambíguas e imprecisas que apelam aos seus sentimentos e interesses imediatos. Essa mobilização contribui para o esvaziamento das relações de classe, transformando-as em relações pessoais dos indivíduos do Estado.

O General Eurico Gaspar Dutra assume a presidência em 1946 com uma visão criminalizante dos movimentos de reivindicações trabalhistas e sindicais em detrimento de uma política totalmente voltada ao sistema econômico-financeiro, admitindo a responsabilidade social por parte do Estado, mas repassando para as instituições criadas com o intuito educacional da classe trabalhadora. Surge nesse sentido o que conhecemos atualmente como “Sistema S de ensino”, compostos por: Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI) e o criado anteriormente Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Esse sistema juntamente com a LBA vai compor o atendimento as demandas sociais, evidenciando assim a questão disciplinadora do Estado para com as expressões da questão social (MESTRINER, 2008).

Para Sposati (1998, p.42) “A Assistência começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para o amortecimento das tensões sociais”. Ou seja, as ações de instituições filantrópicas emergem no país com o intuito de conter as manifestações da população por meio das ações desses agentes, sejam elas no que diz respeito ao âmbito educacional ou no âmbito da benesse e assistência aos desamparados.

A LBA vem como instrumento difusor do voluntarismo nos municípios e estados pelos quais se espraia, instalando por meio desses agentes filantrópicos a assistência em todo o país. É por meio do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que tem-se regulação e registro das instituições filantrópicas que passam a emergir no país, fazendo com que o Estado passe a beneficiar essas instituições por meio de subvenções, isenções de taxas e selos (MESTRINER, 2008). É nesse sentido que Souza (2006) chama essa ação de relação de troca, pois o Estado passa a intervir indiretamente a questão social por meio dessas instituições filantrópicas, tendo assim que repassar subvenções e auxílios para que esses agentes possam fazer o trabalho que até então não assumia-se enquanto responsabilidade do Estado.

Evidencia-se que nesse período todos os governantes reconheciam a pobreza enquanto função de agentes filantrópicos, enquanto os principais focos de atuação da política estatal eram destinar recursos e ampliar serviços nas áreas da educação, saúde, previdência social, desenvolvimento nacional.

3.2 O assistencialismo ditatorial durante os períodos de 1964 à 1985.

A prática assistencialista também é firmada durante o período do cerceamento dos direitos civis e políticos da população brasileira, principalmente dos movimentos sociais que emergiam com a finalidade da conquista da ampliação dos direitos trabalhistas. Essa prática do assistencialismo vem com o intuito de conquistar uma certa estabilidade por conta das medidas impopulares tomadas nesse período pós-64 (TORRES, 2002).

O período ditatorial é instaurado através dos militares que governaram por meio de atos institucionais, atos complementares, leis de segurança militar e decretos específicos, coibindo qualquer manifestação e mobilização das classes trabalhadoras que buscavam a conquista de direitos. A instauração desse governo autoritário deu-se com o objetivo de deter os movimentos emergentes da esquerda brasileira que buscavam romper com o modelo econômico vigente, que beneficiava o mercado internacional e acabava por excluir a classe trabalhadora do alvo de suas ações (MESTRINER, 2008).

Durante o período ditatorial, teve-se um grande aumento nos tensionamentos entre a sociedade civil e o Estado, visíveis através de manifestações contrárias ao regime vigente, que demonstravam um papel de resistência à política imposta pelos militares, que por sua vez, usavam da força e das repressões para coagir a liberdade de expressão individual e coletiva.

Nesse período os governantes tinham suas ações voltadas a estabilização da economia nacional, o pagamento da dívida externa, o aceleração da inserção do capitalismo em solo brasileiro e fomentando medidas anti-inflacionárias. Essas medidas vem alinhadas a decretos instaurados em prol da segurança nacional, o que denota o medo dos governantes para com as manifestações populares por conta de suas medidas em prol do mercado estrangeiro (MESTRINER, 2008).

A mudança dessa visão assistencialista começa a se alterar em passos largos no período da ditadura militar (pós-64) por conta dos grandes níveis de desigualdades sociais e econômicas que surgira em decorrência da política econômica instaurada no período ditatorial e também após a criação de mecanismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) que passa a propor uma assistência social que buscasse a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Foi a partir da compreensão do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Social (CBCISS) que a assistência social para a ser visualizada como um modelo de “promoção social”, tendo uma concepção de desenvolvimento social, que tinha por objetivo a atuação nas variáveis de ordem social e humana (MESTRINER, 2008). Essa mudança de perspectiva foi conjuntamente alinhada ao processo de reconceituação do serviço social, que encontrava-se estagnado por conta da ditadura militar, mas que com o decorrer dos processos históricos reconheceu-se enquanto categoria central no enfrentamento da questão social, compreendendo o contexto histórico e os mecanismos de alienação e exploração da classe trabalhadora, com isso rompendo com práticas até então hegemônicas no meio da profissão.

É sob o decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969 que “autoriza o poder executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência.” (BRASIL, 1969). Tornando a LBA uma Fundação de caráter executor, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, sendo mantida com subvenções oriundas da União, Estados e Municípios. Tornando mais burocrático as suas ações por meio de regras em que as entidades filantrópicas deveriam executar projetos específicos para o recebimento das subvenções repassadas pela instituição.

A Assistência Social nesse período em nada contribui para a reinserção do cidadão no mercado trabalho e a integração social do ser humano no território em que se encontra, não rompendo com os ciclos de pobreza e de desigualdades sociais, econômicas, culturais, entre outras, ocasionadas pelo sistema capitalista e que tem suas condições fortalecidas pela falta de investimento nas políticas para a população.

De acordo com Souza (2006) é nessa época que a pobreza transpassou os muros da periferia de onde era exclusivamente intrínseca e passou a fazer parte da área central das grandes cidades, tornando visível aos olhos de toda a sociedade os resultados do sistema capitalista e a potencialização das desigualdades econômicas, propiciando que a pobreza passasse a ser institucionalizada pelo Estado como forma de dar respostas a grande pauperização dos indivíduos.

Essa perspectiva de institucionalização da pobreza pelo Estado nada mais é do que uma estratégia de legitimação da sociedade capitalista em conjunto com o liberalismo como uma forma de atingir através das políticas públicas a população

antes negligenciada, atendo as necessidades imediatas e temporárias e a também assegurando o que Souza (2006) chama de lixo industrial não acabe perpassando os limites da periferia, ocultando os resultados da necessidade do sistema rotacionar a manutenção da mão de obra, descartando as classes desnecessárias nesse mecanismo.

3.3 A retomada democrática na constituição dos direitos sociais.

A retomada da democracia no Estado brasileiro, traz consigo diversas heranças oriundas do processo histórico ocasionado durante os períodos de 1964 à 1985. Grandes endividamentos internos e externos, crescentes índices inflacionários, cerceamento dos direitos civis e a diminuição do crescimento desde meados da década de 1974 acabam por ocasionar o empobrecimento da classe trabalhadora (COUTO, 2006). É a partir disso que vê-se a necessidade de uma transição de um modelo governamental que busque a garantia dos direitos sociais à população, em uma perspectiva de superação das desigualdades ocasionadas durante a ditadura militar, necessitando de uma mudança político-econômico-social em território nacional.

A partir do processo de transição do modelo de governo ditatorial para um democrático, buscou-se encontrar uma solução para o enfrentamento a pobreza, a qual encontrava-se com índices alarmantes. Segundo MESTRINER (2008, p.186) a solução encontrada foi através da “distribuição de renda a ser incentivada pela recuperação dos salários, bem como pela concentração de esforços e investimentos em programas sociais, com ênfase nas áreas de saúde, alimentação, habitação e assistência social”. É a partir desse momento que a Assistência Social passa a ter a concepção voltada a serviços de caráter compensatório, destinado aos excluídos pela pobreza, vinculando-se ao trato com a classe trabalhadora e assim dando reconhecimento aos direitos sociais e fortalecimento das lutas de classe (SPOSATI, 1998). Pela primeira vez desde a década de 1930 a Assistência Social passa a compor juntamente com um apanhado de outras áreas, a concepção de superação da pobreza através de programas sociais.

Desde a década de 1930 com o liberalismo, foi possível observar que as políticas econômicas contribuem para o crescimento desenfreado das desigualdades sociais e o direcionamento focalizado de umas políticas em detrimento de outras. A

área da assistência sempre foi repassada para responsabilidade de agentes filantrópicos que recebiam subvenções pelos trabalhos realizados para o Estado, entendendo que a assistência social não contribuía para o aceleração do capital e a retenção de lucros.

Com a abertura democrática em âmbito nacional em decorrência do esgotamento do período ditatorial, começa um processo de incorporação mundial da globalização² e decorrente a isso, também a retomada do modelo liberalista adotado no período de 1930, como novos moldes, sendo chamado de neoliberalismo³. Essa prática reforçou a necessidade de reformas institucionais com vistas ao desenvolvimento econômico e de enfrentamento a “questão social”, voltadas “para o reconhecimento do usuário como sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo, superadores da visão assistencialista, integrando e articulando programas e serviços” (OLIVEIRA, 1992, p. 12, *apud* MESTRINER, 2008, p. 187). É importante ressaltar que a constituição federal promulgada em 1988 não deu-se a partir de uma escolha dos líderes políticos no que diz respeito à reformulação do ordenamento jurídico, considerando políticas que abrangessem todas as classes sociais e não apenas beneficiasse uns em detrimento de outros. Foi a partir de demandas populares oriundas dos movimentos sociais que a CF/88 teve início, reconhecendo que era preciso serviços públicos que presassem pela equidade e justiça social em um novo modelo de proteção social (PAIVA, 2013). Segundo Boschetti (2009, p.9) :

A onda neoliberal que assolou o país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. A crise econômica vivida no país foi conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos.

² A globalização em tempos atuais é defendida por alguns autores enquanto globalização neoliberal ou neocolonialismo, pois provém de uma ideia de atualização da globalização nas sociedades feudais, que proporcionaram essa prática através das viagens marítimas e descobertas de novos povos, como por exemplo o próprio Brasil. Levando consigo a bagagem cultural, econômica e social do país através dessas viagens para o território mundial. SILVA & JUNIOR (2008, p.8) descrevem que: “As leituras nos levam a perceber que o processo de globalização não se limita ao caráter econômico; ele apresenta uma dimensão social, política e cultural, que ultrapassa a existente em sua gênese no século XV, além de demonstrar claramente o alargamento do fosso existente entre os países ricos e pobres, bem como o aprofundamento das desigualdades sociais nesses países.”

³ Segundo Yamamoto (2010) o neoliberalismo surgiu para “animar” o crescimento da economia capitalista, buscando deter os índices inflacionários e a recuperação dos lucros, fazendo crescer o desemprego e a desigualdade social.

É nesse contexto de mudanças de perspectivas em distintas áreas, que ocorrerá discussões significativas no âmbito da saúde e previdência para a regulação de suas leis orgânicas, contribuindo para efetivação dos movimentos de reformas constitucionais. No âmbito da Assistência Social, ocorre tardiamente essa discussão, sendo fomentada pelas universidades⁴ e pela categoria profissional de Assistentes Sociais que visavam a discussão e elaboração de propostas, com o intuito da formulação de uma lei orgânica para a constituição enquanto política pública (MESTRINER, 2008).

A carta magna promulgada em 1988 partiu de uma intensa construção coletiva, pautando-se nos princípios da democratização do acesso aos serviços e a informação, participação de toda a camada populacional brasileira na construção de pautas de lutas coletivas e que respaldassem a ampliação dos direitos sociais, civis e políticos, além da descentralização, dando autonomia politico-administrativa aos municípios no que diz respeito a implementação das políticas públicas. Nesse sentido a constituição federal de 1988 atribuiu à Política de Assistência Social uma visão diferenciada da até então atribuída, reconhecida anteriormente enquanto “parente pobre” de outras políticas, atualmente visava a garantia dos direitos sociais estabelecidos pela nova constituição cidadã.

Segundo o art. 6º da Constituição Federal de 1988 os direitos sociais são constituídos pela “educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 1988). Isso denota que os direitos sociais são constituídos enquanto direitos inerentes a pessoa humana, tendo que o Governo Federal, Estados e municípios criarem mecanismos para a garantia e reconhecimento destes. Então, essas garantias vem a tona para garantir a “equalização” das situações desiguais presentes na sociedade contemporânea, reconhecendo todo e qualquer cidadão como possuidor desses direitos inerentes a pessoa humana.

A Assistência Social surge nesse âmbito no sentido da efetivação do Estado Democrático de Direito, promovendo os direitos sociais no sentido de reduzir as desigualdades sociais e propiciar oportunidades de emancipação da classe trabalhadora no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos, buscando propiciar

⁴ Em 1986 é realizado o Seminário Nacional sobre a Assistência Social na PUC/SP.

a garantia de acesso dos usuários a esses serviços. Ou seja, segundo Sposati (1995) a Assistência Social vem com o intuito de garantir os direitos sociais a partir da compreensão que a CF/88 dá a ela, garantindo assim, a ampliação da cidadania. A partir do reconhecimento da Assistência Social enquanto parte constituinte do tripé da Seguridade Social, compostos por: Saúde e Previdência Social, faz-se com que a política de assistência social passe a ser observada no âmbito do direito, transpassando os muros que aprisionavam-na aos moldes da benesse e caridade, deixando para traz o papel de subsidiário à políticas complementares e tomando para si o status de política social (PAIVA, 2013). Nesse sentido o art. 194 traz consigo que a seguridade social são ações integradas entre a sociedade e os poderes públicos com o intuito de assegurar os direitos relativos à assistência social, saúde e seguridade social, sendo que seus objetivos dão conta de assegurar a:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

A formulação de uma nova constituição, não significa o cumprimento de todos os objetivos por ela estabelecidos, governos que sucederam a promulgação desses direitos não alinharam seus pensamentos aos ideais sociais, pelo contrário, continuaram firmando a priorização no ajuste da estabilização econômica e o pagamento da dívida interna e externa, deixando áreas sociais em um segundo plano (MESTRINER, 2008).

