

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Rosângela Maria Goulart**

**Assistência Social e Direito:  
perspectivas de usuários do SUAS de São José dos  
Campos**

**Taubaté – SP  
2014**

**Rosângela Maria Goulart**

**Assistência Social e Direito:  
perspectivas de usuários do SUAS de São José dos  
Campos**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz da Silva

**Taubaté  
2014**

**ROSÂNGELA MARIA GOULART**

**Assistência Social e Direito:  
perspectivas de usuários do SUAS de São José dos  
Campos**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz da Silva

Data: \_\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Universidade \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Universidade \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

*Dedico este sonho à memória de meu pai Pedro Goulart, pelo exemplo de hombridade e amor à família.*

*Aos meus filhos e ao meu amado companheiro Waldir, com quem divido a minha vida, e que contribuiu para que eu pudesse disponibilizar o meu tempo na construção deste trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu oportunidade de realizar este sonho acalmando o meu coração nos momentos de desespero, enfim pela sua infalível presença e inspiração.

Ao Prof.<sup>o</sup> André, pela dedicação, comprometimento e paciência como orientador deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Mestrado Acadêmico e Interdisciplinar em Desenvolvimento Humano, pela dedicação e pelo carinho a mim dispensado.

Aos meus colegas de mestrado, pela oportunidade de convívio.

Às pessoas que aceitaram o convite para serem entrevistadas e contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Às colegas Nilsen, que com o jeito carinhoso tornou menos difícil esta caminhada; Sandra, pela contribuição e carinho para comigo; e Meire, que dividiu comigo a Rodovia Presidente Dutra.

“A mente que se abre a uma nova ideia, jamais voltará ao seu tamanho original.”

**Albert Einstein**

## RESUMO

O presente trabalho constitui-se num estudo com usuários da assistência social atendidos no município de São José dos Campos. Analisa-se suas percepções em relação aos serviços socioassistenciais ofertados pela política de assistência social do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, preconizada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004. O objetivo é investigar se os usuários dos serviços e programas socioassistenciais oferecidos pela política de assistência social no município em questão, perceberam, tanto a implantação do novo modelo de assistência social, como também as mudanças geradas por ele. Adotou-se a metodologia qualitativa pois buscou-se compreender o significado e a importância da assistência social nas vidas dos entrevistados. Os achados dessa pesquisa indicam que ainda há muito que construir para que a população que acessa os serviços socioassistenciais se permita sentir como cidadãos de direito. Considera-se que o SUAS é uma realidade em construção. Acredita-se ser um dos grandes desafios dessa política, estabelecer mecanismos que possam garantir, efetivamente, a participação dos usuários nos espaços legítimos de discussão da política de assistência social no Brasil e a partir daí ver concretizada a Assistência Social como direito universal.

**Palavras-chave:** Política Pública. Sistema Único de Assistência Social. Serviço Socioassistencial. Cidadania

## **ABSTRACT**

This paper presents a study with users of social assistance met in São José dos Campos. We analyze their perceptions of the social assistance services offered by the social welfare policy of the Unified Social Assistance System - SUAS, recommended in the National Policy for Social Assistance - PNAS 2004. The aim is to investigate whether users of services and social assistance programs offered by social assistance policy in the municipality in question, perceive both the implementation of new social care model, as well as changes generated by it. Qualitative methodology was adopted because we sought to understand the meaning and the importance of social assistance in the lives of respondents. The findings of this research indicate that there is much to build for the population that accesses the social assistance services allow yourself to feel like citizens of law. It is considered that the SUAS is a reality in construction. Believed to be one of the great challenges of this policy, establish mechanisms to ensure effectively the participation of users in legitimate forums for discussion of social assistance policy in Brazil and see concretize the Social Assistance as universal law.

**Keywords:** Public Policy. Central Social Assistance System. Social Assistance Services. Citizenship.

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CTA	Centro Técnico Aeroespacial
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDHAS	Fundação Hélio Augusto de Souza
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIFI	Proteção e Atendimento Integral à Família e ao Indivíduo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBAQ	Programa Bolsa Auxílio Qualificação
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRODEC	Programa de Desenvolvimento Comunitário
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SOSAM	Serviço de Orientação Social e Apoio Material
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Rede de Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no município de S. José dos Campos	69
Quadro 2: Identificação dos usuários da assistência social entrevistados	87
Quadro 3: Perfil das assistentes sociais entrevistadas	100

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Problema</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Objetivos</b>	<b>17</b>
<i>1.2.1 Objetivo geral</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2 Objetivos específicos</i>	<i>17</i>
<b>1.3 Delimitação do estudo</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Relevância do estudo</b>	<b>21</b>
<b>1.5 Organização do trabalho</b>	<b>22</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Revisão da Literatura</b>	<b>25</b>
<i>2.1.1 Políticas Públicas e o Sistema Capitalista</i>	<i>25</i>
<i>2.1.2 As Políticas Sociais no Âmbito da Assistência Social no Brasil</i>	<i>33</i>
<i>2.1.3 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</i>	<i>45</i>
2.1.3.1 <i>Proteção Social no SUAS</i>	<i>48</i>
2.1.3.2 <i>O Usuário da Assistência Social na Perspectiva do SUAS</i>	<i>51</i>
<i>2.1.4 A Trajetória Recente da Política de Assistência Social</i>	<i>53</i>
<i>2.1.5 A Assistência Social no Município de São José dos Campos</i>	<i>63</i>
<b>2.2 Proposição</b>	<b>74</b>
<b>2.3 Método</b>	<b>75</b>
<i>2.3.1 Tipo de Pesquisa</i>	<i>75</i>
<i>2.3.2 População e Amostra</i>	<i>78</i>
<i>2.3.3 Instrumentos</i>	<i>79</i>
<i>2.3.4 Procedimentos para Coleta de Dados</i>	<i>82</i>
<i>2.3.5 Procedimentos para Análise de Dados</i>	<i>85</i>
<b>2.4 Resultados e Discussão</b>	<b>88</b>
<i>2.4.1 Caracterização da Amostra</i>	<i>88</i>
<i>2.4.2 Eixos Estruturantes</i>	<i>102</i>
<i>2.4.3 Assistência Social como Direito: Historicidade e Contradição</i>	<i>124</i>
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICE 1: Roteiro da Entrevista com Usuários</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE 2: Roteiro da Entrevista com Assistentes Sociais</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE 3: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO 1: Protocolo de Aprovação CEP-UNITAU</b>	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com famílias usuárias da política de assistência social atendidas no município de São José dos Campos, na atual Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, estado de São Paulo, sobre suas percepções sobre a organização e o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como foco a padronização dos serviços socioassistenciais que é concebida a partir da matricialidade sociofamiliar.

A escolha desse objeto de estudo está diretamente relacionada com as inquietações surgidas na nossa área de atuação profissional, cuja experiência como assistente social vem ocorrendo há cerca de vinte anos. Nos últimos onze, atuamos na rede pública do município de São José dos Campos e atualmente na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS)<sup>1</sup>. Ao longo de nossa trajetória profissional observamos que a situação de exclusão e vulnerabilidade social que as famílias atendidas pela assistência social vivenciam, levam-nas à uma condição de subalternidade que, via de regra, interfere na forma e maneira de lidarem com os problemas, na convivência e participação social consciente e também na luta pela garantia de seus direitos e os direitos de seus membros.

Centrar a família nas políticas sociais, no contexto da proteção social e na perspectiva da cidadania social, objetiva promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, pois, conforme a nova política, é necessário desenvolver meios que deem à família condições para o desenvolvimento do protagonismo<sup>2</sup> e das potencialidades autônomas dos indivíduos, bem como, o desenvolvimento humano e social. Campos (2012, p. 251), afirma que “o exercício do protagonismo

---

<sup>1</sup> A FUNDHAS tem como objetivo atender crianças e adolescentes de 6 a 18 anos em situação de vulnerabilidade social, oferecendo aos seus atendidos, atividades socioeducativas que proporcionem desenvolvimento físico, intelectual, afetivo, cultural e social, bem como a inserção dos mesmos no processo de construção, participação e emancipação social para o exercício pleno da cidadania. [www.fundhas.org.br](http://www.fundhas.org.br).

<sup>2</sup> Protagonismo é o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas, formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais. [...] O agir protagônico, portanto, contraria dinâmicas de manipulação sociopolítica, tão a gosto das nossas elites tradicionais (CAMPOS, 2012, p. 246).

pressupõe a existência de cidadãos organizados e dispostos à participação nos assuntos da assistência social e nas instâncias do SUAS”.

Nessa direção, a Política Nacional De Assistência Social (PNAS) afirma que “[...] o desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, da distribuição dos acessos a bens e recursos, isso implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos” (BRASIL, 2004, p. 16).

Esse sistema unificado, por meio da PNAS, se propõe a organizar o atendimento de forma que os serviços, programas, projetos e benefícios se concentrem nas reais necessidades das famílias e seus membros, focando os locais de maior vulnerabilidade social, através dos territórios<sup>3</sup>, uma inovação que esta política apresenta, entendendo estes como “espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2011c, p. 63).

Para efetivar esse atendimento, são estabelecidos instrumentos legais definidos através da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que estabelecem um conjunto de ações integradas entre a iniciativa pública e a sociedade, voltadas para a lógica do direito e não da filantropia e/ou favor, que obedecem aos seguintes parâmetros:

- a) Oferta, de maneira integrada de serviços, programas e benefícios de proteção social; b) caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de assistência social evitando paralelismos, fragmentações e dispersão de recursos; c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda; d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica e para a rede de proteção especial; e) territorialização da rede de assistência social, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como recursos próprios da rede não-governamental; g) referência unitária em todo território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados da rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimações, riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2004, p. 95).

---

<sup>3</sup> O território mais que um conceito, é um princípio da política da assistência social. Neste caso é mais que um lugar, é um espaço de forças e agenciamento de relações. [...] (SPOSATI, 2011, p. 6).

Além disso, o SUAS apresenta um sistema público de gestão descentralizada, participativa e não contributiva, organizando as ações socioassistenciais por meio de um modelo único e padronizado em todo o território nacional, baseado num modelo sistêmico e apresenta os seguintes eixos estruturantes:

Matricialidade Sociofamiliar. Descentralização político-administrativa e Territorialização. Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. Financiamento. Controle Social. O desafio da participação popular/cidadão usuário. A Política de Recursos Humanos. A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2004, p. 39).

A assistência social através do SUAS se afirma como uma política pública não contributiva, dever do Estado e direito de todos os cidadãos, cujo controle social deve ser realizado por parte da sociedade civil. A proteção social conforme preconiza a PNAS “deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 31). A garantia de proteção social conforme dispõe o SUAS se dá através da proteção social básica e especial. A proteção social básica (PSB) tem como objetivo prevenir situações de risco e a proteção social especial (PSE) deve atender a famílias e ou indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Dada a importância da proteção social conforme preconiza a PNAS, detalhamos o assunto em item específico no corpo deste trabalho que versa sobre a Proteção Social no SUAS.

Consideramos importante ressaltar que os direitos preconizados nessa política são conquistas sociais dos coletivos e movimentos da sociedade civil que as políticas públicas sociais identificaram, acolheram e, então, têm procurado concretizar através das leis. Pereira (2009, p. 102) afirma que as políticas públicas “[...] se guiam pelo princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade*” (grifos da autora).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal em 1988, a chamada Constituição Cidadã, reconheceu os direitos sociais dos cidadãos brasileiros, juntamente com os direitos políticos e civis. A partir daquele momento, a Assistência Social passou a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência. Surgiu um novo formato para a Assistência Social que foi

regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nesse período, segundo o desejo do legislador, a Assistência Social

[...] inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. [...] O SUAS, materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2004, p. 31 e 39).

Nesse sentido, enfatizamos que, conforme a PNAS, somente o Estado está estruturado para assumir a responsabilidade das ações direcionadas a esta parcela da população brasileira, caracterizada como usuários da Assistência Social no Brasil, lembrando que esta prerrogativa está assegurada no art. 5º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>4</sup>.

Desta maneira, buscamos apresentar as questões que envolvem a implantação do SUAS e a efetivação da PNAS, especialmente no que se refere à efetivação de direitos que, conforme Lopes (2010, p. 24), está condicionada a participação e interação na realidade social, “que enformam o ideal de cidadania nas sociedades ocidentais [...]”.

Nesse contexto, sinalizamos a importância dessa política ao determinar que seja prerrogativa do Estado à primazia da responsabilidade em cada esfera de governo no ordenamento e condução da política de assistência social, alvo de nosso objeto de estudo. Contudo, cabe já lembrar que a PNAS ressalva que “[...] a sociedade civil participa como *parceira*, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma” (BRASIL, 2004, p. 47 - grifo nosso).

---

<sup>4</sup> “Art. 5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I- Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993, p. 11).

## 1.1 Problema

Nos últimos anos, ocorreram mudanças no mundo ocidental, nas áreas socioeconômicas e também nas culturais, que vêm interferindo na estrutura e na dinâmica da família contemporânea brasileira. Portanto, essas transformações relacionadas as questões de vida, de saúde, de educação, entre outros, expressam as contradições e os conflitos demandados pelas relações de produção e de organização social da família, influenciando a formulação de políticas e programas sociais destinados ao atendimento das demandas que fragilizam os vínculos familiares e que visam a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A construção da política de assistência social voltada para a realidade brasileira deve, potencialmente, diminuir as desigualdades sociais, combater a pobreza, propiciar a segurança da vivência familiar, mas, sobretudo, requerer um amplo debate no que concerne à legitimação dos espaços de participação social e do envolvimento de todos os atores sociais, no exercício da democracia e da cidadania, propondo a ruptura com as políticas fragmentadas e sobrepostas que provocam a alienação<sup>5</sup>.

Dessa forma, consideramos fundamental a implantação efetiva do SUAS, o que significará um grande avanço da assistência social enquanto política pública e a concretização, através da implantação e implementação das políticas sociais, da garantia de direitos e a cidadania a todos os indivíduos que acessam os serviços socioassistenciais não contributivos. Porém, ressaltamos ser este um grande desafio, especialmente porque no Brasil historicamente a orientação que vem embasando o trabalho social é fundamentada na filantropia, na benemerência, no dever moral e na subordinação aos interesses econômicos das elites, na lógica do favor e não no direito. Salientamos também, que a operacionalização dos serviços socioassistenciais pelas instituições parceiras do setor público, com características laico-religiosas que atualmente, na grande maioria dos casos, representam o terceiro setor nesse campo, dá-se na contradição entre direito e assistencialismo e

---

<sup>5</sup> Alienação conforme Marx e Engels (1989), diz respeito ao trabalho que sob essa ótica, ao invés de realizar o homem, ao contrário, provoca o confronto homem x homem; o escraviza e o desumaniza, é sua negação como sujeito social e histórico.

pode gerar dificuldades de entendimento do usuário impedindo-o de distinguir a assistência social como direito e não como filantropia.

