PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Elisete de Fátima Rangel

A implementação e implantação dos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social em São José dos Campos:

um estudo do CRAS – Eugênio de Melo

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2009

Elisete de Fátima Rangel

A implementação e implantação dos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social em São José dos Campos:

um estudo do CRAS – Eugênio de Melo

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção de título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof. Dra. Myrian Veras Baptista.

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2009

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

Lutas

Há homens que lutam um dia e são bons;

Há outros que lutam um ano e são melhores;

Há os que lutam muitos anos e são muito bons;

Mas há os que lutam toda a vida e

Estes são imprescindíveis...

Bertold Brecht

Tela "Os Operários" de Tarsila do Amaral

DEDICATÓRIA

Dedico este a trabalho a minha mãe, Sra Maria Dolores Censo Rangel (in memorian), sem ela eu não teria finalizado este mestrado, porque com ela aprendi a lutar até não mais existir forças para continuar e nunca desistir de um sonho e de um ideal...
Mãe guarde todo o meu amor...

AGRADECIMENTOS

Agradeço....

Em primeiro lugar a Quem sempre recorro, principalmente nos momentos mais difíceis das batalhas, **DEUS**, “meu grande refúgio”.

Ao **meu pai,** que mesmo não mais estando entre nós, devo a ele a minha formação que tanto me orgulha.

A **minha mãe**, companheira de todas as horas, que com ela eu aprendi diariamente como ser forte para enfrentar as adversidades da vida. E que neste ano partiu e que ainda me encontro inconsolável.

Ao **amor da minha vida** pela colaboração nas discussões geopolíticas e pelo apoio, me fazendo acreditar que chegarei aonde quero.

Aos **meus amigos Marcos Valdir, Fábio e Fátima** pelo companheirismo, apoio, colaboração, incentivo, carinho, sem vocês tenho certeza que este mestrado não teria sido concluído.

As **minhas companheiras de trabalho,** pelo companheirismo, dedicação, apoio e amizade.

A **minha Orientadora Prof. Dra Myrian Veras Baptista** pela disponibilidade, paciência e colaboração em meu aprendizado. Meu eterno agradecimento por me dar àquilo que mais precisava neste momento, “colo”.

Aos **professores da PUC/SP, Prof. Dra Maria Lúcia Martinelli, Prof. Dra Aldaísa Sposati, Prof. Dra Maria Lucia Carvalho, Prof. Dra Maria Carmelita Yasbek, Prof. Dra Rachel Raichelis, Prof.**

Dr. Marco Aurélio Nogueira com os quais tive o imenso prazer em cursar as disciplinas e aumentar a bagagem do meu conhecimento.

Aos mestres **Prof. Dra Mabel Mascarenhas Torres** e **Prof. Dr. Leonardo Barbagallo** que colaboraram para meu crescimento intelectual e me fazem refletir constantemente.

A **minha cunhada Ana Regina** pela participação na construção deste trabalho.

Aos **meus irmãos** pela colaboração e compreensão devido as minhas ausências.

Aos **meus queridos sobrinhos (Monalisa, Natália, Ana Elisa, Nickolas, Erick, Eder, Edson)** pela colaboração, dedicação e carinho.

A **minha amiga Lucimara** pelo companheirismo, apoio, principalmente ao longo deste curso.

Às **minhas colegas de profissão,** que aceitaram serem entrevistadas e que sem elas este trabalho não seria o mesmo.

A **Quitéria** (Diretora da SDS) por ter me convidado a supervisionar a implantação dos CRAS em São José dos Campos, foi o presente que eu precisava para concluir esse estudo.

A minha **Chefe Vanda** pela paciência devido as minhas ausências e principalmente por responder tão prontamente a todos os meus questionamentos.

E aos **colegas do curso (Adilson, Maria de Jesus, Maira, Rilma, Cidinha, Cláudio e outros)** que propiciaram momentos de reflexões que em muito colaboraram para a elaboração deste trabalho.

A **CAPES** pela concessão da bolsa, porque sem ela não seria possível realizar este sonho.

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para elaboração desta dissertação.

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado apresenta um estudo do processo de implementação e implantação de CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, no município de São José dos Campos. Objetivou analisar as dificuldades e possibilidades que emergiram no referido processo.

Esse estudo destacou a relevância da implantação dos CRAS no processo de consolidação da política de assistência social no Brasil, principalmente da proteção social básica, conforme normatizado na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Este trabalho nos possibilitou o conhecimento histórico da PNAS, que não surge de repente e sim como resultado de questões decorrentes das conjunturas políticas, econômicas e sociais mundiais que repercutem no país, e do modo como as questões sociais brasileiras vêm sendo enfrentadas pela política de proteção social. Possibilitou ainda, mais especificamente, um aprofundamento em relação ao nosso objeto de estudo que foi a implementação e a implantação da proteção social básica, na figura dos CRAS.

A pesquisa realizada permitiu apreender, ainda, que os CRAS, que se encontram em processo de implantação, contam, no contexto de seu próprio funcionamento com espaços de avanços e possibilidades.

No estudo de caso realizado referente ao CRAS Eugênio de Melo, identificou os limites e avanços no funcionamento daquele CRAS específico, aproximações e distancias entre suas ações e as diretrizes previstas na política. São alguns desses limites: o espaço inadequado, a não realização da função de vigilância, a falta de investimentos previstos no pacto de consolidação do SUAS.

Palavras-chave: Política Pública, assistência social, PNAS, SUAS, CRAS, implementação e implantação.

ABSTRACT

This Master's dissertation presents a study on the process of implementation and implantation of the CRAS – Centre of Reference of Social Assistance, in the city of São José dos Campos. Its objective was to analyse the difficulties and possibilities that emerged in the referred process.

This study emphasized the relevance of the implantation of the CRAS in the process of consolidation of the Social Assistance in Brazil especially on the basic social protection according to the norms of PNAS (2004) and NOB/SUAS (2005).

This work gave us the opportunity of learning the PNAS's history that doesn't emerge suddenly, but as a result of questions from political, economical and social state of affairs of the world, having repercussions in the country and the way the Brazilian social questions have been treated by the policy of social protection. It still favoured, more specifically, a careful investigation in relation to our object of study, which was the implementation and implantation of the basic social protection, identified as CRAS.

The research permitted learning that the CRAS who are in the process of implantation counts, in the context of their own functions with allowances for improvements and possibilities.

In the study of the case performed in the CRAS Eugenio de Melo were identified limits and advances in the function of that CRAS specifically, approximations and distances between its actions and the directives foreseen in the policy. Some of these limits are: inadequate space, non-performance of the vigilance function, lack of investments foreseen in the pact of consolidation of the SUAS.

Key words: Public Policy, social assistance, PNAS, SUAS, CRAS, implementation and implantation.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
ACS	Agente Comunitário de Saúde
APAE	Associação de Pais dos Excepcionais
BNH	Banco Nacional de Habitação
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COMAS	Comunidade de Ação Social
COMUS	Conselho Municipal de Saúde
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
COSEMT	Centro de Orientação Sócio Educativa ao Menor Trabalhador
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTA	Centro Técnico Aeronáutico
CVV	Centro de Valorização da Vida
DEBENS	Departamento Municipal do Bem Estar Social.
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FECAF	Família Empreenderora
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNDHAS	Fundação Hélio Augusto de Souza
GASF	Grupo de Apoio Sócio Familiar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPE	Instituto Nacional de Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto de Tecnologia Avançada
LA	Liberdade Assistida

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
NAF	Núcleo de Atendimento Familiar
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRODEC	Programa de Desenvolvimento Comunitário
PSC	Prestação de Serviço a Comunidade
REVAP	Refinaria do Vale do Paraíba
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEADS	Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Social
SIAS	Sistema Informatizado da Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNIPAS	Unidade Participativa de Ação Social
UNIVAP	Universidade do Vale do Paraiba

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 Número de CRAS Brasil e número de municípios com CRAS – 2003 a 2006 42

Gráfico 2 Níveis de Gestão dos municípios paulistanos no SUAS..... 44

Gráfico 3 Municípios paulistanos, segundo porte populacional e níveis de gestão no SUAS 46

Gráfico 4 Municípios paulistanos, segundo níveis de gestão no SUAS e número de CRAS 47

Mapa 1 Número de CRAS no Brasil – 2005..... 43

Quadro 1 Tipologia das organizações sociais por períodos históricos – período de 1889 a 1964..... 25

Quadro 2 Tipologia das organizações sociais por períodos históricos – período de 1964 a 1988..... 28

Quadro 3 Municípios por porte populacional 45

Quadro 4 População do Município de São José dos Campos por décadas 52

Quadro 5 População por bairro do município de São José dos Campos..... 86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 14

CAPÍTULO 1 RELEMBRANDO A HISTÓRIA PARA ENTENDER O PRESENTE..... 18

1.1 A política social no mundo..... 18

1.2 A política social no Brasil..... 22

1.2.1 A Constituição de 1988..... 28

1.2.2 A PNAS – Política Nacional de Assistência Social e o SUAS Sistema Único de Assistência Social..... 32

1.2.2.1 O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS..... 38

CAPÍTULO 2 A IMPLEMENTAÇÃO E A IMPLANTAÇÃO DOS CRAS EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS..... 48

2.1 O município de São José dos Campos..... 48

2.2 A Assistência Social em São José dos Campos..... 53

2.3 O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS..... 59

2.4 O Fórum Ampliado de Assistência Social em São José dos Campos..... 64

2.5 A implementação e implantação dos CRAS em São José dos Campos..... 70

2.5.1 A implementação..... 70

2.5.2 A implantação..... 81

CAPÍTULO 3 O ESTUDO DE CASO: O CRAS – EUGÊNIO DE MELO..... 85

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 94

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 98

ANEXOS..... 103

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo fazer uma análise do processo de implementação e implantação dos Centros de Referência de Assistência Social no município de São José dos Campos. Buscamos retratar as inquietações de uma política pública que realmente busque a efetivação de direitos nos causa.

O processo de construção deste estudo foi permeado pela convicção de que as determinações da sociedade se impõem na conjuntura, rebatendo nas ações desenvolvidas cotidianamente. Procuramos não somente recuperar o processo histórico como, na medida do possível, interpretá-lo e reconstruí-lo na particularidade das ações. (Baptista, 2000)

Este complexo processo de elaboração nos trouxe aprendizado, propiciando diferentes perspectivas de análise, confirmando que o momento de elaboração da dissertação, apesar de difícil é, sem dúvida, um momento privilegiado, pois nos permite condensar em um trabalho, todo o enriquecimento teórico-metodológico que o mestrado possibilitou.

Buscamos apresentar as diversas questões que envolvem a efetivação da PNAS, principalmente no que se refere à proteção social básica, o que evidenciamos na figura dos CRAS.

Parafraseando Behring (2000), procuramos apresentar uma visão que rompesse com o reducionismo e demonstrasse as diversas expressões que sintetizam as determinações de um fenômeno social. Conforme segue:

> Recorre-se aqui à bússola metodológica de Marx, para quem os fenômenos sociais são a síntese de muitas determinações, o que exige romper os reducionismos, as monocausalidades e a fragmentação. Busca-se uma leitura abrangente e totalizadora, no sentido de reconstruir no pensamento os processos que delineiam um determinado fenômeno social, seja ele um movimento social, um padrão de proteção social, uma formação social (BEHRING, 2000, 31).

Nossas aproximações ao objeto tiveram como norte a perspectiva da pesquisa social, conforme compreendida por Minayo, "são os vários tipos de investigação que tratam do ser humano em sociedade, de suas relações e instituições, de sua história e de sua produção simbólica" (Minayo, 2008: 47).

Tomando por base as colocações de Minayo acreditamos que ter como parâmetro de estudo a pesquisa social é aceitar os critérios de historicidade, é acreditar que qualquer conhecimento é aproximado, é construído e que foi "produzido em determinado momento histórico com toda a relatividade que o dinamismo do processo social requer". (Minayo, 2008:47)

Para a presente investigação realizamos como procedimentos de coleta de dados e informações: a pesquisa bibliográfica; a pesquisa documental referente à história do município, principalmente no que trata da assistência social, o CMAS e o Fórum Ampliado da Assistência Social como órgãos de controle social, a observação e a realização de entrevistas semiestruturadas[1] com conselheiros do CMAS, coordenador do Fórum Ampliado da Assistência Social, representante do órgão gestor da política municipal de assistência social e demais profissionais da ação direta. Na apropriação, neste trabalho, das informações e reflexões obtidas nas entrevistas, no sentido de preservar a identidade das entrevistadas, como todas eram do

[1] Segue anexo roteiro das entrevistas.

sexo feminino, utilizamos nomes de mulheres significativas no mundo das artes em substituição de seus nomes reais.

Entendendo a entrevista como técnica privilegiada de comunicação verbal realizamos as mesmas combinando perguntas abertas e fechadas, o que permitiu ao sujeito pesquisado falar livremente sobre o assunto que lhe foi perguntado. Durante as entrevistas utilizamos o gravador, com a anuência das entrevistadas, para garantir a fidedignidade das informações, além de permitir captar a linguagem e a construção dos sujeitos pesquisados. Por havermos assumido que essas entrevistas tinham por finalidade captar depoimentos de pessoas que vivenciaram um processo, para depois reconstruí-lo, posteriormente realizamos uma apropriação sistemática do conteúdo procurando reconstruir o processo de implementação e implantação do CRAS de forma crítica, a partir das informações obtidas, tendo clara a importância desta análise evidenciada por Minayo (2008, 308):

> Todo o esforço teórico, seja baseado na lógica quantitativista ou qualitativista, visa ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica ante a comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas e resultados de observação".

Utilizamos ainda, o estudo de caso, como modalidade de abordagem, buscando demonstrar o funcionamento do CRAS. Acreditamos que com o estudo de caso pudemos mapear, descrever e analisar o contexto, bem como as relações e as percepções a respeito dos CRAS.

O estudo ora apresentado está organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo analisa a política social desde seu surgimento até os dias atuais, relatando questões relacionadas à política social brasileira, enfocando o início do processo democrático com a Constituição Federal de 1988, e apresentando a PNAS, o SUAS e o CRAS.

O segundo capítulo se refere ao universo pesquisado. Nele, apresentamos a história do município de São José dos Campos, como se desenvolveu a assistência social neste município e o processo de implementação e implantação dos CRAS.

No terceiro capítulo retratamos o estudo de caso realizado no CRAS – Eugênio de Melo, na busca de demonstrar como se efetivam as ações em um CRAS.

A última parte é constituída das considerações finais onde pontuamos os avanços e as possibilidades da implantação dos CRAS no município, na busca de legitimar a PNAS e assumir o pacto de consolidação do SUAS.

CAPÍTULO 1 RELEMBRANDO A HISTÓRIA PARA ENTENDER O PRESENTE

"A história da sociedade até aos nossos dias é a história da luta de classes."
Karl Marx

1.1 A política social no mundo

Buscando compreender em qual momento histórico surgiu o que denominamos hoje de "política social" encontramos, no relato de Behring e Boschetti (2006), uma reflexão na qual essas autoras consideram que não podemos estabelecer com precisão um período específico do surgimento das primeiras iniciativas de política sociais. Segundo elas, estas iniciativas foram gestadas no período de ascensão do capitalismo.

As grandes transformações nas relações de sociedade, decorrentes da Revolução Industrial, pressionaram o Estado a intervir na questão social, como resposta às situações postas pela grande concentração de populações desprotegidas e, também, às incipientes lutas sociais.

Essas respostas estavam embasadas em um sistema político-econômico liberal, no qual o mercado e o individualismo imperavam no trato da questão social, o que fazia com que as políticas sociais se situassem em um nível mínimo. (Andrade: 2006)

Encontramos no relato de Pereira (1999) que a primeira tentativa de constituir um sistema de bem estar social ocorreu no final do século XIX, com a implantação, na Inglaterra, em 1890, do seguro compulsório contra acidentes de trabalho.

Os liberais mostraram-se contra essa implantação, mas encontraram resistência e, conforme Pereira (1999), esbarraram em contratendências históricas e estruturais que desejavam outra direção econômica e política, originadas no desenvolvimento da industrialização. Podemos perceber que não somente a classe operária industrial se colocou contra o liberalismo, como também se manifestaram intelectuais e até mesmo detentores do capital que começaram a ver vantagens na intervenção do estado frente aos efeitos do mercado livre sobre a força de trabalho, os recursos naturais e o sistema de troca. (PEREIRA, 1999:53)

Continuando a análise, encontramos em Pereira (1999), uma interessante colocação que relata a contradição existente na questão da política social que, ao mesmo tempo em que atende os interesses da classe trabalhadora, proporcionando ganhos na luta contra o capital, também atende os interesses dos representantes do capital, porque preserva o capital produtivo e, até mesmo, desmobiliza a classe operária. Nesse contexto contraditório, o capitalismo passa por crises cíclicas que o obriga a se reorganizar. Nessa reorganização, o liberalismo foi colocado em questão, o que fez emergir uma nova modalidade na qual ele se torna mais regulado e a ajuda voluntária se transforma em assistência pública. Conforme relata Pereira:

> No marco dessa contradição, o período compreendido entre 1880 e 1920 pode ser considerado como a época de inovação legisladora e regulamentadora no campo da política social. Pressionado por mudanças estruturais e políticas, o velho liberalismo foi cedendo espaço para um liberalismo mais regulado que transformou a ajuda voluntária em assistência pública e implantou o seguro-desemprego e a pensão aos idosos, sem os famigerados testes de meio (comprovação constrangedora de pobreza) (1999:54).

A partir destas primeiras tentativas, foi percebido que estabelecer, ainda que um mínimo de proteção social, não era somente uma questão de direito, mas um investimento em recursos humanos.

Esta ideia de investimentos em recursos humanos, acompanhada das concepções de Keynes, é que fundamentaram as ideias de Willian Beveridge (1879-1963) sobre seguridade social, sendo um marco para que o Estado de Bem-Estar Social se consolidasse após a 2ª Guerra Mundial.

John Maynard Keynes (1883-1946) defendia uma maior intervenção do Estado, visando reativar a produção, uma vez que estava preocupado em encontrar alternativas para superar a crise de 1929[2]. Ele propôs a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo e com isto rompeu, mesmo que parcialmente, com os ideais do liberalismo. Keynes buscou respostas capitalistas para a crise do próprio capitalismo.

Para ele o Estado tinha que ser produtor e regulador, restabelecendo o equilíbrio econômico por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos. Com isto, ele buscava o pleno emprego e a igualdade social. Estas atitudes não significavam que Keynes estava rompendo com o capitalismo e defendendo a socialização dos meios de produção, mas que estava rompendo com o conservadorismo do liberalismo da época. (BERHRING e BOSCHETTI, 2006).

[2] No início do século XX, os Estados Unidos viviam um período de prosperidade e desenvolvimento, mas o aumento da produção não foi acompanhado de aumento de salários, e a mecanização gerou grande desemprego. Ao mesmo tempo, os países europeus - que eram os potenciais compradores - se recuperaram economicamente, logo após a 1ª Guerra Mundial e passaram a produzir o que consumiam. Ou seja, nos Estados Unidos uma contínua produção aliada à falta de consumidores acarretou uma crise apoiada na superprodução. Esta crise chegou ao mercado de ações. Os preços dos papéis na Bolsa de Valores de New York - um dos maiores centros capitalistas da época - despencaram, ocasionando o crash (quebra). Com isso, milhares de bancos, indústrias e empresas rurais foram à falência e pelo menos 12 milhões de norte-americanos ficaram desempregados. Informações retiradas do site: www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea, acessado em 15/08/09.