A organização dos movimentos civis tomam força para à garantia de direitos previstos agora na CF/88, sendo um processo de inserção da sociedade civil na formulação de programas e projetos para o atendimento dessas demandas. As pressões sociais foram fundamentais para que em 19/9/1990 fosse aprovada a Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080), sendo esta constituinte do tripé da Seguridade Social,

caracterizando a política enquanto ações preventivas e curativas, com a garantia de acesso de toda a população em todos os níveis de atenção à saúde e reconhecendo ainda o processo saúde-doença. Por meio da Seguridade Social, é obrigatório que a política de saúde tenha a universalização do acesso, a descentralização dos serviços, a equidade nas ações, a integralidade do atendimento e a participação das iniciativas públicas e privadas no provimento dos serviços (BRASIL, 1991).

Na área da política de Previdência Social, a aprovação da Lei orgânica da Seguridade (nº 8.212) e o Plano de Benefícios (nº 8.213) deu-se em 27 de Julho de 1991, levando em consideração ainda os preceitos antigos da previdência e não as novas proposituras instauradas pela Seguridade Social (MESTRINER, 2008). Reconhece-se por meio da Seguridade Social que a política de previdência deve obedecer os princípios da universalidade mediante contribuição que de provimento à pessoas que não possam desempenhar a própria renda por motivos de “incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (BRASIL, 1991).

Em meio a escândalos de corrupção provenientes das verbas milionárias dos recursos financeiros da LBA repassados a família da então presidente da fundação Rosane Collor e também com a vinculação do Conselho Nacional de Serviço Social à pasta do Ministério da Ação Social, contando com a sua inoperância e ineficácia no atendimento as necessidades estatais, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742), fazendo ser extinta o CNSS e criando o Conselho Nacional de Assistentes Social (MESTRINER, 2008).

A Lei Orgânica de Assistência Social em seu artigo 1º descreve que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A LOAS vem no sentido de assegurar os direitos dos usuários das políticas públicas e também na garantia e efetivação dos direitos sociais estabelecidos na

CF/88, trata-se de um grande avanço no que diz respeito a caracterização da Assistência Social enquanto política pública, garantindo a superação de uma visão voltada a filantropização e assistencialismo empregado a assistência em anos anteriores. Esses avanços firmaram a efetivação da sociedade civil no controle das políticas públicas e a valorização da participação popular como lócus fundamental no rompimento com práticas verticais e sim na construção coletiva de atendimento as demandas populacionais reconhecendo suas particularidades e suas potencialidades, firmando-se em um contexto horizontal.

A partir dessas concepções a LOAS estabelece os Benefícios Eventuais oferecidos pelos municípios e distrito federal como forma de atender as demandas da população usuária que não tem condições de suprir com suas necessidades, no enfrentamento as vulnerabilidades econômicas e sócias, tendo em vista atender questões que dizem respeito ao nascimento, morte, situações de vulnerabilidade stemporárias e calamidades públicas. Assegurando enquanto benefícios eventuais a partir do art. 22 da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e que integram o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 1993).

As modalidades estabelecidas dentro da LOAS como sendo os benefícios atendidos pela política são: benefícios de natalidade, que tem como função atender a necessidades de bebês que irão nascer; apoio as mães em caso de natimorto ou apoio no caso de morte da parturiente. Enquanto benefício funeral estão previstos para atender as necessidades das despesas funerárias (velório, sepultamento) em que o falecido era o provedor da renda familiar. Já na área dos benefícios em situação de vulnerabilidade temporária visam atender situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família. Além disso, o benefício para calamidades públicas está prevista a garantia do atendimento a vítimas de calamidade pública de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia destas. Além desses benefícios estabelecidos pela Assistência Social, a LOAS em seu art. 20, também reconhece-se o Benefício de Prestação Continuada, fornecido a idosos e pessoas com deficiência no intuito de prover o seu sustento por meio da quantia de um salário mínimo mensal, de caráter continuado, reconhecendo essas populações enquanto sujeitos de direitos, a fim de propiciar uma vida digna em reconhecimento ao artigo 203 da CF/88 (BRASIL, 1993).

Embora não estejam explicitamente definidos na Loas, os Benefícios Eventuais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da Loas, não tem um fim em si mesmo, posto que inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente (PEREIRA, 2010, p. 11).

A partir desse pensamento, a proteção social estabelecida através dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social em seu art. 2, diz que o mesmo “visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção a incidência de riscos.” (BRASIL, 2011). Compreende-se então que a política de assistência social tem papel fundamental no enfrentamento à pobreza, tendo em vista a integração das políticas sociais na garantia e provimento dos mínimos sociais, prevendo além disso a garantia na universalização do acesso aos direitos sociais (BRASIL, 2011). É nesse sentido que Mota (2007) parte do pressuposto de que a Assistência Social passa a ser o veículo central do Estado no enfrentamento das expressões da questão social, sendo categorizada enquanto a política de proteção social e não, parte integrante da mesma.

A PNAS tem em suas diretrizes pautadas na Lei Orgânica da Assistência Social, tendo o princípio da descentralização, cabendo a todas as esferas governamentais a manutenção político e administrativa, montando ações para que atenda-se as demandas sociais, propiciando a participação da população na formulação de políticas e no controle das ações (BRASIL, 1993). A participação popular incentiva o controle social no rompimento de práticas neoliberais que se enraizaram em contexto brasileiro, fomentando ideários de minimização de políticas voltadas ao social, e propiciando o fortalecimento do desmonte de políticas públicas e dos direitos sociais (TOLEDO, 2013).

Essa descentralização diz respeito que o Estado deverá formular as normas gerais da política de assistência social, sendo o regulador das funções exercidas por outros entes federativos no que diz respeito a execução de programas e projetos dentro dessa área, garantindo o financiamento e a execução dos benefícios de prestação continuada e complementando as ações voltadas a assistência. Cabendo aos órgãos estaduais o financiamento de auxílios funerários e natalidade, apoiando

técnica e financeiramente na formulação de programas que atendam o público usuário dessa política, bem como no que diz respeito a dar provimentos as necessidades emergenciais de cada município.

Segundo Boschetti (2003), vai sobrar a parte mais pesada do financiamento dessa política para os municípios e o distrito federal, pois vai caber a eles a garantia do custeio e implementação dos benefícios eventuais, bem como a criação e execução de programas de enfrentamento a pobreza atendendo os preceitos de toda a regulamentação legislativa no âmbito da Assistência Social.

Foi em 2003 a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília que deliberou-se sobre a criação do Sistema Único de Assistência Social, tendo em vista a organização das ações socioassistenciais em todo território nacional, tendo como eixos fundamentais a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e a territorialização dos serviços. Novas bases para a relação entre Estado e a sociedade civil; financiamento; controle social, o desafio da participação popular; a política de recursos humanos; a informação; o monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2004).

A partir do SUAS a Política de Assistência Social passa a ser definida em dois patamares dentro da proteção social, sendo elas: a proteção social básica e a proteção social especial, tendo como principal função segundo MOTA (2010, p.190) a garantia de “segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); acolhida e convívio ou vivência familiar”. Sendo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) o responsável pela atuação dentro da proteção social básica, juntamente com outras unidades públicas de atuação, ofertando um conjunto de ações que visam atender demandas decorrentes à socialização, à convivência e ao acolhimento familiar e de indivíduos cujos os vínculos familiares e comunitários tenham sido rompidos trabalhando por meio de suas potencialidades, assim como a reinserção no mercado de trabalho de forma a integrar-lhe por meio da integração com a sociedade. Já a proteção social especial, destina-se a usuários que tiveram seus direitos violados, buscando a intervenção por meio do enfrentamento a essas situações, junto à famílias e aos indivíduos, sendo este um serviço prestado pelos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2004).

Para MOTA (2010) a efetivação dos serviços, programas e projetos por meio das instituições do SUAS contribuiu para a superação do vínculo que a Assistência Social tinha para com a sua gênese, ou seja, superou-se a visão de que a Política de

Assistência Social tinha práticas voltadas a ideologia do favor, benesse e caridade, além disso, através dos parâmetros técnicos e profissionais da execução da PNAS é possível romper com a ideia do primeiro damismo enraizado desde a LBA.

A proteção social básica é a porta de entrada para o SUAS, dando acesso a grande parte da população que precisa do atendimento da rede de proteção social, por meio da territorialização e descentralização dos centros de referência de assistência social, possibilitando que as instituições sejam instaladas nas áreas com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais. De acordo com BRASIL (1993) em seu art. 1º a Assistência Social é ofertada a todo e qualquer cidadão de forma não contributiva, sendo dever do Estado cumpri-la na garantia dos mínimos sociais. Sendo assim a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais organiza os serviços da proteção social básica como sendo: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas; (BRASIL, 2009).

O Programa de Atenção Integral à Família consiste no trabalho com os usuários e suas famílias, tendo em vista o desenvolvimento de suas necessidades e potencialidades além do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, fortalecendo a visão protetiva das famílias e a prevenção da ruptura dos vínculos familiares, em um caráter protetivo, proativo e preventivo. Cria-se espaços de socialização e troca de vivências, reconhecendo suas particularidades no que diz respeito a crenças, valores, orientações sexuais, identidades de gêneros, possibilitando assim, o combate de todos os tipos de opressões por meio do diálogo, da informatização, da aceitação e do reconhecimento das diferentes enquanto partes constituintes do ser e da sociedade contemporânea. Essas ações de fortalecimento, promoção, prevenção e apoio, devem ser de caráter universal, gratuito e de implementação exclusiva do Estado, reconhecendo que essas ações devem ser ofertadas pelos CRAS respeitando a sua territorialização (BRASIL, 2009).

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é um serviço realizado em grupos de acordo com as suas idades, sendo elas correspondentes de 0 à 6 anos, de 6 à 15 anos, de 15 à 17 anos e também para a população idosa. Esses grupos tem como finalidade explorar vivências individuais e coletivas a fim de promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o sentimento de pertença e de identidade, por meio das potencialidades dos diferentes públicos alvos

dos grupos, podendo desenvolver desde ações lúdicas até ações de caráter de valorização das experiências vividas. Com isso, busca-se incentivar o desenvolvimento de suas potencialidades e de informatização sobre os direitos preconizados na legislação, buscando a emancipação e o empoderamento (BRASIL, 2009).

Já o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas tem como principal função a garantia e autonomia dos participantes do grupo, buscando aprofundar suas potencialidades e autonomias, além de prevenir o risco de exclusão e do isolamento. Buscando a garantia do acesso das diversas políticas públicas que atendam os usuários participantes desse grupo, fortalecendo a cidadania e a qualidade de vida (BRASIL, 2009).

Essas funções preconizadas a cada esfera governamental que são estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social, visa juntamente com as Normas Operacionais Básicas (NOBs) a criação de um conjunto de medidas, regulamentações, condutas éticas, preceitos e normas para que cada esfera governamental tenha a formulação de suas políticas preconizando a territorialidade, integralidade, descentralizada e com uma estrutura participativa e democrática. Com isso a NOB tem sua formulação com o intuito de dar uma linha que “orientam a ação de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de Assistência Social” (FERREIRA, 2011, p.15). Tendo em vista a extensão territorial de cada município, a NOB orienta o número necessários de instituições que atendem por meio do serviço de proteção social básica, bem como, o quadro técnico de profissionais que devem compor a equipe interdisciplinar para o atendimento as demandas dos usuários, com vistas a atender e reconhecer o indivíduo em todas as suas potencialidades e particularidades, entendendo-o como um cidadão de direito e contribuindo para a emancipação social e a autonomia plena.

É nesse quadro técnico que reconhece-se o Assistente Social como um profissional inserido dentro das instituições da Política de Assistência Social, como forma de garantir espaços de ampliação democrática dos direitos sociais, da participação comunitária, da efetivação e reconhecimento das demandas dos usuários. O Assistente Social é um dos profissionais que atua dentro da política de Assistência Social. Segundo Iamamoto (2000, p. 57)

O Assistente Social é o profissional que trabalha com as políticas sociais, de corte público ou privado e não resta dúvida ser essa uma determinação fundamental na constituição da profissão, impensável mais além da interferência do Estado nesse campo.

A articulação dos profissionais de diferentes áreas dentro das instituições, de forma interdisciplinar visa a potencialização de ações transformadoras e emancipatórias, fundamentado nos valores da democracia e cidadania, no enfrentamento das expressões da questão social. O Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho com vistas a atuar nas diversas expressões da questão social, expressas através das desigualdades sociais, econômicas, culturais, territoriais, entre outras, se desvelando por meio do desemprego, da falta de habitação, da fome, violências, etc.