Considerando que o SUAS é uma possibilidade concreta, no sentido de ampliar o modelo de cidadania no Brasil, especialmente na assistência social e vem coroar os esforços que reafirmam a assistência social como política pública de forma que se garanta a universalização dos direitos sociais, questionamos: o usuário da assistência social consegue se perceber como cidadão de direito e reconhece que há formas de legitimar a sua participação cidadã no que tange à implementação e ou implantação de políticas sociais públicas, especialmente a de assistência social?

## **1.2 Objetivos**

### *1.2.1 Objetivo Geral*

Investigar como os usuários dos serviços e programas socioassistenciais oferecidos pela política de assistência social no município de São José dos Campos perceberam, tanto a implantação do novo modelo de assistência social, como as possíveis mudanças por ele geradas.

### *1.2.2 Objetivos específicos*

- Apresentar a trajetória histórica da assistência social que culminou com a implantação do SUAS no Brasil.
- Compreender a visão do usuário da assistência social em relação aos serviços socioassistenciais;
- Conhecer o entendimento sobre a participação cidadã dos usuários nos espaços legítimos de discussão sobre a política de assistência social;

### 1.3 Delimitação do Estudo

Esse estudo se refere ao usuário da assistência social do município de São José dos Campos, buscando compreender a relação desses sujeitos com a política de assistência social no que diz respeito a sua inserção em programas sociais de geração de renda, na perspectiva do cidadão de direito, bem como a forma pela qual o profissional de serviço social percebe esse usuário inserido no contexto socioassistencial. Desse modo, precisamos conhecer a cidade que abriga os sujeitos desta pesquisa para compreendermos as suas angústias, pretensões, desafios e até mesmo decepções.

São José dos Campos é uma cidade do interior do Estado de São Paulo, localizada no cone leste paulista, que passou, recentemente, a compor a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE-LN); nas últimas seis décadas sofreram grandes e importantes transformações, concernentes aos aspectos sociais, espaciais e econômicos. O município que no início do século XX era referência pela prestação de serviços hospitalares às doenças pulmonares, sofreu um intenso processo de industrialização acompanhado pelo crescimento da população que migrou, primeiramente, em busca de atendimento médico e, depois, em busca de empregos o que, entre outras questões, gerou a expansão de sua área urbana. Conforme Oliveira e Gomes (2010), no período entre as décadas de 1950 a 1970 o número de indústrias instaladas na cidade de São José dos Campos passa, respectivamente, de 65 para 284.

O município vem apresentando nos últimos anos consideráveis índices econômicos positivos, sendo que, em 2010, o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de São José dos Campos foi de 0,804 ocupando a 24<sup>a</sup> posição entre as cidades do Estado de São Paulo, mas, ao mesmo tempo abriga grandes bolsões de pobreza, segundo Silva (2007, p. 10) “[...] característica do modelo econômico e da política de retração do Estado no desempenho do papel de assegurar políticas sociais efetivas e eficazes de enfrentamento à pobreza”.

A população joseense, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, era de 629.921 habitantes. A zona urbana é a que concentra a maior parte da população

(97,97%) e uma pequena parcela da população (2,03%) vivem na zona rural. Segundo os dados do Atlas do Desenvolvimento no Brasil 2013 referente ao perfil do município de São José dos Campos-SP, em 2010, mostrava que o número de pessoas que viviam acima da linha da pobreza<sup>6</sup> era de 10,3% e abaixo da linha da pobreza era de 5,4%. Em 2000, o rendimento dos 20% da população mais rica do município era 25 vezes maior do que da população mais pobre. Destacamos que do início da década de noventa até o ano de 2000, conforme dados estatísticos, houve crescimento da desigualdade na cidade que, de acordo com o Índice de Gini<sup>7</sup> passou de 0,53 em 1991 para 0,56 em 2000 e para 0,55 em 2010.

Importante destacar também, o problema do déficit habitacional que, segundo o Censo de 2010, estima 1,16% da população joseense vivendo em aglomerados subnormais<sup>8</sup>, o que corresponde a 7.310 pessoas morando em condições insalubres e em situação de miserabilidade. A Prefeitura através da Secretaria da Habitação implantou em 1999 o Programa de Desfavelização em parceria com o governo do Estado de São Paulo, com a pretensão de erradicar os núcleos de favelas do município, porém, até o presente ano, não conseguiu atender à demanda de famílias inscritas no programa.

A cidade apresenta um cenário de desenvolvimento tecnológico e importantes inovações atraindo muitas pessoas vindas de todas as regiões do país e também de fora dele. O Censo de 2010 apontou que 68,4% dos habitantes no Município estão

---

<sup>6</sup> Segundo o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome o parâmetro utilizado para demarcar a linha de pobreza é o usado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que é de U\$ 1,25, correspondendo a renda mensal de R\$ 70,00/pessoa (junho/2011). Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fomes. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/o-principio-do-fim-da-pobreza>>. Acesso em 11/03/2014.

<sup>7</sup> Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que o 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda. Fonte: Atlas do Desenvolvimento no Brasil 2013: perfil do município de São José dos Campos-SP. Disponível em: <<file:///C:/Users/cliente/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Qualifica%C3%A7%C3%A3o/Perfil%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Sao%20Jose%20Dos%20Campos,%20SP%20%20%20Atlas%20do%20Desenvolvimento%20Humano%20no%20Brasil%202013.htm>>. Acesso em 09/06/2014.

<sup>8</sup> Áreas conhecidas ao longo do País por diversos nomes, como favela, comunidade, grotão, vila, mocambo, entre outros. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em 18/04/2014.

em idade ativa para o trabalho (entre 15 e 59 anos). As pessoas vêm em busca de empregos, no entanto, a maior parte deles requer mão de obra qualificada deixando uma grande parcela da população excluída deste exigente mercado de trabalho, que busca mão-de-obra especializada com alto nível de capacitação técnica. Ocorre, assim, a proliferação de subempregos e empregos informais com baixa remuneração.

As transformações sociais contemporâneas, ocorridas no mundo da produção e do trabalho, ao produzir uma crescente precarização da atividade remunerada e elevados índices de desemprego, expulsaram milhares de trabalhadores para o mercado informal na década de 1990, na região [do Vale do Paraíba], gerando o conseqüente crescimento da economia informal [...] (LOPES, 2010, p. 35).

Em 2010, no município de São José dos Campos, segundo a Fundação do Sistema Estadual de Análises de Dados (SEADE) (s.d.), havia cerca de 5,77% de famílias com renda per capita de até 1/4 do salário mínimo<sup>9</sup> e para 15,59% de famílias a renda era de até meio salário mínimo. Ressaltamos que a Secretaria de Desenvolvimento Social adota a per capita de meio salário mínimo como recorte para inserção em programas sociais.

Dessa forma, o município apresenta contrastes sociais e econômicos. De um lado, parte da população bem empregada que subsidia uma economia forte, destacando a cidade no Estado como sendo a segunda em arrecadação no ano de 2010. De outro, apresenta um significativo contingente de subempregados que juntamente com os desempregados constituem as famílias pobres, usuárias dos serviços socioassistenciais no município com os quais realizamos esta pesquisa.

#### **1.4 Relevância do estudo**

Esta pesquisa é relevante no sentido de contribuir para gerar conhecimento, segundo a percepção dos usuários, de um tema que está em voga na atualidade, particularmente na política de assistência social, que é a importância da família no processo de promoção do protagonismo e a autonomia do indivíduo. Propusemos

---

<sup>9</sup> Valor do salário mínimo em 2010: R\$ 510,00.

compreender a relação que estes sujeitos estabelecem com os serviços socioassistenciais, especialmente os programas de geração de renda propostos pela política de atendimento da assistência social no município de São José dos Campos, na perspectiva do SUAS que visa redesenhar a forma de atendimento e pretende romper com o clientelismo e assistencialismo que ainda marcam a assistência social. O Estado, nesse novo formato, tem a primazia, no âmbito da formulação de políticas públicas de proteção social autônomas, descentralizadas e participativas, no sentido de intervir nas realidades sociais indesejáveis que reproduzem as vulnerabilidades, ou seja, prover os direitos socioassistenciais e a conquista da cidadania.

A gestão da PNAS nas três esferas de governo exige como condições essenciais à participação e ao controle social, porém, ainda é bastante recente no país o processo de participação, especialmente no que diz respeito à fiscalização e à visão de direitos dos usuários dos serviços socioassistenciais. Em 2005 foi realizada a V Conferência Nacional de Assistência Social onde foi apresentado o resultado da pesquisa, *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Destacamos o item “c” referente aos direitos dos usuários:

[...] c) direito do usuário dos serviços socioassistenciais em ter reconhecido e exercido seu direito como cidadão: ter reconhecimento de seus direitos e responsabilidades; ter reconhecida a importância da sua intervenção na vida pública e no acesso e oportunidades para o exercício protagonismo e da cidadania; ter possibilidade de avaliar o serviço recebido, contando com espaço de escuta para expressar sua opinião; ter acesso ao registro dos seus dados se assim o desejar; receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial; ter acesso à participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais e organizações comunitárias. [...] (BRASIL, 2005, ANEXO II).

Consideramos que é um dos desafios da PNAS “a criação de mecanismos que garantam a participação dos usuários nos Conselhos e Fóruns enquanto sujeitos e não mais como sub-representados” (BRASIL, 2004, p. 59). Nesse sentido, acreditamos que essa pesquisa conseguiu apresentar alguns aspectos contraditórios, no que diz respeito ao olhar dos usuários pelo viés do direito e ao que a política de assistência social preconiza. Também explica as dificuldades que estes encontram para, efetivamente, desenvolverem a consciência de que a participação social pode garantir seus direitos.

## 1.5 Organização do Trabalho

Apresentamos os nossos resultados de forma que o leitor perceba com clareza os nossos objetivos e assim, dividimos essa dissertação em três capítulos da seguinte forma:

Este primeiro capítulo, “Introdução”, apresentou o tema, o problema, o objetivo geral que buscou investigar se os usuários dos serviços e programas socioassistenciais oferecidos pela política de assistência social no município, perceberam, tanto a implantação do novo modelo de assistência social, como também as mudanças geradas por ele e os objetivos específicos; aqui também se apresentou a delimitação e a relevância do estudo.

No segundo capítulo, “Desenvolvimento”, apresentamos as seguintes seções: a “Revisão de Literatura”, que aborda os fatos preponderantes sobre as políticas públicas e sociais no ocidente – originada para minimizar o conflito entre capital e trabalho – e as políticas sociais no âmbito da assistência social no Brasil até a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Abordamos também a assistência social no seu aspecto de proteção social e a participação do Estado e da sociedade civil como protagonistas dessas ações.

A seção “Proposição”, fala da proposta de investigar se os usuários dos serviços e programas socioassistenciais oferecidos pela política de assistência social de São José dos Campos perceberam, tanto a implantação do novo modelo de assistência social, como as mudanças por ele geradas.

Na seção “Método” apresentamos os procedimentos adotados ao longo da pesquisa. Empregamos a abordagem qualitativa, que nos possibilitou compreender os significados dos discursos dos nossos sujeitos, levando em conta o nosso objetivo. Utilizamos como procedimentos de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada. Os sujeitos eleitos para a realização dessa pesquisa são sete indivíduos, cujas famílias, são atendidas pelos serviços socioassistenciais no município: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro Especializado de Assistência Social (CREAS). Residem na periferia em conjuntos habitacionais e foram contemplados pelo

Programa Habitacional da prefeitura em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Consideramos importante também, entrevistar assistentes sociais que atuam na política de assistência social do município, lembrando que o profissional de serviço social é responsável, também, pela defesa de direitos de maneira geral, além de propiciar, através da socialização fundamentada em valores emancipatórios, a construção de uma sociedade mais justa. Construímos três eixos que nortearam o procedimento de análise dos dados que foram elaborados a partir das narrativas coletadas e que estão dispostos no parágrafo seguinte.

Finalizamos este capítulo apresentando a seção “Resultados e Discussão” que dividimos em três subseções:

- “Caracterização da Amostra”, onde apresentamos os sujeitos de nossa pesquisa, os usuários dos serviços socioassistenciais, através do delineamento dos perfis e um breve relato de suas histórias de vida. Mostramos também o perfil das assistentes sociais, no entanto, com informações pouco profundas, por tratar-se de dados secundários, mas, fundamentais para cotejarmos os resultados obtidos;
- “Eixos Estruturantes” que são: 1º) a participação dos usuários da Assistência Social nos espaços legítimos de discussão sobre a política de Assistência Social; 2º) a visão do usuário da Assistência Social em relação aos serviços e a sua condição de sujeito de direito; e 3º) a percepção dos usuários quanto às mudanças ocorridas nos serviços socioassistenciais nos últimos anos. E
- “Assistência Social como Direito: Historicidade e Contradição”, que traz a discussão e análise dos resultados obtidos sobre o olhar e a percepção do usuário da assistência social em relação aos serviços socioassistenciais, com vistas à nova política de assistência social na perspectiva do SUAS.

No terceiro e último capítulo, “Considerações Finais”, apresentamos a nossa intenção de contribuir para um maior esclarecimento sobre o perfil, visão, limitações e avanços dos usuários e a sua relação com a política de assistência social.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Revisão da Literatura

#### *2.1.1 Políticas Públicas e o Sistema Capitalista*

Percorrendo a história do mundo ocidental não se pode precisar o período exato do surgimento das políticas públicas, mas segundo Behring e Boschetti (2011), como processo social elas começam a ser idealizadas no século XIX, particularmente nos países da Europa, onde são criadas as primeiras legislações e providências visando à proteção social.

As políticas públicas surgem através da organização e mobilização da classe trabalhadora, que reage à exploração de seu trabalho provocando o Estado a intervir de forma que apresente respostas e estratégias às sequelas que surgem pelos conflitos e choques decorrentes do modo de produção capitalista que na época provocou o empobrecimento maciço dos primeiros trabalhadores que se concentravam nas zonas industriais.

A questão social originada nesse processo está intimamente vinculada à consolidação do capitalismo, e segundo Martinelli:

[...] O capitalismo, em sua marcha expansionista, no período compreendido entre o século XVII e XIX, transitando de sua fase mercantil para a fase industrial mudara a face da sociedade europeia. Vivamente impulsionado pela Revolução Industrial, alterara o processo de produção já a partir do terço final do século XVIII, impondo também expressivas modificações às relações sociais que giravam em torno dele. Ao atingir sua maturidade durante o século XIX, havia dilacerado a antiga malha social, produzindo uma nova sociedade, que trazia na cisão e na ruptura o seu sinal distintivo. A sociedade europeia do final do século XIX era a do capitalismo constituído, abrigando a burguesia e o proletariado como classes sociais antagônicas, além de abrigar um grande contingente de pobres produzidos pela própria acumulação capitalista (MARTINELLI, 2010, p. 139).