Já o plano de seguridade de Beveridge, implantado em 1942, pode ser considerado, de fato, um esquema unificado de proteção social porque, além de atender os desempregados, os inválidos, as crianças e os idosos, também previa a aposentadoria e ainda acatava demandas das áreas da saúde e da educação. (PEREIRA,1999)

Este plano foi pensado a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos[3] e propunha uma nova lógica para a organização das políticas sociais. Conforme apontado por Berhring e Boschetti este plano tinha como princípios estruturantes:

> (...) 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma "rede de segurança" de serviços de assistência social (BERHRING e BOSCHETTI, 2006:94).

Mas estas conquistas não tiveram continuidade: conforme relatam Berhring e Boschetti (2006), a longa e profunda recessão, entre 1969-1973[4], propiciou que os neoliberais pudessem avançar com as ideias

[3] Para muitos estudiosos, as políticas de proteção social surgiram na Alemanha por volta de 1880, em virtude da crescente mobilização operária. Naquela época, a Alemanha era um país pouco industrializado e menos desenvolvido economicamente se comparado com a Inglaterra. Contudo, em virtude da crescente força política das organizações operárias e dos partidos operários, o chanceler Otto von Bismarck foi obrigado a ampliar suas políticas de proteção social, criando o seguro-saúde em 1883, o seguro de acidentes em 1884, e o seguro de aposentadoria e invalidez em 1889. Assim, surgiu a concepção de política social bismarckiana , cujo modelo foi predominante durante boa parte do século XX. O modelo bismarckiano segue a lógica do mérito individual, caracterizado por contribuição individual como critério para o aferimento de benefícios, valendo também para a aposentadoria. Esse modelo é muito criticado por excluir parcelas significativas da população do acesso à proteção social, pois quem não pode contribuir para o sistema previdenciário não tem direito a receber benefícios. (Zimmermann e Silva, 2008)

[4] Para uma retrospectiva da chamada fase neoliberal é fundamental o entendimento da crise de superprodução no início dos anos 70 do século XX, compreendendo os últimos momentos dos chamados "30 anos gloriosos" e seus desdobramentos nas economias centrais, especialmente dos Estados Unidos, com o fim da convertibilidade do dólar, em 1971. É igualmente importante ter clareza quanto a diversos aspectos e acontecimentos correlacionados como a ameaça de perda da hegemonia industrial; a ascensão da Alemanha e do Japão; a crise fiscal do Estado; a desvalorização do dólar; a inflação nos países centrais; a expansão do euromercado de moedas; a implantação de

que estavam tentando impor desde o final da 2ª Guerra Mundial, mas que, devido ao crescimento imposto pela economia, não haviam obtido êxito. Para os neoliberais, a crise era resultado do poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que acabaram corroendo as bases da acumulação e aumentado os gastos sociais do Estado, o que causava o aumento da inflação. Com isto, a dinâmica da acumulação capitalista entrou em confronto com o regulacionismo e os pactos democratizadores dos Estados.

Para solucionar os efeitos da crise, conforme cita Pereira (1999), os Estados-nações utilizaram como alternativas modalidades de proteção social, distanciadas dos modelos pós-guerra e com pilares apoiados na flexibilização das relações de trabalho, na seletividade ou focalização das políticas sociais e na desobrigação do estado.

Enfim, conforme Berhring e Boschetti (2006) relatam, a reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal, têm provocado importantes configurações nas políticas sociais. O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, que acabam por prejudicar o acesso a direitos dos trabalhadores.

1.2 A política social no Brasil

Quando pensamos a política social no Brasil temos que considerar a história brasileira, marcada pela subordinação, dependência ao mercado externo, escravidão e falta de compromissos democráticos e redistributivos. Marcas estas que prejudicaram o surgimento de lutas em defesa dos direitos de cidadania.

---

regimes militares por quase todo o continente com apoio do Pentágono; o endividamento externo; e o advento do “milagre econômico brasileiro” (1969 - 1973). (Gomes, 2009)

As primeiras iniciativas que podemos considerar como proteção social ocorreram no ano de 1888 com a criação de uma caixa de socorro para atender a burocracia pública; em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conseguiram o direito à pensão e a 15 dias de férias e, em 1891, foi criada a primeira legislação para a assistência à infância.

No início do século XX temos como fatos importantes a aprovação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que previa a criação de Caixas de Aposentadorias; e a definição de uma política trabalhista, no governo de Getúlio Vargas, na década de 1930. Estas estratégias foram utilizadas para cooptação dos trabalhadores da indústria em um momento em que a economia brasileira, até então fundada na monocultura cafeeira voltada para a exportação, vivia uma transição para uma economia de base industrial.

Conforme Jaccoud (2008), a assistência social até 1930 era realizada por obras particulares, principalmente pelas da igreja católica. Podemos afirmar que o início da assistência social foi ligado à tradição católica da caridade para atender os necessitados, marcada pela filantropia e pela benemerência, mobilizando todo tipo de ajuda aos pobres e miseráveis, às vezes até mesmo com financiamento da esfera pública. As obras católicas realizavam o atendimento de crianças, idosos, inválidos e doentes, por meio de instituições como asilos, orfanatos, sanatórios e dispensários.

Foi no final da década de 1930 e início da década de 1940, que se constituiu a intervenção organizada do Estado nacional na área da assistência social, com atuação direta por meio da criação do Serviço de Assistência ao Menor, que posteriormente passou a ser denominado Funabem. Fato importante foi a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, pois o governo pôde regulamentar a assistência social, organizar o sistema de subvenções e auxílios às

instituições privadas e formalizar seu papel de responsável pela subvenção de organizações.

Para ilustrarmos o processo histórico da época, utilizamos o quadro que se segue, construído por Mestriner:

QUADRO 1. Tipologia das organizações sociais por períodos históricos – Período de 1889 a 1964

	Tipo de Organizações	Tipos de Regulação
Período colonial até 1889 Filantropia caritativa *Assistência e Repressão*	Obras Pias Atendimento conjunto (uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados.	Religiosa Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império)
Primeira República de 1889 a 1930 Filantropia Higiênica *Assistência, prevenção e segregação*	Obras sociais Atendimentos por especialidades para: • Crianças – asilos, orfanatos e internatos; • Velhos e inválidos-asilos; • Alienados – hospícios • Mendigos – asilos de mendicidade; • Doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos • Imigrantes – instituições de auxílio mútuo	Médico-religiosa Auxílios provinciais (Pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal) Jurídica 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro (1923) Código de Menores (Mello Matos) – 1927
Getulismo de 1930 a 1945 Filantropia disciplinadora: *Enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos*	Instituições assistenciais (influência das encíclicas sociais) Materno-infantil: Hospitais, ambulatórios, postos de saúde; Proteção à infância: Orfanatos, creches, internatos; De educação: Educandários, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos; Proteção a jovens: Organizações da juventude, escolas profissionais; De auxílios mútuos: Instituições étnicas e de categorias profissionais; Estatais: Departamento de Assistência Social de São Paulo – 1935 SAM – Serviço de Assistência ao Menor – 1941 Formação: Centro de Estudos e Ação Social, escolas de Serviço Social Movimento Católico Laico Ação católica, círculos operários Sindicatos Centros Assistenciais complementares Instituições fomentadas pelo Estado LBA (1942), Senai (1942), Samdu (1945) Instituições religiosas – protestantes, espíritas e evangélicas: Albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais.	Estatal Constituição Federal de 1934 • Presidente da República: Contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações • Ministério da Justiça e Negócios Interiores Caixa de Subvenções (31/08/31) Certificado de Utilidade Pública (28/08/35) • Ministério da Educação Criação do CNSS (1/07/38) Subvenção Federal (regulamentação 25/11/35 – 01/07/38) Estatal Constituição de 1937 Reitera o CNSS • Amplia regulamentação de subvenções • Isenção: na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de impostos de renda (1943)
Estado Democrático Populista de 1946 a 1964 Filantropia partilhada profissionalizante	Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: Senac (1946) Sesc (1946) Sesi (1946) Movimentos Comunitários	Estatal Complexificação da burocracia: Registro geral de instituições (1951) Isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) Certificado de filantropia (1959)

Fonte: Mestriner (2005:45)

Conforme visualizamos no quadro, em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, coordenada pela primeira dama, dando início ao primeiro “damismo”, fato este que presenciamos até os dias atuais. A LBA teve origem na necessidade de atender as famílias dos pracinhas envolvidos na guerra e, posteriormente, dedicou-se a atender à maternidade e à infância.

Predominava na época, a implantação de serviços de acordo com interesses, apoios e conveniências, visando que o Estado fosse legitimado junto aos pobres. As ações eram de cunho assistencialista, desenvolvidas por meio de obras de caridade, na maioria religiosa em junção com as primeiras damas. (Faleiros: 1999)

Fazia parte deste contexto o voluntariado. Nesta época foi criada a Fundação Dorina Nowill para cegos em 1945, a Associação de Pais dos Excepcionais (APAE) em 1954, o Centro de Valorização da Vida (CVV) em 1962 e também aconteceu o lançamento do Projeto Rondon, em 1967.

Posteriormente vivenciamos o período da ditadura militar. Nele, se por um lado, o país desenvolveu-se economicamente com a expansão da produção, a modernização da economia e entrada do capital estrangeiro; por um outro, ocorreu forte censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelos militares, repressão às pessoas que se opusessem ao sistema autoritário, sendo consideradas subversivas.

Neste período foram unificados os institutos de previdência em um único organismo, logicamente seguindo a política centralizadora do governo federal que nomeava inclusive os governadores.

Tivemos também a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH que teve por objetivo atender as classes média e baixa (com renda própria) para que tivessem acesso à casa própria.

Já para as classes pobres, a LBA passou a ter programas de cursos de "artes domésticas" e de ajudas restritas, sendo que estas propostas eram elaboradas pelos tecnocratas. [5]

Conforme relatam Ferreira Jr. e Bittar:

> (...) o Estado com grande poder de ordenação da sociedade civil, assumiu uma face ideológica fundada no princípio da racionalidade técnica como o único mecanismo político válido para a consolidação da revolução burguesa que havia se iniciado depois de 1930 (2008).

A superação deste período tão grave e com consequências desastrosas teve início em 1979, com a anistia que possibilitou o perdão aos torturadores e concedeu direitos políticos e civis aos que foram considerados subversivos e inimigos "do regime de segurança nacional".

Em 1982 houve eleições para governadores. Já em 1984 a luta pelas eleições diretas resultou em eleições indiretas e convocação de Assembleia Nacional Constituinte.

[5] Conforme relata Ferreira Jr. e Bittar (2008) os tecnocratas eram técnicos responsáveis pela aplicação das novas tecnologias na administração do poder de Estado, ou seja, das técnicas empregadas no âmbito das ações governamentais com o objetivo de se alcançar a eficiência na racionalização dos recursos financeiros
aplicados nos vários setores das políticas estatais.

QUADRO 2. Tipologia das organizações sociais por períodos históricos – Período de 1964 a 1988

Estado Autoritário de 1964 a 1988 Filantropia de clientela: *Assistência e repressão*	• Organizações sociais – influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do serviço social frente à reconceituação (1964) • Funabem/Febem- 1964 • Associações comunitárias: • Sociedades de amigos de bairro • Associações de moradores • Renovação pastoral • Comunidades Eclesiais de Base – CEBs	
Transição Democrática Filantropia vigiada 1985-1988	• Organizações não-governamentais • Movimentos de defesa de direitos • Novos movimentos sociais	
Estado democrático de 1988 a 1999 Filantropia democratizada	Expansão de: • Conselhos setoriais • Organizações não-governamentais • Organizações civis • Centros de defesa de direitos • Fundações empresariais	Estatal Constituição Federal de 1988 ECA – 1990 LOAS – 1993 Extinção da LBA/CBIA Extinção do CNSS Criação do CNAS Lei do Voluntariado – 1998 Lei da Filantropia – 1988 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria – 1999

Fonte: Mestriner (2005:45)

Enfim, o cenário brasileiro começou a ter mudanças que precederam a Constituição de 1988, as quais abordaremos com maior profundidade no item seguinte.

1.2.1 A Constituição de 1988

Para compreender a evolução histórica das constituições promulgadas no Brasil, buscamos estudar as que antecederam a de 1988.

Nestes estudos pudemos perceber que não é por falta de legislações que não temos um país que garanta a igualdade social,

pois conforme relata Barroso (2006), “pecamos mais pelo excesso do que pela escassez” de leis e, ainda, completa:

> (...) numa sucessão de percalços, foram editadas em pouco mais de 180 anos de Independência e 110 anos de República, oito constituições, num melancólico estigma de instabilidade e falta de continuidade de nossas instituições políticas. (Barroso, 2006:07).

Ressaltamos que as constituições refletem a realidade de seu tempo, o estágio evolutivo da época de sua promulgação, bem como, nela, está presente o caráter ideológico daqueles que as elaboraram. Com isto percebemos que entre a norma e a realidade surgem constantes tensões que acabam por originar os limites e possibilidades da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais.

Estudando as constituições, no enfoque da proteção social, concluímos que houve um desenvolvimento gradual da intervenção do Estado nessa área.

Conforme relata Ibrahim:

> As Cartas Brasileiras externam com muita clareza esta evolução, desde a total exclusão de normas sociais até o amplo sistema criado pela Constituição de 1988. (IBRAHIM, 2008:05)

Com isto percebemos que a Constituição Federal de I988, foi um marco histórico, apesar de ter já ter sofrido inúmeras emendas, o que reforça nosso pensamento de que as tensões, a correlação de forças, atrapalham a eficácia e aplicabilidade das constituições que devem assegurar o direito a todo cidadão.

A Constituição de 88 foi elaborada com intensa participação popular. Nesse momento a sociedade, em luta coletiva, buscava a ruptura com a ditadura militar, bem como a consolidação da democracia.

Como podemos evidenciar na fala de Faleiros:

> A conjuntura econômica já se demarcava pela inflação, dívida pública acentuada, mas a sociedade emergiu com força inusitada dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de lobbies. Fizeram-se ouvir vozes de mulheres, índios, negros, além de empresários, setores específicos de empresas, ruralistas, evangélicos na disputa por seus interesses na Assembléia Nacional Constituinte. Houve mais de 383 grupos ou lobbies atuantes. (FALEIROS, 1999:49)

Alem da atuação dos lobbies também houve a pressão da ala conservadora do Congresso que articulou um bloco chamado Centrão para se opor aos direitos sociais e para defender os interesses da classe dominante. Por isto, cada artigo da Carta Constitucional foi resultante da disputa e negociação entre os blocos de forças e expressou, e ainda expressa, as contradições da sociedade brasileira. (FALEIROS,1999)

Apesar dos embates de forças que houve, esta Constituição conseguiu introduzir transformações no cenário brasileiro, tendo criado o conceito de que o Estado deve ser responsável por um sistema de proteção capaz de atender às necessidades de todos na área social e, em função disso, foi criado um sistema protetivo até então inexistente no país. (IBRAIM, 2008)

Com isto, ganhou terreno uma legislação social que privilegia a seguridade e a proteção social, mudando fundamentalmente as concepções de Estado e sociedade; redefinindo o papel de cada um destes; introduzindo mecanismos de democracia participativa, além da representatividade através das emendas populares e dos conselhos.

A seguridade social foi instituída a partir de três setores: Saúde, Previdência e Assistência Social. As leis decorrentes da Constituição de 1988 na área da seguridade social tiveram como diretrizes a

descentralização político-administrativa e a garantia da participação e representação popular.

Para que os direitos constitucionais fossem assegurados foi necessária uma legislação ordinária que institucionalizou os avanços alcançados. Novamente as forças conservadoras tentaram retardar ou fazer com que outros caminhos fossem trilhados, por isto, passaram-se cinco anos até que se conseguisse a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Assim, seguindo as diretrizes da Constituição de 88, foi promulgada em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/93), que rompe "com a visão assistencialista, rejeita a tutela da população usuária dos serviços, abrindo possibilidades de desenvolvimento da autonomia e do protagonismo dos sujeitos, por meio das oportunidades de acesso a benefícios e serviços..."(ARREGUI, 2007).

Dando continuidade ao processo democrático instituído no país, tiveram início as conferências da assistência social, sendo que a primeira ocorreu em novembro de 1995.

Ressaltamos a importância da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, porque apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social para dar efetividade à assistência social como política pública.

Em novembro de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social que visa materializar as diretrizes da LOAS. Esta política tem como forma de gestão a implantação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social.

1.2.2 A PNAS – Política Nacional de Assistência Social e o SUAS – Sistema Único de Assistência Social

A PNAS que traduz as deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social busca materializar as diretrizes da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Conforme o artigo 1º da LOAS "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".

A Assistência Social vivencia momentos privilegiados de transformações, em 2004, com a aprovação da PNAS e, em 2005, da Norma Operacional Básica/Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, pois no Brasil a Assistência Social até então não fora definida como política no campo das políticas sociais e sim como um *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de entidades sociais em torno do Estado, em relações ambíguas e contraditórias. (Brasil, CapacitaSuas volume 1:2008)

Conforme coloca Sposati (2006) desde a primeira conferência, ocorrida em novembro de 1995, por meio de manifestações e deliberações busca-se a institucionalização do SUAS, como podemos conferir na deliberação que consta no relatório final da Conferência:

> Extinguir o Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuem paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social. Relatório Final da I Conferência Nacional de Assistência Social, novembro de 1995.

As demais conferências deram continuidade às discussões: como o sistema descentralizado e participativo, o financiamento da assistência social, o controle social, o papel dos conselhos, o fortalecimento do poder local, dentre outros.

A idealização do SUAS não foi algo repentino, porque ele é resultado de 20 anos de luta na assistência social, conforme aponta Sposati (2006):

> (...) o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. (SPOSATI, 2006:102)

Sposati acrescenta, ainda, que o primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social, foi construído em 1990, pelos profissionais da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência – ANASSELBA, órgão este de maior capilaridade na assistência social da época. Este documento foi resultado da experiência dos trabalhadores da LBA em todo o Brasil e do acompanhamento à construção do Sistema Único da Saúde – SUS. (Sposati, 2006:102)

A LOAS reforça a implantação deste sistema em seu artigo 6º que foi baseado no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, conforme verificamos:

> Art. 6º - As ações da área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articulem meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área". (LOAS – Lei n. 8.742/93)
> "Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

> - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Constituição Federal de 1988)

Com as regulações aprovada a PNAS em 2004 e a NOB/SUAS em 2005, foram definidas as normas necessárias para que a Assistência Social funcione como um sistema nacional.

A Assistência Social como política de proteção social busca garantir , a provisão dessa proteção a todos que dela necessitam, sem exigência de contribuição prévia. Parte de uma nova forma de olhar, de uma perspectiva inovadora da proteção social, capaz de captar diferenças, de entender as necessidades, de identificar as forças e não somente as fragilidades que se configuram nas diversas situações com que trabalha.

Inserida no contexto da Seguridade Social, sua especificidade está em seu caráter de proteção não contributiva a famílias, indivíduos e grupos que dela necessitam. Esta proteção deve ocorrer articulada a outras políticas voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Dentre essas garantias se inserem as seguranças: de sobrevivência (na qual incluem-se o rendimento e a autonomia); de acolhida e de convívio ou de vivência familiar.

No contexto da segurança da sobrevivência, a política prevê ações no sentido da garantia de rendimentos e de autonomia para que todos tenham uma forma monetária de sobrevivência, independente de suas condições, quer apresentem limitações para o trabalho, quer apresentem situações de subemprego ou desemprego.

Na segurança da acolhida, prevê ações e cuidados, operados em rede, no sentido de proteger e de recuperar as condições de convivência de indivíduos, famílias e grupos em situação de abandono e isolamento, restaurando sua autonomia e sua capacidade de convívio e protagonismo.

Na segurança da vivência ou convívio familiar, prevê ações, cuidados e serviços que façam frente a situações de reclusão e de perda das relações familiares, no sentido de restabelecer vínculos pessoais, familiares e de vizinhança.