O CRAS vem a tona como forma de inserção do profissional de Serviço Social para a superação das desigualdades sociais e a emancipação dos usuários, possibilitando o acesso aos direitos estabelecidos nas leis. Com isso, o Capítulo IV traz o Centro de Referência de Assistência Social como forma de atuação profissional, reconhecendo as particularidades municipais possibilitadas através da descentralização dos serviços previstas na PNAS, compreendendo a instalação dessa instituição em âmbito municipal, através da NOB e da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, além disso, para finalizar o capítulo, irá problematizar-se a importância do trabalho do Assistente Social dentro do CRAS.

4 A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.

Esse capítulo tem por finalidade reconhecer como a Política de Assistência Social efetiva-se em São Borja, município localizado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, cidade situada na fronteira do Brasil com a Argentina. Possibilitando com o Capítulo IV apreender as particularidades do município no que diz respeito a Assistência Social no período de 2016/2 à 2017/1, através de legislações e documentações do Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II. Além disso, será evidenciado o trabalho do Assistente Social dentro da instituição, compreendendo a profissão enquanto uma peça importante na efetivação dos direitos da classe trabalhadora.

4.1 A Política de Assistência Social do Município de São Borja/RS

Com a descentralização político-administrativo e também da promoção da autonomia municipal, a Política de Assistência Social a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social, transfere a organização e gestão dos serviços, para as políticas municipais de Assistência Social. Buscando por meio de parcerias com os Estados e a União, recursos para o financiamento das ações em cada território, compreendendo a articulação e o papel de cada uma das esferas governamentais, no que diz respeito à implementação e manutenção dos serviços propostos pela política (BRASIL, 2004).

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações (BRASIL, 2004, p.43).

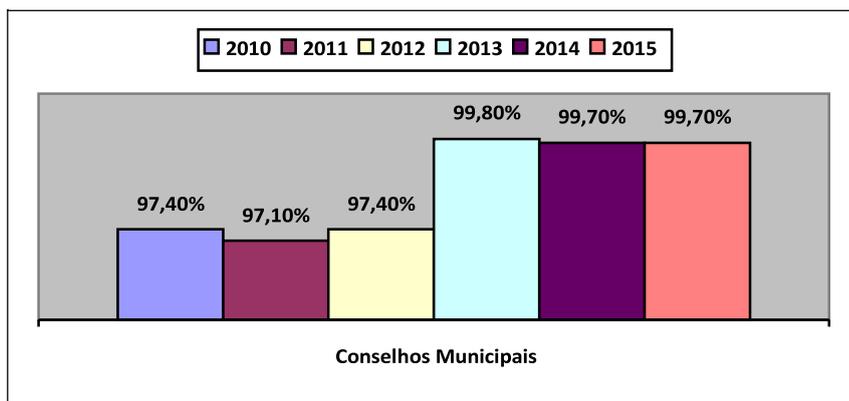
As ações desenvolvidas pelas políticas municipais, devem ter a territorialidade como foco principal de seus planejamentos, tendo em vista que a realidade social não é algo sólido, mas sim mutável. Reconhecendo que essas ações devem ser materializadas dentro do Plano Municipal de Assistência Social e dotadas de uma intencionalidade, promovendo metas, procedimentos e métodos, para a promoção

de mudanças na realidade dos usuários, previstas na LOAS, PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) (BRASIL, 2005).

São elementos constituintes do Plano: Realização de estudos e diagnóstico da realidade; Mapeamento e identificação de cobertura da rede prestadora de serviços; Definição de objetivos; Estabelecimento de diretrizes e prioridades; Determinação de metas e previsão de custos; Previsão de fontes de financiamento (recursos municipais, estaduais e federais); Estabelecimento das ações de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2009, p.15)

O SUAS além de preconizar a descentralização dos serviços, reconhecendo as potencialidades de cada território, também traz como principal participante das ações de planejamento das PMAS, o próprio usuário participante da rede de serviços, estando inseridos nos conselhos e nas conferências de assistência social, órgãos estes, deliberativos que são compostos de conglomerados de representantes do governo e da sociedade civil. Os conselhos tem como funções primordiais: aprovar, acompanhar e fiscalizar a política a qual está vinculada, deliberando e fiscalizando as ações da mesma, bem como, instituindo o fundo para repasses de recursos das esferas, para o financiamento das ações a serem desenvolvidas pela política social (BRASIL, 2005).

Segundo Araújo et al. (2010) os conselhos se estabelecem enquanto arenas de disputas, de mediações e de confrontações dos interesses sociais, tornando-se um espaço político de participação sistemática dos usuários do SUAS, e acabando por oportunizar a permuta de opiniões acerca da política, bem como, a exposição de demandas como forma de efetivação dos direitos sociais. Para Sitcovsky (2010) “ A descoberta da sociedade civil na provisão de serviços assistenciais joga água no moinho dos processos de desresponsabilização do Estado e da socialização dos custos e da execução das políticas sociais”. Esses espaços estão gradativamente aumentando de proporções, segundo o Censo SUAS 2015, demonstra-se uma crescente expansão dos conselhos municipais criados por lei durante os anos de 2010 à 2015, chegando a números superiores a 99%, como evidenciado na figura abaixo:



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Figura 1 - Percentual de conselhos municipais criados por lei – Brasil, 2010 à 2015.

Os conselhos configuram-se de suma importância segundo o Art. 119, inciso III da NOB/SUAS/2012, pela sua função de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar “a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial” (BRASIL, 2012, p.34). Além disso, o conselho tem função de fortalecer a relação entre Estado e sociedade civil pela representação paritária prevista no art. 30, inciso I da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Esses espaços de participação político- social, sendo eles o conselho e as conferências, são imprescindíveis para a construção democrática dos direitos sociais e da cidadania. Por outro lado, a diminuição dos gastos com o social, acaba por afetar esses processos sociais, reduzindo os conselhos à burocratização e a horizontalização do controle por parte do Estado, no que diz respeito a formulação, criação e implementação de políticas.

Ao falar de participação em espaços de reivindicação e controle das políticas, Couto et al. (2010) problematiza que o Brasil carrega consigo, condições históricas de não participação da sociedade nessas esferas, sendo este um processo de trabalho gradual, permeado de avanços e recuos, mas que se configura de suma importância para a efetivação da democracia. É nesse sentido que os Centros de Referência de Assistência Social dentro da rede de proteção social básica, atuam no protagonismo dos usuários e no fortalecimento do reconhecimento de seus direitos, trazendo para o debate a importância dos conselhos e conferências, para a efetivação e consolidação de respostas as suas demandas.

A partir da compreensão dos conselhos e conferências enquanto espaços de participação da sociedade civil, é imprescindível que reconheça-se as características do município de São Borja, possibilitando a apreensão de sua organização em

âmbito municipal e de todos os serviços prestados pelo município no âmbito da Assistência Social, reconhecendo a atuação do conselho na fiscalização da Política. Segundo Couto et. al (2010, p. 248):

O controle social depende também dos espaços democráticos e de decisões coletivas. Deve-se promover estes espaços em vista das mobilizações da sociedade e os interesses públicos. Os fóruns são mais um dos espaços para efetivar o controle social e a participação nas decisões que darão o rumo para a política.

O município de São Borja está situado na fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul, fundada em 10 de outubro de 1682, tem sua emancipação política em 21 de maio de 1882. Possui uma população estimada de 62.808 mil habitantes, distribuídos em uma área territorial de 3.616,691 km², correspondendo a uma densidade populacional de 17,05 hab/km², isso configura o município enquanto uma cidade de porte médio. A taxa de escolarização dos 6 aos 14 anos em 2010 correspondia à 97,5%, colocando o município da 330^o das 497 cidades do Estado. No âmbito do trabalho e renda, o salário mensal dos trabalhadores formais em 2015 era de 2,4 salários mínimos em média, sendo que, 10.898 pessoas encontravam-se em trabalho formal no mesmo ano. A incidência de pobreza é de 31,67%, no que diz respeito à pobreza subjetiva⁵ é de 24,66% e o índice de gini⁶ gira em torno de 0,50% segundo dados do ano de 2013 (IBGE, 2015). É sobre essa realidade que a Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação, Assistência Social e Cidadania de São Borja atuou, compreendendo a partir do Art. 93 da Constituição Municipal, que a Assistência Social irá prover condições para a efetiva

- I – Integração do indivíduo no mercado de trabalho e ao meio social;
- II – O amparo à velhice, ao dependente de drogas, à criança, aos deficientes, à mulher, com prioridade ao atendimento pré-natal e materno- infantil;
- III – A integração das comunidades carentes; (SÃO BORJA, 1990, p.24).

⁵ A medida subjetiva de pobreza é derivada da opinião dos entrevistados, e calculada levando-se em consideração a própria percepção das pessoas sobre suas condições de vida (IBGE, 2003).

⁶ O índice de gini aponta a diferença de renda entre os mais ricos e os mais pobres, sendo que o valor igual a zero corresponde a igualdade salarial e o valor igual a 1 significa o extremo oposto, ou seja, uma pessoa detém toda a riqueza. (IBGE, 2003)

Os recursos para o financiamento da Política de Assistência Social em âmbito municipal são realizados por toda a sociedade, através das contribuições sociais junto a previdência social, como parte constituinte da Seguridade Social. Os recursos são repassados através da Lei Orçamentária Anual, distribuído para as demais políticas sociais, sendo estes, valores repassados de fundo à fundo⁷, com o intuito de cobrir despesas com os serviços, programas, projetos e benefícios previstos na política, além de “ações de capacitação, elaboração de normas e instrumentos, publicação de materiais informativos e orientações técnicas, assessoramento e acompanhamento, e de incentivos financeiros” (BRASIL, 2016). Esse papel de transferência se vê em consonância com as diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação social (BRASIL, 2015).

A PMAS tem por finalidade no Art. 3º da Lei nº 3.445, de 3 de Maio de 2005, segundo São Borja (2005, p.1):

- 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 de sua integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e/ou reabilitação das pessoas portadoras de deficiência⁸ e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício, mensal, a pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, garantido o repasse da esfera federal.

A partir dessa compreensão, é possível reconhecer que o Conselho Municipal de Assistência Social tem função no repasse de recursos das distintas esferas governamentais para o âmbito do município, pois a orientação e controle do Fundo Municipal de Assistência Social fica sob tutela do CMAS. Com isso, a Lei nº 3.445 em seu Art. 15, institui quais as receitas constituem o FMAS, sendo elas:

- I – dotação consignada anualmente no orçamento municipal e as verbas adicionais que a lei estabelece no decurso de cada exercício;

⁷ Repasses Fundo a Fundo é considerado o recurso que destina-se do Fundo Nacional de Assistência Social diretamente para o Fundo Estadual e/ou para o Fundo Municipal da política a qual está vinculada.

⁸ A atual nomenclatura utilizada pela ONU referente ao “deficiente” é Pessoa Com Deficiência.

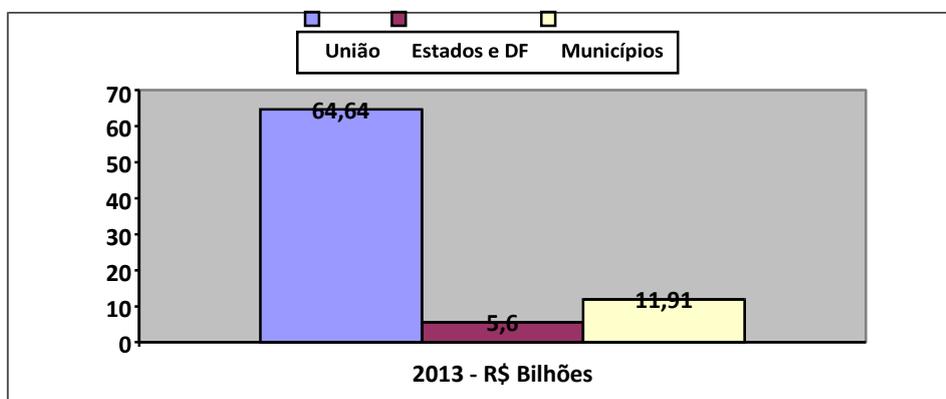
- II** – doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de recursos de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras ou não-governamentais de qualquer natureza;
- III** – transferências de recursos oriundos dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social (FNAS e FEAS);
- IV** – produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitando legislação em vigor e da venda de materiais, publicações e eventos;
- V** – recursos advindos de auxílios, convênios, acordos e contratos firmados entre o Município e Instituições Privadas, Nacionais e Internacionais, federais, estaduais e municipais - para repasses a entidades executoras de programas de ações de assistência social;
- VI** – outras receitas que lhe vierem a ser destinadas (SÃO BORJA, 2005, p.5-6).

Segundo o Plano Plurianual dos anos de 2014 à 2017, a meta financeira para o quadriênio corresponde à R\$ 9.529.885,00 para a manutenção das atividades da SMTHASC, tendo como objetivo o desenvolvimento de capacitação técnica dos servidores e agentes políticos, bem como, garantindo despesas com a manutenção da estrutura administrativa, repondo perdas salariais e realizando concursos públicos. No âmbito do CMAS, a meta financeira é de R\$ 20.992,00 com vistas prévias à melhoria das instalações físicas do conselho, aquisição de equipamentos e custeio do desenvolvimento de atividades de fiscalização dos conselheiros. Para a manutenção das atividades dos Centros de Referência de Assistência Social, é estipulada uma meta financeira de R\$ 1.778.792,00 para o custeio dos serviços previstos dentro da instituição, por meio do Programa de Atenção Integral a Família e ações complementares do Programa Bolsa Família. A meta financeira dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é de R\$ 1.404.679,00 para a manutenção e oferta dos serviços socioeducativos dos diferentes segmentos estabelecidos dentro da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (SÃO BORJA, 2014).