A acumulação capitalista de acordo com a teoria de Marx, conforme analisa Oliveira e Quintaneiro (2003, p. 47), se dá da seguinte forma: “em função das

relações sociais de produção capitalista, o valor que é produzido durante o tempo de trabalho excedente ou não-pago é apropriado pela burguesia [...] e passa a integrar o próprio capital, possibilitando a acumulação crescente”. O tempo trabalhado é superior ao que o trabalhador recebe, gerando valor não para ele, mas para o proprietário do capital. O modo de produção de acumulação representa a exploração da força de trabalho pelo capital gerando a mais-valia. A condição de alienação do trabalhador o impede de perceber esse processo.

Com ações organizadas, os trabalhadores reivindicam atendimento da esfera pública, no sentido de que intervenha na melhoria de vida da classe proletária, fazendo com que as desigualdades sejam reconhecidas, criando mecanismos institucionais por meio de ações do Estado. Configuram-se, então, as políticas públicas nas sociedades industriais, viabilizando as condições mínimas e necessárias de sobrevivência numa sociedade burguesa. Quanto ao trabalhador, o seu avanço está intrinsecamente relacionado ao avanço das forças de produção do capital, que evoluem à medida de sua capacidade de exploração.

Para Yazbek (2012), as políticas sociais expressam as relações, os conflitos e as contradições que dão origem à desigualdade estrutural do capitalismo pela disputa da riqueza socialmente construída, surgindo, desta forma, para atender às mazelas oriundas desse processo. As políticas sociais públicas são, portanto, a intervenção estatal frente às expressões da questão social, instalada a partir do confronto de interesses de grupos e classes sociais. Conclui-se, então, que a política social está intrinsecamente ligada às lutas sociais, e que o Estado deve intervir e assumir as reivindicações da população no sentido de minimizar os efeitos dessa relação antagônica entre o capital e o trabalho. As políticas sociais, como afirma Pianna (2009, p. 24),

ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumentos de garantia da riqueza ou dos direitos do cidadão.

É importante salientar que para se entender a construção da concepção de direitos por meio das políticas sociais é necessário retroceder na história até a Inglaterra, entre os séculos XVII e XVIII, quando a concepção de homem detentor de

direitos naturais surgiu na luta político-religiosa pelo poder. Segundo Couto (2010, p. 38), “desses direitos, reconhecidos como individuais, eram portadores os homens livres e autônomos, e deviam ser exercidos contra o poder do Estado, sendo produto de uma sociedade conformada pelo ideário liberal”.

O modelo liberal, conforme Behring e Boschetti (2011), tem como foco a não-intervenção do Estado em relação às adversidades vivenciadas pelos indivíduos. Tem a sua centralidade no individualismo. Na economia, um dos principais teóricos do liberalismo foi Adam Smith, que reinterpreto as ideias de Locke segundo o qual o jogo econômico era regido pela lei da oferta e da procura. Dentro dessa lógica, ninguém, particularmente o Estado, deve interferir no mercado, onde vigora uma competição em que os mais capazes obterão melhores resultados, evidenciando uma sociedade fundada no mérito de cada um.

A ideia central do liberalismo econômico é a defesa da independência da economia de qualquer interferência advinda de outros meios, opondo-se ao intervencionismo do Estado e a demais medidas restritivas e protecionistas defendidas pelo mercantilismo. Ainda segundo essa doutrina econômica, o foco recai na liberdade de iniciativa econômica, na livre circulação da riqueza, na valorização do trabalho e na economia de mercado, o que Behring e Boschetti (2011, p. 56), embasadas em Loke, ressaltam como “a mão invisível do mercado livre, que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum”. O liberalismo vai se enfraquecendo no final do século XIX e início do XX em decorrência do crescimento do movimento operário, o que resulta na ocupação de importantes espaços políticos, reconhecendo direitos de cidadania, políticos e sociais, acarretando mudanças no modo de produção, desafiando o Estado a ter maior participação na vida dos indivíduos.

Naquele momento, então, o engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915) desenvolveu métodos de modernização dos processos de trabalho na indústria, cujo sistema é a organização e divisão das tarefas na área de produção a fim de se obter o máximo de produtividade e eficiência consumindo o mínimo de tempo e de movimento, “o ideário taylorista se elabora como um instrumento de racionalidade e difusão de métodos de estudo e de treinamento

científico. O controle de tempos e movimentos é justificado como fornecedor de economia de gestos e aumento de produtividade” (HELOANI, 2002, p. 17).

Esse processo se apresenta como instrumento de dominação de classe por meio da tentativa de modelização da subjetividade, da percepção do trabalhador, e do discurso da cooperação entre o capital e o trabalho, levando o operário, através do estímulo da ambição individual pelo incentivo do salário, a desejar aumentar concorrencialmente a sua produção (HELOANI, 2002).

O taylorismo se consolidou durante os anos de 1920 nos Estados Unidos. Heloani (2002, p. 36) ressalta que o modelo de Taylor foi marcado pela introdução de novas tecnologias na área de produção com “máquina ferramenta semiautomatizadas que podiam ser operadas por trabalhadores semiespecializados após poucos dias de treinamento”. O modelo de Taylor, apresentado em ‘Os Princípios da Administração Científica’, publicado em 1911, tornou-se uma importante referência e descreve, segundo Harvey (2011, p. 121), “como a produtividade do trabalho podia ser radicalmente aumentada através da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento”.

Ainda na década de 1920, nos Estados Unidos Henry Ford apresentava como proposta manter e assegurar o crescimento do consumo e a melhoria nas condições de vida do trabalhador, a introdução de esteiras rolantes na linha de produção, acabando com o deslocamento do operário no interior da fábrica, obtendo ganho de tempo, maior produção, e a generalização do consumo em massa. Segundo Heloani (2002, p. 54), ele se caracteriza como “a generalização de consumo em massa para o conjunto da economia. A reprodução da força de trabalho se transformaria em parte integral da reprodução do capital.”

Ford afirmava que um novo tipo de sociedade poderia ser construído com base no poder do corporativismo, por meio de um projeto de gestão da economia que propiciasse o aumento do poder aquisitivo dos operários com o repasse aos seus salários conforme o aumento da produção (HARVEY, 2011). Era necessário, portanto, disciplinar o trabalhador para que este, com a operação adequada da linha

de montagem, gerasse alta produtividade e, conseqüentemente, possibilidade de consumo em massa. O trabalhador precisa ser orientado a gastar adequadamente o seu salário. Para tanto,

[...] em 1916, Ford enviou um exército de assistentes sociais aos lares dos seus trabalhadores “privilegiados” (em larga medida imigrantes) para ter certeza de que o “novo homem” de capacidade de consumo prudente (isto é, não alcoólico) e “racional” para corresponder às necessidades e expectativas da corporação. A experiência não durou muito tempo, mas a sua própria existência foi um sinal presciente dos profundos problemas sociais, psicológicos e políticos que o fordismo iria trazer (HARVEY, 2011, p. 122).

Observa-se, assim, o caráter contraditório presente na consolidação da Assistência Social no capitalismo: é, ao mesmo tempo, fruto das lutas da classe operária e instrumento moral da dominação socioeconômica exercida pelo capital. Uma expressão dessa contradição é o fato de que com a crise econômica instalada nos anos de 1920-1921 e a hiperinflação, sobretudo na Europa, teve início fortes conflitos de classe e a resistência dos trabalhadores em aderir plenamente às propostas de disciplinamento e dominação (HELOANI, 2002).

O início dos anos 1930 é marcado por um cenário propício para que o taylorismo e o fordismo tivessem cada vez mais intensificadas a sua propagação, como a crise de 1929 nos Estados Unidos, o nazifascismo, e o início da Segunda Guerra Mundial. Com isso, são adotadas propostas a fim de suprir a necessidade de circulação do capital e manter o sistema.

Surge o Estado-Providência, que Heloani (2002, p. 54) considera que “complementaria o modelo fordista como instrumento que alargaria e garantiria a continuidade do consumo sob várias formas: seguro-desemprego, assistência médica, educação, melhorias urbanas, etc.”. Essa proposta de intervenção, com a intenção de enfrentar as desigualdades sociais, surgiu nos Estados Unidos em 1933 com o *New Deal*, nome dado a uma série de programas implantados pelo governo de Roosevelt em parceria com a iniciativa privada, voltados para recuperar a economia e atuar efetivamente contra a pobreza.

Nesse contexto conturbado se daria o desenvolvimento da Assistência Social intrinsecamente relacionada às políticas de bem-estar social (*Welfare State*) que são

implantadas com base na proteção corporativa de associados e na oferta de seguros sociais. As ações desenvolvidas pelo assistente social nesta fase eram, sobretudo, voltadas à caridade e ao trabalho voluntário realizado por mulheres de classe social elevada.

No período subsequente ao final da Segunda Guerra Mundial (1945) o fordismo alcançou a sua maturidade. No entanto, como afirma Heloani (2002), aquela época foi marcada por grande agitação. Houve naquele período greves que reivindicavam a redução da jornada de trabalho, especialmente focando uma possível solução para a redução do desemprego que crescia ostensivamente. O crescimento do desemprego decorria, naquele período, da “terceira revolução tecnológica, com a introdução da microeletrônica, e, sobretudo, a derrota histórica do movimento operário, ensejada com o fascismo e a guerra [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 89). As autoras ressaltam ainda que o emprego dessas novas tecnologias produz a concorrência de produtividade em escala mundial. O avanço desse processo culminou com o desemprego estrutural e sem possibilidade de retorno. Os sindicatos perderam a força de negociação, pois, sofreram ataques dos capitalistas e do Estado. Porém, devido ao desenvolvimento pleno da economia, ocorreu a aprovação de diversas legislações sociais e dessa forma propiciou-se a expansão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Por outro lado, o empregador passou a negociar diretamente com o trabalhador de forma individualizada. “Houve naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acessos ao consumo e ao lazer [...], bem como uma sensação de estabilidade no emprego [...]” (BHERING; BOSCHETTI, 2011, p. 89).

No final da década de 1960 ocorreu a diminuição da intervenção estatal visando o início do projeto de modernidade dos serviços públicos e o emprego de serviços privados anunciados como mais eficientes e baratos na esfera dos direitos sociais. Essa crise desencadeou o desmoronamento do método econômico que balizava a regulação da economia, colocando em xeque o modelo keynesiano-fordista. Como resposta ao esgotamento desse modelo econômico, e para defrontar a nova crise mundial do capital, foi necessário redirecionar o Estado em relação ao

seu papel social que, segundo Heloani (2002), manteve o seu poderio militar e a capacidade de gerar contratos com a iniciativa privada. O fordismo também enfrentava, desde meados dos anos 1960, alguns problemas sérios, já que os países castigados pela guerra nesse momento estão recuperados, especialmente os da Europa Ocidental e Japão, obrigando os Estados Unidos a explorarem outros mercados para exportação.

Até o início de 1970 o capitalismo foi representado pelas políticas econômicas fundamentadas por Keynes, pelos avanços tecnológicos desenvolvidos no período entre guerras, pelo emprego da estrutura produtiva baseada no fordismo e pelo controle social estabelecido pelo *Welfare State*, que contribuíram significativamente no processo de acumulação capitalista, época denominada “anos de ouro”. O sistema de proteção, nesse período foi criado a partir da proposta do Estado que promoveu a redução do desemprego, além da garantia de direitos sociais. Para Silva et al. (2011, p. 67) a intervenção estatal “estava fundamentada no desenvolvimento pleno da economia, o que permitia o investimento por parte do Estado em sistemas de políticas sociais.”

A recessão de 1973, instalada com a crise do petróleo e a alta taxa de inflação, abalou substancialmente o modelo fordista. Os anos de 1980 se consolidam, segundo Heloani (2002, p. 96), com a estruturação do pós-fordismo (o que hoje conhecemos como toyotismo), cujo modelo propõe mudanças sugerindo que a empresa seja “altamente competitiva e flexível, sendo necessário desenvolver a ‘iniciativa’, a ‘atividade cognitiva’, ‘a capacidade de raciocínio lógico’ e o ‘potencial de criação’ para possibilitar respostas imediatas por parte de seus funcionários”. O autor destaca também que esse modelo prevê o maior envolvimento dos trabalhadores no processo produtivo e o acesso a novas tecnologias que sejam mais eficientes e flexíveis para as formas de produção, em detrimento do padrão rígido do modelo fordista.

O que ocorre no modelo toyotista de produção era a disputa entre os trabalhadores por melhores índices de produtividade, o que se transformou em uma questão de relevante importância, especialmente na criação de novas formas de gestão da produção, pois “[...] tentou-se harmonizar um maior grau de autonomia

dos trabalhadores para organizar um setor de produção, com o desenvolvimento de mecanismos de controle mais sutis, que visavam difundir a dependência ou a incapacidade do trabalho em relação ao capital [...]” (HELOANI, 2002, p. 93).

O autor ressalta que, conseqüentemente, a lógica do mercado prossegue, aumentando os lucros e a exploração do trabalhador, a partir da introjeção de normas e regras da empresa, ou seja, a expropriação capitalista passa a ser exercida cada vez mais através da gestão da subjetividade da classe trabalhadora. O trabalho, a partir dos anos de 1990, vem sofrendo um processo de reestruturação, atingindo de forma diferenciada vários setores da economia, expandindo-se muito além da esfera industrial, com a modificação da estrutura organizacional das empresas e a flexibilização dos salários e empregos.

Em contraposição ao ideário liberal e neoliberal, o Estado nunca deixou de atender aos interesses da classe dominante e, por isso, até hoje as políticas sociais vêm atendendo às necessidades do capital como parte da estratégia de gestão da percepção do trabalhador, apresentando-se como oferta de um benefício que deveria ser retribuído com a adesão às propostas de organização capitalista das forças produtivas. A ambigüidade inerente a essa situação, que gera descontentamento de ambos os lados, configura-se como um terreno fértil de luta entre as classes, e a tradição marxista enfatiza ser esse o significado da política social na dinâmica da produção e reprodução das relações sociais.

### *2.1.2 As Políticas Sociais no Âmbito da Assistência Social no Brasil*

O desenvolvimento das políticas sociais como vimos sumariamente e, conforme enfatizam Behring e Boschetti (2011), “esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento dos trabalhadores [...]”. Para compreendermos o processo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil apresentaremos uma breve trajetória histórica, evidenciando alguns fatos marcantes do Estado brasileiro, associados às tendências reformistas e às lutas dos trabalhadores, que contribuíram com esse processo.

O período decorrido no Brasil entre os anos de 1500 a 1822 foi a época da colonização e exploração dos produtos nativos encontrados nas novas terras, seguido pelo emprego da mão de obra escrava (de índios e negros) para a exploração da economia agroexportadora, até a independência em 1822. Não se observava nenhum padrão de cidadania, direitos civis, políticos e sociais em relação à parte da população que exercia o trabalho escravo no País. O Estado não tinha um poder central e tão poucas políticas sociais públicas. Couto (2010, p. 77) ressalta que “o trabalho escravo, somado ao processo político de dependência da colônia brasileira a Portugal, é fundamentalmente uma das características marcantes da sociedade brasileira presente ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII.” A assistência social neste período era realizada por instituições religiosas. Após a Independência (1822 a 1888) o sistema de escravidão foi mantido, constituindo um limite para o avanço dos direitos e da cidadania e também um momento de luta pela sobrevivência.