A PNAS objetiva prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir para a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais em áreas urbanas e rurais, assegurando que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária.

A proteção social básica objetiva prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades, do fortalecimento das relações familiares e comunitárias e de aquisições da capacidade de fazer suas próprias escolhas, materiais, afetivas, culturais e outras. Busca atender a população que vive em vulnerabilidade social decorrente da pobreza, de privações por ausência ou precariedade de renda, por dificuldade de acesso aos serviços públicos e, ou por fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social.

Já a proteção social especial destina-se a atender famílias e indivíduos que encontram-se em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras. São

serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. A proteção social especial se divide em média e alta complexidade.

Na proteção social especial de média complexidade são oferecidos serviços de atendimento às famílias e aos indivíduos que tiveram seus direitos violados, sem que, no entanto, seus vínculos familiares e comunitários tenham sido rompidos. Requer estruturação técnico-operacional e atenção especializada e individualizada, acompanhamento sistemático e monitorado. Atua através de: serviço de orientação e apoio sócio-familiar; plantão social; abordagem de rua; cuidados no domicílio; serviços de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, na comunidade; medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

Na proteção social especial de alta complexidade os serviços buscam garantir proteção integral como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que não se encontrem em situação de convívio familiar e, ou, comunitário e, também, para aqueles que se encontram em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu meio familiar. A proteção social especial de alta complexidade desenvolve os seguintes serviços: atendimento institucional integral (casa lar, república, casa de passagem); albergue; família substituta; família acolhedora; medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); trabalho protegido.

A operacionalização da PNAS ocorre através do SUAS, o qual define e organiza os elementos que são essenciais e imprescindíveis para a sua execução. Essa operacionalização normatiza os padrões dos serviços, a qualidade do atendimento, define indicadores de

avaliação e de resultados, estabelece a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. São eixos estruturantes desse sistema, por um lado, aspectos relacionados às categorias que compõem seu objeto de ação: a matricialidade sócio-familiar; a territorialização e a participação popular e do cidadão usuário. Por outro lado, aspectos que dizem respeito às novas bases para essa ação: a relação entre Estado e Sociedade Civil; a descentralização político-administrativa; as novas diretrizes para o financiamento da ação, para o controle social, para a política de recursos humanos e, ainda, para a construção de um sistema de informação, monitoramento e avaliação.

Alem desses eixos estruturantes, os serviços socioassistenciais, no SUAS, são organizados tendo por referências: a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

A vigilância social consiste no desenvolvimento da capacidade e dos meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social. Para tanto, este gestor precisa afinar seu conhecimento sobre a presença e as formas de vulnerabilidade social e territorial existentes em seu espaço de gestão. É também da responsabilidade da vigilância social a produção e sistematização de informações, e a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social. Cabe-lhe também o levantamento e a divulgação das características e das dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos moradores na área trabalhada.

A proteção social, já mencionada e detalhada anteriormente quando da referencia ao PNAS, trata da segurança de sobrevivência ou de rendimentos e de autonomia, por meio de benefícios continuados e eventuais.

Por último, a referência da defesa social e institucional, a qual busca garantir aos seus usuários o conhecimento e a defesa dos seus direitos.

Com a implantação do SUAS busca-se a superação da fragmentação e sobreposição das ações governamentais, bem como a adoção da perspectiva de totalidade. É esperado que este sistema se configure como público, permanente, não transitório e que não sofra mudanças com as troca de governos.

Para que a PNAS seja realmente implantada, o Estado deve ser realmente o gestor público, presente, ativo, dirigente e com um comando único nas três esferas de poder.

A implantação de equipamentos público-estatais, como por exemplo, os Centros de Referência da Assistência Social, sinalizam as mudanças que se pretendem alcançar, pois significa o Estado se comprometendo com o atendimento de direitos e demandas da população.

1.2.2.1 O Centro de Referência da Assistência Social - CRAS

Conforme a PNAS, o CRAS é uma unidade pública municipal de assistência social localizada em área de maior índice de vulnerabilidade e risco social. Presta serviços e desenvolve programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias. Desenvolve também a articulação destes serviços no seu território de abrangência visando potencializar a proteção social, atuando na perspectiva da intersetorialidade.

Conforme o Guia de Orientação Técnica o CRAS é também uma unidade efetivadora da referência e contra referência do usuário na rede socioassistencial do SUAS, bem como da referência para os serviços das demais políticas públicas. O Guia coloca ainda que o CRAS deve ser a "porta de entrada" dos usuários na rede de proteção social básica do SUAS. Tem como função organizar a vigilância social e concretizar o direito socioassistencial referente à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referência.

Enfim, o CRAS é um equipamento onde são realizados os serviços e desenvolvidas as ações do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF[6], sendo que também podem ser o lugar onde são ofertados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica relativos às seguranças de: rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

O CRAS deve ser instalado em território de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social, portanto, os municípios precisam identificar estes territórios, conforme apontam os indicadores definidos na NOB/SUAS/2005. Nos casos de territórios com baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional - como áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos e outros - o CRAS deverá ser implantado em local de maior acessibilidade, podendo realizar a cobertura das áreas de vulnerabilidade por meio do deslocamento de sua equipe. Nesses casos, é denominado CRAS Itinerante.

Conforme palavras do ministro Patrus Ananias na Revista CRAS, este equipamento é um lugar de (re) fazer história:

[6] Programa instituído pela Portaria MDS nº 78 de 18 de abril de 2004

> As unidades dos CRAS são espaços físicos localizados em regiões mais pobres das cidades, voltadas para atendimento sociassistencial. A equipe dos CRAS identifica as necessidades dos indivíduos e das famílias de cada localidade, acolhe e insere em atividades coletivas e/ou, se necessário, encaminha os integrantes do grupo familiar para outros atendimentos. Nessa condição, eles se configuram como instrumento estratégico dentro da rede de proteção e promoção social no Brasil. Não por acaso, são conhecidos também pelo nome de Casas das Famílias. Isso porque se organizam a partir do foco de atendimento na família. Dessa forma, além de potencializar o alcance das ações e políticas sociais, promovem o apoio para manter e sustentar os vínculos familiares e comunitários, com todos os bons efeitos que tem na sociedade. (ANANIAS, 2007:02)

Com o SUAS, espera-se uma organicidade que deve ter uma política pública, portanto ele confronta a dispersão de ações. Este fato vem de encontro com a proposta de implantar equipamentos que sejam realmente de caráter público. O trabalho com família não é algo novo: há mais de uma década, alguns municípios já tinham implantados os Núcleos de Atendimento Familiar – NAF´s e, outros, os centros regionais que sustentavam projetos de descentralização operacional. Pouco antes da aprovação da PNAS, os Centros de Referência de Assistência Social foram lançados, vinculados ao Plano Nacional de Atendimento Integral à Família. (Brasil, CapacitaSUAS volume 3: 2008)

O SUAS faz uso da terminologia CRAS, mas reinterpreta estas ações e atribui um novo significado, conforme verificamos no Brasil, CapacitaSUAS:

> O SUAS reinterpreta esses ensaios, adota e insere essa última terminologia – sob a sigla CRAS – no seu novo dicionário, atribuindo-lhe, entretanto, novo significado para utilização nacional: na nova acepção, o CRAS é a base física de sustentação do sistema, responsável por uma de suas vertentes, a proteção social básica, cabendo-lhe exprimir localmente os valores universais da política: política de Estado, descentralizada e participativa. (BRASIL, CapacitaSUAS, 2008, volume 3: pág. 76)

Portanto é de responsabilidade do CRAS executar o trabalho centrado na família, abrigar o PAIF, desenvolver uma ação no território. Na medida em que deve ser instalado em áreas de vulnerabilidade social, tem por responsabilidade realizar a vigilância social sobre estas vulnerabilidades, articular a rede socioassistencial e coordenar os serviços de proteção social básica executados naqueles territórios.

A PNAS reconhece a importância da família como unidade/referência, considerando-a espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos. Reconhece, no entanto, as fortes pressões que os processos de exclusão sócio-cultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições. Faz-se, então, primordial assumir sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, considerando-a um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, reconhecendo que, para tanto, ela precisa também ser cuidada e protegida.

Conforme verificamos na PNAS (2004:41):

> Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Neste contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal.

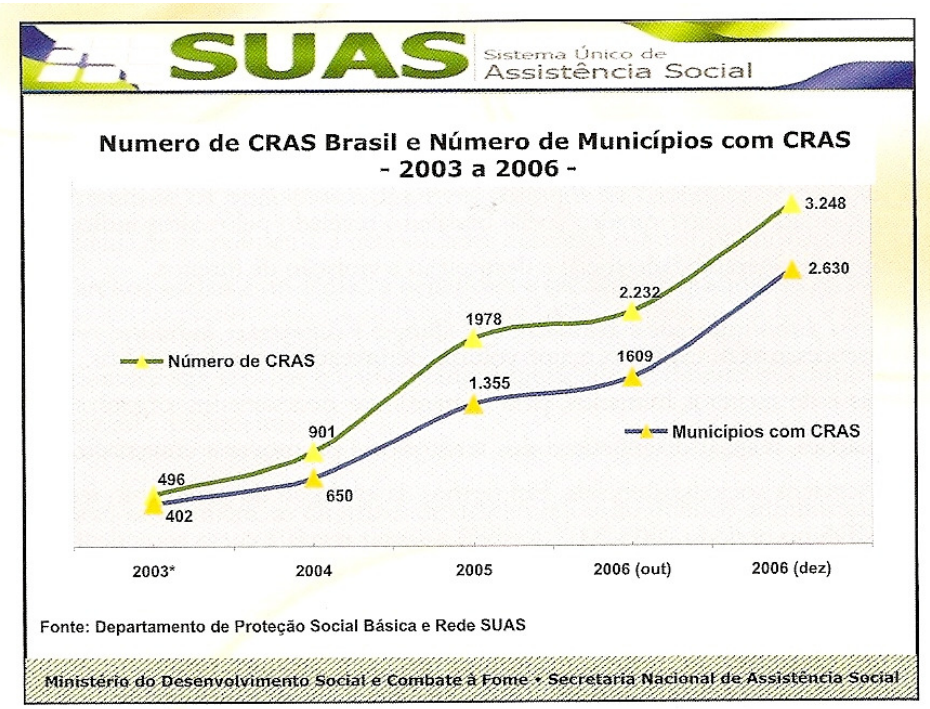
Ressaltamos ainda que alguns teóricos questionam esta centralidade na família por avaliarem que corre-se o risco de lhes atribuir mais um fardo pesado, sendo que elas já vivenciam um cotidiano de fortes pressões sócio-culturais, exigindo delas a superação de suas dificuldades, sem o devido amparo para tanto.

Questiona-se ainda a concepção de família que deverá ser trabalhado: a própria PNAS reconhece que existem vários formatos ou modelos de família, e que algumas são espaços contraditórios, que tornam a convivência cotidiana marcada por conflitos e até mesmo violência.

Outro aspecto importante relacionado ao CRAS é o fato de ser responsável por um trabalho sobre o território. Para esse trabalho, o conceito de território é muito mais abrangente que sua relação a um espaço geográfico, pois engloba as características sociais, culturais e identitárias de sua população. Podemos considerar que sua apreensão nos revela a complexidade da dinâmica social e econômica das cidades, evidenciando, em escala, as desigualdades que existem nas regiões brasileiras.

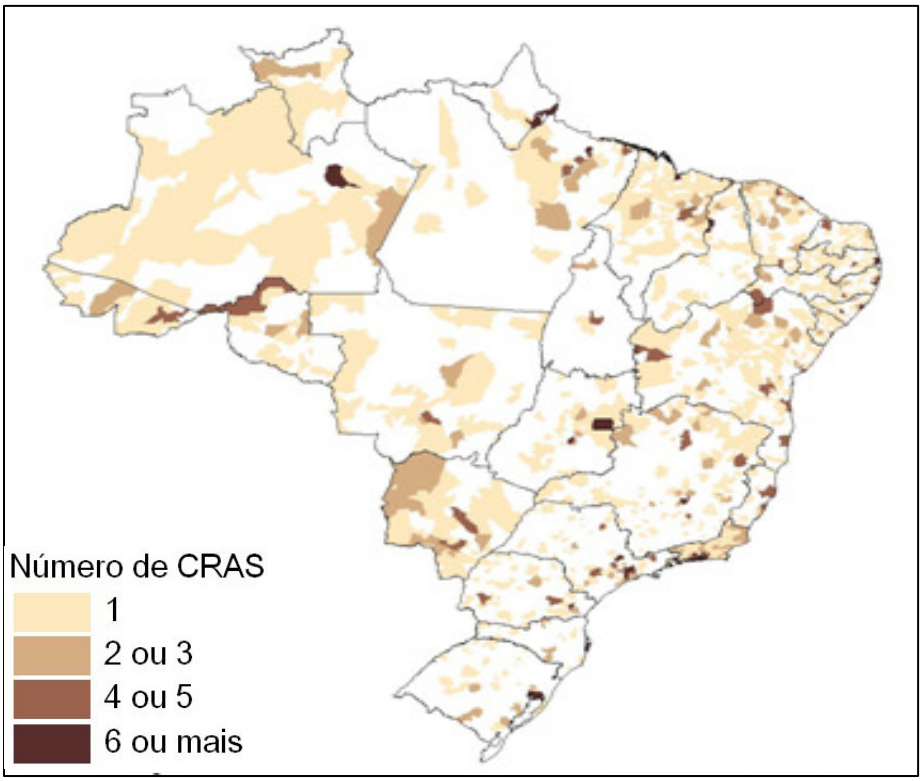
A implantação dos CRAS em todo território nacional tem ocorrido com crescente velocidade. Conforme visualizamos no quadro a seguir, no período de 2003 a 2006 o número de CRAS implantados e o de municípios com CRAS tiveram um aumento de 565%.

Gráfico 1



Esse mesmo fato, relacionado à expansão dos CRAS em todo o Brasil, pode também ser observado no mapa a seguir que, situa as implantações dos CRAS no país, no ano de 2005.

Mapa 1



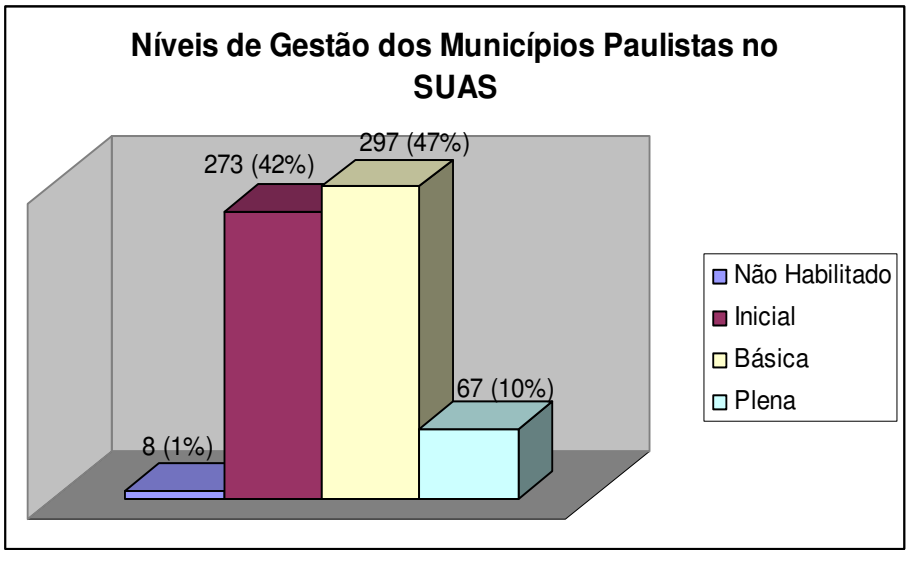
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

Deslocando a análise para o Estado de São Paulo, que concentra a maior população do Brasil - pois são mais de 40 milhões de habitantes distribuídos em 645 municípios - e onde se encontram o maior e o menor município brasileiro – a cidade de São Paulo, com mais de 10 milhões de habitantes, e Borá, com pouco mais de 800 habitantes – vamos constatar em material elaborado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento Social – SEADS, que esse Estado apresenta inúmeras variáveis e particularidades que se expressam na capilaridade dos seus territórios:

> Os municípios paulistas são diferentes em histórias e possibilidades. **São Paulo é um estado plural.** Inúmeras variáveis e particularidades se expressam na capilaridade dos territórios: o grau de urbanização e ruralização; o porte demográfico; a capacidade orçamentária e financeira; as características do sistema produtivo local; a localização geográfica; as condições sociais e econômicas da população; as demandas dos usuários das políticas sociais; o nível de cobertura e a qualidade dos serviços públicos; o grau de participação da sociedade na gestão local; a presença de movimentos sociais; a rede de serviços sociais; a capacidade técnica, política e administrativa das diversas áreas do governo; a disposição pessoal e profissional dos agentes institucionais em aderir e produzir mudanças nas ações públicas; as características e as percepções dos agentes públicos; entre outros tantos fatores. (Capacitação "São Paulo Capacita CRAS", volume 1, CRAS: MARCOS LEGAIS, 2009)

No contexto de todos estes fatores, São Paulo tem caminhado na implantação da PNAS: dentre os 645 municípios, 637 estão habilitados em níveis de gestão, representando 98,76% do total. Logicamente, com as diferenças municipais, a adesão dos níveis de gestão (inicial, básica e plena) também é diferenciada. O que percebemos na última Conferência Regional de Assistência Social, é que o nível de gestão não está relacionado ao porte do município e sim ao investimento público que o governante municipal se propõe a disponibilizar.

Gráfico 2



Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento Social – SEADS

Conforme dispõe a PNAS e o SUAS, São Paulo apresenta:

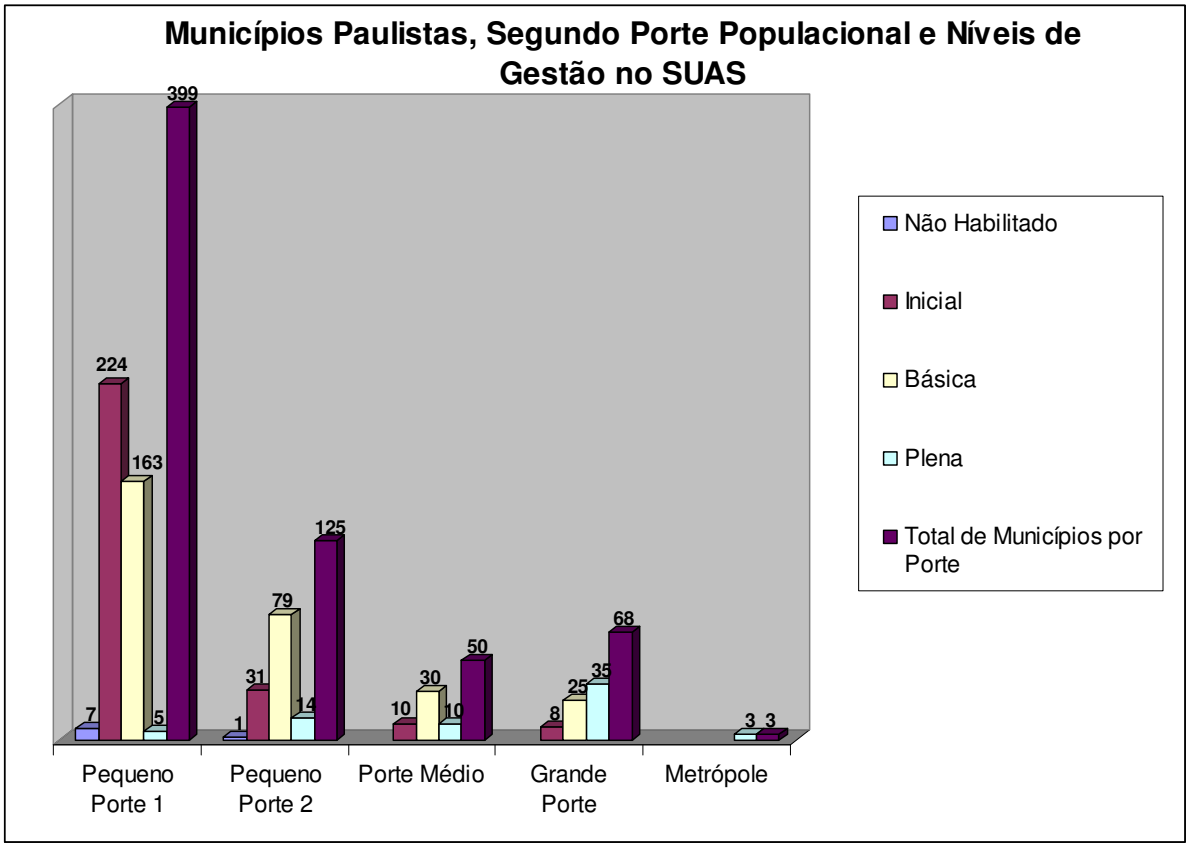
Quadro 3. Municípios por porte populacional

Nº de municípios	Porte	%
399	Pequeno porte 1 (até 20.000 habitantes)	61,86%
125	Pequeno porte 2 (de 20.001 a 50.000 habitantes	19,38%
50	Porte Médio (de 50.001 a 100.000 habitantes)	7,75%
68	Grande porte (de 100.001 a 900.000 habitantes)	10,54%
03	Metrópoles (mais de 900.000 habitantes)	0,47%

Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento Social - SEADS

Importante também apresentar os municípios por nível de gestão, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3



Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento Social – SEADS

Avaliamos com estes dados que o estado de São Paulo apresenta número significativo de municípios de porte 01, ou seja, até 20.000 habitantes e que a adesão à gestão básica também apresenta relevância, não significando que porte do município e nível de gestão estejam relacionados.