Além metas financeiras especificadas anteriormente, também são estabelecidos recursos para outras áreas da SMTHASC, como: Celebrações de convênios com o Asilo São Vicente de Paula, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Horta e Cozinha comunitárias. Manutenções das atividades do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Casa de Acolhida, Albergue municipal, Restaurante popular, plantão social, Programa Bolsa Família, Centro dia para idosos, conselho tutelar e programa de acesso ao mundo do trabalho. Além

disso, cobre as atividades do conselho municipal do idoso, conselho municipal da criança e do adolescente e pessoa com deficiência, bem como seus respectivos fundos municipais (SÃO BORJA, 2014).

Segundo o Censo Suas 2014, os recursos do sistema único de assistência social estão em crescimento gradativo desde o ano de 2004, podendo reconhecer na figura abaixo, a participação de cada ente federativo nos valores executados no ano de 2013.



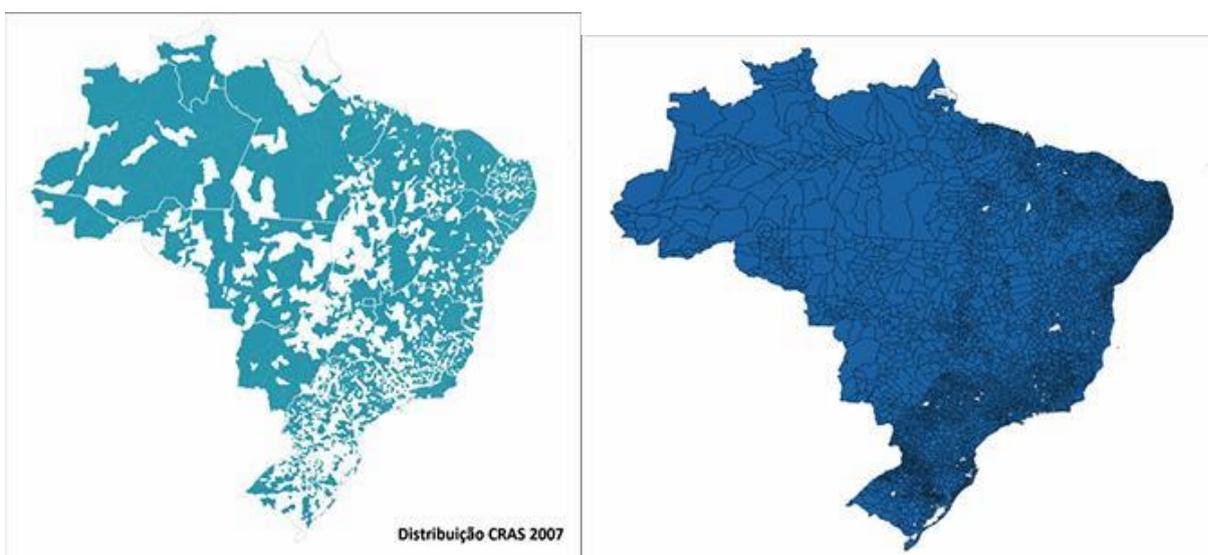
Fonte: MDS, Censo SUAS.

Figura 2 – Recursos do SUAS de acordo com valores executados pelos entes federativos em 2013.

Segundo Araújo et al. (2010) a ampliação do volume de recursos federais para os fundos municipais está condicionada ao “alargamento” da participação do município e de seus usuários na efetivação da política social. Além disso, a autora traz que a implementação dos Centros de Referência de Assistência Social, instituição esta que atua sobre a proteção social básica, acaba por demarcar a presença do Estado em territórios específicos. Os CRAS são instalados em territórios de vulnerabilidades e riscos sociais, um público que é historicamente excluído de bens e serviços produzidos pelo sistema, isso denota a expressão mais visível de poder público nos seus territórios, possibilitando além do fortalecimento de vínculos dos sujeitos para com a instituição, o reconhecimento de demandas sociais e conflitos pertencentes as relações e ao território social, trabalhando com vistas a universalização da Política de Assistência Social.

Concomitante a ampliação dos recursos destinados aos serviços da Assistência Social, observa-se a partir do Censo Suas 2015 que também tem-se a evolução da quantidade de instituições destinadas a proteção social básica. Em 2007 a presença de equipamentos nos municípios do Brasil era de 4.195, já em

2015 tem-se a instalação de 8.155, isso corresponde a uma evolução de 3.960 unidades públicas referenciadas em 5.503 municípios. Esses números correspondem à 98,7% do território brasileiro coberto pelo atendimento de uma instituição que realiza articulações e atividades político-organizativas envolvendo a população usuária (BRASIL,2016). A evolução de instalações dos CRAS no Brasil pode ser observada com mais ênfase na figura abaixo:



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Figura 3 – Distribuição de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) entre 2007 e 2015.

Em relação a instalação das instituições, o município de São Borja tem uma particularidade pois existem 6 (seis) Centros de Referência de Assistência Social instalados em alguns bairros estratégicos, reconhecendo a inserção destes em territórios que evidenciam bastantes processos de vulnerabilidades, sendo ela social, cultural, territorial, econômica, habitacional, ambiental, dentre outras, além disso, são desenvolvidas ações do Programa de Atenção Integral à Família, buscando o fortalecimento da função protetiva da família, prevenindo a ruptura dos vínculos, promovendo o acesso a direitos e à melhoria da qualidade de vida. São apenas dois CRAS (Passo e Centro), mantidos com verbas oriundas do Governo Federal e os outros quatro (Arnaldo Matter, Paraboi, Leonel Brizola e Boa Vista) mantidos com recursos do município, sendo que o último citado tem a característica de ser um CRAS Volante, com sede fixa em um território.

De acordo com a NOB/SUAS (2005) a quantidade de CRAS mínimos em um município está condicionado a quantidade de habitantes, bem como, no nível de

participação de famílias referenciadas na instituição, sendo estas, os usuários pertencentes aos processos de vulnerabilidades. A partir disso, a Norma Operacional Básica estabelece que municípios considerados enquanto: Pequeno Porte I devem ter 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II deve-se ter 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte deve ter o número mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte deve ter o mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Por fim, as Metrôpoles devem ter o mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005).

Como relatado anteriormente, São Borja está situado enquanto um município de médio porte, isso faz com que tenha-se a necessidade de que no mínimo 2 CRAS sejam instalados em distintos territórios, além disso, é imprescindível que seja disponibilizado o mínimo de recursos (materiais e humanos) para a realização do trabalho de diferentes profissionais, com qualidade.

A oferta de condições de trabalho, seja ele pertencentes ao espaço físico, materiais de consumo ou permanente, é um das responsabilidades municipais previstas na NOB-RH/SUAS (2006). Com base nesses preceitos, são disponibilizados aos municípios as Orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social (2009), que fornecem subsídios para a implantação das instituições socioassistenciais de maneira que atendam os preceitos com vistas a um melhor atendimento da população usuária. Reconhece-se a importância do espaço físico seja um imóvel estatal, para que possa-se ter ambientes de oferta dos serviços do PAIF, sendo que este espaço deve dispor de: Recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros (BRASIL, 2009).

A sala de recepção é o ambiente de contato inicial do usuário com a instituição, é onde ele deve se sentir de forma acolhida e ao mesmo tempo reconheça, a partir do material informativo, os serviços e ações desenvolvidas pela instituição a ele referenciada. A sala de atendimento é onde tem-se o atendimento individualizado, sendo este um espaço onde o usuário deve sentir-se seguro de relatar situações vivenciadas, devendo ter um ambiente bem estruturado para que se mantenha o sigilo das informações prestadas dentro da sala.

As salas de atendimento não devem ser atribuídas aos técnicos de nível superior, isto é, as salas não devem receber a denominação de “sala da(o) assistente social” e “sala da(o) psicóloga(o)”. A atenção promovida pela equipe de referência do CRAS é interdisciplinar e os espaços físicos devem refletir essa concepção (BRASIL, 2009).

As salas de uso coletivo são espaços de uso múltiplos para a realização dos serviços estabelecidos pelo PAIF, além disso destina-se a palestras, reuniões, entre outros, é imprescindível que a sala acomode até 30 pessoas confortavelmente, de forma que os usuários possam circular livremente. A sala administrativa é destinada ao arquivamento de documentos, registo de informações, alimentação de sistemas de informação, espaço este, destinado ao uso da coordenação e dos profissionais do CRAS, contendo ao menos uma mesa para reuniões da equipe técnica. A infraestrutura deve possuir dois banheiros, sendo um para uso feminino e outro para o uso masculino, sugere-se ainda que os mesmos sejam adaptados para o uso de pessoas com deficiência, já a copa/cozinha é o local para a preparação dos lanches oferecidos pelo CRAS (BRASIL, 2009).

É de suma importância que o CRAS esteja em alinhado aos parâmetros e normas NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que norteia as condicionantes para uma estrutura que proporcione acessibilidade, reconhecendo que a instituição trabalha com públicos-alvos distintos e que podem ser pessoas com deficiência, idosos ou pessoas com dificuldade de locomoção e que precisam serem amparados por essas normas. Segundo as orientações, a quantidade de salas esta condicionada ao número de usuários participantes no serviço durante o ano, como demonstra a quadro abaixo

Quadro 1

Quantidade de ambientes segundo participação anual de usuários na instituição.

ESPAÇO	METRAGEM	QUANTIDADE DE ESPAÇOS POR ATENDIMENTO ANUAL NA INSTITUIÇÃO.		
		500 USUÁRIOS	750 USUÁRIOS	1000 USUÁRIOS
Recepção	12m ²	1	1	1
Sala de	12m ²	1	1	2

Atendimento	(capacidade: 10 pessoas)			
Sala de uso coletivo	35m ² (capacidade 30 pessoas)	1	1	2
Sala administrativa	20m ²	1	1	1
Copa	5m ²	1	1	1
Conjunto de Banheiros	10m ²	1	1	1

Fonte: BRASIL (2006, p.54).

Considera-se o espaço institucional como de suma importância para o atendimento as demandas dos usuários, pois a população chegam no CRAS fragilizados e precisam encontrar um ambiente agradável e que esteja em consonância com o que as legislações preconizam, de forma que possibilite o atendimento de forma qualificada e com comodidade. As instituições de São Borja, são todas localizadas em estruturas próprias do governo municipal, o que possibilita a adaptação dos espaços físicos de acordo com as necessidades diárias no atendimento as demandas populacionais.

Relacionado a isso, observa-se que a NOB-RH/SUAS (2006) reconhece a equipe de referência na prestação dos serviços dos CRAS, como condicionada ao porte do município ao qual está instalada, como verifica-se no quadro abaixo.

Quadro 2

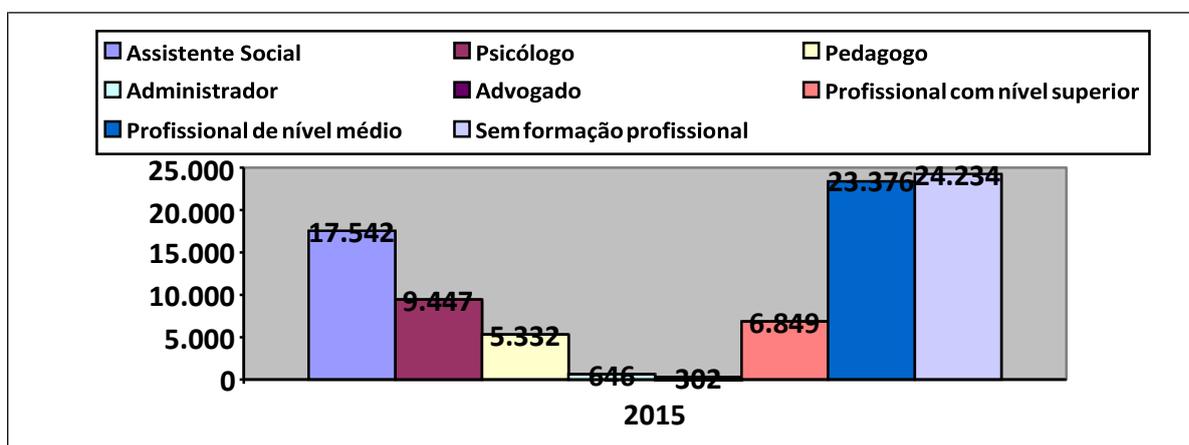
Equipe de referência condicionada ao porte municipal.

Pequeno porte I	Pequeno porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional Social e outro Assistente	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais Sociais e dois Assistentes	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais Sociais, um Psicólogo e

preferencialmente Psicólogo.	preferencialmente um Psicólogo.	um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio.	3 técnicos de nível médio.	4 técnicos de nível médio.

Fonte: BRASIL (2006, p. 32)

De acordo com os dados do Censo Suas 2015, a maioria dos trabalhadores nos Centros de Referência de Assistência Social são pessoas sem formação profissional, seguidas pelos profissionais com ensino médio e logo após o Assistente Social, sendo este um profissional com categoria de nível superior. Esse profissional faz-se de suma importância por reconhecer as particularidades dos usuários e o processos de fragilização que perpassam o cotidiano dos sujeitos envolvidos. Fica evidenciado na figura abaixo que existem outros profissionais que também podem integrar as equipes dos CRAS, sendo evidenciado entre eles: Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo, Administrados e Advogado.



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Figura 4 – Formação profissional dos trabalhadores nos CRAS em 2015.