No ano de 1891, a Igreja Católica publicou a *Rerum Novarum* pelo papa Leão XIII, que segundo Lima (1987, p. 24), alertava “os cristãos para as injustiças sociais e a exploração dos operários na época”. Os trabalhadores são submetidos a longas jornadas em condições precárias de trabalho e com baixos salários.

Nesse momento histórico vivenciamos a gênese da questão social<sup>10</sup> na sociedade burguesa e conforme Iamamoto,

[...] deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É inseparável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais (IAMAMOTO, 2008, 156).

Entendemos, portanto, que a questão social é indissociável da sociedade capitalista e, particularmente, do formato assumido pelo trabalho e pelo Estado na expansão do capital.

---

<sup>10</sup> Questão social entendida como expressão do “processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO, 2011, p. 77).

A questão social também se tornou uma preocupação da Igreja Católica, a encíclica *Rerum Novarum*, além de denunciar a questão social, também criticava os princípios do liberalismo (lei do mercado) apresentando uma proposta de humanismo cristão, negando, desse modo, o capitalismo e o comunismo materialista. No entanto, Lima (1987) enfatiza que naquele período a ação social da Igreja no Brasil, se limitava às obras beneficentes realizadas pelas suas instituições e se mantinha afastada dos reais problemas dos operários. Contudo, houve reação à acomodação da Igreja em relação ao cenário de lutas. Um dos opositores foi o padre Julio Maria (1900), que desafiou a Igreja a se envolver nos problemas sociais, de forma que esta saísse do mundo de contemplação de seus templos e fosse ao encontro da realidade, que no momento estava saturada de problemas políticos e sociais (LIMA, 1987). Mas, face ao intenso movimento de trabalhadores, com greves e movimentos de anarquistas, comunistas e socialistas, especialmente em toda a Europa, a Igreja no Brasil sente-se incomodada e se posiciona contrária a esses movimentos que tendiam a se firmar também no Brasil.

Nos anos 1920, a Igreja Católica, segundo Lima (1987), se organizou para uma ação mais decisiva e divulgou a sua proposta política estruturando a *Doutrina Social da Igreja*. Essa proposta, segundo Lima (1987) previa a organização e o envolvimento do movimento laico (leigos), principalmente pelo laicato jovem com a Ação Social Católica que coordenava os grupos dos jovens católicos. Havia também o movimento de operários nas cidades industrializadas através dos Círculos Operários. Nessa mesma época, foi instituído o Partido Democrata Cristão (PDC) liderado por integralistas católicos, destacando a participação de assistentes sociais como José Pinheiro Cortez e Helena Iraci Junqueira.

Foram várias as conquistas nessa fase, tanto sociais quanto políticas. Logo após a Revolução de 1930 intensificaram-se as ações do laicato masculino dando origem a fundação da Universidade Católica, que tinham como principal objetivo “[...] preparar uma elite intelectual cristã, base do humanismo cristão, dado reconhecer que o avanço da ciência e da técnica estava exercendo um fascínio contrário aos princípios da fé” (LIMA, 1987, p. 35).

O poder político no Brasil nesta época (1930) estava centrado nos coronéis, que mantinham o controle do voto da população em seu curral eleitoral. Esse fenômeno, observado no interior do Brasil, é denominado coronelismo<sup>11</sup>, e suas características são, segundo Leal (2012, p. 44) “entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”. Os direitos políticos eram limitados e controlados. Os direitos sociais, praticamente não existiam e a sociedade não compreendia a pobreza como sequela da questão social. Os pobres eram tratados como caso de polícia e repreendidos.

A assistência social se mantinha estigmatizada como sendo de ajuda aos pobres, cujas ações paternalistas e conservadoras têm caráter de benesse, de forma que era reforçada a condição de favorecido e necessitado ao usuário dos serviços socioassistenciais. Essa prática exhibe forte influência da doutrina social desenvolvida pela Igreja Católica, além de servir aos interesses da burguesia durante muito tempo. Assim, a assistência social confundia-se com caridade e ajuda aos pobres e aos necessitados.

Martinelli (2010) ressalta que a prática da assistência social no Brasil tinha como função social e ideológica tentar reprimir a organização da classe trabalhadora, no sentido de evitar os conflitos e de ter o controle sobre a pobreza e a miséria.

Era para criar tais ‘bases de sustentação’, capazes de garantir a irreversibilidade do capitalismo, que a burguesia desejava utilizar a prática social dos filantropos, dentre outras estratégias. Utilizando-se da facilidade do acesso desses agentes à família operária, a classe dominante pretendia transformá-la em um expressivo veículo de sujeição do trabalhador às exigências da sociedade burguesa constituída em um instrumento de desmobilização de suas reivindicações coletivas (MARTINELLI, 2010, p. 65).

A proteção social que deveria contribuir para o bem-estar mínimo, especialmente para os trabalhadores que estavam fora do sistema formal de

---

<sup>11</sup> “O elemento primário desse tipo de liderança é o ‘coronel’, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras” (LEAL, 2012, p. 45 - grifo do autor)

trabalho e deveria ser responsabilidade do Estado, foi atribuída a instituições sociais existentes.

Assim, o conceito de amparo, ajuda e benemerência é que direcionou a natureza da assistência social no interior do Estado brasileiro. Conseqüentemente, seu aparato institucional, mesmo se propondo firmar e legitimar em um saber técnico apoiado precisamente no Serviço social, não conseguiu se isentar dessas marcas ideológicas (MESTRINER, 2001, p. 288).

Entre os anos 1930 e 1945, no governo de Getúlio Vargas, o acesso aos direitos civis e sociais estava vinculado à situação de trabalho que o indivíduo se encontrava. O sistema político reinante era a ditadura militar, o Estado Novo. As necessidades sociais estavam subordinadas ao projeto de modernização conservadora do Brasil. Essa época se caracterizou pela ampliação dos direitos trabalhistas e sociais com a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que tinham como principal característica, ser controlado pelo Estado.

A assistência social, a partir do final da década de 1930, com vistas de reforçar o processo de reforma do Estado, que precisava responder às pressões de forças sociais, instala no Brasil o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938; a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, cuja primeira presidente foi Darcy Vargas, na época a primeira-dama do Brasil. A LBA permaneceu em atividade até o ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e foi a primeira instituição de assistência social com abrangência nacional. A princípio, se destinava a atender às famílias dos expedicionários brasileiros da Segunda Guerra Mundial. Com o término do conflito (1945), a LBA passou a atender à maternidade e à infância, dando início à política de convênios estatais com instituições sociais, promovendo ações no âmbito da benemerência e da filantropia. Couto (2010) ressalta que as propostas do Estado em relação às políticas sociais visavam, prioritariamente, atender às demandas concernentes ao trabalho urbano-industrial, ou seja, à relação capital e trabalho. Em 1942 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); e, em 1946, o Serviço Social da Indústria (SESI).

De acordo com Iamamoto (2011, p. 31), o Estado mobilizava os programas assistenciais como contraponto, ao proletariado e demais trabalhadores com seu

peso político e capacidade de pressão, “[...] ampliando a base de reconhecimento legal da cidadania, do proletariado e dos direitos sociais daí decorrentes, através de uma legislação social e sindical abundante no período”. Buscava-se, assim, neutralizar possíveis manifestações de oposição, além de obter apoio ao regime e, conforme Iamamoto (2011, p. 83), “despolitizar organizações trabalhistas, na tentativa de privilegiar o trabalho assistencial em lugar da luta político-reivindicatória”.

Entre 1945 e 1964 houve o período chamado nacional-desenvolvimentista e populista quando se vivenciou a ampliação dos direitos civis e políticos. A Constituição de 1946, não só manteve como também garantiu todas as conquistas sociais mencionadas até então. O Estado ampliou a sua atuação pública, criando novos mecanismos de intervenção para garantir a proteção ao trabalhador e a sua família. No entanto, somente os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho gozavam desses direitos, excluindo aqueles que estavam desempregados e ou os que se encontravam fora do mercado formal de trabalho.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1960), o País entrou num período de industrialização impulsionado pelo modelo desenvolvimentista, cuja política econômica tinha a finalidade de garantir o crescimento da produção industrial no Brasil e conseqüente aumento do consumo. Dessa forma, no governo JK havia a intenção de propor ao país o desenvolvimento referente há 50 anos em apenas cinco (Plano de Metas: Energia, Transporte, Alimentação, Indústria de Base, Educação e Construção de Brasília). O governo traçou um plano estratégico de ação que evidenciou que este, pelo viés administrativo era acertado e devidamente operacional, apesar de audacioso. Assim, todo o País compartilhou do sentimento de que havia possibilidades de mudar o Brasil e torná-lo mais moderno e que JK sabia como fazê-lo.

Segundo Antunes (1995, p. 17), esse período de acumulação industrial “desde JK e especialmente durante a ditadura militar, vivenciou amplos movimentos de expansão, com altas taxas de acumulação, entre os quais a fase do ‘milagre econômico’ (1968-1973).” No período da ditadura militar (1964-1985), no entanto, ocorreu a supressão dos direitos civis e políticos e, ao final, a cessação do

desenvolvimento dos direitos sociais devido à crise capitalista que se instalou em decorrência do crescimento das taxas de inflação e do reduzido índice de crescimento. Assim como se deu no período Vargas, os brasileiros experimentaram uma “cidadania regulada”. Houve nesse período a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Em 1970 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), dando acesso e cobertura previdenciária para os trabalhadores rurais.

Os anos 1980, período caracterizado pela transição para o período de redemocratização da sociedade brasileira, acentuou o retorno dos direitos civis e dos direitos políticos. Na área econômica, no entanto, os brasileiros vivenciaram um período de arrocho salarial, culminando com as péssimas condições de vida do trabalhador, atrelada à retração na produção industrial, à queda do PIB e ao aumento astronômico da dívida externa. Do ponto de vista econômico, a América Latina em geral experimentou naqueles anos o que foi chamado de “a década perdida” (BANDEIRA, 2002; LOPES, 2011). Nos primeiros anos de 1980 o país passou por um processo de reestruturação produtiva que significou a reorganização da produção com a redução do número de trabalhadores e o aumento da jornada de trabalho. Nesse momento no Brasil, o fordismo encontrava-se em fase de substituição pelo toyotismo, que se deu com a ampliação das inovações tecnológicas com a implantação da automação industrial, visando à recuperação da economia (ANTUNES, 1995).

No ano de 1988 o país concretizou o avanço dos direitos sociais na área jurídico-formal com a promulgação da Constituição Federal definindo o sistema de seguridade social que passou a ser integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, de forma universal, solidária, democrática e sob a responsabilidade do Estado. Os artigos 203 e 204 inauguram uma nova etapa na trajetória da assistência social no Brasil, pois abriu a possibilidade de romper com a marca assistencialista na execução das políticas públicas de assistência social,

como também com o paradigma da caridade, filantropia e ajuda, voltando-se para o processo de construção da garantia de direitos.

Definiu-se o público-alvo da assistência social e as diretrizes que norteiam a gestão baseadas na descentralização e na participação popular. Os artigos dizem respeito, também, ao financiamento, coordenação e execução das ações nas esferas federal, estadual, e municipal de governo. Essa inovação que se dá com a inclusão da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social se configura como um novo caminho a ser percorrido no campo dos direitos, da universalidade dos direitos e responsabilidade estatal, que supõe a redução e a prevenção das situações de risco e de vulnerabilidade social. Nesse sentido, a Constituição abriu oportunidades de inovação, especialmente ao que se refere à organização e gestão da assistência social, permitindo aos cidadãos acessar mais recursos, bens e serviços sociais que são necessários para a manutenção dos aspectos concernentes à vida social, econômica, cultural e política.

As políticas públicas, aos poucos, e de modo ainda incipiente, passam a ser direcionadas para a realização de direitos, supressão de necessidades e potencialização dos cidadãos, mas isoladamente são incapazes de reverter o quadro de desigualdade socioeconômica característico da economia capitalista. Nesse caso, seria necessária uma alteração concomitante e contundente em outras estruturas do Estado, como por exemplo as reformas política e tributária, visando corrigir distorções e injustiças que afetam exatamente aqueles cidadãos mais vulneráveis. Vieira (2004, p. 59) ressalta que “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”.

Na década de 1990 houve uma nova reestruturação produtiva do capital, que se estabeleceu, conforme Antunes (1995), com o enxugamento e organização do controle social do trabalho, através da flexibilização e a desregulamentação dos direitos sociais. Essas transformações culminaram com o emprego do modelo toyotista que se identifica com a lógica neoliberal e coloca em xeque as conquistas do *Welfare State*. O que ocorre no emprego desse modelo é a disputa entre os trabalhadores por melhores índices de produtividade, o que se transforma numa

questão relevante, especialmente, na criação de novas formas de gestão da produção. Foram anos de mudanças na economia mundial, e o movimento de globalização se firmou, consolidando-se cada vez mais. Santos (2002) descreve assim esse processo:

Os traços principais desta nova economia mundial são as seguintes: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismos transnacionais: o americano, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, o México e a América Latina; o japonês, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o europeu, baseado na União Europeia e nas relações privilegiadas desta com a Europa de Leste e com o Norte de África (SANTOS, 2002 p. 3).

No Brasil, esse período é marcado pela preocupação do governo com o controle da inflação e pelas consequências do aprofundamento das desigualdades sociais. Foram adotadas estratégias, por parte do Estado, visando garantir que os programas sociais atingissem a população mais vulnerável como política de combate à pobreza, foram gerados programas localizados de transferência de renda para famílias pobres. Para que esses direitos fossem efetivamente afiançados e regulamentados necessitava-se de uma lei complementar, uma lei própria, o que ocorreu somente em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que consolida a lógica do direito, a partir da qual se tornou possível trabalhar alguns conceitos importantes na transição da lógica da ajuda para a do direito.

A LOAS, então, redefiniu a assistência social e deu prioridade à luta pela superação da exclusão social, para garantir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. A Carta Magna de 1988 consolidou e apresentou mudanças tanto na estruturação como nos conceitos da assistência social, estabelecendo os serviços, benefícios, programas e projetos, visando ao enfrentamento da exclusão social. Lopes, (2010, p. 22) enfatiza que “[...] a concepção de exclusão social costuma ser relacionada com um plano de casualidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza [...]”. Assim, esse período é marcado pela preocupação de controlar a inflação e as desigualdades

sociais. São adotadas estratégias, por parte do Estado, visando garantir que os programas sociais atingissem a população mais vulnerável e especificamente como políticas de combate à pobreza e são gerados os programas de transferência de renda. Segundo Yazbek (2008, p. 14) “[...] no caso brasileiro, a ideia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder à articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres”.