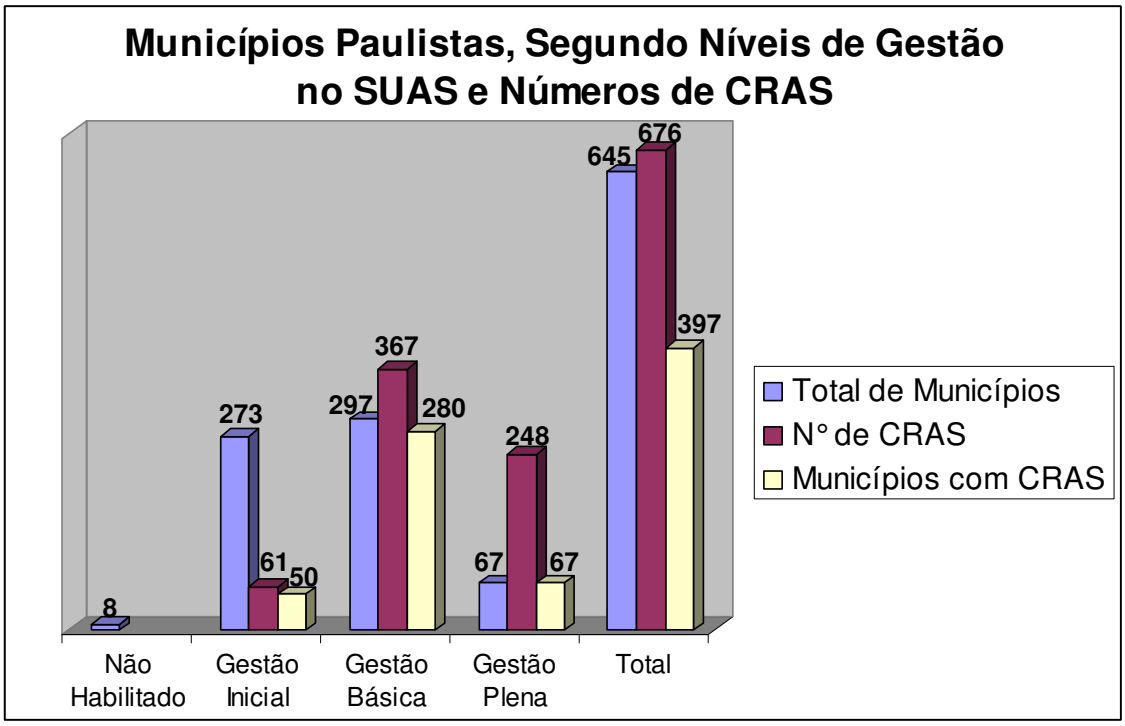
Em relação à proteção básica, 676 CRAS foram implantados em 397 municípios representando 61,55%, mas 248 ainda não implantaram esta unidade pública estatal, representado 39,45%. O Plano Municipal de Assistência Social web – PMAS web[7], registra que em 2009/2010, 108 municípios pretendem implantar CRAS. Nesta previsão; deve-se

[7] Plano elaborado pelos municípios, pelo sistema PMAS web, visando o financiamento estadual para ações da assistência social, desenvolvidas e que se pretende desenvolver.

destacar o fato de que 77 destes municípios não possuíam CRAS instalado.

Analisando os dados a seguir podemos perceber que 62% do total dos municípios paulistas implantaram ao menos 02 CRAS.

Gráfico 4



Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento Social – SEADS

Refletindo sobre todas estas informações e contextos, no próximo capítulo estaremos apresentando as particularidades do município de São José dos Campos e da implementação e implantação dos CRAS nessa cidade.

CAPÍTULO 2 A IMPLEMENTAÇÃO E A IMPLANTAÇÃO DOS CRAS EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

De nada vale as idéias sem homens
que possam pô-las em prática.
Karl Marx

2.1 O município de São José dos Campos

A história de São José dos Campos teve início como fazenda de gado, por volta de 1590, com a concessão de sesmarias, a pedido dos padres jesuítas. A classificação como fazenda de gado foi uma estratégia utilizada pelos jesuítas para esconder dos Bandeirantes uma missão catequética.

Em 1611 os jesuítas foram expulsos pelos colonos que se sentiram prejudicados porque estavam perdendo mão-de-obra indígena. Mais tarde os jesuítas se instalaram em local que é hoje o centro histórico da cidade, o qual era ainda uma fazenda de gado.

Após a expulsão dos jesuítas do Brasil no ano de 1759, todos os bens (colégios e propriedades) foram transferidos para a custódia da coroa. A coroa portuguesa, então, determinou um governador com a incumbência de tornar as novas propriedades produtivas. Foram então criadas vilas e freguesias com o intuito de aumentar a arrecadação dos tributos.

Em 1767, São José dos Campos foi elevada a categoria de Vila, o que não foi um fator determinante para o seu progresso

porque, devido à Estrada Real passar fora de seus domínios, quase nenhum desenvolvimento foi notado.

Já em meados do século XIX a vila, denominada na época de São José do Paraíba, começa a demonstrar alguns sinais de crescimento econômico com o desenvolvimento da agricultura.

Com a expressiva produção de algodão, que era toda absorvida pelo mercado inglês, em 1871 o município recebe a atual denominação de São José dos Campos. A agricultura se expandiu também devido à cultura cafeeira em todo o Vale do Paraíba.

Deste período até a inauguração da estrada de ferro, em 1877, São José dos Campos ocupou posição periférica no contexto valeparaibano, tendo mantido alguma expressão até por volta de 1930.

A pecuária leiteira, que teve início em 1918 e vem se mantendo com relativa importância para a economia do município até a atualidade.

No início do século XX, São José dos Campos começa a ser procurada para tratamento de tuberculose devido às suas condições climáticas supostamente favoráveis. Foi transformada em Estância Climatérica e Hidromineral e pôde investir em infraestrutura, principalmente na área do saneamento básico. Isto lhe possibilitou atrair investimentos na área industrial quando sua função sanatorial começou a decair, uma vez que o tratamento da tuberculose passou a ser ambulatorial, com o advento da penicilina.

No período de 1935 a 1959 a cidade era administrada por prefeitos “sanitaristas” nomeados pelo governo federal. Em 1958 a cidade ganhou autonomia para eleger seus prefeitos.

No período de 1920 a 1950, após um incentivo de isenção fiscal por 25 anos e terreno gratuito, o município recebe algumas indústrias como a Fábrica de Louças Santo Eugênio e a Tecelagem Parahyba que inicialmente era especializada em brim e posteriormente se transformou em fábrica de cobertores.

Em 1950 inicia-se a fase científico-tecnológica com a instalação do Centro Técnico de Aeronáutica - CTA, do Instituto Tecnologia Avançada – ITA, a inauguração da Rodovia Presidente Dutra e do Instituto Nacional de Pesquisa – INPE em 1961. Com isto ocorreu um acelerado crescimento industrial.

Em 1967 São José dos Campos perdeu novamente sua autonomia administrativa, tendo prefeitos nomeados pelo governo federal, readquirindo-a somente em 1977, após o término da ditadura militar, quando voltou a eleger o prefeito por voto direto.

Hoje São José dos Campos é considerada um pólo industrial altamente desenvolvido. É o maior pólo aeroespacial da América Latina e a 2ª maior cidade exportadora do país. Destaca-se no cenário nacional pela tecnologia de ponta em diversos setores: automotivo, telecomunicações, aeroespacial, químico-farmacêutico e de petróleo. [8]

[8] Dados extraídos do site www.saojosedoscampos.com.br e www.inpe.br. Acessado em 25 de abril de 2008

Cabe ressaltar, no entanto, que São José dos Campos vem sofrendo os impactos da política neoliberal inaugurada na administração do presidente Fernando Collor de Mello e intensificada nas dos demais governantes.

Vivenciamos a alta concentração de renda nas mãos de grandes grupos econômicos, que pouco se preocupam com a grande massa que vai sendo excluída do mercado de trabalho. Além disto, São José dos Campos também vivencia a desregulamentação das relações de trabalho - meta do modelo neoliberal - o que vem flexibilizando os direitos sociais e trabalhistas.

Sofremos com o excesso de exportação porque grande parte do mercado produtivo dessa região (cone leste do Estado de São Paulo) está voltada para o mercado externo. Também, os trabalhadores da região não vêm recebendo um salário condizente com o nível da economia que operam.

Em função da atual crise mundial, alguns desses elementos tiveram seus efeitos ampliados: garantias trabalhistas foram eliminadas, o desemprego se tornou crônico, agravado pela reestruturação produtiva, pelas inovações tecnológicas e pelas novas formas de gerenciamento, que eliminaram postos de trabalho, estimularam a terceirização e a subcontratação de trabalhadores.

Em São José dos Campos o processo de industrialização trouxe desenvolvimento econômico e trouxe também aumento populacional em decorrência da migração. Esse aumento populacional não foi acompanhado pelo devido e necessário

desenvolvimento de uma infraestrutura social que permitisse ao município atender de maneira adequada a essa população nas áreas de educação, saúde, mercado de trabalho, habitação, assistência social. Isto vem ocasionando aumento dos bolsões de pobreza e, por consequência, deixando famílias e crianças em situação de risco (Torres, 1995).

Como podemos evidenciar no quadro, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no período de 1940 a 2000, a população aumentou em aproximadamente 14 vezes, o que resultou em excessiva ocupação urbana: se em 1940 a população urbana ocupava 40% do território do município, já em 2000 essa ocupação passou para 98%.

Quadro 4. População do Município de São José dos Campos por décadas

Décadas	População Total	População Urbana	População Rural
1940	36.702	14.775	21.927
1950	44.804	26.600	18.204
1960	77.533	56.882	20.651
1970	150.884	134.896	15.988
1980	287.513	276.901	10.612
1991	442.370	425.515	16.855
2000	539.313	532.717	6.596

Fonte: Censos Demográficos 1940 - 1950 - 1991 - 2000 IBGE.

Atualmente vivenciamos na cidade de São José dos Campos, conforme apontado por Silva (2007:32), “um déficit habitacional bastante acentuado e com grandes conglomerados populacionais, vivendo em condições insalubres e de miserabilidade”. No entanto, consta em um catálogo elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, com base em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro e pelo IPEA a partir dos dados do Censo

2000, que São José dos Campos apresenta um elevado desenvolvimento humano, ocupando a 32ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, entre todos os outros municípios do país.

Temos que considerar que São José dos Campos, sofre os rebatimentos da crise econômica: nestes últimos 20 anos, vivenciou a ascensão e queda do seu setor industrial. Segundo Zulietti (2006), mais de dois terços da riqueza do município estão concentrados nos recursos gerados por três empresas: Refinaria do Vale do Paraíba - Revap, General Motors e Empresa Brasileira de Aeronáutica – Embraer. A entrada no mercado brasileiro das empresas orientais fabricantes de veículos, abalou as vendas da General Motors e, por consequência, gerou demissões. Também pudemos vivenciar, no presente ano, o número elevado de demissões dos funcionários da Embraer - aproximadamente 4.300 trabalhadores foram dispensados e tiveram que rever seus planos pessoais e enfrentar novamente a procura de emprego.

2.2 A Assistência Social em São José dos Campos

A Assistência Social é realizada pela prefeitura por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e pelas entidades sociais conveniadas e, também, por organismos (institutos, fundações) ligados a empresas e oriundos dos programas de responsabilidade social.

Buscando entender a história, procuramos conhecer quando teve início o trabalho social desenvolvido pela prefeitura.

O histórico mencionado no Plano Municipal de Assistência Social, do ano de 2000, descreve que este trabalho social teve início em 1969. Por essa época foi criado o DEBENS – Departamento Municipal do Bem Estar Social. Este departamento foi extinto em 1971, por ocasião da perda de autonomia do município devido à ditadura militar.

Esse início do trabalho social desenvolvido em São José dos Campos foi evidenciado também na fala de Tarsila:

> *"A assistência social surgiu em 1960 e poucos, ou mais ou menos em 1970, vinculada à secretaria de educação. Ainda não era uma secretaria, era [o trabalho de] um ou dois profissionais. Depois, teve um período que [a assistência social] ficou vinculada à secretaria de saúde. No começo, ela trabalhava muito vinculada às questões relacionadas à população de rua e migrante. Ela começou a tomar um pouco mais de corpo quando o Hélio Augusto de Souza assumiu como vice-prefeito: passou a ser assessoria, vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, e foi desvinculada das secretarias. Por essa época, começou a se estruturar melhor, com a contratação de pessoal para trabalhar com migrantes. Nós tínhamos também as creches sob responsabilidade da assistência social. O trabalho era basicamente com a comunidade, com as associações de moradores. Trabalhavam-se também as questões de favelas, da população de rua e migrante e das creches. Depois, (a atuação da assistência social) passou para [o nível de] secretaria. Assumiu "o patamar de secretaria quando começou a crescer, enquanto assistência social."*

Nesse sentido, vemos que o trabalho da Assistência Social foi retomado no ano de 1973 com a implantação da Comissão de Promoção Social, ligada ao então Departamento de Educação e Cultura da Prefeitura. Já em 1975 essa Comissão foi desvinculada do departamento e elevada à condição de Divisão de Promoção Social, com atividades voltadas às áreas de crianças e adolescentes, de ação comunitária, de obras sociais, de

orientação familiar, de habitação e de colocação de mão de obra no mercado de trabalho.

No ano de 1978, com a conquista da autonomia política de São José dos Campos, inclusive com a eleição direta do prefeito, a Divisão de Promoção Social foi transformada em Departamento de Promoção Humana, composto por três divisões:

- Ação Comunitária;
- Equipamentos e recursos sociais;
- Bem-estar do menor.

Este último departamento era vinculado à Secretaria Municipal da Saúde.

No período de 1983 a 1984, o Departamento de Promoção Humana assumiu a posição de Assessoria para o Desenvolvimento Social, junto ao prefeito municipal, com enfoque no trabalho de organização social, e implementação de projetos de trabalho social comunitário, com menores (Cosemt – Centro de Orientação Sócio-Educativa do Menor Trabalhador)[9], em escolas, com funcionários; reciclagem e comunicações técnicas, adequação de estrutura funcional, artesanato joseense e trabalho social na área da saúde.

Em 1985, a organização interna dessa Assessoria passou a ser construída a partir das políticas sociais, mantendo-se o método de trabalho por objetivos, de forma regionalizada, tendo

[9] O trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes teve início na década de 1970, com crianças e adolescentes que perambulavam pelas ruas e feiras. Com a criação do Cosemt, este trabalho ganhou estrutura. Posterior ao Cosemt, foi fundada a Fundhas – Fundação Hélio Augusto de Souza, em 1987 e que permanece até os dias atuais atendendo aproximadamente 8.500 crianças e adolescentes.

como prioridade a então chamada “Política do Menor”. Por essa época ocorreu a desvinculação do Cosemt, o qual passou a constituir um setor da assessoria de Desenvolvimento Social.

Acreditamos que é devido a esta constante preocupação com a infância e juventude que São José dos Campos é até hoje considerado um município de vanguarda em relação às questões relacionadas a essa área, tendo, inclusive, recebido prêmios do Unicef por ser considerado um município “amigo da criança”.

Conforme relata Myrian Veras Baptista[10], quem defendia que o trabalho social deveria ser realizado por uma assessoria era o político e assistente social Hélio Augusto de Souza[11]. Essa assessoria deveria perpassar por todas as secretarias municipais. Essa sua posição levou-me a pensar que ele, de uma forma avançada, tinha como direcionamento político a intersetorialidade[12], tão necessária para o desenvolvimento da assistência social. Com o falecimento de Hélio Augusto de Souza este direcionamento não teve continuidade e a Assessoria do Desenvolvimento Social foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Social, assim permanecendo até os dias atuais. Esta transformação objetivou dar maior visibilidade à sua ação prioritária que era a questão da criança e do adolescente.

No período de 1989 a 1992 outros trabalhos foram implantados: regionalização do trabalho através da Divisão de

[10] Relato realizado durante as orientações para elaboração do meu memorial de mestrado.
[11] Hélio Augusto de Souza foi um defensor das questões da criança e adolescente desde a década de 70, foi vereador da cidade de São José dos Campos e chegou a prefeito da mesma no ano de 1986, mas devido a um câncer veio a falecer não cumprindo o mandato até o final.
[12] Entendemos intersetorialidade como as ações que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente. (Bourguignon, 2001)

Ação Comunitária, estruturação da Coordenação de Estágio, implantação de centro de convivência rural e ampliação do quadro de profissionais na área de psicologia, visando à ação interdisciplinar.

Neste período ocorreu também a participação de representantes da Secretaria nas discussões para a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Já em 1994 o trabalho da Secretaria foi regionalizado, tendo como pressupostos a melhoria da qualidade de serviços à população, a definição de prioridades tendo como referencial a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, o aperfeiçoamento da estrutura organizacional, a autonomia administrativa das regiões e a descentralização de níveis decisórios.

Fato importante que constatamos na fala de Tarsila e não encontramos no documento analisado, é que o atendimento social era realizado por uma instituição de responsabilidade da primeira dama. Com a proposta de uma administração popular democrática no município e com as mudanças preconizadas pela LOAS, São José dos Campos teve que se rever e se reorganizar.

> *"Nesse começo, tínhamos atendimento de plantão no Paço Municipal, e também tínhamos o atendimento do servidor publico vinculado à nossa secretaria. Havia a Unidade Participativa de Ação Social - UNIPAS que fazia o atendimento de plantão social de repasse de recurso (cesta básica, passes, etc.). Todos os repasses eram feitos pela UNIPAS. Até 1994 e 1995 a secretaria não trabalha com repasse de recursos. Passou a repassar recurso, quando a UNIPAS foi extinta no governo da Dra. Ângela Guadagnim e a secretaria começou a ter os plantões sociais regionalizados.*

A UNIPAS era a Unidade Participativa de Ação Social que era administrada pela Primeira Dama. Então, a Primeira Dama era presidente da UNIPAS, era de responsabilidade dela o atendimento com repasse de recursos - como material de construção, passagens, enxoval de bebê, cobertores, campanha do agasalho. Na secretaria, nós tínhamos um posto de atendimento social, mas se a pessoa procurasse repasse de recurso era encaminhada para a UNIPAS. O mesmo acontecia no atendimento que era feito nos centros comunitários.