As funções exercidas dentro dos CRAS perpassam as áreas técnicas de nível superior, educadores sociais, apoio administrativo, serviços gerais, coordenadores, estagiários, cadastradores, técnicos de nível médio, entre outros. No próximo item será apresentada a instituição, reconhecendo os serviços que o CRAS Passo oferta, bem como, os benefícios eventuais garantidos pela Lei Municipal nº 4.978, de 19 de Dezembro de 2014, sendo este, uma das principais garantias prestadas aos usuários vinculados a Política de Assistência Social, no âmbito da proteção social básica.

4.2 A inserção da Proteção Social Básica no Bairro do Passo

A partir dos assuntos trabalhados anteriormente, entende-se que o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) é uma instituição descentralizada da política de Assistência Social e surge com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), essa política segundo a NOB/SUAS (2012) busca a defesa dos direitos, a vigilância para a proteção e redução dos riscos sociais, além da função de proteção social básica que tem por objetivo a prevenção de famílias ou indivíduos que estejam em situação de risco pessoal e social (abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativa, pessoas em situação de rua ou trabalho infantil, entre outras) trabalhando por meio do desenvolvimento das potencialidades dos usuários e buscando fortalecer os seus vínculos com a família e comunidade, tendo como serviços: Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), além disso a instituição deve estar localizada em regiões de vulnerabilidade social, no município de São Borja, estando vinculada à Secretária do Trabalho, Habitação, Assistência Social e Cidadania (SMTHASC).

O CRAS Passo está localizado na rua Alberto Benevenuto nº 680, próximo ao Cais do Porto de São Borja, tendo sua data de implementação em Fevereiro de 2008. A instituição atende os bairros e vilas do município, sendo alguns deles: Bairro do Passo, Santa Rosa, Itachere, Aeroporto, Promorar I, Porto do Angico, Jóquei e Várzea. Entre o seu público alvo estão usuários oriundos de regiões ribeirinhas e com um grande processo de vulnerabilidade social, territorial, habitacional, ambiental e econômica.

Seu horário de funcionamento é das 7:30 às 12:00 e das 13:30 às 17:00, de segunda-feira à sexta-feira, sendo as oficinas, palestras e grupos organizados nos seguintes horários:

Quadro 3

Horários de funcionamento dos grupos do SCFV no CRAS Passo

TURNO	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
MANHÃ	Grupo de Crianças de 0 à 6 anos.	Grupo de Jovens de 7 à 12 anos.	Atendimento do(a) profissional Assistente Social.		Visitas Domiciliares.
TARDE	Atendimento do(a) profissional Assistente Social.		Grupo de Idosos a partir de 60 anos.	Grupo de Mulheres de 18 à 59 anos.	Visitas Domiciliares. Grupo de Adolescentes de 13 à 17 anos.

Fonte: Análise Institucional 2016.

A instituição conta com uma equipe interdisciplinar composta por: uma coordenadora (CC de nível superior), uma profissional Assistente Social (estatutária), estagiárias(os) (Serviço Social), um trabalhador dos Serviços Gerais (estaturário) e uma entrevistadora/digitadora do Programa Bolsa Família (Contratada de nível superior). “A interdisciplinaridade é um processo dinâmico, consciente e ativo, de reconhecimento das diferenças e de articulação de objetos e instrumentos de conhecimento distintos, que contribui para a superação do isolamento dos saberes” (BRASIL, 2009, p.65).

Os recursos materiais e de infraestrutura da instituição, são compostos por: Sala (1) de Recepção, contendo cadeiras, mesas e um computador, para a realização do acolhimento, espera e atendimento dos usuários; Salas (2) de Uso Coletivo, onde são realizados os grupos de convivência, contendo cadeiras, mesas, quadro branco, televisão, jogos e brinquedos; Salas (2) de atendimento, para a realização de abordagens individuais ou em grupo de utilização dos profissionais técnicos de nível superior, as salas contém armários para o arquivamento de prontuários sociais, mesas, cadeiras e computador; Sala (1) administrativa, utilizada pelo(a) coordenador(a) para a organização da documentação institucional, contendo cadeiras, armários, mesa e computador; Sala (1) de Informática, utilizada para a realização das abordagens do Programa Bolsa Família, a sala contém, mesas,

cadeiras e computadores; Cozinha (1) para o preparo de lanches; Dispensa (2); Banheiros (2), sendo um feminino e outro masculino;

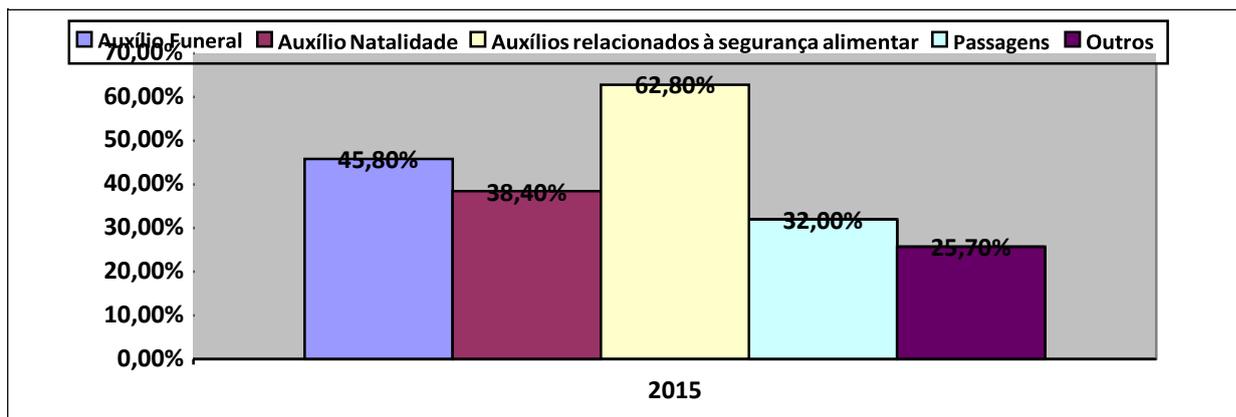
A instituição faz uso de um veículo para a realização das visitas domiciliares e outras funções, sendo que o mesmo é cedido pela Secretaria uma vez por semana. Os recursos financeiros da instituição são provenientes do Fundo Municipal de Assistência Social e da Prefeitura Municipal de São Borja, por meio da SMTHASC, esses recursos cobrem o salário do quadro técnico, benefícios eventuais, dentre outros, além disso, não existem recursos provenientes da iniciativa privada para a instituição.

São encaminhadas ao CRAS, famílias que visam a inclusão ou atualização do Cadastro Único, usuários em busca dos benefícios eventuais, indivíduos que são encaminhados para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada, Passe Livre, além de encaminhamentos para o CREAS, Conselho Tutelar, Ministério Públicos ente outras ofertas de serviços e benefícios. Segundo a Lei Municipal nº 4.978 de 2014 os benefícios eventuais

são provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de situação de risco ou de vulnerabilidade social decorrente de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (SÃO BORJA, 2014).

São eles, o Auxílio Natalidade, Auxílio Funeral, Benefícios Eventuais em Situações de Vulnerabilidade Temporária, Manutenção Cotidiana da Família (Cesta Básica, materiais de construção para pequenas reformas, cobertores e acolchoados, 2ª via de certidão de nascimento, casamento ou óbito, fotos 3x4 ou 2x2 para documentos e sopão comunitário no período do inverno), Moradia (acesso ou melhoria de unidades habitacionais destinadas a moradia de indivíduos), Transporte (fornecimento de passagem rodoviária interurbana para o indivíduo que esteja impossibilitado de se deslocar, documentação para o passe livre intermunicipal e municipal), Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública (SÃO BORJA, 2014). Além disso são ofertados os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 à 6 anos acompanhados de seus familiares, bem como,

para jovens de 7 à 12 anos, Adolescentes de 13 à 17 anos, Mulheres de 18 à 59 anos, Idosos(as) a partir de 60 anos e Gestantes. Segundo o Censo SUAS 2015, o percentual de instituições da proteção social básica que concedem benefícios eventuais no ano de 2015 são apresentados no Gráfico a seguir.



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Figura 5 – Percentual de CRAS que concedem algum tipo de benefício eventual no Brasil no ano de 2015.

Observa-se que o benefício eventual mais presente nos CRAS é o auxílio destinado a segurança alimentar, ou seja, o aporte nutricional, seguido pelo auxílio funeral, auxílio natalidade, passagens e outros benefícios. O profissional que trabalha com o processo de concessão dos benefícios dentro do CRAS Passo é o Assistente Social e nesse sentido o próximo item será trabalhado a partir processo de trabalho do Assistente Social dentro de uma instituição da proteção social básica, entendendo o foco de sua atuação profissional, bem como, os processos éticos que permeiam a profissão.

4.3 O Trabalho do Assistente Social dentro da instituição referenciada

O Serviço Social esta presente no quadro da equipe profissional da instituição desde a data de sua criação, atuando no espaço sócio ocupacional enquanto Assistente Social. Sendo a profissão atuante na garantia de direitos civis e políticos da classe trabalhadora, na ampliação e consolidação da cidadania, na defesa intransigente dos direitos humanos, no aprofundamento da democracia, na eliminação de todas as formas de opressões e preconceitos, incentivando o respeito à diversidade e com um posicionamento a favor da equidade e justiça social (BRASIL, 2012). Buscando desvendar e conhecer a realidade dos usuários,

construindo propostas de trabalho que sejam eficazes e que possibilitem responder as demandas da sociedade, articulando as competências desvendadas no decorrer da vida acadêmica enquanto competências ético-política, técnico-operativa e teórico-metodológica.

Entre os princípios fundamentais da profissão estão o reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a eles inerentes, como autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais. O posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas sociais e políticas sociais, bem como sua gestão democrática. Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão as diferenças. Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação e exploração de classe, etnia e gênero. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional (BRASIL,2012).

Segundo Iamamoto (2011) o Assistente Social é um trabalhador especializado que vende a sua força de trabalho à instituições empregadoras, sejam elas públicas ou privadas, que demandam uma força de trabalho específica e qualificada, ingressando assim no universo da mercantilização, pelo processo da compra e venda da força de trabalho resultante em um salário.

Na esfera do Estado o profissional participa do processo de redistribuição da mais-valia via fundo público, inserindo-se no campo da defesa dos direitos sociais. Dentro de um CRAS o profissional segue os princípios fundamentais do Código de Ética (2012) que dão suporte e norteiam o trabalho profissional, trabalhando em prol da cidadania e intervindo nas mais diversas expressões da questão social. Neste sentido é essencial que o profissional tenha uma postura ética, o que pressupõe uma leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, capaz de identificar respostas no âmbito do Estado e sociedade civil que atenda aos seus objetivos e interesses da instituição e da população usuária da política de Assistência Social (BRASIL, 2009).

A autonomia relativa do profissional, é condicionada pela instituição ao qual esta vinculado, não sendo o concurso ou o contrato em instituições públicas ou privadas como limitador desse processo. Segundo Iamamoto (2010, p.62)

Embora regulamentado como uma profissão liberal na sociedade, o Serviço Social não se realiza como tal. Isso significa que o assistente social não detém todos os meios necessários para a efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo. Depende de recursos previstos nos programas e projetos da instituição que o requisita e o contrata, por meio dos quais é exercido o trabalho especializado.

Ou seja, observa-se que ao profissional de Serviço Social é importante que se tenha conhecimento teórico e capacidade de articulação com outros setores, bem como, uma boa oratória para que se tenha mecanismos de uma discussão qualificada sobre o trabalho profissional com o gestor da instituição, mostrando as funções privativas e competências profissionais, para tornar claro e evidente a função do Assistente Social dentro da instituição.

O profissional de Serviço Social tem sua atuação pautada no projeto ético-político profissional, tendo como foco de sua intervenção as expressões da questão social, as quais são produto do capital internacionalizado que cria dois polos divergentes na sociedade contemporânea, enquanto em um dos lados é fomentada a concentração da riqueza, no outro, observa-se a intensificação do desemprego crônico, a flexibilização das relações trabalhistas e a precarização das condições salariais. É nesse mesmo processo que Iamamoto (2010) descreve uma relação de divórcio entre o Estado e as classes subalternas, porque ao mesmo tempo que amplia-se a produção de riqueza, acontece o crescimento da pobreza em índices alarmantes, estando este último diretamente ligado a concentração de riqueza na mão de poucos.

O processo das expressões da questão social, ao mesmo tempo que produz as desigualdades, também gera resistência, a partir da insatisfação da classe trabalhadora para com as políticas econômicas e sociais adotadas pela classe dominante. As lutas diárias, mesmo que de forma tímida, servem para tencionar o Estado na garantia da ampliação e consolidação dos direitos coletivos, sendo eles, a luta pela reforma agrária ou contra a discriminação étnico-raciais, de gênero ou orientação sexual, dentre outras lutas. Sendo este um processo que precisa da ampliação da “consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e

de todos os indivíduos sociais. É nesse terreno de disputas que trabalham os assistentes sociais” (IAMAMOTO, 2010).

Para lamamoto (2010, p.160)

Os assistentes sociais, situados em um terreno movido por interesses sociais distintos e antagônicos, os quais são possíveis de eliminar, ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedades. Os assistentes sociais trabalham com as múltiplas dimensões da questão social, tal como se expressam na vida dos indivíduos sociais, a partir das políticas sociais e das formas de organização da sociedade civil na luta por direitos.