Determinou-se como condição para a transferência de recursos a criação e o funcionamento de Conselhos, Fundo, Plano e Órgão Gestor nas esferas de governo municipal, estadual e federal. Estabeleceu, também, princípios e diretrizes da assistência social como primazia do Estado na condução das políticas que direcionam as ações assistenciais nas três esferas de governo.

Nesta mesma época se inicia a reforma da Previdência e na área da assistência social foi criada em 1995, por Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária, programa que substituiu a LBA, sendo presidida pela então primeira-dama, Ruth Cardoso. Esse programa foi extinto em dezembro de 2002 e substituído pelo Programa Fome Zero em janeiro de 2003, lembrando que estes programas serão melhor discutidos na sessão a seguir.

Resumidamente, a política social no Brasil percorre três períodos históricos distintos: o primeiro, dos anos 1930 até o início dos anos 1960. Nesse período as políticas públicas introduzidas foram destinadas para atender às necessidades do trabalhador inserido no mercado formal, enfatizando uma cidadania regulada, ou seja, atendendo às exigências do mercado de trabalho. Esse momento foi marcado também pela transição do modelo agroexportador para um modelo industrial com o deslocamento da população do campo para as cidades.

O segundo, de 1964 a 1988 foi o período da implantação da ditadura no Brasil com retrocesso em relação à defesa de direitos devido à repressão do Estado, cujas ações sociais tinham caráter conservador e assistencialista. Esse sistema durou até março de 1985 com o surgimento da Nova República.

O terceiro período se inicia com a aprovação da Constituição de 1988 que define a Assistência Social como política pública e em 1993 há a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social fatos de grande relevância para a Assistência Social no Brasil. Esses períodos possibilitaram tímidos avanços dos direitos sociais, mas ainda precisam ser de fato efetivados. No entanto, a assistência social, com os programas de proteção social, sem dúvida, se expandiu nos últimos anos.

Contudo, o que se constata é que as transformações sociais resultantes da reestruturação produtiva do capital, nos anos 1990 descortinaram um cenário de Estado mínimo, que por um lado reconheceu os direitos sociais como constitucionalmente universais, mas por outro restringiu suas políticas no contexto de ajustamento à nova ordem capitalista internacional, preconizando a focalização e privatização dos serviços sociais, como enfatiza Yazbek (2012).

Cada vez mais, a responsabilidade social do Estado vem sendo transferida para o Terceiro Setor. Parece que o Estado tem assumido a ‘refilantropização’ da sociedade civil, desenvolvendo práticas benemerentes como respostas às sequelas da questão social. Trata-se de uma ação deliberada com um sentido bem claro como salienta Montaño (2010, p. 241):

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não é por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões *econômicas*: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo para isto é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades, e por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (grifos do autor).

Na contramão das conquistas da Constituição de 1988, e como alternativa frente à crise econômica internacional, tem-se o emprego do modelo neoliberal, que promoveu o desmonte dos sistemas de proteção social nos países do capitalismo central e também nos periféricos, chamados de terceiro mundo.

[...] o neoliberalismo visa à reconstituição do mercado, reduzindo ou até eliminando a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. [...] é a passagem do fundamento da legitimação das *lógicas democráticas* (particularmente no âmbito estatal) para as *lógicas da sociedade civil e do mercado* (MONTAÑO 2010, p. 188 - grifos do autor).

Percebemos então a configuração de um novo perfil para a questão social no Brasil, que provoca a vulnerabilidade do trabalho, retração dos investimentos públicos na área social, além da subordinação das políticas sociais em relação às políticas econômicas e a restrição dos gastos públicos efetivada especialmente com os processos de privatização de empresas públicas. Consequentemente, o resultado da política de ajuste neoliberal brasileira provocou o aumento das desigualdades sociais e de renda.

A assistência social e a filantropia continuam a manter estreitas relações e as intervenções do Estado ocorrem de maneira a implantar mecanismos reguladores da vida do trabalhador, ações que estigmatizavam e humilhavam quem delas necessitassem. O assistencialismo mostrava-se, segundo Sposati (2010, p.85) “necessário à manutenção das práticas políticas de relação do governo com as populações despossuídas”. A marca do “primeiro damismo” também é visível na prática assistencial, na qual o usuário da assistência social é assistido em suas carências por ações filantrópicas, paternalistas e assistencialistas, que subordinam aquele que recebe a doação. Essa situação transgride a garantia dos direitos sociais e da cidadania.

É fundamental compreender que a assistência social deveria existir para suprir as necessidades geradas pelo sistema capitalista, o que significa afirmar as diferenças entre as classes sociais em um espaço contraditório. Cabe lembrar ainda que a assistência social, enquanto política pública, precisaria se diferenciar do assistencialismo, pois objetiva atuar de forma ampla, abrangendo as necessidades de reprodução e de organização social dos que dela necessitam, os excluídos; enquanto a prática assistencialista se dá por meio de ações paternalistas e/ou clientelistas como forma de barganhar interesses.

Assim configurada o contexto da negação de direitos, é promulgada em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>12</sup>, que vem consolidar a assistência social como uma dimensão do direito social e a primazia da responsabilidade das políticas públicas para o Estado. Ao ser aprovada esta lei, a assistência social sinaliza a sua superação como assistencialismo e filantropia para a sua afirmação como política pública. A garantia dos “mínimos sociais” preconizado pela LOAS é a forma pela qual busca contrapor-se às ideias neoliberais que defendem a redução da responsabilização do Estado frente às sequelas das questões sociais e da mercantilização dos serviços sociais de forma a conter o processo de agravamento e emaranhamento da miséria no Brasil.

A despeito de todas as várias transformações no âmbito da assistência social, particularmente no tocante a sua organização como direito formalmente constituído, havia a necessidade da regulação de um sistema unificado que possibilitasse a articulação dos serviços e a universalização do acesso. Desse modo, as reflexões e as novas propostas de redefinição para a política de assistência social se constituíram como base para a organização do Sistema Único de Assistência Social, que surgiu após dez anos da aprovação da LOAS, em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social. A proposta da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) propunha como desafios a efetivação dos direitos sociais e o resgate da cidadania dos brasileiros que dela necessitassem.

Essa nova legislação é notadamente um avanço no modelo de gestão da política de assistência social que aponta para a ruptura do modelo assistencialista baseado na benemerência e na filantropia e afirma-se como política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos que necessitem da assistência social. No entanto, resta ainda hoje uma distância considerável entre a letra e a lei e as práticas concretas. Até agora, são raras as exceções dentro do quadro de experiências extremamente diversificadas produzidas pela gestão descentralizada das ações preconizadas pela LOAS e pelo SUAS.

---

<sup>12</sup> Lei Orgânica da Assistência Social, Capítulo I: “Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993 p. 7).

### *2.1.3 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) consolida um sistema descentralizado e participativo da assistência social com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. Sua normatização se dá com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). A política e a organização da assistência social definem as bases para o novo modelo de gestão da política pública de assistência social, de caráter não contributivo, que se destina àqueles que necessitam dos serviços e benefícios oferecidos. Desse modo tornou-se possível a retomada do movimento reformador, que materializou a assistência social como política pública no campo dos direitos sociais.

É necessário enfatizar que, para se chegar até o modelo atual, a assistência social muitas vezes percorreu um caminho permeado de ações desarticuladas com as demais políticas públicas, o que gerou ineficiência no processo da garantia de direitos reforçando o legado da assistência social sob o amparo da filantropia. Por outro lado, nas últimas décadas os trabalhadores brasileiros passaram a somar perdas decorrentes da reestruturação do capital, que têm se consolidado na vulnerabilização do trabalho, expondo a classe trabalhadora a grandes transformações sociais. Há, portanto, a necessidade de ações voltadas para o enfrentamento dessa nova ordem social, que apresenta um novo perfil para a questão social no país, na medida em que:

[...] se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal (COUTO et al., 2011c, p. 37).

A assistência social, com o compromisso de consolidar a Carta Constitucional, que reconhece os direitos e responsabiliza o Estado a gestar propostas para o enfrentamento da questão da pobreza e da desigualdade social, tem procurado minimizar os impactos gerados pela política econômica neoliberal que, desarticula os processos de investimentos na área social, vem atuando

expressivamente, apresentando propostas e investindo num processo que afirme a consolidação dos direitos sociais dos usuários dos serviços assistenciais no Brasil (Couto, 2010).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em sua análise situacional, afirma que a assistência social, enquanto política de proteção social, configura-se na condição da garantia de direitos a todos que dela necessitam, independente de contribuição prévia. Pretende-se, com isso, romper com o modelo socioassistencial que, ao contrário de legitimar direitos, reforçava a situação de subalternidade e dependência dos usuários dos serviços assistenciais em relação às ações do Estado e de filantropia, o que se distancia da concepção crítica de política social, cuja consequência é o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias e residuais que visam somente remediar as situações emergenciais.

A construção da política de assistência social para a realidade brasileira, conforme preconizado na PNAS, precisa partir da análise da realidade, considerando as desigualdades socioterritoriais<sup>13</sup>, focando a garantia dos mínimos sociais e também a universalização dos direitos sociais. Isso significa que a construção da política pública de assistência social, segundo a PNAS, considera três vertentes de proteção social: a pessoa, a família e o local do cotidiano de vida das pessoas, e que o SUAS “materializa o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devam consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (BRASIL, 2004 p. 33).

Reafirmam-se, dessa forma, os princípios e as diretrizes que compõem a LOAS, requisito essencial para que se efetive a assistência social enquanto política pública, de forma que se garanta a universalização dos direitos sociais e o acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitam, garantindo o respeito, a dignidade, a autonomia e o direito à convivência familiar e comunitária<sup>14</sup>,

---

<sup>13</sup> A proteção social básica tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade, em núcleos com até 20.000 habitantes (BRASIL, 2005, p. 95).

<sup>14</sup> Segurança de convívio comunitário: ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades (BRASIL, 2009, p. 08).

fundamental para o desenvolvimento físico, psicológico e social dos indivíduos propiciando-lhes condições e dispositivos para a construção da identidade, além de facilitar o estabelecimento de vínculos e de relações interacionais. Os princípios da política de assistência social são os referendados no artigo 4º da LOAS:

I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p. 32).

Em relação às diretrizes da política, estas são baseadas tanto na Constituição Federal de 1988 como também na LOAS:

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32).

Por meio da PNAS, o estado brasileiro define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis para a execução da política de assistência social, cujos eixos estruturantes têm foco na matricialidade sociofamiliar; na descentralização político-administrativa e na territorialização das ações, lembrando que o território, conforme Sposati (2011) é um espaço que imprime características às famílias que o ocupam, cujas relações cotidianas são expressas de forma direta, o que o torna um campo de forças dessas relações.

### 2.1.3.1 Proteção Social no SUAS

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) propõe a assistência social como proteção social não contributiva e deve atender a todos os cidadãos que dela necessite, de forma a atender especialmente àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, respeitando as particularidades e necessidades inerentes ao ciclo de vida. A proteção social, preconizada no SUAS e definida pela PNAS, apresenta-se em dois níveis de atenção: proteção social básica e proteção social especial, que se divide em média e alta complexidade. A Proteção Social Básica (PSB): trabalha com o caráter preventivo, cujos objetivos são:

prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

Os serviços propostos para atendimento na Proteção Social Básica (PSB) são oferecidos pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal que deve atender às famílias referenciadas por grupos territoriais de até 5.000 famílias, através de serviços socioeducativos, benefícios continuados (Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>15</sup> e eventuais<sup>16</sup>, bem como ofertar serviços e ou projetos de inserção produtiva.

A coordenação é de responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social do município. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o principal serviço disponibilizado pelo CRAS é o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cuja execução é obrigatória e exclusiva. Esse atendimento “[...] visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2009, p.6).

---

<sup>15</sup> O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, p. 27).

<sup>16</sup> Benefícios Eventuais são aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo (BRASIL, 1993, p. 30).

O atendimento prestado na Proteção Social Especial (PSE) deve ser executado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), cujos serviços devem funcionar em estreita articulação com organizações de defesa de direitos e com os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, com o intuito de estruturar uma rede efetiva que garanta a proteção social. A PSE objetiva:

[...] dar atenção aos indivíduos e/ou famílias que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social e/ou pessoal, “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004, p. 37).

Segundo a PNAS (2004), os serviços de proteção especial se dividem em dois níveis: média e alta complexidade<sup>17</sup>.

Os serviços socioassistenciais, nessa proposta, são divididos de forma hierárquica, por níveis de complexidade e a divisão de responsabilidades nas três esferas de governo. Enfatizamos que, essa responsabilização é reconhecida pela primeira vez no processo histórico e político brasileiro e são divididas e organizadas a partir de um modelo de gestão compartilhada.

Dessa forma, o SUAS organiza os serviços socioassistenciais de modo que sejam superadas as ações fragmentadas e pontuais de filantropia, com a proposta de unificar esses serviços viabilizando a melhoria na qualidade desses.

Contudo, segundo Couto et al. (2011), a capacidade de atendimento, tanto nos CRAS's como também nos CREAS's é limitada conforme a demanda dos seus usuários. Um dos principais fatores que vêm interferindo na operacionalização

---

<sup>17</sup> Média Complexidade: atende famílias e/ou indivíduos em situação de alta vulnerabilidade com os seus direitos violados, porém os vínculos familiares e comunitários ainda estão preservados. A oferta de serviços especializados e continuados às famílias e indivíduos legitimados para esse atendimento é dado pelo CREAS, que se configura como unidade pública e estatal com abrangência local ou regional, podendo atender um conjunto de municípios de pequeno porte, garantindo o atendimento a todos que dele necessite. No CREAS é desenvolvido o Programa de Atendimento Integral à Família e ao Indivíduo (PAEFI). Alta Complexidade: garante proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Envolve o atendimento integral institucional; casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido (BRASIL, 2004, p. 36).

desses equipamentos, particularmente nos CRAS's em São José dos Campos, diz respeito ao atendimento do Programa Bolsa Família que se torna prioritário frente às exigências governamentais. Assim sendo, as estratégias que essa política propõe para o atendimento às famílias fica comprometido, ou até mesmo não é realizado, resultando em ações, quase sempre, tecnocrática, rotineira e/ou emergenciais.

### 2.1.3.2 O Usuário da Assistência Social na Perspectiva do SUAS

A Constituição Brasileira de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, propõe um caminho de conquistas para a assistência social com a sua inserção na seguridade social, assegurando em seu artigo 203 que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”, de forma a contribuir para que o usuário dos serviços assistenciais, antes excluído do atendimento, tenha a sua inserção no campo da assistência social, agora como cidadão, cujas necessidades deverão ser supridas e garantidas pelo Estado, enquanto direitos sociais.