O plantão da prefeitura foi instituído quando ocorreu a extinção da UNIPAS e a regionalização. [Esse período] coincidiu com a lei orgânica da Assistência Social. Quando a LOAS foi promulgada previa a descentralização político-administrativa, foi quando nós sentamos e reorganizamos o trabalho na secretaria. Não ficamos mais com as creches, somente com o trabalho com a população de rua e com crianças e adolescentes. Foi quando começamos o trabalho regionalizado: quando foram instituídas as divisões regionais. Até então nós tínhamos divisões por segmento [etário] dentro da secretaria. Foram criados os plantões sociais, um em cada região do município. Foi o momento que nós começamos repassar recursos. Na época, era coisa mínima, eram 70 cestas básicas, 300 vales transportes".

Visando um suporte ao processo de regionalização, foram realizadas discussões com os Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nessas discussões eram deliberadas políticas que buscavam a descentralização dos programas sociais por meio da regionalização dos trabalhos, a efetivação de parcerias com ONGs – organizações não governamentais – e a concretização da LOAS articulada às esferas Federal e Estadual.

Na fala de Tarsila encontramos, ainda, a questão da parceria com as entidades sociais, conforme segue:

"S*entimos a necessidade de aumentar o número de postos de atendimento social. Foi quando começamos a fazer convênio com entidade social. O primeiro convênio foi feito aqui no Campo dos Alemães, na região Sul, com a*

COMAS. Nós tivemos a perspectiva de descentralizar o atendimento mais ainda porque ficando mais perto da população a demanda explodiu. Acho que foi em 97 ou em 98, um pouco depois da regionalização.
Essa regionalização facilitou: vínhamos trabalhando com a população em termos de direitos e tínhamos uma capacidade de atendimento muito maior que a UNIPAS, com isto ficamos mais perto da população.
O trabalho foi crescendo, foi sendo ampliado. Hoje, os repasses de cestas básica são perto de 6.000 por mês, mensalmente nós repassamos aproximadamente 100.000 vales transportes. Só com esses dois recursos a secretaria gasta 3 a 4 milhões de reais por ano"

As ações da Assistência Social se materializam por meio dos benefícios, dos serviços assistenciais e dos programas e projetos de enfrentamento da pobreza. Em 1998 a Secretaria de Desenvolvimento Social, como gestora e executora da Política de Assistência Social no âmbito municipal, tinha por referencial para suas ações a LOAS, e a Norma Operacional Básica II, as quais definiam como funções da assistência: a inserção, a prevenção e a proteção daqueles que se encontram em situação de exclusão e vulnerabilidade social.

2.3 O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS

O controle social teve seu marco na Constituição Federal de 1988, que prevê a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações do Estado, conforme preconiza uma das diretrizes que consta no artigo 5º da LOAS.

O guia de Orientações para Conselheiros da área de Assistência Social determina:

> O objeto do controle social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público. Na área da assistência social, foram criados os conselhos de assistência social, incumbidos de exercer a orientação e controle dos fundos de assistência social, bem como inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social (...) Brasil. Tribunal de Contas da União, Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social, 2007

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é o órgão responsável pela formulação, controle, acompanhamento e fiscalização da Política Municipal de Assistência Social, no intuito de garantir a predominância do atendimento por entidades públicas.

Em São José dos Campos, o CMAS foi criado por meio da Lei 4.892, datada de 05 de Julho de 1996.

São José dos Campos é considerado um município de vanguarda pelos investimentos que já fez em relação à área da criança e do adolescente e da assistência social, mas conforme a fala das entrevistadas, percebemos que ainda falta aparar algumas arestas.

Em entrevista com Clarice, obtivemos informações sobre a existência de um conselho de assistência que antecedeu o atual CMAS:

"(...) foi primeiro que a LOAS, porque a LOAS foi em 1993. Só não consigo me lembrar quando ele começou a se organizar, acho que foi no período de1990 ou 1991. Já existia o Conselho da Promoção Social. Eu não sei se essa questão é importante (...). Com a Administração Democrática Popular e considerando que também era um argumento da LOAS e desse novo momento da assistência social, começou a organização do Conselho Municipal da Assistência... Mas já havia antes.

"O município tem uma característica de vanguarda, o que não significa que, na prática, sempre essa vanguarda tenha se constituído numa prática mais progressista. Eu acho que tem momentos que são vanguarda, onde a conjuntura e o contexto atuam para que seja vanguarda e, na prática, algumas coisas acontecem. Quando você coloca que existiu o conselho antes mesmo de ser promulgado o Estatuto da Criança e Adolescente, você coloca que o Conselho já se organizou - nós podemos dizer que é um avanço, que temos uma prática. Quando eu digo que nem sempre isso se substancia numa pratica sistemática mais progressista, é porque alguns momentos você pode ter um discurso vanguardista, um discurso afinado com o que esta se defendendo, em termos do que é hegemônico, na discussão da Assistência, hoje. Isto não significa que, na prática, vocês estejam obedecendo a esses preceitos. Mas não dá para negar que é vanguarda, Quando você conversa com outros municípios, ouve: Nossa! São José, tem toda uma infraestrutura!".

Já a entrevistada Cora relata sua opinião sobre os entraves ocorridos no CMAS que não propiciaram que o controle social fosse realmente efetivado.

"Para mim, o conselho é o intermediador entre as necessidades da Sociedade Civil, a qual eu represento [e o poder público]. Ele tem mais uma função de controle Social, uma vez que é muito restrito. Infelizmente, a sociedade, e mesmo o usuário, o cliente do serviço publico, não esta lá [no Conselho], são poucos, muito poucos que estão no meio do caminho. Eu não ouso dentro do conselho, como eu ouso dentro do COMUS[13], Não tenho a mesma fala que tenho no COMUS. Existem pessoas falando das questões peculiares do controle Social da Sociedade Civil, existem pessoas meramente votando e se colocando enquanto voto e não enquanto opinião. Deparando-se face ao posicionamento de algumas pessoas, vê-se que são

[13] A entrevistada refere-se ao Conselho Municipal de Saúde.

essas profissionais, que representam instituições formadas pela Sociedade Civil, no meu caso, no da Raquel e de algumas pessoas. A rotatividade foi tão grande que já não me lembro mais quem são nossos conselheiros, nossos colegas, mas existem tantos outros que são da sociedade civil, mas não falam, fazem a fala do poder público. Eu sou sincera ao falar, é algo que eu já contestei por várias vezes no conselho e me sinto uma minoria dentro dele. Então, quando consigo expor minha opinião, meu parecer, meu posicionamento crítico e ético, por ocasião de algumas discussões que vão fazer parte das deliberações, e quando consigo como resultado a aderência ou a obtenção da maioria, eu fico feliz, porque é uma conquista."

Quanto à implantação dos CRAS perguntamos à entrevistada Cora se ela tinha informações e ela iniciou sua fala relatando como se sente enquanto conselheira:

"Você não é nem induzida, você é obrigada, aí ou você fica: vou ser contra, [mas] contra o que? Porque também não é justo você se posicionar contra alguma coisa que o município é responsável. Espera aí: qual o seu poder nisso tudo? Por outro lado, não dá para você ser a favor a tudo que o município coloca, porque você sabe que tem coisa ali que não é daquela forma, até porque existem coisas que são [relacionadas] da representação do seu segmento. Hoje eles não querem falar segmento, mas também não tem um nome para dar, e você fica pensando: 'não dá para eu me omitir. Para mim, é pior do que estar em cima do muro'. Então, toda vez, eu questiono e falo a mesma coisa, já virou minha frase, "Olha, não deve ser desse jeito, lá no COMUS a gente faz dessa forma", mas eu não tenho como contestar, então eu acabo concordando, mas falo: "por favor, coloque em ata, na conclusão, que eu falo enquanto pessoa com deficiência, que é o segmento que eu represento. A verba oriunda do Governo Estadual, não supre [as necessidades]". Foi assim que eu falei na última prestação de contas: "Escuta, o município está com tanto dinheiro [que dá] para falar para o Governo do Estado e Federal que não tem problemas e eles acharem que bancamos tudo?", Esta decisão vai encarecer para o município, é uma questão lógica e econômica, é uma visão econômica. Isso é uma [questão da] administração, então eu não sei se o que chega para o prefeito é isso, nem de que forma chega, nem se chega, nem se ele também não entende caso chegue. Se não chega é ainda pior, porque quem é ele então dentro do município? Porque se for para falar que não viu, que não escutou, então é pior para São José.

> *Eu faço do CRAS a mesma crítica que eu faço em relação ao atendimento multidisciplinar da saúde - é um faz de contas. Está lá bem claro a constituição da equipe mínima dos CRAS, não dá para você ficar tirando profissionais alocados em outros serviços para respaldar os CRAS. Nem eles mesmos estão se achando na definição das funções dos CRAS. Está faltando maior entendimento. Para mim, ainda esta [é mais uma das] pinceladas do faz de contas.*
>
> *O conselho foi o primeiro a ser consultado a respeito. As técnicas foram falar do CRAS, e nós recebemos material [a respeito]. Foi há 3 ou 4 anos atrás. Inclusive eu fui a uma capacitação, como conselheira, em Campos do Jordão. Voltei angustiada: eu parecia a prima rica, porque tudo que eu falava as pessoas perguntavam: "Nossa! Mas lá é assim?" Chegou uma hora que eu virei para a Regina e disse que não iria mais falar nada, eu estava envergonhada, porque a posição de São José é muito acima das demais 39 ou 38 cidades do Vale. Muito acima, só que ainda, para mim, é totalmente insatisfatório. Então, eu não tenho nem o que falar."*

Ressaltamos que apesar da entrevistada relatar a apresentação no CMAS, ao pesquisarmos as atas de suas reuniões, nos últimos 4 anos, não encontramos nenhuma menção de tal fato. Acreditamos que poderá não ter ser sido incluída tal informação na ata. Esta inclusão seria muito importante para nossa pesquisa, para analisarmos como se deu a deliberação do Conselho e a efetivação do controle social. Essa importância se mostrou, principalmente, depois das colocações feitas por Cora em sua entrevista, quando relata o quanto foi difícil tal efetivação, apesar de São José dos Campos estar mais avançada do que os outros municípios.

2.4 O Fórum Ampliado de Assistência Social em São José dos Campos

Os fóruns de assistência social constituem-se como espaço de participação popular, portanto, espaço democrático para a participação da sociedade civil e também para o exercício do controle social.

Acreditamos que a participação popular tenha se intensificado com o processo de democratização que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse foi um momento significativo para a sociedade brasileira e, também, para a organização da sociedade civil.

Entendemos sociedade civil como o espaço da organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais. É, também, a esfera de elaboração e/ou difusão de valores, cultura e ideologias. Estão presentes ainda, nestes espaços, os conflitos e as contradições sociais. Duriguetto (2005: 84), refletindo sobre o pensamento de Antônio Gramsci em relação à sociedade civil, comenta:

> (...) é o espaço em que se manifesta a organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais (associações e organizações, sindicatos, partidos etc.) esfera de elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias (atividades culturais, meios de comunicação etc.), que tornam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais. É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, em que desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe.

O Fórum é uma iniciativa da sociedade civil para constituir um espaço de organização, podendo ser construído nos diversos âmbitos da federação (municipal, estadual ou federal). Portanto, não possui personalidade jurídica, mas sim um espaço político da sociedade para debater, discutir, denunciar e construir propostas para uma determinada esfera de política social.

Para que os fóruns possam ser reconhecidos como estância de organização social e se tornem referência para a sociedade é necessário que seja esclarecido aos participantes suas finalidades e objetivos, para que com isto possa ser publicizada sua existência e sua legitimação seja garantida e consolidada.

Segundo Maciel (1997), após a formatação inicial, o fórum deve assumir uma formatação organizacional e a coordenação pode ser exercida de forma colegiada para que a gestão democrática possa ser experienciada e implantada.

Interessante a questão que Maciel (1997) aponta sobre a polêmica de o Fórum congregar a presença de instituições governamentais e entidades não governamentais, ou se o fórum deveria ser composto somente da sociedade civil organizada. Porque há pessoas que avaliam que a presença do governo atrapalha as discussões. Esta linha de argumentação desconsidera o fato de que a existência de representantes do governo possibilita a construção de um espaço de intenso debate político sobre a temática problematizada. Outra questão apontada é que a ausência do governo impediria que o mesmo tomasse ciência dos encaminhamentos do Fórum. Acreditamos que a participação no

Fórum deve ser aberta a todo cidadão para que se efetive realmente um espaço democrático.

Ressaltamos que é extremamente necessária a participação da sociedade civil para superarmos o clientelismo e o paternalismo e que as políticas sociais sejam realmente direito de todo cidadão. (MACIEL, 1997)

Buscando conhecer todo o contexto em que os CRAS foram implantados, procuramos nos informar, por meio de entrevista, com uma coordenadora do Fórum Ampliado de Assistência Social de São José dos Campos.

O Fórum Ampliado da Assistência Social de São José dos Campos foi instituído em março de 2001, por iniciativa de conselheiros que representavam a sociedade civil no CMAS, objetivando discutir, junto à sociedade civil, a assistência social como política pública e socializar informações e deliberações. Com a instituição do CMAS, em 1996, entendeu-se ser necessário fortalecer esse espaço para garantir a interlocução entre os Conselhos (CMAS e CMDCA), em relação à assistência social, passando o Fórum a ter uma abrangência maior por abarcar a discussão da política de Assistência Social destinada a toda a população que dela necessitar e também a infância e a adolescência em caráter prioritário nos termos da lei.[14]

[14] Tomamos por base o documento FORUM AMPLIADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SJCAMPOS, elaborado pela equipe do fórum.

Entretanto na opinião da entrevistada Cecília, o início deste fórum se deu anteriormente à data que é divulgada como oficial.

> *"Sobre o início do Fórum, tem certa divergência entre eu e o Marcos Valdir porque, para mim, o Fórum nasceu do Fórum da Assistência Social do CMDCA[15], Para ele, foi a partir de 2001. Não, uma coisa antecedeu a outra: como no conselho dos direitos [da criança e do adolescente], que é constituído por representações, por áreas das Políticas Sociais - são 10 conselheiros, 5 do Governo e 5 da Civil. Tanto [os representantes] do Governo quanto os da Sociedade Civil são representantes das 5 áreas de Políticas Públicas [assistência social, saúde, educação, esporte e lazer, segurança e justiça]. E no Fórum da Assistência Social - me lembro até hoje, porque quando eu era secretária da SDS, o CMDCA me procurava e era recebido, no Gabinete da SDS e cheguei a levá-los até o Gabinete da prefeita pra conversar sobre a Assistência Social e quando era a questão da Assistente Social dirigida ao segmento Criança e Adolescente - houve um momento que a discussão foi: por que não ampliar, porque afinal de contas a criança e o adolescente são vistos, como se fossem separados. É a compreensão do todo no qual eles se inserem, que é a Família, a Sociedade, etc."*

Fazendo um contraponto com as colocações de Maciel (1997) que relatamos anteriormente, o fórum de São José dos Campos, constituiu uma coordenação colegiada denominada 'coordenação executiva', a qual procura denunciar o que avalia contrário à assistência social como política pública. No momento, o Fórum de São José dos Campos está passando por um esvaziamento no que se refere à participação dos representantes da sociedade civil, fato este que a entrevistada Cecília atribui à ausência dos representantes do poder público:

[15] A entrevistada faz referência ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

"O Fórum - que acabou sendo o germe mesmo do fórum ampliado, [o que ocorreu] quando ele chamou as correntes de opinião para discutir a Assistência Social - passou a ter seu início datado de 2000 e 2001, como se tivesse iniciado ali. A partir dessa data contou com a participação dos profissionais da SDS. Tinha uma participação de 70 a 80 pessoas, quase metade era da prefeitura. Depois do Marcos, eu assumi a coordenação do fórum e continuamos com uma participação bastante significativa. Com a recriação do fundo social de solidariedade pelo prefeito Eduardo Cury, o fórum teve um posicionamento muito duro – contra, claro, e não podia ser de outra forma. Defendemos a assistência social como política pública. Se o Fórum nasceu como proposta de ser um fórum de defesa da assistência social como política pública, nós tínhamos que nos posicionar fortemente contrários. Fomos para a praça pública, fomos para frente da câmara municipal, envolvemos outros segmentos na discussão, enviamos carta para o prefeito e para o presidente da Câmara Municipal. Notificamos ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, pedindo uma atenção para São José dos Campos, para tentar interferir e para que o fundo não fosse recriado. Mas tivemos um total insucesso. Nos posicionamos abertamente e, 'o que a prefeitura fez?', tirou todo o pessoal, tirou e proibiu de participar do fórum porque era um fórum petista. Eu fui secretária, a Regina tinha sido secretária, e durante a nossa gestão na prefeitura nós apoiamos o fórum e ele saiu caminhando sozinho. E, mesmo quando não tinha o apoio da prefeitura, tinha a participação dos profissionais da SDS. Mas, quando saímos contra o Fundo em público, escrevemos artigos para jornais da cidade, demos entrevistas contra a recriação do Fundo Social de Solidariedade, a força do conservadorismo exacerbado de São José dos Campos, que é o empresariado, que manda na prefeitura (nós sabemos disto), obviamente o fórum foi minguando. Era para continuarmos com 40 ou 50 pessoas pelo menos, seriam os representantes das entidades de assistência, os interessados na assistência. Creio que o esvaziamento do fórum foi se dando em função de que grande parte da participação das entidades da assistência era porque consideravam um momento que podiam se dirigir diretamente aos representantes da prefeitura sem estar em um espaço oficial, onde as assistentes sociais estariam mais à vontade para pleitear de uma outra forma ou fazer pressão. Seria um outro canal de pressão e não um canal de pressão para a efetivação da assistência.

Ao pesquisarmos junto à entrevistada Cecília sobre os CRAS em São José dos Campos, constatamos que o Fórum Ampliado da

Assistência Social não possui qualquer informação sobre tal implementação ou implantação.

> *"Eles não querem nem saber que existe Fórum, então o que a gente tenta é pescar como é que está indo o CRAS. Nós sabemos que não está, que tudo está terceirizado lá na região Sul, parece que a COMAS[16] é que ia dar conta. Na região Leste estaria para acontecer com a prefeitura mesmo. Eu não tenho as informações, porque não chegaram para nós. Como nós estamos no Fórum, a Valdete traz alguma informação enquanto participante, enquanto conselheira do CMAS, mas mesmo ela, não tem todas as informações. E esse CRAS que não se efetiva, na região Norte, onde estamos atuando? Não sei nem como é que se chama, porque era para ser divisão Norte na reforma que deixamos. A ideia era de transformar as divisões em CRAS. Essa notícia eu tinha, mas, agora como é que isso ficou? Nós não estamos conseguindo apreender o que está acontecendo, não estamos conseguindo acompanhar o que está acontecendo. Eu queria muito saber. Consta, formalmente, que o CRAS existe - tanto que a Regina esteve falando conosco sobre o SUAS, lá no Fórum: que São José está na gestão plena, que São José está uma beleza em termos de SUAS. Mas, na prática, o que os profissionais vêm nos falar não é nada disso, não está acontecendo e o que está acontecendo são algumas coisas que a SDS tem exigido dos profissionais, não sei dos CRAS, o que eles chamam de CRAS seriam aqueles relatórios meramente quantitativos de atendimentos dos programas sociais? Mas o que eu sinto que não está acontecendo, que eu não tenho notícia, e que eu queria saber é se existe algum CRAS para eu ir visitar, seja lá como for, terceirizado ou direto, existe algum? Eu não tenho notícia, a não ser esse da Sul."*

Podemos perceber que falta um elo entre o Fórum Ampliado da Assistência Social e o CMAS, apesar de haver conselheiros que participam das reuniões do CMAS também frequentarem as reuniões do Fórum. As duas instâncias de discussão não têm interação e com a ausência dos representantes do governo nas discussões do Fórum, como relata Maciel (1997), o governo não toma ciência das deliberações do Fórum e, portanto, o Fórum é ignorado, não exercendo seu papel de controle social.