É nesse sentido que os Assistentes Sociais devem apreender as expressões da questão social, para só assim, compreender as formas de resistência e de enfrentamento da classe trabalhadora para com as desigualdades sociais, entendendo que só a partir das múltiplas formas de pressão social que poder-se-a criar novas formas de viver (IAMAMOTO, 2010).

A questão social esta completamente enraizada nos conflitos do capital e trabalho oriundos do sistema capitalista ao qual vivenciamos no cotidiano profissional brasileiro e é neste momento que o Serviço Social torna-se importante enquanto profissão para construir mecanismos de fortalecimento da resistência dos usuários frente aos situações, bem como contribuir para a redução das desigualdades sociais, econômicas, culturais, entre tantas outras vivenciadas no dia a dia, na perspectiva de democratização, autonomia e acesso aos direitos. A fome, o desemprego, o trabalho infantil, o analfabetismo, a infrequência escolar são demandas decorrentes nas instituições de proteção social básica. Segundo IANNI (1989, p. 150):

A economia e a sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadoria e o lucro, o pauperismo e a propriedade privada reproduzem-se reciprocamente. O pauperismo não se reproduz do nada, mas da pauperização. O desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos de negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral, são ingredientes desses processos.

A questão social é produto do sistema capitalista e a ela faz-se indissociável, são processos que se completam e por si só já produzem desigualdades sociais, econômicas, culturais, ambientais, dentre outras. Esse processo é legitimado pelo Estado capitalista que submete as necessidades humanas aos produtos materiais, coisificando o ser humano nesse processo, pois faz deste, um produto a ser explorado para a obtenção da riqueza para o empregador, ou seja, coloca-se o trabalhador à serviço da propriedade privada e das grandes indústrias (IAMAMOTO, 2010).

O sistema econômico além de produzir as expressões da questão social, que afetam diretamente a vida dos usuários, também radicaliza o desmonte das políticas sociais segundo Iamamoto (2010), fazendo com que o Estado desresponsabilize-se das áreas das políticas sociais, dando prioridade para a economia, remontando a gênese da Assistência Social em que essa responsabilidade era repassada a eventuais solidariedade da própria sociedade civil. Esses processos foram observados no decorrer do Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II, a partir da precarização da política de assistência social em âmbito municipal e da suspensão dos benefícios eventuais, isso será relatado no capítulo a seguir, bem como mecanismos para o enfrentamento à esse processo de fragilização.

5 AS VIVÊNCIAS DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO EM SERVIÇO SOCIAL NO CRAS PASSO.

Nesse Capítulo será relatado as vivências do Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II realizado no CRAS Passo, buscando evidenciar os rebatimentos da precarização da Política de Assistência Social na instituição, dando ênfase no trabalho profissional e no atendimento aos usuários que procuram os serviços referenciados. Com isso, será possível propor e discutir as possíveis formas de enfrentamento, preconizando a manutenção dos serviços e benefícios vinculados ao Centro de Referência de Assistência Social.

5.1 A Fragilização da Política de Assistência Social em âmbito municipal.

O estágio constitui-se enquanto um lócus fundamental de aprendizagem, pois ali tem-se o contato do acadêmico com o profissional de Serviço Social, contribuindo para o conhecimento das instituições socioassistenciais em que a Assistente Social se insere, além dos instrumentos e técnicas utilizadas em seu cotidiano, as demandas institucionais, o público alvo, além da vivência com a população usuária que frequenta os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ou em visitas domiciliares. Nesse sentido é importante que o acadêmico tenha responsabilidade, pois o trabalho profissional preconiza essa relevância, por se tratar de um trabalho com demandas sociais de indivíduos em processo de vulnerabilidades sociais. Esse processo de formação “consolida a apreensão teórica e prática da intervenção com qualidade na perspectiva da garantia de direitos dos usuários” (LEWGOY, 2009, p.132).

Diante de tamanha responsabilidade, exige-se tanto do acadêmico, quando do profissional, alinhamento com o Projeto Ético-Político, reconhecendo os preceitos do Código de Ética, da Lei de Regulamentação da Profissão e das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, a partir disso, reconhece-se o processo de Estágio Supervisionado em Serviço Social I no município de São Borja.

O processo de estágio supervisionado em Serviço Social I deu-se início em Setembro do ano de 2016, nesse período a proteção social básica de São Borja era ofertada por 6 Centros de Referência de Assistência Social, compreendendo a territorialização preconizada pela Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Com isso, os CRAS eram em localidades com emergentes vulnerabilidades sociais, sendo

eles: Passo, Arnaldo Matter, Paraboi, Leonel Brizola, Boa Vista e Centro, estas instituições atuavam por meio do Programa de Atenção Integral à Família, dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e também através dos benefícios eventuais.

A inserção do estagiário nos CRAS possibilita compreender o processo de trabalho do Serviço Social, compreendendo os instrumentos e técnicas, os procedimentos em que o profissional se insere, bem como o cotidiano dentro da instituição que oferta a proteção social básica. O Assistente Social usa de sua instrumentalidade para trabalhar nos serviços propostos pela tipificação, com finalidade de atender as demandas da população usuária e buscar, por meio delas, produzir mudanças em seus cotidianos. Reconhecer as especificidades que cada demanda apresenta é primordial, porque assim o profissional pode buscar a adequação de suas técnicas, com vistas a conquistar resultados positivos. Segundo Guerra (2007, p.2):

A instrumentalidade é uma propriedade e/ou capacidade que a profissão vai adquirindo na medida em que concretiza objetivos. Ela possibilita que os profissionais objetivem sua intencionalidade em respostas profissionais. É por meio desta capacidade, adquirida no exercício profissional, que os assistentes sociais modificam, transformam, alteram as condições objetivas e subjetivas e as relações interpessoais e sociais existentes num determinado nível da realidade social: no nível do cotidiano.

Tendo em mãos as 3 dimensões profissionais propostas pelas Diretrizes Curriculares da ABEPSS, os profissionais buscam suas intervenções pautadas pelas competências ético-política, teórico-metodológica e técnica-operativa. Sendo que a primeira diz respeito à como as ações profissionais dão conta de uma finalidade, tendo em vista, os preceitos éticos que norteiam a profissão a partir de seu Código de Ética Profissional. A segunda dimensão possibilita ao Assistente Social relacionar as teorias e métodos apreendidos em sua formação profissional, com o seu cotidiano, reconhecendo a importância destes na prática profissional. A última categoria corresponde a articulação dos instrumentos e técnicas na intervenção das demandas apresentadas no dia a dia de trabalho, materializando seu fazer

profissional dentro da instituição ao qual esta referenciado o profissional. Com isso, reconhece-se que as competências

Teórico-Methodológica, Técnico-Operativa e Ético-Política são requisitos fundamentais que permite ao profissional colocar-se diante das situações com as quais se defronta, vislumbrando com clareza os projetos societários, seus vínculos de classe, e seu próprio processo de trabalho. Os fundamentos históricos, teóricos e metodológicos são necessários para apreender a formação cultural do trabalho profissional e, em particular, as formas de pensar dos assistentes sociais (ABEPSS, 1996, p.7).

A partir disso, no processo de estágio reconhece-se que o profissional fazia mão de instrumentos como: Entrevistas Individual ou Grupal que consistia em reconhecer as demandas pertencentes do público usuário, de maneira a possibilitar a apreensão do cotidiano social, suas dificuldades e necessidades, compreendendo especificidades pertencentes a cada indivíduo, que vivencia processos distintos em seu cotidiano. Esse processo precisa que o profissional tenha uma escuta sensível, para observar todos os pontos que a conversa proporciona, tendo que interpretar, analisar e avaliar os dados informados nesse processo, como reconhece Lewgoy & Silveira (2007).

Outro instrumento que utilizado pelos profissionais e observado no processo de estágio é a visita domiciliar, que consiste em reconhecer a realidade cotidiana em que o usuário se insere, possibilitando inserir-se no território do mesmo, fazendo com que possa analisar-se as condições sociais e o modo de vida de cada cidadão, estando presente em seu território. A partir desse instrumento, busca-se realizar estudo e pareceres sociais que eram demandados pela SMTHASC ou até mesmo pelo poder judiciário, isso demonstra uma polivalência do Assistente Social, isso acaba por contribuir para a intensificação do trabalho profissional, podendo acarretar a alienação profissional como problematiza Moraes (2016).

O Estudo Social é o instrumento com o qual analisar-se-á a realidade social dos indivíduos, a partir de uma demanda apresentada ao serviço social e tem como finalidade a interlocução com o Estado, para a garantia dos direitos dos usuários no espaço público, assim como afirma Türck (2000, p.29). Nesse sentido, o estudo social no CRAS se faz de suma importância para que o poder público tenha

conhecimento das situações apresentadas e respondam de forma adequada. Já o Parecer Social, requer do profissional um aparato teórico específico para a fundamentação de situações sociais, para isso, o CFESS (2003, p.47) fala que

O parecer social diz respeito a esclarecimentos e análises, com base em conhecimentos específicos do Serviço Social, a uma questão ou questões relacionadas a decisões a serem tomadas. Trata-se de exposições e manifestações sucinta, enfocando-se objetivamente a questão ou situação social analisada, e os objetivos de trabalho solicitado e apresentado; a análise da situação, referenciadas em fundamentos teóricos, éticos e técnicos inerentes ao Serviço Social, portanto, com base em estudo rigoroso e fundamentado e uma finalização, de caráter conclusivo ou indicativo.

Esses instrumentos estão no cotidiano do Assistente Social dentro do Centro de Referência de Assistência Social e foram visualizados durante o processo de Estágio, mas isso não significa que os mesmos se esgotam por aí, dentro da diversidade de espaços sócio ocupacionais em que o profissional se insere, podem aparecer distintos recursos sociais, como a perícia social, o laudo social ou até mesmo o relatório social. Observa-se nesse momento, que os instrumentos proporcionam ao profissional de Serviço Social a partir de seus instrumentos e conhecimentos teórico-jurídicos buscar mecanismos para a garantia dos direitos aos usuários, demonstrando as demandas da população usuária para o poder público. Como lembra Couto (2015, p.8)

para trabalhar como assistente social é necessário um repertório teórico crítico, consistente, pois os enormes desafios que estão colocados ao Serviço Social no campo das políticas sociais nesses tempos de barbárie encobrem a realidade e são um fecundo território para o moralismo e o trabalho baseados no senso comum.

A partir da explanação dos instrumentos utilizados pelo profissional, parte-se para a historicidade das particularidades municipais durante o período proveniente do estágio. É preciso ressaltar que o ano de 2016 é demonstrado pela sua

particularidade, por ser um ano de disputas eleitorais cria-se um debate acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que coloca limites para despesas, como demonstra a lei em seu art. 42:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (BRASIL, 2000)

Com a transição da gestão municipal, ocorreu o fechamento de diversos serviços no âmbito da política municipal de assistência social, sendo eles o centro de atendimento múltiplos, centros de referência de assistência social e também a suspensão dos benefícios eventuais. Com isso, encerraram as atividades de 4 CRAS, que passaram a ter seus territórios cobertos pelo CRAS Passo e CRAS centro, que continuaram as suas atividades por receberem diretamente recursos federais para a manutenção, sendo assim, o CRAS Passo ampliou seu território, passando a cobrir o público alvo atendido pelo CRAS Arnaldo Matter e Leonel Brizola, já o CRAS Centro passou a atender os usuários que frequentavam o CRAS Boa Vista e Paraboi, além do território rural de São Borja.

A territorialização vem de encontro com a inserção das políticas sociais dentro de zonas que são socialmente excluídas e estigmatizadas, possibilitando que as instituições atuem dentro de segmentos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos sociais. Essa especificidade da política de assistência social torna-se importante, pois possibilita ofertar serviços a camadas populacionais que diariamente são violentados por condição econômica, social, cultural, política, educacional, territorial, entre outras (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010). O CRAS trabalha no sentido de proteger a família, defender direitos e nas funções de vigilância das exclusões e violações sociais, buscando agir previamente nas ocorrências de riscos sociais.

Esse processo de “desterritorialização” efetivada no município acaba por ferir os preceitos estabelecidos na tipificação dos serviços socioassistenciais, pois

mesmo que todos os bairros e vilas estejam cobertas por uma das 2 instituições, as mesmas não conseguem efetivar seus serviços de forma adequada, seja pelo território de grande extensão territorial que passaram a cobrir, seja pelo aumento da demanda de trabalho do profissional de serviço social. Além disso, fica evidente que a população usuária não reconhece sua vinculação a outro CRAS, demonstrando a perda de vínculos entre usuários e a instituição, processos decorrentes do fechamento dos serviços.

Segundo Silveira (2017), o processo desenvolvimentista e neoliberalista acaba por influenciar diretamente no processo de fragmentação e desmonte da política pública e das políticas de proteção social. Essa fragilização dos mecanismos democráticos, de inserção dos indivíduos na garantia dos direitos sociais e de controle social, acabam por contribuir pra reprodução da desigualdades, para o agravamento da questão social e da ampliação da violência. A partir desse posicionamento, a autora caracteriza o Estado dentro de duas categorias que ele passa a se configurar, a partir do posicionamento de enfraquecimento da política social e também de sua cultura patrimonialista e “da ideologia do mando e do favor”, que são: “a) na dimensão social penalizadora da população em situação de pobreza e toda forma de insurgência que represente ameaça à dominação institucionalizada; b) na dimensão econômica gerencialista dos interesses do capital;” (SILVEIRA, 2017, p.4).