A PNAS, conforme preconizado no SUAS, define como usuário da assistência social todo indivíduo que se encontra em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, fora dos serviços de proteção, como os serviços sociais públicos, sem trabalho ou emprego informal de baixa renda. Segundo Couto, Yazbek, Raichelis . (2011, p. 68) a definição do perfil do usuário dos serviços socioassistenciais é “determinado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que reconfiguram as relações entre trabalho e reprodução social, pressionando o Estado a ampliar suas políticas sociais”. Este cenário favorece a estruturação de uma sociedade de desiguais e o gozo dos direitos se concentra naqueles que detêm o capital. A sociedade capitalista nega oportunidades iguais aos indivíduos e dessa forma reforça e mantém a submissão. Em muitos casos, os trabalhadores, mesmo exercendo alguma atividade laborativa, normalmente na informalidade e/ou com baixa renda, são incapazes de ter acesso aos recursos básicos que lhes proporcionaria uma qualidade de vida digna.

O SUAS vem propiciar ao usuário da assistência social, segundo Couto, Yazbek, Raichelis . (2011, p. 69) a compreensão de que traz consigo a condição de sujeito de direito, no entanto é necessário que haja um movimento social coletivo na perspectiva de “construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído”. Esse olhar é diferente do que até então a assistência social apresentava, pois, as condições às quais os usuários da assistência social eram submetidos iam além da situação de pobreza, o que os levava a um nível de subalternidade e interferia na sua participação consciente na luta de garantia de seus direitos, dada a fragilidade e insegurança, características das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social.

Observamos que um dos grandes desafios, para a real efetivação dessa política, é garantir a participação dos usuários nos espaços legítimos de discussão da política de assistência social que são, entre outros, os conselhos e fóruns. “Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores” (BRASIL, 2004, p. 53). Sposati et al. (2012, p. 20) ressaltam que os usuários da assistência social são formados por uma grande parcela da população:

Todo brasileiro, à exceção do trabalhador ativo, isto é, dos 18 aos 50/55 anos, estaria sob a proteção da assistência social e até mesmo, nessa faixa etária, aqueles não pertencentes ao mercado formal. Relembremos que no Brasil a condição de não segurado se refere a 53% da população, e que a população de zero a 19 anos e com mais de 60 anos é também de mais de 50%. Portanto, os serviços de assistência social não têm caráter de excepcionalidade, mas dizem respeito à quase maioria da população.

A assistência social, como enfatizam Sposati et al. (2012, p. 25), “faz parte da lógica da política de benefícios, que ao lado dos salários constrói as condições de reprodução social do trabalhador brasileiro”. A sociedade capitalista, conforme Quintaneiro, Barbosa e Oliveira (2003, p. 47), “baseia-se na ideologia da igualdade, cujo parâmetro é o mercado. De um lado, está o trabalhador que oferece no mercado sua força de trabalho, de outro o empregador que a adquire por um salário”. Silva (2013, p. 87) ressalta que esse modelo de sociedade possibilita a propagação da pobreza em decorrência da lei da acumulação capitalista, que “é a

determinação fundante da questão social e põe em confronto as duas classes fundamentais do capital [...]. O capital e o trabalho que avançam ou refluem os diferentes modelos de proteção social”.

A assistência social, por meio do SUAS e reafirmada pela PNAS, não só tem a preocupação de prover as necessidades materiais do indivíduo, como também contribuir com a efetiva e concreta situação de direito da pessoa, apresentando um cenário que desafia o indivíduo a conquistar a sua autonomia, com acesso às informações e condições de usufruir da convivência familiar a qualquer que seja o arranjo dessa família, e também comunitária, saudáveis ao desenvolvimento humano e intelectual, além de ter oportunidades de participação e conseqüentemente de realizar o seu desenvolvimento humano e seu protagonismo social.

No entanto, questionamos a qual protagonismo a política se refere? Será que prevalece a visão de que a família deve ser capacitada e responsabilizada pela provisão de suas necessidades básicas e pelo bem-estar de seus membros, já que o Estado, via de regra, promove o corte de gastos públicos racionalizando verbas direcionadas as políticas públicas? Lembrando que, as ações desenvolvidas com os usuários, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, têm enfoque socioeducativas com vistas ao protagonismo das famílias, ou seja, com tendência ao fortalecimento da ideia do familismo em detrimento a tendência protetiva que é garantida através das políticas públicas não contributivas.

#### *2.1.4 A Trajetória Recente da Política de Assistência Social*

O intuito deste tópico é discorrer a respeito da política de assistência social ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) procurando situá-la no contexto histórico nacional. Consideramos que pobreza e desigualdades são os grandes desafios para a sociedade brasileira, cujas raízes remontam ao passado histórico do Brasil. Um fator relevante é a grande extensão do território brasileiro onde convivem diferentes realidades e em diferentes níveis de desenvolvimento. Já na década de 1960, Sodré

(1968) explicava essas diferenças caracterizando a estrutura da sociedade brasileira:

[...] Coexistem, no Brasil, regimes de produção diferentes, de tal sorte que geram antagonismos por vezes profundos entre regiões do país. Quem percorre nosso território do litoral para o interior, marcha, no tempo, do presente para o passado conhece, sucessivamente, formas capitalistas de produção e formas feudais ou semif feudais, e pode mesmo conhecer a comunidade primitiva onde os indígenas conservam o tipo de sociedade peculiar, o mesmo que os colonizadores encontraram no século XVI. O fato de que tais regimes já não estejam nitidamente caracterizados, o fato de que o escravismo, a rigor, esteja extinto, não invalidam tais contrastes (SODRÉ, 1968, p. 4).

O autor pontua sobre a necessidade, especialmente na formulação de políticas públicas, de se considerar e compreender a realidade brasileira dentro de um processo bem mais amplo. Implantar no país um sistema eficiente de proteção social que vá ao encontro com as reais necessidades dos grupos mais vulneráveis que se encontram excluídos socialmente, não é tarefa fácil. Essa tarefa exige ações responsáveis, comprometimento e envolvimento das três esferas de governo, além da participação ativa da sociedade civil de forma em geral. Carvalho (2012) compartilha da mesma opinião e também afirma que é necessário apreender a extensão da pobreza para erradicá-la considerando que,

[...] A pobreza brasileira está dispersa em todo o território, exigindo modos diversos de intervenção, já que parte dela convive com a sofisticada sociedade, possuidora de um perfil industrial e tecnológico dos mais avançados, e outra parte se encontra no mundo rural, ainda selvagem, primitivo e excludente. Há ainda as diferenças regionais, que demandam flexibilidade e prioridade de ações distintas (CARVALHO, 2012, p. 160).

Observamos que nos anos de 1990 ocorrem várias alterações no país, especialmente alguns avanços das políticas sociais, com o intuito de minimizar os impactos econômicos e políticos gerados nesse período, pois, a fase de transição do regime militar para a democracia a partir da década de 1980, foi um período em que as políticas sociais brasileiras se mostraram ineficazes e regressivas. A luta pela democracia também foi reconhecida como a luta pela universalização de direitos sociais e, conseqüentemente, por mudança na forma de atuação do Estado em relação aos problemas sociais. Couto *et al.* (2011b, p. 268) enfatizam que historicamente, as políticas sociais buscaram privilegiar uma cultura ancorada na

“lógica conservadora e fragmentária, alimentada pelas perspectivas que transformam necessidade social em carência [...]”.

A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, por exemplo, segundo Freitas (2007, p. 70) foi um processo bastante difícil, “[...] tendo em vista o processo de reestruturação do Estado, a tradição conservadora e clientelista presente no enfrentamento dos problemas sociais [...]”. Lembrando que a primeira proposta dessa lei foi vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992). Mendosa (2012, p.9) afirma que a LOAS muda a organização dos serviços socioassistenciais, pois, a gestão desses serviços deve ser assumida pelas diferentes esferas de governo, “dotando-os de um caráter mais sistemático e contínuo, além de garanti-los de modo uniforme pelo território nacional”.

Portanto, para entendermos os principais fatores que foram importantes na área da Assistência Social brasileira e a implementação de políticas públicas, descreveremos, resumidamente, os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), quinquênio de significativas mudanças na sociedade brasileira. Ressaltamos que os primeiros presidentes eleitos depois de 1988, Collor e FHC, ancoraram os seus projetos políticos na ideologia neoliberal, cuja visão propõe políticas sociais privilegiando a focalização com o argumento de que, estas propiciam ao Estado reduzir custos, mas, os benefícios sociais não são garantidos como direito universais, ou seja, são estratégias de governo de caráter emergencial, cujas políticas devem produzir resultados em curto prazo e gerar grandes impactos. Tessarolo e Krohling (2011, p. 77) salientam que essas políticas “[...] não estão fundamentadas em direitos sociais constituídos e, por isso, podem até serem extintas conforme mudanças de governo”. Fernando Collor de Mello foi o primeiro a incorporar as diretrizes neoliberais direcionando o seu plano de governo através do viés deste modelo. As políticas sociais no governo Collor (1990-1992), continuam os autores, se firmavam a partir de dois planos contraditórios:

[...] um que buscava complementar os dispositivos constitucionais, no âmbito legislativo do Congresso Nacional; e outro que destruía as tentativas de reforma substantiva dos programas sociais, na esfera do Executivo, promovendo cortes nos gastos sociais e dando continuidade ao modelo clientelista e patrimonialista de proteção social – com forte centralização e priorização de programas assistenciais (TESSAROLO; KROHLING, 2011, p. 79).

É nesse cenário que se inicia o primeiro mandato do governo FHC, marcado pelo corte dos gastos públicos com a privatização de algumas estatais e a abertura do Brasil para o mercado mundial. Para conter a inflação, as taxas de juros foram elevadas, atingindo diretamente o campo dos direitos sociais e transferindo para o setor privado, responsabilidades que antes eram do setor público. Essas ações contribuíram para a queda da produtividade que gerou desemprego, além de aumentar a recessão. Draibe (1998, p. 79 apud TESSAROLO; KROHLING, 2011) salientam que FHC “[...] tentou atender concomitantemente às demandas de universalização e descentralização impostas pela Constituição e às necessidades de determinados segmentos sociais mais carentes de recursos econômicos e de inclusão social”.

Desse modo, conforme dispositivos previstos na LOAS, em 1998 foram implantados o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Benefício de Prestação Continuada<sup>18</sup> (BPC). A política social proposta pelo governo Fernando Henrique, segundo Draibe (2003, p. 72) “[...] é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis. [...] restringindo-se aos voltados mais diretamente para as políticas de bem-estar e promoção social”. Assim, as políticas sociais focaram três áreas consideradas relevantes no combate à pobreza: educação (direcionados a elevação da escolaridade de jovens e alfabetização de adultos); saúde (implantação de serviços de saneamento urbano e programas de suplementação alimentar e nutrição) e renda (através de programas de geração de emprego e renda e de formação e qualificação profissional).

A principal ação governamental de enfrentamento à pobreza no primeiro mandato de FHC foi a implantação do Programa Comunidade Solidária que tinha como objetivo o combate à fome, à miséria e à exclusão social, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e sociais. Com a criação deste programa extinguiu-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Legião

---

<sup>18</sup> O artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social assegura o Benefício de Prestação Continuada que é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, p. 27).

Brasileira de Assistência (LBA), o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). O Programa Comunidade Solidária era presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso e previa ações conjuntas em forma de parcerias entre o Estado e a sociedade civil através das instituições sociais.

A Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária foi composta por dezesseis programas federais executados por cinco ministérios: o da Agricultura, da Educação, do Planejamento, da Saúde e do Trabalho, e articulados em seis áreas: “redução da mortalidade na infância; suplementação alimentar; apoio ao ensino fundamental e pré-escola; apoio à agricultura familiar; saneamento e habitação; e geração de ocupação e renda e qualificação profissional” (BRASIL, 1998, p. 1).

No segundo mandato de FHC, conforme publicações dos indicadores sociais<sup>19</sup> houve avanço restrito das políticas sociais no Brasil, seja do ponto de vista de seus resultados, como também da eficiência. Foram criados programas de transferência de renda como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No entanto, persistiam o crescimento do desemprego, devido à recessão e a situação de miséria, para uma significativa parcela de famílias no Brasil. Foi extinto o Programa Comunidade Solidária e criado um novo programa social o Comunidade Ativa, enfatizando um maior envolvimento das comunidades e municípios no enfrentamento à pobreza. O que permitiu que fossem levantadas as necessidades e prioridades dos municípios, na tentativa de universalizar o acesso a programas sociais a demandas específicas e focalizadas, dessa forma contrariando o que a LOAS preconiza de que a assistência social é destinada “a quem dela precisar”, enquanto que, as ações focalizadas enfatizam o atendimento à demanda da população mais pobre. Além disso, como mencionado anteriormente, os serviços socioassistenciais passaram a ser executados pelo terceiro setor (instituições sociais) havendo, assim, a perda dos direitos sociais e assumindo um caráter de filantropia e benesse.

---

<sup>19</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): resumo dos indicadores que avaliam as condições sociais da população no período de 1992 e 2002.

Finalizando, no governo de FHC a assistência social ganhou mais investimento sendo o BPC o principal responsável pelo total dos gastos sociais federais, concentrando as ações de combate à pobreza nos programas de transferência direta de renda. Consideramos, portanto, que este governo ao seguir o modelo ideológico com viés neoliberal, não contribuiu para a equidade entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, sendo que as políticas sociais implantadas. Como afirmam Tassarolo e Krohling (2011, p. 83), “[...] não vislumbraram construir novos caminhos que poderiam assegurar os direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988.”

Seguindo, portanto, a característica que marcou o governo FHC de derresponsabilização do Estado, o Programa Comunidade Solidária concebido em parceria com a sociedade civil com base no trabalho solidário de combate à pobreza, entre outras coisas, gerou a perda de direitos e de benefícios sociais, além de provocar o desmantelamento da estrutura das ações sociais abrangentes, integrais e universais. O Estado posa de benfeitor intervindo somente nos casos extremos.

O governo do presidente Lula iniciou marcado pelo prosseguimento da política econômica de seu antecessor, por inovações institucionais e promessas de mudanças, com foco no fortalecimento da área social. Uma das propostas implantadas no primeiro mandato do governo Lula foi o Programa Fome Zero em 2003. Esse programa destinava-se a fazer a transferência de renda para as famílias em situação de extrema pobreza no País, cuja referência para corte de renda, foi a adotada pelo Banco Mundial que considerava pessoas pobres as que recebiam renda inferior a US\$ 1,08 por dia. No entanto, esse programa fracassou no seu aspecto operacional o que exigiu do governo a adoção de outras estratégias. Dessa forma, com a finalidade de integrar as políticas de combate a fome, de transferência de renda e de assistência social, em 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), sendo o Fome Zero incorporado por ele e unificando os diferentes programas de transferência de renda como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. No mesmo ano foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O PBF prevê a transferência de renda direta, com condicionalidades<sup>20</sup>, a famílias com renda mensal de R\$ 70 por mês.<sup>21</sup> Conforme o MDS, o PBF baseia-se em três eixos principais: promover o alívio imediato da pobreza; por meio das condicionalidades, reforçar o acesso aos direitos básicos nas áreas da educação, saúde e assistência social e, por meio de ações e programas complementares, promover o desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade.