[16] A entrevistada se refere a uma organização não governamental, denominada Comunidade.

Dando continuidade a nossa análise no próximo item vamos discorrer sobre a implementação e implantação dos CRAS em São José dos Campos.

2.5 A implementação e implantação dos CRAS em São José dos Campos

2.5.1 A implementação

Para conhecer o processo de implementação dos CRAS em São José dos Campos, buscamos compreender o significado de implementar. Tomando por base Baptista (2000), compreendemos que:

> "Implementar significa tomar providências concretas para a realização de algo planejado. A fase de implementar pode ser considerada como a busca, formalização e incorporação de recursos humanos, físicos, financeiros e institucionais que viabilizem o projeto, bem como a instrumentalização jurídico-administrativa do planejamento" (BAPTISTA, 2000:103).

Baptista (2000) argumenta também que nesta fase do planejamento é necessário preparar a instituição, a equipe e a população para a intervenção planejada. E que a implementação perpassa três áreas: a política, a administrativa e a de provimento de recursos financeiros, humanos e materiais.

Segundo Baptista (2000) na fase de implementação é necessário executar as seguintes tarefas:

- A especificação de normas e padrões de intervenção;
- A obtenção de decisões políticas favoráveis ao pleno curso do planejado, incluindo o convencimento de um grande número de pequenos centros de decisão existentes nos níveis e espaços em que se movimenta a ação;
- A preparação da opinião pública e conquista da adesão de outros órgãos à ação prevista;
- A obtenção de recursos orçamentários específicos, destinados às operações básicas do planejado: celebração de convênios ou contratos, liberação de verbas orçamentárias, obtenção de empréstimos, etc., de forma a assegurar administrativamente o financiamento do planejado no momento adequado;
- A obtenção de leis, reformas fiscais ou monetárias, instruções de serviço ou decretos, revisão de legislação e outros instrumentos necessários à execução do planejado;
- A efetivação de experiências prévias, testes, etc.
- O estabelecimento da estrutura técnico-administrativa que viabilize a realização do planejado". (Baptista, 2000:104)

Analisando a implementação dos CRAS em São José dos Campos constatamos que em um primeiro momento foi verificada e estudada toda a documentação elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, desde a PNAS até o Guia de Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social.

Conforme Tarsila aponta na entrevista, neste início, quando ainda o MDS estava construindo as normas de implantação, avaliaram que as Unidades Regionalizadas, poderiam ser transformadas em CRAS. Quando as definições foram ficando mais claras, perceberam que apesar do trabalho regionalizado já atender algumas especificações, as unidades não eram divididas em territórios, portanto não estavam próximas das famílias.

"No primeiro momento verificamos toda a documentação que o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS nos encaminhou: toda a documentação que existia sobre o CRAS, sobre a política, e o manual que eles fizeram. Em 2004, a primeira coisa que veio foram os informes sobre a Política Nacional de Assistência. Mas era algo muito genérico: a descrição que fazia, o que dizia que era CRAS... era muito genérico. A impressão que dava, é que o CRAS era a descentralização do atendimento, para ficar mais perto das famílias. Com base nesses informes, nós começamos a imaginar que as unidades regionais que tínhamos, já desenvolviam o serviço voltado para as famílias, já poderia ser caracterizado como CRAS. Mas, com o decorrer do tempo, o Governo Federal foi publicando novas informações, portarias, manuais, falando sobre CRAS. Na medida em que eles foram amadurecendo essas ideias, esclarecendo melhor o que seria esse serviço, nós fomos trabalhando... Até que eles fizeram uma publicação, em 2006, que era um manual, um guia de orientação técnica para a ação nos CRAS. [Este manual tratava] da implantação e da implementação dos CRAS. Com base nessas informações - [pois este manual] dava passo a passo o que teria que ser feito, quais seriam os passo que teríamos que dar - ficou definido qual seria o tamanho do CRAS, qual seria sua equipe mínima... Porque até então isso não tinha sido definido: não tínhamos [definidas] quais as ações que teriam que ser desenvolvidas, qual seria a estrutura de CRAS, o que teria que ser levado em consideração... O que seria necessário para referenciar até 5.000 famílias".

Quando se detectou que as Unidades Regionalizadas não poderiam ser transformadas em CRAS, a SDS decidiu implantar dois CRAS na Região Leste do município, sendo um no Bairro Vila Industrial e outro no Eugênio de Melo, devido à facilidade de já haver um prédio público para cada unidade e haver levantamento, no território, da situação de vulnerabilidade da população moradora nos mesmos.

Na fala de Tarsila, constatamos que foram utilizados no processo de implementação dos CRAS, dados do IBGE, pesquisa realizada pela Univap, dados do Cadastro Único de Famílias do Governo Federal, dados do SEADS, do mapa de vulnerabilidade social elaborado pelo governo estadual para mapear o município.

A partir desses dados é que foram decididos os locais que seriam priorizados para a implantação dos CRAS.

Avaliamos as informações repassadas pela entrevistada como esclarecedoras do processo de implementação dos CRAS vivido pelos técnicos municipais. A importância dessa informação evidencia-se na medida em que era, e ainda é, uma inquietação para muitos profissionais as razões das escolhas, uma vez que o bairro Vila Industrial não se configura como um bairro que apresente muitos espaços com população em situação de alta vulnerabilidade. Entendemos, a partir do momento da entrevista, que o CRAS da Vila Industrial referencia famílias que apresentam situações de média vulnerabilidade, tendo, no entanto, focos específicos de alta vulnerabilidade.

"O MDS também colocou que precisávamos fazer o diagnóstico, nós tínhamos que estar levando em consideração dados estatísticos de fontes oficiais, teriam que ser [originários] de fontes reconhecidas. Nós utilizamos os dados do IBGE, referentes a 2000; utilizamos uma pesquisa que a prefeitura de São José, solicitou à UNIVAP, uma pesquisa sobre qualidade de vida, que envolvia várias informações; utilizamos o próprio Cadastro Único, que o Governo Federal coloca a disposição para ser usado como fonte de dados reconhecidos; o mapa de vulnerabilidade que o Governo Estadual fez de todos os municípios do Estado; e fontes do SEADS. Nós cruzamos os dados e os usamos para fazer esse plano dentro do Município, detectamos onde ficavam os territórios de maior vulnerabilidade. As informações que nós tínhamos apresentavam dados sobre a incidência de renda familiar de até 3 salários mínimos. Nós trabalhamos com projeções para situar territórios de prioridade, considerando prioritários aqueles onde pelo menos 45% da população tivesse renda inferior a 3 salários mínimos. Com essas informações conseguimos mapear, dentro de São José, quais eram os territórios que apresentavam maior [índice de] vulnerabilidade. A partir daí começamos a verificar onde é que poderiam ser implantados os CRAS. Fizemos, então, um levantamento das famílias do município com renda até 3 salários mínimos e situação de moradia precária. Esses dados coincidiram com os dos territórios que nós colocamos como prioritário, coincidiram com o

mapa de vulnerabilidade do Estado - onde o Estado detectava [o território] que tinha maior número de famílias em situação de muito alta ou alta vulnerabilidade. Era [nesses territórios] que estava realmente concentrado o maior numero de famílias com renda até 3 salários mínimos. Nós cruzamos os dados e detectamos, no município, a região Leste, [na qual] excluindo um território, todos os outros eram de alta ou media vulnerabilidade. Nós não temos nenhum território [inteiro] com alta vulnerabilidade, temos focos, [os focos de] muito alta vulnerabilidade, [estão] basicamente nas regiões Leste e Norte. Nós entendemos que todas as regiões, todas elas, teriam que ter CRAS. Na Leste, tem um território (que é o bairro Vista Verde) que é de pouquíssima vulnerabilidade, então, seria o único território onde nós não teríamos CRAS. É um território tão pequeno, com tão poucas famílias que nós resolvemos agrupar com outro, que é o do bairro Pararangaba, que é um território de media para alta vulnerabilidade".

Posteriormente foi verificado que o local para a implantação dos CRAS, conforme deliberação do MDS teria que ser um espaço público e que estivesse inserido no território considerado de prioridade. Portanto, a priorização dos territórios teve também por referência o fato de já possuírem prédios públicos e estarem localizados em territórios que apresentassem, pelo menos, populações em situação de média vulnerabilidade.

Depois, a segunda etapa foi verificar os territórios onde já tínhamos prédios públicos - porque no Guia de Orientação, há a referência de que o prédio deveria ser público e estar localizado no centro do território. No primeiro momento, nós buscamos implantar os CRAS em equipamentos que nós já possuíamos e em território de média para alta vulnerabilidade, por isso selecionamos Eugênio de Melo e Vila Industrial, que são territórios de média vulnerabilidade com focos de alta vulnerabilidade. Posteriormente, nós fomos para o Dom Pedro, na região Sul, que é um território de alta vulnerabilidade e onde temos equipamentos públicos. Depois fomos para o Jardim da Granja, que é um território de media vulnerabilidade, com focos de alta, e onde nós também temos equipamentos públicos. Levamos em consideração tudo isto antes de implantar os CRAS.

Quanto à decisão política para que a implantação acontecesse, Tarsila nos informou que não houve uma apresentação formal. Acredita que o secretário da SDS era constantemente informado sobre as alterações que estavam sendo realizadas.

> *"Acredito que a diretora informava o secretário de todo o processo de implantação, tudo que era feito ela passava para ele. Mas, uma apresentação formal do que era o CRAS e como estava sendo implantado, não aconteceu".*

Com a entrevista realizada com Tarsila, pudemos perceber também que não houve uma preparação prévia da população, por ocasião da implantação dos CRAS. Posteriormente, as equipes fizeram a divulgação do CRAS. A entrevistada apontou que, por essa época, a SDS achou que poderia ter havido interferências políticas no CRAS – Eugênio de Melo, mas que foi verificado que tal interferência não chegou a ocorrer. Perguntada sobre a adesão de outros órgãos, relatou que, até o momento, não foi concretizada qualquer ação para a conquista dos mesmos nos níveis superiores da administração; porém, nos territórios as equipes realizam o trabalho de articulação com a rede socioassistencial.

> *"No histórico de Eugênio de Melo, nós tínhamos uma questão política, nós temos uma vereadora que é muito atuante, que faz uma intermediação entre a comunidade [e o poder público]. Ficamos preocupados em como [estas mudanças] seriam passadas para a comunidade. Na Vila Industrial, nós não tivemos essa questão de vereadores muito atuantes.*
>
> *Quanto à opinião pública, não trabalhamos com a população. Na verdade, em Eugênio de Melo, foi mais a questão política mesmo. Nós achamos que seria um impacto, mas não tivemos problemas com a implantação do CRAS.*

A divulgação foi feita pela equipe à medida que o CRAS estava lá [no território] e a equipe já estava constituída e trabalhava. [Os técnicos] foram mantendo contato com as famílias que eles já acompanhavam, com as lideranças do bairro, para estar apresentando [o CRAS].
Não houve conversação com outras secretarias: eram as equipes que conversaram com as pessoas, nas escolas, nas Unidades Básicas do território, mas, de secretaria para secretaria, não houve entendimento. Em uma capacitação, que nós tivemos *foi apontada [a necessidade de] estar elaborando uma espécie de plano de ação para a implantação de CRAS. Um grupo de profissionais compôs uma comissão para pensar um pacto entre as secretarias: chamar as secretarias para discutir [uma ação conjunta]. Mas [esse pacto] ainda está em processo de construção".*

Em sua entrevista, Fernanda reforça a necessidade do estabelecimento de acordos que iniciem no âmbito das secretarias municipais.

A [montagem da] rede também foi muito difícil, porque o CRAS, embora tenha esse papel de trabalhar a rede - porque ele está no território, e é mais fácil - só que estabelece uma relação de cortesia, de profissional para profissional. É claro que hoje estamos construindo algo, que independe de quem estiver aqui. Acreditamos que pode continuar, mas ainda é importante - e isso foi uma questão que nós pontuamos para a secretaria (SDS), mas não aconteceu - que a política seja divulgada não só no território mas seja em um âmbito maior, de secretaria para secretaria: conhecer a política e saber por quê o técnico do CRAS ou o coordenador vai bater na porta dos serviços [das secretarias]. Isso é muito importante, e não é só importante para que o gerente da UBS, conheça e saiba para que serve o CRAS, é importante também que o secretário também saiba que existe uma política, que o CRAS faz parte da política de assistência social, que essa política é algo grande e não se limita só ao município, mas é algo federal. [Essa ausência de informação] foi um dificultador, porque as pessoas não conhecem a política de assistência. Isso não foi trabalhado. A gente percebe que não existe esse movimento. Para se trabalhar isso, nas secretarias, com os secretários ou com outras pessoas que sejam responsáveis dentro das secretarias, para que [essas informações] sejam disseminadas, para que

cheguem na base, e para que cheguem de uma forma que não configure um trabalho só do CRAS, é preciso que haja um pacto assinado, de secretario para secretario, porque a rede apenas não funciona. Para o técnico [do território] sentar, conversar e discutir uma questão, uma ação, com os técnicos das outras secretarias ele precisa ter um retorno, precisa ter um olhar [interessado], porque, se não, não funciona como rede. Nós sentimos que o trabalho do CRAS fica muito mais difícil se não se tem essas coisas, se isso não for trabalhado antes. Como eu falei, hoje estamos trabalhando assim, há mais de um ano trabalhamos com redes, mas isso é uma experiência nossa. [Este trabalho é feito] de uma forma que nos leva a acreditar que pode ser independente de quem esteja aqui se nós tivermos um pacto de fato e não apenas uma troca de favores. No inicio, tivemos muitas dificuldades de entendimento, de saber o que fazer, como fazer... Tivemos como facilitadores as capacitações que a secretaria disponibilizou, de certa forma foi facilitador o fato de já terem feito a escolha de onde iria ficar o CRAS porque nós já estávamos aqui, a equipe já estava aqui, então ficou mais fácil.

Em relação aos recursos, Tarsila aponta que não houve necessidade de ampliar o orçamento, uma vez o município já recebia o recurso federal e utilizava recursos próprios para a realização do trabalho com famílias.

"Na realidade, estamos trabalhando com o pessoal que já era da secretaria, portanto, para a implantação, não houve a necessidade da locação de recursos. Nós utilizamos o recurso que a secretaria já tinha uma vez que era um serviço já prestado pela secretaria, somente fizemos as adequações que foram necessárias. Não houve necessidade de muitos recursos, nós contamos com recursos federais, para a execução das atividades com oficinas, para realizar a contratação de oficineiros, compra de materiais que são necessários para as oficinas, reuniões. Agora em questão de contratação de pessoal, de alocação de prédios, nós utilizamos o que já tínhamos".

Tarsila aponta também para a necessidade de reforma administrativa na SDS. Diz que estão trabalhando sem formalização (oficialização), buscando estudar como devem ser realizadas essas mudanças. Conforme relatamos no item 2.2, a SDS é composta pelo Departamento de Desenvolvimento Social e pelo Departamento de Integração Comunitária, sendo necessária a sua revisão para adequação da PNAS e do SUAS.

> *"Até esse momento a secretaria ainda não fez a reformulação necessária, a secretaria vai precisar fazer a reformulação administrativa, mas no momento nós estamos trabalhando no informal, para ter certeza do que precisamos. Qualquer alteração feita é através de lei. Antes disso temos que ter certeza do organograma: se vai ser preciso a criação de cargos ou não. Temos trabalhado no informal. Não tem prazo para esta reformulação acontecer porque, por enquanto, não chegamos a um consenso. A consultoria que foi contratada para fazer implantação de CRAS, na época, nos auxiliou. Ela criou um organograma com o qual a equipe técnica não concordou e nós também não. Segundo essa assessoria, São José dos Campos não é uma cidade tão grande que precisasse de um organograma maior. A assessoria elaborou uma proposta muito enxuta. Por exemplo, eles acreditam que nós não precisamos de Departamento de Proteção Social Básica e Especial. Acham que uma pessoa só daria conta das duas proteções. Nós afirmamos que não, porque em nosso entendimento, a proteção básica, não é tão complexa mas é muito ampla - temos as entidades sociais, os CRAS, uma serie de equipamentos – o que traz a necessidade de ter uma pessoa exclusivamente para atender esse nível de Proteção. A coordenação da Proteção Especial precisaria estar sob a responsabilidade de uma segunda pessoa. Com isto, entramos em atrito. Nós não aceitamos o organograma que foi proposto. Achamos que tem que ser uma coisa mais estudada [com base na realidade municipal]. Que deveria ser proposta uma ação diferente para o município na qual, talvez, tivéssemos que ter até três divisões: uma direção de proteção social com três divisões:, Proteção Social Básica, Proteção Especial e Monitoramento e Avaliação. Porque a Divisão de Monitoramento e Avaliação, poderá monitorar o todo, e não poderá estar separada, porque esse monitoramento tem que ser integrado e se constituir como uma divisão à parte, com autonomia: monitorando e avaliando, tanto o público quanto o privado, tanto a básica, como a Especial. Este é um organograma que temos que pensar antes de implantar, porque depois que*

passou pela Câmara e foi aprovado e implantado, para mudar fica mais difícil. Temos que estar pensando nos CRAS, por exemplo, a partir da NOB/RH. Esta norma coloca que cada CRAS tem que ter o número mínimo de profissionais de nível médio para referenciar as famílias, não é nem para trabalhar na recepção, nem na administração, é para fazer referenciamento das famílias. Temos que pensar: que profissional de nível médio é esse, quantos seriam? É preciso a criação de cargos? A secretaria tem esse cargo? Teríamos que estar criando cargos de profissionais de nível médio para referenciamento de famílias - tudo isso tem que ser bem pensado".

Com a entrevista e a análise da documentação, pudemos verificar que o trabalho com famílias já vinha sendo realizado e que, desde o ano 2000, esse tipo de trabalho já era diretriz da SDS. Anteriormente à implantação dos CRAS eram desenvolvidos os programas GASF – Grupo de Apoio Sócio Familiar e o FECAF – Família Empreendedora, que Tarsila relata que era um trabalho numa linha semelhante à do CRAS, sendo, portanto, que o município já tinha como base o conhecimento acumulado nesse trabalho.

"Nós já trabalhávamos com as famílias, já tínhamos o PAIF, há 2 anos nós estávamos trabalhando com [o programa] família empreendedora, que era o FECAF. Este programa foi criado para atender as famílias que não estavam sendo atendidas na rede. Não eram atendidas por nenhum programa social. Acredito que já se trabalhava na linha que o CRAS trabalha, só que o CRAS trabalha com base no território e com todas as famílias. O FECAF foi implantado em todas as regiões que nós tínhamos. Cada Assistente Social trabalhava com 100 a 200 famílias. Mas eram famílias que nós atendíamos quando desligadas de algum programa social, como o de Renda Mínima ou Renda Cidadã, devido ao término do prazo do programa. Todo aquele trabalho que a Assistente Social vinha fazendo se perdia, porque ela voltava para o Plantão Social, que é um atendimento pontual e emergencial, que não se aprofunda e não faz acompanhamento. O GASF foi anterior ao FECAF e atendia um grupo menor de famílias. No Plantão eram detectadas as famílias de grande vulnerabilidade, que precisavam ser trabalhadas mais a fundo. Então, tínhamos os temas que seriam trabalhados com essas famílias, como por exemplo, geração de renda - algumas situações assim".