As ideologias penetradas arraigadas em algumas gestões, como a ideologia desenvolvimentista e a cultura patrimonialista, sustentam que uma gestão pública com o entendimento de direito como outorga, ou seja, que o direito nada mais é que um favor do Estado para com os usuários. Esse debate, possibilita reconhecer que as gestões não tem o conhecimento de direitos da população, que são preconizados em legislações e ordenamentos jurídicos, passam a trabalhar sem alinhar-se aos preceitos da Constituição Federal de 1988 e acabam por fomentar apenas políticas cunho econômico em prol das políticas sociais. Essa descontinuidade dos serviços sociais e das políticas sociais em detrimento de políticas econômicas e estatais, são fortalecidas por interesses republicanos no acesso ao fundo público (SILVEIRA, 2017).

Posterior ao processo de fechamento das instituições no município e também da acolhida territorial por parte dos CRAS que continuaram o seu funcionamento, houve o remanejamento dos profissionais que trabalhavam nesses locais para

outros, mas não acabou sendo preconizados os parâmetros estabelecidos. A partir da NOB-RS/SUAS as instituições de São Borja estão enquadradas na categoria de médio porte, tendo um atendimento superior a 5.000 famílias referenciadas, com isso, seu quadro técnico deveria ser composto por 4 técnicos de nível superior, preferencialmente sendo 2 Assistentes Sociais, 1 Psicólogo(a) e um profissional do SUAS. No entanto, como descrito anteriormente o quadro técnico não corresponde ao exposto na NOB-RH/SUAS, observando que o município não está atendendo com as normas propostas pela Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social, acarretando aí uma série de precarizações, tanto no trabalho profissional quanto no atendimento ao usuário, pois a demanda é superior ao quadro técnico proposto (BRASIL, 2006).

Com a demanda territorial mais extensiva, o profissional de Serviço Social acabou por triplicar sua demanda de visitas domiciliares, sendo que esta era realizada apenas em um dia da semana, por conta da disponibilidade de veículo que é de uso compartilhado com as demais instituições da Política Municipal de Assistência Social. Verifica-se que o território muito extensivo, impossibilita que o Assistente Social faça seu trabalho sem um veículo institucional e o compartilhamento do veículo propicia a precarização das ações institucionais e profissionais no que diz respeito ao reconhecimento das demandas do público usuário.

Esse excesso de trabalho ao profissional não é observado pela gestão pública, que reconhece no Assistente Social um trabalhador que atua com respostas imediatas, não reconhecendo a criticidade e o conhecimento teórico no reconhecimento da demanda social, processo este que demanda diversas e distintas abordagens, que não são feitas em apenas um dia. Nesse sentido Montaño (2009) fala que o profissional detém uma autonomia relativa dentro dos espaços institucionais, pois enquanto servidor público, a burocraticidade o subordina hierarquicamente, mas não impossibilita que o Assistente Social tenha uma reflexão crítica e de análise da realidade.

Ainda problematizando sobre a mesma temática, observa-se que a documentação profissionais (prontuários sociais, pareceres sociais, registro de usuários que tiveram acesso aos benefícios eventuais, lista de participantes do SCFV, entre outros) das instituições que tiveram suas atividades encerradas, não foram repassadas aos CRAS que continuaram abertos, isso demanda do profissional

um reconhecimento dos territórios novos a partir das demandas dos usuários e também do poder público, pois não tem-se o acompanhamento das famílias que eram cobertas pelos serviços da instituição, preconizando assim uma continuidade no atendimento e na prestação dos serviços, bem como, a procura dos usuários para que os mesmos reconheçam as novas instituições as quais estão referenciados. O reconhecimento das informações das documentações profissionais dessas instituições, possibilitaria ao Assistente Social o reconhecimento da realidade do território, das necessidades sociais da população usuária, atuação esta, conectada ao projeto ético-político-profissional (COUTO, 2015).

Cabe ressaltar, que as documentações profissionais do Serviço Social, a partir do fechamento de qualquer instituição social, só pode ser repassada para Assistentes Sociais, por se tratar de documentações com informações sigilosas dos usuários e que devem ser preservadas, cabendo apenas a essas trabalhadoras terem conhecimento. O sigilo profissional está resguardado no Código de Ética Profissional, dentro de seu art. 16 onde fala que “O sigilo protegerá o/a usuário/a em tudo aquilo de que o/a assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional” (BRASIL, 2012, p.35).

No âmbito dos benefícios eventuais, compreende-se que este é de fundamental importância, não apenas para entrar em consonância com a Lei Federal nº 8.742 de 07 de Dezembro de 1993 (LOAS), mas também como mecanismo de garantir aos usuários, condições de enfrentar os processos de vulnerabilidade social que estabelecem-se nas suas vivências. Com isso, possibilita que os mesmos possam assegurar seus direitos, já que na Constituição Federal, em seu art. 6º a “educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988) são considerados direitos sociais, sendo assim, todo e qualquer cidadão brasileiro deve ter acesso a essas provisões.

Os benefícios eventuais para Araújo (2010) são marcados “pela provisoriedade, incompletude, ausência de planejamento, indefinição de recursos específicos [...] a presença persistente do assistencialismo e a sua utilização para fins eleitoreiros”, esse processo é evidenciado em 2016, quando tem-se a suspensão dos dispositivos que são previstos na lei municipal, ou mesmo antes, quando não tinha-se um valor exato repassado para cada instituição, tendo meses que não tinha-se cesta básica para conceder a população usuária. Nesse sentido, os

parcos recursos institucionais propostos pelos benefícios eventuais que tinha-se na instituição após a suspensão, a gestão buscava gerenciar na perspectiva focalista, de enquadramento dos “mais necessitados”, na justificativa concreta da qualidade do gasto público, ferindo todos os debates propostos pelas políticas sociais no sentido da constituição e da compreensão do direito social enquanto processo universal, sendo este um direito de todo e qualquer cidadão (COUTO, 2015).

Com o acirramento do neoliberalismo e das crises cíclicas do capital, o cenário atual tem propiciado o aumento do desemprego e corte nos gastos públicos, ao mesmo tempo que aumenta as demandas sociais nas políticas. Segundo Filho (2016, p.4) a dinâmica produzida pelo capitalismo e também da superexploração

por um lado temos a redução das condições objetivas de destinação de recursos do fundo público, necessários para a expansão dos direitos sociais. Por outro lado, a dinâmica da violação do valor da força de trabalho deteriora as condições de vida da classe trabalhadora de maneira substantiva, ampliando as necessidades para a reprodução social do trabalho.

Nesse sentido, observa-se que a dinâmica do capitalismo ataca duplamente o trabalhador na sociedade, pois ao mesmo tempo que o processo ocasiona o desgaste das políticas sociais, no que diz respeito aos recursos repassados para a manutenção dos serviços propostos, também ataca o trabalhador na desregulamentação das leis que o amparam e também na ampliação das desigualdades sociais vivenciadas cotidianamente pelo usuário, seja pelo trabalho precarizado e/ou pela informalidade. Com esses sintomas provocados pelo sistema capitalista, a política social deveria estar a disposição como preconiza o art. 203 da Constituição Federal “A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social” (BRASIL, 1988).

A partir disso, Couto (2017, p.10) problematiza que tratar a Política de Assistência Social como um “campo gerencial, destituído do seu caráter classista, tem se reverberado em um terreno propício à despolitização.”, caracterizando-se apenas como um papel de política amortecedora, amenizando as desigualdades imposta ao campo dos trabalhadores. A fragmentação, seletividade e focalismo da

proteção social brasileira na atenção as expressões da questão social, é tratada por Silveira (2017) como um resquício de uma política montada e propagada em perspectivas conservadoras, que valorizam as hierarquias sociais e naturalizam os diversos tipos de desigualdades.

É nesse processo de esfacelamento da Política Municipal de Assistência Social que adentramos o ano de 2017 e também o Estágio Supervisionado em Serviço Social II que compreendeu os períodos de Março à Julho do mesmo ano. Durante o início do ano e a troca de gestão, o município voltou a contar com o retorno das atividades de um Centro de Referência de Assistência Social, sendo ele o CRAS Paraboi, a única modificação foi a diminuição do território que estava sendo atendido pelo CRAS Centro. Durante esse período, houveram modificações nas equipes por conta das trocas de gestão e com isso o CRAS Passo passou a contar com uma equipe compostas por: (1) Assistente Social; (1) Funcionário de Serviços Gerais; (1) Coordenador; (1) Entrevistadora do Bolsa Família e (2) Secretários.

Segundo dados do Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as instituições municipais tiveram uma diminuição na efetivação dos registros ao Sistema de Informação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e também do acompanhamento e atendimento dos usuários de sistemas prioritários, segundo evidenciado na tabela abaixo

Quadro 4

Dados referentes ao ano de 2016 e 2017

	2016	2017
CRAS	5 ⁹	3
Usuários registrados do SISC	590	190
Usuários registrados no sistema prioritário	281	107
Valores repassados	R\$ 75.000,00	R\$ 43.599,00

Fonte: SAGI - MDS

⁹ Existem apenas 5 CRAS cadastrados dentro da plataforma SAGI porque o CRAS Boa Vista era considerado uma equipe volante, mesmo tendo uma sede fixa, sendo assim seus dados eram inseridos conjuntamente com os dados do CRAS Paraboi.

Isso denota uma diminuição na participação dos usuários nas instituições da proteção social básica do município de São Borja, ocasionado pela desinformação da população usuária a qual instituição referenciada está vinculada. Essa perda de vínculos, ocasionou a perda de participação da sociedade aos CRAS, por motivos distintos e que podiam ser visualizados durante as visitas domiciliares, como por exemplo: a falta de benefícios eventuais ou até mesmo falta de informação sobre os serviços e a localização da “nova” instituição.

Esse processo também é observado a partir do Relatório de Atendimento Mensal do CRAS Passo em particular, reconhecendo a quantidade de famílias acompanhadas pelo Programa de Atenção Integral à Família, de atendimentos realizados mensalmente, visitas domiciliares, participação das famílias do PAIF e participação no Grupo de Crianças de 0 à 6 anos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

TABELA 5

Relatório de Atendimento Mensal durante o período de Setembro/16 à Julho/17.

Mês/Ano	Famílias em acompanhamento pelo PAIF	Atendimento individualizados	Visitas Domiciliares	Famílias participando regularmente do PAIF	Grupo de Crianças de 0 à 6 anos acompanhados por familiares
Set/16	154	139	20	80	10
Out/16	154	28	24	87	15
Nov/16	164	65	40	84	15
Dez/16	168	58	25	77	12
Jan/17	162	49	15	0	0
Fev/17	162	57	0	0	0
Mar/17	10	53	27	35	2
Abr/17	12	66	3	39	2
Mai/17	18	151	51	40	3
Jun/17	20	100	100	0	0
Jul/17	22	138	59	78	8

Fonte: SAGI/MDS

Disponível

em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/estrutura_fisica/preenchimento_municipio_cras_new1.php

Observa-se uma diminuição de mais de 100 famílias em acompanhamento pelo PAIF, o que denota uma preocupação, desde que territórios com grandes extensões territoriais e com grandes incidências de desigualdades sociais, foram incorporados ao atendimento do CRAS Passo. A falta de referenciamento é uma das principais causas para a diminuição, tanto do acompanhamento, quanto do atendimento e da participação social nos serviços propostos pela instituição. Outro grande obstáculo para que a população usuária participe das atividades propostas pelo CRAS, é a naturalização dos benefícios eventuais, fortalecida e amparada pela legislação municipal, demonstrando um grande vínculo com a gênese da Assistência Social, pois atua na dinâmica da troca de produtos. Essa troca, não estabelece-se por meio de bens de produto, mas sim, pela participação dos usuários nas atividades dos grupos de convivência de vínculos, evidenciada em na lei que dispõe sobre a regulamentação desses benefícios em São Borja.

O art. 13 e o paragrafo 2º do mesmo, incidem sobre a seção que trata da manutenção cotidiana da família, sendo estes: cesta básica; materiais de construção; 2º via das certidões de nascimento, casamento ou morte; cobertores e acolchoados; foto 3x4 para documentos; sopão comunitário no inverno. Os dispositivos deixam claro que

Art. 13. O Benefício Eventual na forma de cesta básica e sopão comunitário, serão ofertados para as famílias com a finalidade de suplementação alimentar, conforme situação de vulnerabilidade social no período máximo de 06 (seis) meses, prorrogável, desde que renovados os requisitos estabelecidos no art. 4º desta lei. [...]

§ 2º. A recusa a participação de programas e oficinas, assim como a negativa de encaminhamento da família pela equipe de referência do CRAS ou CREAS e a ausência reiterada ou o abandono das atividades propostas para o atendimento socioassistencial dos indivíduos acarretarão a suspensão da concessão do benefício, que só será restabelecida mediante avaliação do caso por profissional de serviço social.

A legislação então, demonstra a obrigatoriedade da participação nos serviços propostos pelas instituições, para a concessão dos benefícios eventuais, ferindo a

autonomia individual e as particularidades de cada indivíduo. Busca-se trabalhar os processos emancipatórios e de autonomia dos usuários, mas submete-se o mesmo em um processo de obrigação para com a política por ter seu direito “conquistado”. Bovolenta (2017) traz que a cesta básica não devem aparecer no âmbito da Assistência Social apenas como um processo de amenização das desigualdades sociais, frente a ausência de respostas mais efetivas do Estado, na garantia ao acesso dos direitos socioassistenciais, nesse sentido, precisa a partir dela, buscar-se mecanismos de superação das desigualdades sociais, por meio do fortalecimento da autonomia e também como falado anteriormente, de processos emancipatórios.