A concentração das ações governamentais no PBF foi um avanço, e comprovadamente tem contribuído para geração de renda e até mesmo como única fonte de renda de várias famílias pobres no Brasil, porém, ainda não é a solução que dá cabo à pobreza. Freitas (2007, p. 72), enfatiza que o PBF inegavelmente contribui para a melhora de vida da população empobrecida, porém, ela destaca a provisoriedade do programa, “na medida em que as prestações pecuniárias não constituem um direito e ele pode ser alterado conforme as mudanças políticas. Em outras palavras trata-se de um programa de governo”, e não de Estado.

Ressaltamos que a configuração do Programa Bolsa Família se dá através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável em definir entre outras funções, as normas de execução, estabelecer o valor dos benefícios e as parcerias com os estados e os municípios, as relações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) com a Caixa Econômica Federal, com a função de operacionalizar e pagar os beneficiários do programa.

---

<sup>20</sup> Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as condicionalidades são na área da saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos; as mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%. Na área da assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Disponível em [www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalides](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalides).

<sup>21</sup> Atualmente esse valor é de R\$ 77,00 por mês. Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

Consideramos, portanto, que seja necessário um conjunto de mudanças estruturais mais complexas, determinantes e abrangentes em conjunto com as demais políticas sociais, enfatizando principalmente, a necessidade de gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda e assim promover uma transformação significativa na população pobre brasileira. Mas, sem dúvida, este programa consegue abrandar a situação de miséria de muitas famílias. Persistem, todavia, as desigualdades sociais e regionais, mesmo que os índices sociais afirmem que houve a redução da pobreza no país. Fazemos aqui um questionamento em relação ao programa e perguntamos se realmente está sendo viabilizada a real transformação social na vida das famílias inseridas no programa ou está-se somente gerenciando a pobreza, sem, no entanto, superá-la?

Tessarolo e Krohling (2011, p. 85) ressaltam baseados em críticos deste programa como Sonia Fleury (2007) e Celia Kerstenetzky (2009), que “[...] o PBF intervém em problemas periféricos e não no cerne do problema estrutural da desigualdade de renda”. Os autores enfatizam também que, o modelo de proteção social do governo Lula, mantém as características de focalização que “afeta e inibe o protesto das classes sociais subalternas” (TESSAROLO; KROHLING, 2011, p. 86).

Mota (2012, p. 37) afirma que o governo Lula ao implantar políticas compensatórias de combate à pobreza “tornou-se possível atender algumas necessidades imediatas das classes trabalhadoras, sem romper com as exigências das classes proprietárias e dominantes”. Avaliamos que foi no governo Lula que a política de assistência social teve significativas alterações, tanto em sua dimensão, como também na sua configuração político-administrativa. Em 2003, de modo a efetivar a assistência social como direito, conforme previsto na Constituição de 1988 deliberou-se na IV Conferência Nacional de Assistência Social a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sendo aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para o Brasil.

Comentar as políticas sociais adotadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva nos permitiu, também, avaliar os achados desta pesquisa e ao mesmo tempo entender o discurso recorrente dos sujeitos em função

das ações desenvolvidas pelos serviços socioassistenciais que, de modo geral, não têm se distanciado das formas conservadoras e tradicionais, historicamente desenvolvidas na área da assistência social no Brasil, mesmo após a implantação do SUAS, quando a assistência social tenta trilhar o seu caminho na direção da efetivação de direitos. Cabe salientar, que a estratégia focalista ainda permeia a política social brasileira, cujos princípios se pautam nos pilares neoliberais.

Atualmente, o modelo da política de assistência social no Brasil, conforme Silva (2013, p. 87) “dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país [...]”. Ocorre, assim, o conflito entre as classes e as frações de classe<sup>22</sup> pela apropriação dessa riqueza. O governo petista, presentemente comandado pela presidente Dilma Roussef (2011-2014), enjeitou a proposta idealizada na concepção político-ideológica do Partido dos Trabalhadores, nos anos 1980, de implantar um Estado de Bem-Estar no Brasil e vem projetando um novo padrão de desenvolvimento capitalista, que a partir de 2002 tem direcionado a política de crescimento econômico e de transferência de renda, sem, no entanto, romper com o modelo neoliberal; é o modelo neodesenvolvimentista que surge como resposta à crise estrutural do sistema capitalista. Mota (2012) enfatiza que as crises dentro da crise estrutural são inerentes e necessárias à produção capitalista, que se restauram ciclicamente em busca de lucros. Marx e Engels (1997) ressaltam a importância das crises cíclicas do capital afirmando que:

[...] a sociedade burguesa moderna, que desencantou meios tão poderosos de produção e de intercâmbio, assemelha-se ao feiticeiro que já não pode controlar as forças infernais que invocou. [...] Basta mencionar as crises comerciais que, repetindo-se periodicamente, ameaçam cada vez mais a existência da sociedade burguesa. Nas crises comerciais é regularmente destruída uma grande quantidade não só de produtos fabricados como massa das próprias forças produtivas já criadas.[...] E por que? Porque a sociedade possui civilização em excesso, meios de subsistência em excesso, indústria em excesso, comércio em excesso. As forças produtivas de que dispõem deixam de promover as relações burguesas de propriedade – ao contrário: tornaram-se poderosas demais para essas condições e são tolhidas por elas, e assim que delas se libertam, lançam na desordem toda

---

<sup>22</sup> *Luta de Classes na França e Dezoito Brumário de Luís Bonaparte* são contribuições de Marx para a introdução da idéia de fração de classe. Em *Dezoito Brumário* Marx pretende explicar o jogo político em 1848 e 1852 e afirma que há outros elementos além do modo de produção que caracterizam uma classe e que esta deve ser vista como resultante da identidade comum de interesses que resulta na construção de coisas (FERREIRA, 2007, p. 1).

a sociedade burguesa, ameaçando a existência da propriedade burguesa. [...] E como a burguesia supera as crises? De um lado, mediante a destruição violenta de grande quantidade de forças produtivas; de outro, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais intensa dos antigos (MARX; ENGELS, 1997, p. 35).

Apesar do capitalismo está vivenciando uma nova crise, ela não propiciará a superação da ordem burguesa. Braz (2012, p. 470) ressalta que esta crise se aprofundou a partir de 2008 e é provocada “pela natureza contraditória do desenvolvimento capitalista que, ao potencializar seu processo de reprodução [...] acionam crises que, desde as últimas décadas do século XX, têm maior duração e se exprimem em períodos menos espaçados”.

Segundo Silva (2013, p. 97) no governo neodesenvolvimentista se observa a predominância de programas de transferência de renda o que vai incidir “sobre o *crescimento econômico e a justiça social*”. A autora enfatiza também que

[...] no atual momento histórico, o capital em crise distancia-se *em marcha acelerada* das prerrogativas fordistas-keynesianas de pleno emprego e do bem-estar e opta (por absoluta necessidade estrutural) por empregar mão de obra precária e descartável, encontrando no Brasil um manancial na oferta desse perfil de trabalho e amplos subsídios dos governos a essas subcontratações. Parte desses subsídios apresenta-se na forma dos programas de transferência de renda (grifo da autora) (SILVA, 2013, p. 97).

Silva (2013) nota ainda que esta preferência do governo em investir em programas de transferência de renda, se dá em contradição à ampliação dos serviços socioassistenciais, comprometendo, assim, a unificação das ações preconizadas pelo SUAS que, entre outras, visa garantir o acesso a todos que necessitam, para além da condição de extrema pobreza. Esses programas são, além do Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Pró Jovem e o Renda Mensal Vitalícia (RMV).

Sob o argumento do crescimento econômico e do aparente desenvolvimento nacional, em nome de uma justiça social compensatória, no governo neodesenvolvimentista, a assistência social se destaca, de forma que os programas de transferência de renda se caracterizam como as principais estratégias de proteção social. Mas, na divisão internacional do trabalho, o Brasil continua sendo

um lugar que oferece mão de obra desqualificada e barata, de modo a propiciar entre os trabalhos, a equalização da pobreza. Dessa maneira, a economia política neodesenvolvimentista segue “[...] no reverso contraditório dos atuais avanços da Assistência Social brasileira [...]”, e sua principal imposição funcional é que a política social “[...] atenda às requisições da expansão capitalista [...]” (SILVA, 2013, p 102. Muito embora os programas de renda mínima venham ao encontro de suprir as necessidades básicas dos indivíduos, eles são funcionais, principalmente no papel de preservar e legitimar a ideologia do capital, pois, permite-lhes participar do mercado de consumo.

No entanto, não há dúvida de que estes programas geram grande impacto na vida das famílias beneficiárias, pois, promovem o alívio imediato à situação pobreza. Contudo, entendemos que somente a renda advinda dos programas de transferência de renda não vai transformar a realidade social no tocante ao desenvolvimento, efetivo, da cidadania, pois, o conceito de cidadania é muito mais abrangente do que propiciar o acesso das famílias a bens que satisfaçam suas necessidades básicas. Entendemos que, a transferência de renda em si, promove a transformação das famílias pobres em consumidoras e, conseqüentemente, contribui para o aumento do mercado de consumo, alimentando o capital. Paralelamente, esse contexto reforça a retração do Estado em suas ações, como já mencionamos, e transfere para essas famílias a responsabilidade do que diz respeito à proteção social.

#### *2.1.5 A Assistência Social no Município de São José dos Campos*

Para compreendermos a implantação do SUAS em São José dos Campos, primeiramente iremos focalizar a trajetória histórica do município. Em seguida discorreremos sobre o cenário atual e situá-lo no que diz respeito aos impactos gerados pela política econômica brasileira, particularmente às famílias pobres que residem em São José dos Campos. O município de São José dos Campos, segundo o censo de 2010 tem uma população aproximada de 629.921 (IBGE, 2010) pessoas e faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, localizada no eixo entre o Rio de Janeiro e São Paulo, constituindo-se como sua principal cidade.

A cidade foi fundada em 1767 por padres jesuítas que historicamente desbravavam o país e abriam caminhos para os bandeirantes. O nome da cidade foi inspirado no guia espiritual desses padres, José de Anchieta e pelos extensos campos que formavam a planície local. O Município, segundo Silva (2007) passou por vários ciclos que contribuíram para o seu desenvolvimento e sua constituição, que foram o Ciclo da Agricultura, o Ciclo Sanatorial, o Ciclo Industrial e o Ciclo Tecnológico.

O Ciclo da Agricultura se deu por volta dos anos de 1870 quando se instalaram em todo o Vale do Paraíba as fazendas cafeeiras expulsando a população indígena de seus locais de origem que, na época ocupava um vasto território na região. A inauguração da estrada de ferro em 1877 impulsionou o desenvolvimento da vida urbana, sendo este um período de ascensão em todo o Vale.

O Ciclo Sanatorial, conforme Silva (2007) ocorreu no início do século XX, por volta de 1930, quando a cidade passou a ser referência para o tratamento da tuberculose, coincidindo com a decadência do ciclo do café. Vinham pessoas de todos os locais do Brasil para receberem atendimento. O clima era favorável e atraiu para a cidade, vários doentes em busca de tratamento, contribuindo para que na cidade se instalasse um complexo sanatorial. Com a descoberta da penicilina, a função sanatorial de São José dos Campos perdeu a sua efetividade mudando o foco de concentração para industrialização.

O Ciclo Industrial se instaura a partir da década de 1920 com o início do funcionamento das primeiras fábricas de cerâmicas. Em 1928 é inaugurada Rodovia Washington Luiz, atualmente conhecida como Estrada Velha ligando a capital de São Paulo à do Rio de Janeiro, criando no Município condições para a instalação de outras indústrias. A propulsão da fase industrial se dá efetivamente com a instalação do Centro Técnico de Aeronáutica (CTA) em 1950 e com a inauguração da Rodovia Presidente Dutra (1951), que se torna a principal via de ligação e de escoamento de produtos e mercadorias, entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Por fim, o Ciclo Tecnológico que ocorre efetivamente, além da instalação do CTA, também, do Instituto de Tecnologia Avançada (ITA) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 1961. Em 1969 foi inaugurada, ainda no regime militar, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e em 1980 foi inaugurada a Refinaria Henrique Lage da Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS).

Souza e Costa (2010) consideram, que

do mesmo modo que as indústrias atraíram pessoas de várias regiões para o município, o desenvolvimento de atividades ligadas ao ensino, pesquisa e à produção tecnológica relacionadas ao setor aeroespacial, atraiu para a cidade um grande número de profissionais de outras regiões do país e até mesmo de diversos países do mundo (SOUZA E COSTA, 2010, p. 102).

Atualmente, São José dos Campos é considerado um centro tecnológico e industrial altamente desenvolvido e abriga o maior polo aeroespacial da América Latina. A cidade foi classificada, de acordo com São José dos Campos (s.d.), no ano de 2012 como a quinta maior exportadora do Brasil, com destaque para os setores automotivos, telecomunicações, químico-farmacêutico, petróleo e aeroespacial. Há na cidade instituições de ensino e pesquisa científica que têm reconhecimento internacional e também instalações que desenvolvem produtos e projetos de alta tecnologia. De acordo com Souza e Costa (2010, p. 106) o Município mantém relações de comércio e intercâmbio de tecnologia “com outras localidades do país e do mundo, por meio de atividades desenvolvidas pelo ITA, CTA, INPE, e, ainda, por indústrias como a Embraer e um grande número de empresas menores, também do segmento aeroespacial”.

Com o processo de industrialização cresce o fenômeno da migração, particularmente a partir de 1970, com a vinda das pessoas em busca de emprego e melhores condições de vida. Em consequência do aumento da população cresce também os problemas de moradia, saneamento básico e infra-estrutura. Fernandes (2010) ressalta que o município de São José dos Campos apresentou um aumento significativo da população urbana devido ao processo de migração. Dessa forma os processos urbanos de ocupação evidenciados na cidade destacam a segregação da população de baixa renda que (os excluídos) ocupam as áreas específicas, onde as terras são mais baratas e as destinadas para os de renda alta, havendo então a

diferença do padrão social de ocupação se definindo, desse modo, os locais de ocupação que se destinam às faixas de rendas específicas.

Atualmente, a cidade de São José dos Campos se caracteriza como sendo o resultado de várias mudanças tanto na área econômica, na social, na política e também ideológicas que surgiram, particularmente entre o período de um século, de 1900 a 2000. Essas transformações como infantizam Souza e Costa (2010) se deram após o intenso e acelerado desenvolvimento ocorrido conforme modelo de produção, baseado no capital estrangeiro das grandes multinacionais.

Dessa forma, consideramos importante destacar a discussão sobre o mercado de trabalho hoje no município e o aumento do número de pessoas que se encontram excluídas deste mercado. Vale ressaltar que o impacto gerado pela mudança no perfil da população empregada, contribuiu para a ampliação da desigualdade e da vulnerabilidade social de famílias, sendo que, esse fenômeno vem se acentuando a partir do início deste século.