Por fim, analisamos como se deu o estabelecimento da equipe técnica que iria compor os CRAS. Foi aberta uma proposta para os profissionais do quadro da SDS, buscando levantar os interessados por serem transferidos para o CRAS. Tarsila, em sua fala, demonstrou a preocupação que a SDS teve em respeitar as orientações do MDS e compor uma equipe mínima para o CRAS Vila Industrial e Eugênio de Melo.

> *"Posteriormente nós verificamos a questão da equipe técnica - as assistentes sociais e psicólogos - para podermos compor os dois primeiros CRAS, com uma equipe mínima. Seguindo a projeção do Guia de Orientação e a NOB/RH, que define para cada CRAS com até 5000 famílias, tem que ter quatro profissionais de nível superior, sendo dois assistentes sociais e um psicólogo, nós optamos por este quarto profissional ser um assistente social. Em Eugênio de Melo e na Vila Industrial, tem o número de assistentes sociais proporcional ao número de famílias referenciadas. Para compor a equipe fizemos uma reunião com todos e verificamos quem teria interesse por estar participando, por estar trabalhando nessa nova perspectiva de CRAS".*

Concluímos que o item proporcionou uma noção adequada de como se deu a implementação dos CRAS em São José dos Campos. Conseguimos obter informações que nos demonstraram as etapas que este processo foi percorrendo, desde a análise de toda documentação elaborada pelo MDS, passando pela questão da utilização dos recursos orçamentários, a premente necessidade de reforma administrativa, o trabalho com famílias que antecedeu o CRAS, finalizando com a composição da equipe técnica.

2.5.2 A implantação

Entendemos, com base em Baptista (2000), que a implantação é a execução do que foi planejado. É a ação efetiva, nos espaços e prazos determinados das ações previstas no planejamento. É nesta fase que ocorre o início da instalação e do funcionamento do que foi planejado.

Avaliamos como importante destacar que na fase da implantação é necessário a formulação de projetos de apoio ao plano básico, quais sejam:

> "*Projeto de montagem administrativa e de capacitação do setor operacional: destinado a sistematizar a organização da unidade executora do planejamento, estabelecer os procedimentos administrativos, determinar as tarefas e responsabilidades, prever trabalhos auxiliares e de sustentação, etc. Esse projeto deve determinar o ritmo preliminar de funcionamento do empreendimento, que permita realizar os ajustamentos, as correções e as revisões, até que a ação planejada possa ser realizada em sua capacidade total;*
>
> *Projeto de seleção e treinamento de pessoal: de acordo com as finalidades do trabalho e com as tecnologias por ele exigidas, são feitas a previsão das modalidades de recrutamento, seleção e capacitação do pessoal. Ainda que se trate de pessoal técnico especializado, o elemento engajado deve ser suplementado com a interpretação da organização, de seus objetivos e com a informação de suas regras e regulamentos;*
>
> *Projeto de obtenção da participação do usuário: previsão de canais de comunicação que ofereçam condições alternativas de participação consciente do usuário e, ainda, das pessoas indiretamente ligadas ao trabalho ou interessadas no mesmo".* (Baptista, 2000:106-107)

Analisando a implantação dos CRAS em São José dos Campos, apuramos que este processo se deu de forma gradual, pois conforme as orientações do MDS, o município foi se adequando, alterando os programas que já existiam, para atender às exigências do que se estabelece para o funcionamento dos CRAS.

No que se refere à capacitação, a SDS em um primeiro momento contratou uma empresa (Foco Gestão Social), para assessorar a implantação do CRAS. Esta assessoria apontou que era necessário transferir o plantão social que até então era realizado pelos técnicos do CRAS, para uma entidade social. Posteriormente, foi contratada uma psicóloga para trabalhar com a equipe a questão da metodologia do trabalho com famílias e, por último, foi trabalhada a integração da equipe. Conforme apontado por Tarsila:

> "*Nós trabalhamos na perspectiva de transferir o plantão social que havia nas unidades do CRAS, para desvincular o repasse de recursos. Conveniamos com entidades sociais, para que, quando o CRAS fosse implantado, o repasse de recurso já não fosse feito dentro do CRAS. Também houve a contratação de duas profissionais. Uma psicóloga, que capacitou a equipe de implantação do CRAS para o trabalho em grupo na metodologia exigida, que é o trabalho com grupos de famílias. Foi contratada também uma consultoria que trabalhou com a equipe de implantação de CRAS, ainda na questão da nova metodologia: o que é ser referência para a família, como chegar até a família, como trabalhar essa abordagem. A psicóloga trabalhou a equipe, inclusive, enquanto equipe (grupo), trabalhou a integração da equipe*".

No momento, no município, existem quatro CRAS, sendo que o da Vila Industrial e o de Eugênio de Melo foram implantados há dois anos, o do Dom Pedro há um ano e do Parque Santa Rita (Jardim da Granja) há cinco meses. As famílias estão participando, por meio de grupos e de atendimento individual, principalmente as que estão inseridas em programas sociais, como o Programa Bolsa Família e o Programa Renda Mínima[17]. As equipes dos CRAS priorizam o acompanhamento das famílias que estão em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

A implantação dos CRAS está em processo, mas a equipe efetuou um planejamento estratégico, prevendo as ações do período de 2009 a 2014 e apontou que, para que estas ações se concretizem, se faz necessária a superação de algumas situações que prejudicam seu funcionamento, como: espaços físicos inadequados; falta de agilidade na tomada de decisões por parte da SDS; falta de profissionais técnico-operativos; comunicação interna precária; fragilidade no sistema informatizado; fragilidade na integração da rede socioassistencial; falta de interface da SDS com as demais secretarias; falta de padronização dos procedimentos; falta de equipamentos adequados; falta de estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação; falta de verba específica para manutenção de equipamentos dos CRAS; falta de apoio efetivo para questões administrativas.

[17] Programa municipal de transferência de renda com condicionalidades, criado através da Lei n. 4834/96 de abril de 1996, objetiva ser uma ação no enfrentamento à pobreza mediante a transferência temporária de renda, desenvolvimento de ações socioeducativas visando a fomentação da reflexão sobre os aspectos da dinâmica familiar e das relações mais gerais da sociedade, bem como a capacitação para geração de renda. Fonte: www.sjc.sp.gov

Para evidenciarmos o funcionamento de um CRAS, elencamos o CRAS – Eugênio de Melo para realizamos um estudo de caso.

CAPÍTULO 3 O ESTUDO DE CASO: O CRAS – EUGÊNIO DE MELO

"Nada é impossível de mudar.
Desconfiai do mais trivial,
na aparência singela.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceitais o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada, de
arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural, nada deve
parecer impossível de mudar."
Bertold Brecht

Escolhemos o estudo de caso como técnica de abordagem de pesquisa, por entender que seria o melhor meio para organizar dados, preservando o caráter unitário do objeto social estudado, e por possibilitar fazer a observação direta sobre os fenômenos.

Para isto, nos baseamos em Minayo, que relata:

> Os estudos de caso utilizam estratégias de investigação qualitativa para mapear, descrever e analisar o contexto, as relações e as percepções a respeito da situação, fenômeno ou episódio em questão. (MINAYO, 2008:164)

Para este estudo de caso foi escolhido o CRAS – Eugênio de Melo pelo fato de ser um dos primeiros a ser implantados no município e por ter seus trabalhos melhor estruturados que os demais.

Iniciamos nossa análise discriminando a abrangência do território do CRAS – Eugênio de Melo que é composto pelo Sub Distrito de Eugênio de Melo e demais bairros, com aproximadamente 16.574 habitantes, conforme quadro:

Quadro 5 População por bairro do município de São José dos Campos

2.319	Conjunto Residencial Jardim das Flores, Fazenda Taíra, Fazenda Honda, Fazenda Takanashi,
2.382	Eugênio de Melo, Jardim Ipê, Fazenda Nossa Senhora da Conceição, Fazenda Vila Franca, Fazenda Toninho Ferreira
1.214	Jardim Itapuã
10.659	Residencial Galo Branco
16.574	Total de habitantes

Fonte: www.sjc.sp.gov.br

O CRAS – Eugênio de Melo teve início no primeiro semestre de 2007, com a equipe profissional de três assistentes sociais, uma psicóloga e a coordenadora, para referenciar 2.500 famílias.

Conforme apuramos na entrevista com Fernanda, o primeiro passo foi elencar as famílias que estavam cadastradas no Sistema Informatizado da Assistência Social - SIAS[18] e iniciar um trabalho com grupos para apresentar a proposta do CRAS:

> *"Eu cheguei um pouco depois, desse processo [do início da implantação]. Mas o que nós fizemos no primeiro momento foi explicar para a população sobre essa mudança: o que estava mudando, o porquê estava mudando e o que isso influenciaria para ela. Nós pegamos [a listagem de] todas as*

[18] SIAS – Sistema Informatizado da Assistência Social. É um sistema que foi desenvolvido entre a SDS e o Departamento de Informática do prefeitura de São José dos Campos. Objetiva apoiar o atendimento a população estando disponível em rede (pública e privada).

> *famílias referenciadas, que são as famílias cadastradas no SIAS, moradoras no território. Dividimos essas famílias em quatro grupos e convidamos [para reuniões] em quatro datas diferentes. Fizemos um trabalho, tipo bate-papo: de dizer, de explicar, de mostrar o CRAS, de falar por quê ele surgiu, através da Política. Foi o que nós fizemos, a secretaria fez um folder* (anexo 1) *dizendo o que era o CRAS e quais eram os que existiam no município. Esses folders também são distribuídos para a população, mandamos junto com cartinhas, distribuímos nas reuniões e nos atendimentos*."

Tomamos como base para realizar a análise do CRAS – Eugênio de Melo, um trabalho elaborado pela Prefeitura de Curitiba, denominado "Protocolo de Gestão dos Centros de Referência da Assistência Social de Curitiba", este trabalho foi construído pelas equipes técnicas sob a coordenação da Diretoria de Planejamento e, após um amplo debate, foi definido que as ações de proteção social básica desenvolvidas nos CRAS e em suas áreas de abrangência deveriam ser estruturadas em cinco eixos que seriam operados de forma integrada. São eles: atendimento social/acompanhamento familiar; ações socioeducativas com grupos; ações de capacitação profissional aos usuários; ações de inserção produtiva; e ações intersetoriais e em parceria com a rede local.

O eixo do atendimento individual/acompanhamento familiar trata do:

"Conjunto de ações voltadas à superação das vulnerabilidades e à promoção de novas aquisições na vida das famílias envolvidas. Promover novas aquisições vai muito além das questões materiais e de renda, significa o estabelecimento de relações com o mundo do trabalho, com a família e a comunidade, através de potencialidades, acesso a informações e participação". (Protocolo de Gestão, 2009)

No CRAS – Eugênio de Melo as famílias acessam os serviços por meio de procura espontânea. Também ocorre a busca ativa, realizada pela equipe, aproveitando os momentos das visitas domiciliares e de atendimentos previamente agendados. Nestes momentos são realizados os convites às famílias para participarem de grupos que discutem diversos temas. Alem dessas duas maneiras de ingressarem na unidade, existem ainda situações em que as famílias são encaminhadas por outras instituições públicas e privadas.

A busca ativa é uma estratégia para que os técnicos conheçam as condições de vida das famílias, de forma a proporcionar-lhes o atendimento a que têm direito. Frequentemente, algumas famílias por viverem situação de alta vulnerabilidade, acabam por não acessar o serviço espontaneamente. São priorizadas, na busca ativa, as famílias inseridas em programas de transferência de renda e as que não estão cumprindo as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Quando a família chega ao CRAS ocorre, em um primeiro momento, um atendimento de acolhida, o qual pode se desdobrar em outras intervenções profissionais. Em relação ao acompanhamento familiar, poderá ser necessário realizar visita domiciliar, encaminhamentos para o atendimento em grupo, inserção em programas sociais e/ou encaminhamentos para outros serviços da rede socioassistencial.

Ressaltamos a participação do psicólogo no momento da acolhida, como foi evidenciado na fala da entrevistada Fernanda:

"A questão do psicólogo foi uma decisão inclusive do próprio município na implantação do CRAS, até aquele momento foi uma decisão que o psicólogo não iria referenciar território, ficando [esta tarefa] a cargo das Assistentes Sociais. O psicólogo não referencia, porém ele faz a acolhida. Está sempre [à disposição], dando apoio aos grupos: existem os grupos que ele coordena e, nos demais grupos, nós pedimos a presença dele. [Também], em alguns atendimentos com as famílias, pode ocorrer que o Assistente Social solicite-o para uma avaliação: para que, com essa avaliação da família, possa [ser realizado] um encaminhamento mais eficiente, [é necessário] um olhar diferenciado".

No segundo eixo que trata de ações socioeducativas com grupos, o CRAS – Eugênio de Melo neste ano vem realizando grupos de convivência com pré-adolescentes (de 9 a 12 anos) objetivando trabalhar a convivência e a sociabilidade a partir dos eixos: identidade, socialização, brinquedo, arte, cultura e lazer. Realizam também grupos socioeducativos com jovens, adultos e idosos, desenvolvendo temas relacionados com as áreas da educação, da saúde, da violência e outros.

Conforme evidenciado no Guia de Orientação Técnica, o trabalho com grupos objetiva formar uma rede de vínculos, de comunicação e de poder, tendo um grande potencial de mobilização, aprendizagem e reflexão. No trabalho com grupo de famílias são abordados: o acesso a direitos, a inclusão em redes sociais de participação, a apropriação de informações e conhecimentos. Busca-se que as famílias possam desenvolver sua capacidade de proteger seus membros e defender seus direitos. (Guia de Orientação Técnica para o Centro de Referência de Assistência Social, MDS, 2006).

No eixo que se refere à capacitação e inserção produtiva o CRAS – Eugênio de Melo constituiu um grupo que iniciou com atividades artesanais e, desde o início deste ano, tem se reunido semanalmente. Este grupo busca melhorar suas técnicas, aprimorar o trabalho e, com a venda dos objetos produzidos, já está se organizando para uma ação no sentido da geração de renda.

O Guia de Orientação Técnica propõe que sejam realizadas ações de capacitação e de inserção produtiva para garantir o convívio social, o fortalecimento de vínculos, para que, superando a situação de vulnerabilidade e risco, as famílias possam chegar à autonomia e ao protagonismo na definição e consolidação de seus projetos de vida pessoal e/ou coletivos. (Guia de Orientação Técnica para o Centro de Referência de Assistência Social, MDS, 2006).

Por último, no eixo referente às ações intersetoriais e às parcerias com a rede local, o CRAS – Eugênio de Melo, após mapear a rede socioassistencial que se encontra no território, há mais de um ano vem realizando reuniões mensais com a rede institucional local. Neste período as instituições têm demonstrado adesão à proposta e, gradualmente, este grupo tem se fortalecido.

Nas primeiras reuniões ocorreram apresentações relacionadas à PNAS, ao SUAS, à proteção social básica e ao CRAS. Nessas apresentações foi ressaltada a importância da formação de rede para ações unificadas.

Atualmente, as reuniões têm se pautado na troca de conhecimento entre os representantes das diversas áreas, onde em cada reunião um órgão se incumbe de sediar e apresentar seu trabalho. Outra forma de conhecer a rede à qual fazem parte tem sido realizar visitas institucionais, tendo como tarefa apresentar para os demais como foi esta visita, bem como quais as impressões nelas obtidas. Nas reuniões também são organizados eventos que contam com a colaboração de todos os órgãos. Participam destas reuniões representantes de: Unidades Básicas de Saúde – UBS, entidades sociais, Fundhas, escolas municipais e estaduais, Fundação Cultural, creches, agentes comunitários de saúde – ACS, Prodec[19], Pastoral da Saúde, Pastoral da Criança e outros.

Percebemos que as ações estão sendo realizadas, mas que ainda falta uma adequação do espaço físico, porque, apesar do CRAS estar sediado em um prédio público, o qual até contempla as exigências previstas pela PNAS e NOB/SUAS, no momento, suas condições físicas estão extremamente precárias.

Percebemos que a questão da vigilância social ainda necessita de maior atenção para que o CRAS possa efetivar as ações de sua responsabilidade, alem de gerar indicadores, sistematizar informações e índices de vulnerabilidade, para buscar a superação das vulnerabilidades apresentadas pelas famílias.

Enfim, este é o CRAS – Eugênio de Melo, que procuramos apresentar como uma visão panorâmica do funcionamento de um CRAS, e expressão de possibilidades dos demais.

[19] Prodec é um programa coordenado pela SDS que tem o objetivo de capacitar e recapacitar pessoas de baixa renda, baixa escolaridade e preferencialmente moradores de bairros mais distantes oferecendo cursos técnicos profissionalizantes. Fonte: www.sjc.sp.gov

Por último, no eixo referente às ações intersetoriais e às parceria com a rede local, o CRAS – Eugênio de Melo, após mapear a rede socioassitencial que se encontra no território, há mais de um ano vem realizando reuniões mensais com a rede institucional local. Neste período as instituições têm demonstrado adesão à proposta e, gradualmente, este grupo tem se fortalecido.

Nas primeiras reuniões ocorreram apresentações relacionadas à PNAS, ao SUAS, à proteção social básica e ao CRAS. Nessas apresentações foi ressaltada a importância da formação de rede para ações unificadas.

Atualmente, as reuniões têm se pautado na troca de conhecimento entre os representantes das diversas áreas, onde em cada reunião um órgão se incumbe de sediar e apresentar seu trabalho. Outra forma de conhecer a rede a qual fazem parte tem sido realizar visitas institucionais, tendo como tarefa apresentar para os demais como foi esta visita, bem como quais as impressões nelas obtidas. Nas reuniões também são organizados eventos que contam com a colaboração de todos os órgãos. Participam destas reuniões representantes de: Unidades Básicas de Saúde – UBS, entidades sociais, Fundhas, escolas municipais e estaduais, Fundação Cultural, creches, agentes comunitários de saúde – ACS, Prodec[20], Pastoral da Saúde, Pastoral da Criança e outros.

[20] Prodec é um programa coordenado pela SDS que tem o objetivo de capacitar e recapacitar pessoas de baixa renda, baixa escolaridade e preferencialmente moradores de bairros mais distantes oferecendo cursos técnicos profissionalizantes. Fonte: www.sjc.sp.gov

Percebemos que as ações estão sendo realizadas, mas que ainda falta uma adequação do espaço físico, porque, apesar do CRAS estar sediado em um prédio público, o qual até contemple as exigências previstas pela PNAS e NOB/SUAS, no momento, suas condições físicas estão extremamente precárias.

Percebemos que a questão da vigilância social ainda necessita de maior atenção para que o CRAS possa efetivar as ações de sua responsabilidade, alem de gerar indicadores, sistematizar informações e índices de vulnerabilidade, para buscar a superação das vulnerabilidades apresentadas pelas famílias.

Enfim, este é o CRAS – Eugênio de Melo, que procuramos apresentar como uma visão panorâmica do funcionamento de um CRAS, e expressão de possibilidades dos demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"O trabalhador tem mais necessidade de
respeito que de pão."
Karl Marx

Concluímos este trabalho com a certeza de que trilhamos um caminho, encontramos e superamos muitas pedras, mas que esta trilha somente começou.