A partir disso, visualiza-se que a política municipal de assistência social, em especial, a lei que dispõe sobre os benefícios eventuais, tem papel de psicologização das relações sociais, como traz Couto (2015), responsabilizando o indivíduo e o culpabilizando sobre as mazelas impostas pelo sistema capitalista e acentuadas no processo neoliberalista. Essas características, coloca no centro do debate, a visão de Assistência Social centrada na benevolência, que coloca o usuário como um “beneficiário” de suas caridades, sendo esta, a qualquer momento destituída de seu caráter de compensação, para um caráter puramente assistencialista. “Instituem-se padrões de famílias, de respostas, e exige-se da população o enquadramento nas regras institucionais, encobrendo-se a realidade e negando-se à população usuária o direito a reconhecer-se como sujeito de direitos” (Couto, 2015, p.11).

Todo esse processo apresentado, demonstra o caráter contraditório da constituição das políticas de assistência social municipais e a sua formulação a partir do olhar da gestão, condicionando o usuário a moldes trabalhados em sua gênese, que em nada mais compreende as situações vivenciadas cotidianamente no contemporâneo e também o ordenamento jurídico estatal. A liberdade e a autonomia enquanto princípios nodais da política, acabam por serem descaracterizados e inseridos em uma lógica de culpabilização dos usuários pelas situações impostas em seu cotidiano.

Necessita-se romper com essa construção histórica, fazendo os usuários compreenderem a necessidade da instituição no território e na vida deles, bem como a retomada de oferta dos serviços e benefícios garantidos na legislação e que são fundamentais para atuar sobre os efeitos das expressões da questão social no cotidiano da população.

Frente a essas demandas e problematizações acerca da PMAS e nesse sentido, sobre as precarizações ocasionadas pelo acirramento de processos neoliberalistas, precisa-se ter em mente como trabalha Correa et al. (2010), que os limites dentro das instituições e para com o trabalho do Assistente Social, não pode/deve servir como uma desculpa ou entrave para a superação desta situação. É preciso, reconhecer estratégias de superação desses mecanismos, utilizados pelo sistema para romper com a lógica da proteção social básica, pautando-se no projeto ético-político profissional para contribuir na garantia do reconhecimento da Assistência Social enquanto um direito de todo e qualquer cidadão.

Com isso, é preciso montar estratégias profissionais para romper com o território fecundo dos moralismos e do censo comum para com a PMAS, sendo assim, através de um repertório teórico crítico é possível criar possibilidades de enfrentamento, por meio da visualização para a gestão, das potencialidades e demandas da população usuária. Frente a isso, é preciso que efetive-se o caráter transformador da política social, trabalhando efetivamente pela politização e emancipação da classe trabalhadora, no reconhecimento de seus direitos sociais e possibilidades de embates para a ampliação dos mesmos, vistos que são de fundamental importância para a manutenção da vida de qualquer cidadão (COUTO, 2015).

Nesse processo de enfraquecimento da política social, “ o que está em risco são as conquistas sociais engendradas nas lutas por dignidade, bem como as possibilidades institucionais e políticas de defesa dos direitos na via institucional” (SILVEIRA, 2017, p.18). E para que essa degradação das legislações sociais, é preciso que a população usuária tome conhecimento de seus direitos, possibilitando assim um debate acerca de suas garantias constitucionais.

É preciso garantir um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população. E ao realizá-lo reafirmar a condição de classe, que se expressa também na pobreza imposta à classe trabalhadora, com a destituição do direito de usufruir da riqueza socialmente produzida (COUTO, 2015, p.8).

Nesse sentido, é de extrema importância que o profissional de Serviço Social trabalhe juntamente com os usuários da instituição, no sentido de promover, além do acesso aos serviços, programas e benefícios da instituição, acesso a informação e também a possibilidades de reconhecimento dos direitos sociais. A emancipação, o protagonismo e a autonomia devem ser papéis primordiais na atuação do Assistente Social para com os indivíduos, para que os mesmos possam ter acesso aos processos de participação democrática e popular, na busca da garantia da qualidade dos serviços, conectado com as necessidades da população, esse processo acaba por tornar-se as bases para a resistência pela defesa do SUAS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assistente Social desde a década de 1930 foi marcada por um processo de assistencialismo, colocando a responsabilização do sujeito pelas consequências proeminentes do sistema capitalista, que se caracteriza enquanto um espaço de exclusões e que acarretam nas desigualdades sociais, econômicas, culturais, políticas, ambientais, educacionais, entre outras. Esse processo por vezes aparenta não ter sido superado nos dias atuais, mesmo com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social e todos os ordenamentos jurídicos que regem a política em sua totalidade, que visam superar a lógica de assistencialização por parte das gestões municipais.

Esse processo, coloca os benefícios eventuais, em especial a cesta básica, como um mecanismo com um viés de troca de favores por gestões, rompendo com a lógica da garantia por meio de legislações que a amparam. Além do que, esse favor também é fortalecido pela lógica de participação nos grupos do SCFV para a concessão dos benefícios, sendo este um inciso que se encontra na contramão da ótica de autonomia e emancipação propostas pela legislação que ampara a constituição da Política de Assistência Social, pois o usuário é perpassado por individualidades e movimentos situacionais que podem ocasionar na não participação efetiva nos grupos de convivência e que devem ser reconhecidas e garantidas por meio da autonomia social.

A territorialização é um ponto fundamental para a inserção e garantia da política pública dentro de locais com grandes demandas proveniente das expressões da questão social, isso o coloca como ponto nodal para o atendimento e a vinculação com comunidades que antes estavam desprotegidas do atendimento das políticas sociais. A grande extensão territorial para a instituição social, com apenas um profissional, precariza o trabalho de atendimento e reconhecimento dos usuários, pois não possibilita reconhecer com mais afinco as especificidades de cada local e indivíduo.

Os Centros de Referência de Assistência Social caracterizam-se como porta de entrada para o acesso as garantias políticas, com isso, é de suma importância o referenciamento populacional e o acolhimento dos usuários nas instituições. O fortalecimento dos vínculos entre a instituição e o indivíduo é importante para que

tenha-se o acolhimento e também a participação efetivada nos serviços propostos pelo Programa de Atenção Integral à Família, reconhecendo sempre a emancipação como peça importante para que efetive-se a participação sem a concepção de troca de favores vinculados aos benefícios eventuais.

O Assistente Social se constitui como um profissional necessário na formulação de estratégias para essa emancipação e autonomia, com isso, por meio dos grupos de convivência e fortalecimento dos vínculos, o profissional constrói um espaço que proporcione o aprendizado mútuo e a garantia de espaços de participação social. Sendo fundamental para a construção e implementação das políticas, espaços de participação social com a efetivo reconhecimento da sociedade civil nesse processo, pois tem-se a visão de que apenas com a inserção dos usuários na política pública é que efetiva-se a possibilidade de garantia plena dos componentes previstos e garantidos dentro da legislação social.

Os Conselhos Municipais tornam-se um campo de efetivo debate sobre as construções e efetivações das políticas em todos os âmbitos da esfera governamental e a partir da participação democrática e descentralizada, sendo necessário a participação da sociedade civil. O centro de todo debate é preciso que tenha-se como foco central o usuário da política pública, pois ele é o principal agente de mudança das mazelas produzidas pelo sistema capitalista, pois a empoderamento da classe trabalhadora com relação aos seus direitos é fundamental.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Lei de Diretrizes Curriculares**. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. Com base no Currículo Mínimo aprovado em Assembleia Geral Extraordinária de 8 de novembro de 1996. Rio de Janeiro, novembro de 1996.

ARAÚJO, Cleonice Correia et al. **Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica**. In: Couto, Berenice Rojas (Org.) et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 99-137.

BARDIN *apud* RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas. 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2^o. ed.. Brasília: UNB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Unidade I. Programa de capacitação para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2009.

BOVOLENTA, Gisele A. **Cesta básica e Assistência Social: notas de uma antiga relação**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, nº 130, 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0507.pdf>> . Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. **Código de Ética do/a Assistente Social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão**. 10.ed. ver. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e a adolescência. Brasília, 27 mai. 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-593-27-maio-1969-361587-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> . Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, 24

jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Porto Alegre: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Censo SUAS 2015: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2009.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS.** Brasília: MDS/CNAS, jul. 2005.

_____. **Norma Operacional Básica – Recursos Humanos/ Sistema único de Assistência Social.** Brasília: 2006.

_____. **Orientações Técnicas/Centro de Referência da Assistência social.** Brasília: MDS, 2009.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Secretaria nacional de assistência social, novembro de 2004.

_____. **Resolução nº 33, de 12 de Dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso: 30 out. 2017.

CANTINI, Adriana Hartemink. **Os conselhos de direitos e o controle social em São Borja, RS: incluindo a compilação da legislação municipal sobre os conselhos de direito.** São Borja, RS: Faith, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&tlng=pt> Acesso em: 18 jun. 2017

CHAGAS, Eduardo F. O método dialético de Marx: investigação e exposição crítica do objeto. Sintese: Revista de Filosofia, v.38, n.120, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____ et al. **A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo.** In: Couto, Berenice Rojas (Org.) et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 99-137.

_____. **Assistência Social: direito social e bem-estar?**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, nº 124, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n124/0101-6628-sssoc-124-0665.pdf>> . Acesso em: 10 nov. 2017.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: Couto, Berenice Rojas (Org.) et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **O Estudo Social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuições ao debate no judiciário, na penitenciária e na previdência social.** São Paulo: Cortez, 2003.

FALEIROS, Vicente Faleiros. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência social.** 11.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 144 p. ; 23.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, nº 126, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n126/0101-6628-sssoc-126-0318.pdf>> . Acesso em: 10 nov. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GUERRA, YOLANDA. **A instrumentalidade do Serviço Social.** 5.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica** . 9.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche**. São Paulo: Cortez. 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. Cortez Editora: São Paulo. 2011.

IANNI, Octavio. **A Questão Social**. Revista USP. 1989.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2015**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama>> Acesso em: 30 out. 2017

IBGE. **Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios brasileiros**. Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 30 out. de 2017.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas. 2003.

LEWGOY, Alzira Maria Baptista; SILVEIRA, Esalba Maria Carvalho. **A entrevista nos processos de trabalho do assistente social**. Revista Textos & Contextos v.6 n.2 p.233 – 251. Porto Alegre, 2007.

_____. **Supervisão de Estágio Supervisionado em Serviço Social: desafios para a formação e o exercício profissional**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre a sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MORAES, Carlos Antonio de Souza. **O Serviço Social brasileiro na entrada do século XXI: considerações sobre o trabalho profissional**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, nº 127, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n127/0101-6628-sssoc-127-0587.pdf>> . Acesso em: 10 nov. 2017.

MOTA, Ana Elizabete. **Serviço Social e Seguridade: uma agenda política recorrente e desafiante**. In: *Em Pauta*. Teoria Social e Realidade Contemporânea, n.20. Editora Revan/FSS/UERJ. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In MOTA, Ana Elisabete et al. *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método da teoria social**. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

OLIVEIRA *apud* MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAIVA, Ariane Rego de. **A consolidação de uma nova institucionalidade para a assistência social: o suas, seus avanços e desafios.** In: GÓIS, João Bôsko Hora. *Questão Social e Proteção Social*. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica e Editora, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas.** *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 12, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas. 2011.

SILVA, Lemuel Rodrigues de. Junior Orivaldo Pimentel Lopes. **Globalização – De sua gênese mercantilista ao neoliberalismo burguês.** *Revista Inter-Legere*. Disponível em: <<http://cchla.ufrn.br/interlegere/revista/pdf//es01.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.** *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Editora Cortez, nº 130, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>> . Acesso em: 10 nov. 2017.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil.** In: MOTA, Ana Elisabete et al. *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. **A política de assistência social: começando o debate.** In: REZENDE, Ilma. CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. *Serviço Social e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória da políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SÃO BORJA, **Índice sistemático da Constituição Municipal de São Borja.** São Borja: Câmara Municipal de Vereadores de São Borja, 1990.

SÃO BORJA. **Lei nº 3.445, de 03 de maio de 2005.** Institui o Conselho Municipal de Assistência Social e cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. São Borja, 03 mai. 2005.

SÃO BORJA. **Lei nº 4.978, de 19 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a regulamentação dos benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social do município de São Borja e dá outras providências. São Borja, 19 dez. 2014.

SÃO BORJA. **Plano Plurianual de Assistência Social.** Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação, Assistência Social e Cidadania - SMTHASC, 2014/2017.

TOLEDO, Sabrina Navarro. **Implementação do SUAS: Um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG.** In: GÓIS, João Bôsko Hora. *Questão Social e Proteção Social*. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica e Editora, 2013.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social : relações de gênero e poder.** São Paulo: Cortez, 2002.

TÜRCK, Maria da Graça Maurer Gomes. **Serviço Social Jurídico. Perícia Social no contexto da infância e da juventude. Manual de Procedimentos Técnicos.** Campinas/São Paulo: Livro Pleno, 2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

- Quais os benefícios eventuais são fornecidos pelo município de São Borja?

- Porque no período de 2016/2 e 2017/1 o índice de usuários participando dos serviços do Centro de Referência em Assistência Social diminuiu ?

- A territorialização proposta pela Política de Assistência Social esta sendo bem organizada em âmbito municipal ?

- Quais os processos de precarização foram encontrados durante o processo supervisionado em serviço social I e II?

- Como se deu a participação da sociedade civil em âmbito institucional ?