Acreditamos que a construção deste estudo, como qualquer outro na área as relações sociais, nem bem acabado já necessita de reformulações. Por outro lado, esse é um processo que nos estimula a dar continuidade na investigação, pois o real é dinâmico e temos a inquietude do pesquisador, com fome de saber, conhecer e se aprofundar nas questões que tangem a busca incessante pela garantia de direitos e pela defesa de uma política pública de qualidade.

Este trabalho nos possibilitou por meio de aproximações sucessivas o conhecimento histórico da PNAS, que não surge de repente e sim é o resultado das questões decorrentes das conjunturas políticas, econômicas e sociais mundiais que repercutem no país, e do modo como as questões sociais brasileiras vêm sendo enfrentadas pela política de proteção social. Possibilitou ainda, mais especificamente, um aprofundamento em relação ao nosso objeto de estudo que foi a implementação e a implantação da proteção social básica, na figura dos CRAS.

Estudar o processo histórico do município de São José dos Campos nos possibilitou entender que muitas questões que emergem no cotidiano e estão fundamentadas pela história que se construiu ao longo dos anos. Como pudemos evidenciar na fala das entrevistadas, São José dos Campos é um município que possui infraestrutura para realizar a política de assistência social de forma brilhante, mas que esbarra nas questões que o próprio neoliberalismo reforça, principalmente aquela que apregoa a mínima intervenção do Estado. Com isto assistimos à transferência da responsabilidade da ação pública para ~~as~~ organizações não governamentais – ONGs. O que é explicado com clareza na fala de Muniz:

> "Por várias razões econômicas e políticas, os governos estão buscando caminhos para reduzir suas despesas diretas com bem-estar de qualquer tipo e transferindo custos para a iniciativa privada, enquanto o Estado reduz os diferentes benefícios". (MUNIZ,2006:142)

Não temos a pretensão de menosprezar a atuação das ONGs, mas é notório que a transferência de responsabilidades para o setor privado, fragiliza a efetivação da política de assistência social pública.

Percebemos, com o estudo da implementação e implantação dos CRAS em São José dos Campos, que apesar do município ser considerado pelos demais como de "vanguarda", falta ainda um maior investimento pelo órgão gestor da política nas ações que efetivem a PNAS e consolidem a implantação dos SUAS. Principalmente, faz-se necessária uma discussão ampla no município, em uma perspectiva de totalidade, abordando a questão da proteção social básica.

Um tema a ser tratado nessa perspectiva, por exemplo, seria relacionado ao lugar da Fundhas nesse contexto, uma vez que esta é uma fundação que atende crianças e adolescente e executa ações paralelas às que são de responsabilidade da SDS.

Buscamos conhecer todas as faces que envolvem este processo de implementação e implantação, desde como foi o início desta organização, perpassando pelos órgãos de controle social, até a real implantação destes CRAS.

Evidenciamos os limites desta implantação, considerando que os dois primeiros CRAS implantados, vivenciam hoje problemas de espaço físico inadequado para a realização das ações previstas pela PNAS.

Ressaltamos ainda que se faz necessária a implantação de aproximadamente mais 15 CRAS para atender a demanda de alta vulnerabilidade do município e que não percebemos qualquer movimento para que isto se efetive.

Essa ausência de movimento é evidente, principalmente no que se refere à questão de recursos humanos, pois o quadro de profissionais da SDS está minguando e o trabalho somente continua a ser efetuado devido aos empréstimos de profissionais pela Fundhas. A prefeitura não realiza concurso público há 13 anos e o prefeito, em manifestação pública, disse que somente vai realizar concurso se a forma de avaliação for por mérito - com isto ele se propõe a acabar com o plano de salários que vigora até o momento.

Como relatamos no item 2.5.1, a implementação perpassa por três áreas (política, administrativa e provimento de recursos) e São José dos Campos necessita melhorar sua posição nestas áreas, pois evidencia-se, principalmente, falta vontade política para a efetivação do SUAS.

Concluímos que os CRAS estão implantados apesar de todas as dificuldades enfrentadas. Poderiam estar realizando de forma adequada suas ações, principalmente no que se refere à vigilância social mas ainda falta no município um maior investimento na área do controle social, principalmente no que tange à união do CMAS e o Fórum Ampliado da Assistência Social.

Recorremos à fala da entrevistada Maria que ressalta o muito que ainda o CRAS precisa caminhar

> *"Eu acho que o CRAS, tem muito para desenvolver ainda em termos de sistematização de trabalho, de participação do usuário... no controle social então, nem se fala! Mais ainda: falta implantar o monitoramento e a avaliação e não temos nem uma esquematização de trabalho. Como é que você acha que vamos chegar lá?"*

Finalizamos com a fala da entrevistada Maria ecoando em nossos ouvidos e nos fazendo refletir:

> "*As dificuldades são muitas, mas não vou aceitar que se destrua a construção histórica que vivenciamos até hoje: acredito na PNAS. Brigo para me manter na ética da profissão e no compromisso com o usuário. O desgastante é não ser valorizado e nem reconhecido enquanto profissional pela SDS".*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANANIAS, Patrus, Revista CRAS, **um lugar de (re)fazer histórias**. Ano 1, n. 1. 2007 – Brasília: MDS, 2007

ANDRADE, Renato Almeida, **O enfrentamento da questão social e o terceiro setor**: o serviço social e suas condições de trabalho nas ONGs. Vila Velha: Univila, 2006

ARREGUI, Carola C. **Assistência Social**: controle e política pública, São Paulo:Instituto Polis, 2007

BAPTISTA, Myrian Veras, **Planejamento Social**: Intencionalidade e instrumentação. São Paulo, Veras Editora, 2000

BARROSO, Luis R., **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição brasileira, Rio de Janeiro: Renovar, 2006

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete, **Política Social: fundamentos e história**, São Paulo, Cortez Editora, 2006.

_____, Elaine R., Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In **Capacitação em serviço social e política social**, Brasília, CEAD/UNB, 2000, Módulo 03

BOURGUIGNON, Jussara A., **Concepção de Rede Intersetorial**. Prof. do Departamento De Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa Mestre em Serviço Social - PUC/SP setembro-2001. mimeo

BRASIL.CapacitaSuas Volume 1 (2008), **SUAS**: Configurando os Eixos de Mudança, MDS e IEE PUC/SP – 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. CapacitaSUAS Volume 3 (2008), **Planos de Assistência Social**: Diretrizes para elaboração, MDS e IEE PUC/SP – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008

_____. Tribunal de Contas da União, Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007

COLIN, Denise R.A e FOWLER, Marcos B., **LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social anotada**, São Paulo:Veras Editora, 1999

CONDE, Maria Aparecida Lima, **O Fórum de Assistência Social na defesa do direito à Assistência Social como política pública**, Taubaté, abril de 2006, mimeo

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, esfera pública,Terceiro Setor: a dança dos conceitos, in **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 81, ano XXVI, março de 2005

FALEIROS, Vicente de P.,"Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil" in **Capacitação em serviço social e política social**, Brasília, CEAD/UNB, 1999, Módulo 03

FERREIRA JR. Amarilio e Marisa BITTAR, Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar in **Cadernos Cedes**, vol. 28 nº 76, Campinas Set/Dez, 2008, acessado pelo site: www.scielo.br, em 28/07/09

GOMES, José M., **Ensaio desde Brasil de José Menezes Gomes**: Fase neoliberal/Resultados e Perspectivas, agosto de 2009, site: www.centrodeinteligenciapolitica.com, acessado em 15/09/09

IBRAHIM, Fábio, Z. **Resumo de Direito Previdenciário**, 9ª edição, Editora, Impetus, Niterói, 2008

JACCOUD, Luciana, Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988 , in 20 **anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social, Brasília: ANFIP, 2008

MACIEL, Carlos Alberto Batista, O Fórum enquanto Espaço de Luta e Articulação in **Caderno de Textos, Serviço Social**, volume 3, nº 4, setembro de 1997, Universidade da Amazônia

MERCADANTE, Aloísio e outros, **Trabalho Crise e Alternativas.** São Paulo: CESEP,1995

MESTRINER, Maria Luiza**, O Estado entre a filantropia e a assistência social**, 2ª edição – São Paulo, Cortez, 2005

MINAYO, Maria C. de S., **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde, 11ª edição, São Paulo, Hucitec, 2008

MUNIZ, Egli, SUAS e os serviços sócio-assistenciais in **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 85, São Paulo: Cortez, ano XXVI, novembro de 2006

PEREIRA, Potyara A. P., A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais, in **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Brasília, CEAD/UNB, 1999, Módulo 1

PROTOCOLO DE GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CURITIBA, Coordenação Geral: Ana Luiza Suplicy Gonçalves, Curitiba, Prefeitura Municipal de Curitiba, FAS – Fundação de Assistência Social, 2009.

RICHARDSON, Roberto J. e colaboradores, **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas, 3ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2008

SÃO PAULO CAPACITA CRAS, "CRAS: Marcos Legais", elaborado pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini e SEADS, www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br, 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Maria Conceição. **Marcas e Marcos – uma história de profissão**: O Serviço Social na cidade de São José dos Campos. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2007.

SPOSATI, Aldaísa. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social, in **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 87, São Paulo, ano XXVI, edição especial, 2006

SPOSATI, Aldaísa e VIEIRA, Evaldo, in **O Processo de Democratização na Sociedade Brasileira Contemporânea: 20 anos de Luta pela Cidadania**, Seminário realizado em Taubaté – SP, 1998.

VITA, Álvaro. **Sociologia da Sociedade Brasileira**, 9ª edição, São Paulo, Ática, 2004

TORRES, Mabel M. **Cama de Gato:** a ação profissional do assistente social na Fundação Hélio Augusto de Souza. Dissertação de Mestrado. PUC/SP, 1995.

ZIMMERMANN, Clóvis e SILVA, Marina da C., As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza, in **Revista Espaço Acadêmico**, nº 82, março de 2008, acessado pelo site: www.espacoacademico.com.br em 15/08/09

ZULIETTI, Luis Fernando. **Nas Asas de Embraer**: Urbanização, crise e mudanças em São José dos Campos – SP (1994 – 2004), Tese de Doutorado. PUC/SP, 2006

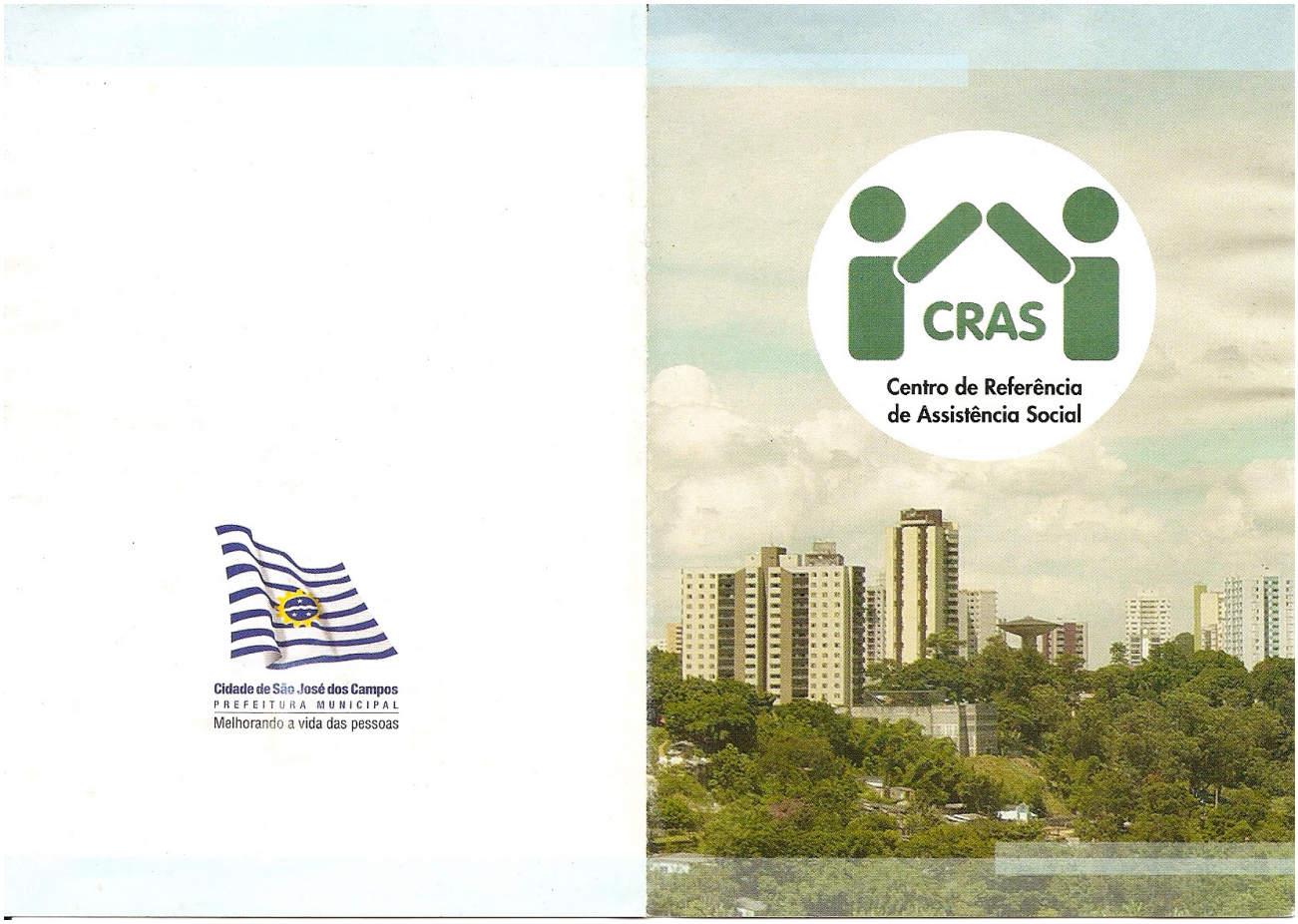
YAZBEK, Maria C., Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade in **Capacitação em serviço social e política social**, Brasília, CEAD/UNB, 2000, Módulo 4

Documentos consultados:

- Conferência Nacional de Assistência Social (Relatório Final)
- Constituição Federal de 1988
- Legislação Brasileira para o Serviço Social 3ª edição/2007 – CRESS/SP
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- NOB/RH – 2006
- NOB/SUAS - 2005
- PNAS – 2004
- Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social – Brasília, junho/2006
- Política Municipal
- Plano Municipal de Assistência Social do ano de 2000
- Plano Municipal de Assistência Social – período de 2002 - 2005

ANEXO 01

(1ª parte)



ANEXO 01

(2ª Parte)

CRAS
Centro de Referência de Assistência Social

O que é?
É um equipamento da Prefeitura de São José dos Campos, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, que oferece serviços de assistência social a famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social (necessidades), visando seu desenvolvimento, autonomia, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a prevenção aos riscos sociais.

O que oferece?
Recepção e acolhida das famílias
Atendimento e acompanhamento individual, familiar e grupal
Acompanhamento das famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família
Grupos de convivência, reflexão, socioeducativos
Palestras e oficinas
Visitas domiciliares
Divulgação de informações de interesse das famílias e comunidades
Orientação às famílias para o acesso aos demais serviços existentes no município (saúde, educação, esportes e outros)

Como é feito o acompanhamento?
É realizado através de atendimento individual, grupal ou comunitário, por equipe composta por assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais

Como participar?
Qualquer pessoa que necessite pode participar, basta procurar o CRAS da sua região (veja relação dos bairros)

Centro de Referência de Assistência Social

Vila Industrial
Rua Riskala José Neme, 160, Vila Industrial
3912-3352

Bairros
Bairro do Sapê, Chácara dos Eucaliptos, Integração, Intervale, Fazenda Marson, Jardim Brasília, Jardim Copacabana, Jardim Ismênia, Jardim Maracanã, Jardim Olímpia, Jardim São Jorge, Jardim Universo, Martins Guimarães, Parque das Américas, Residencial JK, Residencial Planalto, Ronda, Tatetuba, Tesouro, Valparaíba, Vista Linda, Vila Ester, Vila Industrial, Vila Nova Renascer

Eugênio de Melo
Avenida Ambrósio Molina, 370, Eugênio de Melo
3905-2096

Bairros
Eugênio de Melo, Fazenda Ronda, Fazenda Nossa Senhora da Conceição, Fazenda Taira, Fazenda Takanashi, Fazenda Vila Franca, Galo Branco, Itapuã, Jardim das Flores, Jardim Ipê

CRAS
Centro de Referência de Assistência Social

ANEXO 2

ENTREVISTA: Representantes do órgãos gestor da assistência social e trabalhadores da equipe direta dos Cras

Objeto de estudo: "A implantação dos CRAS´s no município de São José dos Campos"

EIXOS	PERGUNTAS
Implantação	- Qual o tempo de trabalho e qual seu vínculo empregatício? - Tempo que ocupa cargo de deliberação ou de coordenação - Qual a sua função e as suas atribuições? - Qual a função do assistente social e do psicólogo? - Você conhece o processo de decisão e implantação do CRAS? - Participou das conferências municipais de assistência social? - O que poderia contar sobre o processo histórico da assistência social em São José dos Campos - Como se deu o processo de adequação do município as determinações da PNAS - Como se deu o processo de implantação dos CRAS´s - Quais as facilidades as dificuldades existentes para esta implantação? - Acha viável que "uma unidade pública garanta direitos e acesso a serviços" e como acha que isto pode ser feito - Quais as ações desenvolvidas no CRAS
Controle Social	- Como está sendo trabalho no CRAS a questão do controle social - Como estão sendo divulgadas as ações do CRAS
Território	- Você conhece como se deu a decisão pelo território?

- Perguntar se tem algo a acrescentar
- Assinatura do Termo de Consentimento para a entrevista

ANEXO 3

Entrevista com Conselheiros do CMAS

Objeto de estudo: “A implantação dos CRAS´s no município de São José dos Campos”

EIXOS	PERGUNTAS
Implantação	- Há quanto tempo você é conselheira municipal da assistência social? - Você é do poder público ou da sociedade civil - Você poderia me dizer as atribuições de um (a) conselheiro (a)? - Você participou das conferências municipais de assistência social? - O que poderia contar sobre o processo histórico da assistência social em São José dos Campos - Como se deu o processo de adequação do município as determinações da PNAS - Você conhece o processo de decisão e implantação do CRAS? - Como se deu o processo de implantação dos CRAS´s - Quais as facilidades as dificuldades existentes para esta implantação? - Acha viável que “uma unidade pública garanta direitos e acesso a serviços” e como acha que isto pode ser feito - Quais as ações desenvolvidas no CRAS
Controle Social	- O que é controle social para você? - Como você avalia a divulgação das ações do CRAS
Território	- Você conhece como se deu a decisão pelo território?

- Perguntar se tem algo a acrescentar
- Assinatura do Termo de Consentimento para a entrevista

ANEXO 4

ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO FORUM AMPLIADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objeto de estudo: “A implantação dos CRAS´s no município de São José dos Campos”

EIXOS	PERGUNTAS
Implantação	Tempo que atua no Fórum Ampliado da assistência social Qual sua participação no Fórum, neste momento. Quantas conferências já participou Qual o nível de participação nas conferências O que poderia contar sobre o processo histórico da assistência social em São José dos Campos Como se deu a participação do Fórum Ampliado da Assistência Social no processo de implantação dos CRAS´s? Você tem ciência de como se deu o processo de adequação do município as determinações da PNAS Você tem ciência de como se deu o processo de implantação dos CRAS´S Quais as facilidades e as dificuldades existentes para esta implantação Se a entrevistada acha viável que “uma unidade pública garanta direitos e acesso a serviços” e como acha que isto pode ser feito
Controle Social	- O que é controle social para você? - Como você avalia a divulgação das ações do CRAS
Território	- Você conhece como se deu a decisão pelo território?

- Perguntar se tem algo a acrescentar
- Assinatura do Termo de Consentimento para a entrevista