Assim, as questões do desemprego, da baixa escolaridade e da pouca especialização, no que se refere à alta tecnologia, geram a informalização do trabalho. Lacerda e Ribeiro (2010) afirmam que o termo “informal” é designado conforme previsto pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como o trabalho que é realizado sem as garantias previdenciárias e com a utilização de mão de obra desqualificada gerando baixa renda.

São José dos Campos, atualmente, apresenta a informalidade como um de seus problemas sociais e apesar de o Município ser referência de tecnologia no cenário internacional, no censo de 2010 constatou-se que das mais de vinte mil pessoas sem emprego no município, (15,9%), ou seja, cerca de três mil pessoas, representa o contingente da população que sobrevive da diversidade de categorias do trabalho informal.

Os trabalhadores informais têm em comum a precariedade do emprego, baixa remuneração e a não garantia da seguridade social, já que a maioria não contribui para a Previdência Social. Assim, a situação de vulnerabilidade desses indivíduos é significativa e consideramos que estes são vítimas de um processo econômico

excludente que minimiza as alternativas para este trabalhador, cuja sobrevivência se dá evidenciando a sua situação de subalternidade.

Dessa forma, o município de São José dos Campos, de maneira geral, explora a informalidade como alternativa de geração de renda para um número considerável de famílias com perfil para serem atendidas pela assistência social do Município. A assistência social no município é realizada pela Prefeitura, através da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), por organizações sociais não governamentais conveniadas, que realizam o Serviço de Orientação Social e Apoio Material (SOSAM) às pessoas cadastradas no Sistema Informatizado da Assistência Social (SIAS) e por programas realizados pela chamada responsabilidade social das empresas. Existe uma ampla rede de serviços socioassistenciais com vários serviços, programas e projetos, mas eles não são suficientes para atender a demanda. Há um número grande de pessoas aguardando vaga, ou seja, é-lhes negado o direito de acesso aos benefícios e serviços.

Atualmente, os programas e projetos assistenciais que mais se destacam no Município (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, s.d.) são:

- Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODEC), que oferece, gratuitamente aos usuários inseridos no Programa Bolsa Auxílio Qualificação e à comunidade, cursos de capacitação. Segundo os dados apresentados pela prefeitura municipal, o programa atende cerca de mil pessoas por ano e os cursos são ministrados através de parcerias com o SENAC, o Instituto Cultural Brasil-EUA (ICBEU), a FUNDHAS e a Secretaria de Educação (Educação de Jovens e Adultos – EJA). Há oito unidades do PRODEC instaladas em várias regiões da cidade.
- Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), cujo objetivo, segundo a instituição, é atender crianças e adolescentes de 6 a 18 anos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, oferecendo atividades socioeducativas que propiciam o desenvolvimento físico, intelectual, afetivo, cultural e social. Além disso, busca desenvolver em seus atendidos, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o processo de

construção, participação e emancipação social para o exercício da cidadania. Na região central, a FUNDHAS conta com duas unidades; na região norte, duas; a região sul conta com sete unidades; na região leste tem cinco unidades; na oeste uma e na região sudeste uma. A FUNDHAS mantém também o Centro de Educação Profissional Hélio Augusto de Souza (CEPHAS) que oferece, gratuitamente, cursos técnicos de nível médio e cursos de qualificação e requalificação através de formação inicial e continuada. Há no município uma unidade do CEPHAS.

- Serviço de Orientação Social e Apoio Material (SOSAM), que oferece serviços através das entidades sociais conveniadas, de orientação social e apoio material em caráter eventual e emergencial de cesta básica, óculos, fotos, passes de ônibus urbanos e passagem intermunicipal e interestadual. Além disso, os SOSAM's realizam a indicação e o cadastro para os programas sociais e avaliação socioeconômica para o acesso a programas e serviços sociais. Estes equipamentos estão localizados em várias regiões da cidade, sendo que, no centro são quatro; na zona leste seis; na zona norte três e na zona sul cinco. Os SOSAM's são operacionalizados pelas organizações sociais (Terceiro Setor) que, na maioria são vinculadas a igrejas.
- Casa do Idoso é um centro de referência que oferece, gratuitamente, atividades para as pessoas com mais de 60 anos que residem no Município. Atualmente existem três centros de atendimento localizados nas zonas leste e sul e na zona central da cidade.
- Programa Viva Leite, realizado em parceria com o governo do Estado de São Paulo, é um programa que distribui, gratuitamente, leite fluído pasteurizado enriquecido com ferro e vitaminas A e D, para famílias que apresentam renda mensal de até dois salários mínimos e tenham crianças entre seis meses a seis anos e onze meses.
- Programa Bolsa Auxílio Qualificação (PBAQ) trata-se de um programa de caráter assistencial e atendeu em 2013, segundo informações da prefeitura municipal, cerca de duas mil pessoas. O programa tem o objetivo de gerar

renda, qualificação e vivência profissional para pessoas excluídas do mercado de trabalho, em situação de desemprego, ou sem oportunidade de trabalho e com pouca e/ou nenhuma qualificação e escolaridade, podendo permanecer até dois anos no programa. No ano de 2014 foi criado o Programa de Incentivo à Qualificação (PIC) que, conforme a prefeitura, tem o objetivo de aprimorar o PBAQ. Ressaltamos que a partir do ano de 2014 esse programa passou a ser designado Programa de Incentivo à Qualificação (PIQ) com a diferença de que nesse novo formato o usuário poderá permanecer até três anos no programa.

- Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são equipamentos públicos que atendem famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e se insere, conforme a PNAS, na rede de proteção social básica. Deve abranger um total de até mil famílias por ano atuando no contexto comunitário, desenvolvendo um trabalho visando à orientação, o convívio sociofamiliar e comunitário através do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). O PAIF deve ter referência territorializada e atentar para as heterogeneidades, particularidades de cada grupo familiar e a diversidade cultural, com vistas a promover o fortalecimento das funções básicas das famílias, que são: prover, proteger e desenvolver a socialização de seus membros. O CRAS deve, também, disponibilizar informações e orientações à população, bem como promover a articulação com a rede de proteção social existente na sua área de abrangência, especialmente, no que se refere aos direitos de cidadania. Atualmente, segundo informações da SDS, existem cinco unidades localizadas nos bairros, Vila Industrial, D. Pedro I, Parque Santa Rita, Distrito de Eugênio de Melo e Alto da Ponte.
- Centro de Referência de Assistência Social (CREAS), que realiza o atendimento da proteção social especial de média complexidade, denominado, polo de referência, coordenador e articulador. A unidade é responsável pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com direitos violados. O CREAS conta com uma equipe interdisciplinar composta por assistentes sociais, psicólogos e equipe

administrativa. Oferece serviço de atendimento aos adolescentes e jovens adultos, até 21 anos incompletos, que estão cumprindo medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), aplicada pela Vara da Infância e da Juventude de São José dos Campos. Há investimentos na formação escolar e profissional desses adolescentes, e capacitação para o mercado de trabalho e caso haja necessidade, a família é encaminhada para inserção em programas sociais. O CREAS realiza, também, o atendimento emergencial a mulheres que sofrem violência doméstica; demandas espontâneas ou encaminhadas pela rede de serviços socioassistenciais; supervisiona e acompanha o Plantão Social Emergencial voltado às diferentes situações que ocorrem fora do horário de funcionamento do CREAS. No ano de 2013 o atendimento da Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade se dava em três unidades: CREAS Centro, CREAS Monte Castelo, e CREAS Pop (população de rua). Atualmente o Programa Aquarela, que atende crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, abuso e exploração sexual, está passando pelo processo de adaptação para atender as exigências da política de assistência social, transformando-se em CREAS que se concentrará em três regiões do município: na zona sul, centro e leste.

Além disso, há no Município a rede de serviços socioassistenciais que se insere na rede de proteção especial de alta complexidade conforme organograma do quadro abaixo.

**Quadro 1:** Rede de Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no município de S. José dos Campos



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, s./d.)

São José dos Campos, de acordo com a PNAS, é considerado de grande porte (de 1000.001 a 900.000 hab.) e nesse nível significa que o município tem a gestão plena das ações da assistência social. O gestor municipal tem a responsabilidade de implantar e manter uma rede de serviço socioassistencial complexa e diversificada, oferecendo os serviços de proteção social básica e uma ampla rede de serviços de proteção especial de média e de alta complexidade. As gestões são classificadas conforme o tamanho do município<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> **Gestão Inicial:** os municípios que não se habilitarem à gestão plena ou básica receberão recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico de Transição e Piso de Transição de Média complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item 'Critério de transferência' desta Norma, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social. **Gestão Básica:** nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve

No município em 2013 havia cerca de 19 mil famílias inseridas no Programa Bolsa Família, e no Brasil, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, o número de famílias beneficiárias desse programa é de cerca de 13 milhões em todo o território nacional. Tavares e Sitcovsky (2012, p. 219) afirmam que a crise capitalista promove a incapacidade da economia em “gerar empregos socialmente protegidos [...] para enfrentar o desemprego e [...] a precarização do trabalho demandaram a criação de novos instrumentos de intervenção social - os programas assistenciais de transferência de renda”. Os autores ressaltam que tanto as vítimas da crise capitalista, como também os trabalhadores desprotegidos, constituem o perfil do público atendido pelo Programa Bolsa Família no Brasil.

Finalizando, entendemos que São José dos Campos é um município industrializado e desenvolve técnicas de vanguarda na construção de tecnologias de ponta. São gerados empregos que exigem mão de obra capacitada para atender essa demanda. Ao mesmo tempo, o Município exclui uma significativa parcela da população que por variados motivos não consegue se adequar e ser absorvida por este mercado. Assim, à medida que se consolida o sistema capitalista como processo antagônico e contraditório, cada vez mais gerando desigualdades de oportunidades e de acesso, acentua e reforça as condições que separa as classes sociais, arrastando à pauperização, uma vasta camada da população joseense.

Devemos considerar que os usuários dos serviços socioassistenciais são trabalhadores que se encontram em situação de desemprego, ou mesmo os que exercem algum tipo de atividade laboral, normalmente na informalidade marcada pela baixa renda, ou seja, o cenário que acabamos de descrever. Assim,

---

responsabilizar-se pela oferta de programas e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. **Gestão Plena:** nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social [...]. O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violações de direitos ocorridos em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários (BRASIL, 2004, p. 99).

consideramos importante salientar que a PNAS representa um dos grandes avanços para a assistência social no Brasil levando em conta as inovações que favorecem a expansão e o desenvolvimento de serviços voltados à garantia de direitos aos seus usuários.

No entanto, ao longo de sua trajetória histórica a assistência social se depara com algumas vicissitudes e conjunturas adversas que teimam em se preservar, devido a vários fatores, como a perseverante cultura filantrópica, clientelista, de trabalho voluntário que ainda estão muito presentes na materialização das políticas de ajuste, no viés neoliberal. No caso de São José dos Campos acreditamos ser um dos dificultadores para a ruptura da prática assistencialista, a atuação das organizações sociais no município, através da operacionalização dos SOSAM's. É um desafio, pois, elas agem de, forma em geral, desconectadas da política de assistência social e também como o braço assistencial das organizações religiosas que representam.

Salientamos também, a falta de investimentos na expansão da melhoria dos serviços públicos e dos territórios com a implantação e/ou implementação de equipamentos e serviços que contribuam com a redução dos efeitos das vulnerabilidades sociais e na melhoria da qualidade de vida da população, pois o que percebemos é que esses locais são marcados como áreas de confinamento (segregação) dos pobres.

Outro dificultador que destacamos, especialmente porque vivenciamos esse problema na nossa prática profissional, é a articulação entre a rede de serviços socioassistenciais e a escassez de vagas o que gera uma longa espera para atendimento acarretando a precarização ou o não acesso e desse modo, preservando a condição de vulnerabilidade das famílias. Assim, como o país, a cidade de São José dos Campos terá que ultrapassar alguns entraves para que a política de assistência social seja plenamente estabelecida e os serviços possam efetivamente atender as prerrogativas estabelecidas pelo SUAS.

## 2.2 Proposição

A construção do processo de atendimento da assistência social sob a ótica do direito, na perspectiva de efetivação e concretização de todos os esforços realizados anteriormente e, após já construído um longo caminho de afirmação e construção da assistência social, culminou com a implantação do SUAS. No município de São José dos Campos essa implantação vem ocorrendo há alguns anos. Assim sendo, procuramos tratar a implementação do novo modelo de assistência social e as mudanças geradas por ele sob a perspectiva do usuário, conforme os objetivos apresentados na introdução deste trabalho.

As hipóteses aqui apresentadas nos possibilitaram alcançar os nossos objetivos e contribuíram para corroborar com a nossa hipótese empírica que nos impulsionou a realizar este estudo, cujos achados revelaram que, ainda há muito que construir para que a população que acessa os serviços socioassistenciais se permita sentir como cidadãos de direito, pois os resultados nos conduziram por um caminho diferente daquele que a nova política dispõe, mas, consideramos que o SUAS é uma realidade em construção. Ressaltamos ainda que, a implantação dessa proposta de atendimento sob a ótica do direito, não significa, todavia, que os usuários dos serviços socioassistenciais tenham incorporado esta visão. A ótica da caridade, do favor e da filantropia, ainda é muito presente na área da assistência social, na perspectiva do olhar da população atendida e em muitos casos, de acordo com o nosso ponto de vista, no do profissional também.

Finalizando a proposta deste trabalho e considerando a nossa experiência profissional, ponderamos que a ruptura dessa marca ainda está em construção e exige um movimento coletivo de todos os envolvidos na área, incorporando formas, que legitime e desafie a população, usuária dos serviços socioassistenciais, a efetivação dos direitos e a garantia na melhoria da qualidade de vida à suas famílias.

## 2.3 Método

### 2.3.1 Tipo de Pesquisa

Uma das etapas mais importantes na organização da pesquisa se refere à metodologia a ser utilizada pelo pesquisador. Para Demo (2008), a pesquisa é o caminho pertinente para o saber. Pesquisar é inerente ao homem que desde que nasce interage, tanto com a natureza como também com os objetos à sua volta e interpreta o universo a partir de suas referências sociais e culturais, e apropria-se do conhecimento por meios de sensações que lhes são transmitidas através dos fenômenos. A sociedade, na qual está inserido o homem, é dinâmica, tal qual o conhecimento humano, portanto as constantes transformações sugeridas impulsionam a questionar investigar, descrever e refletir sobre a existência e o meio, especialmente as questões que se constituem base da existência.

Pode-se dizer, portanto, que o objetivo básico de uma pesquisa é encontrar respostas para problemas, empregando procedimentos científicos, cujas descobertas tenham credibilidade e aplicabilidade para o qual foi idealizada. No caso, levando em conta nossa principal finalidade – que foi investigar se os usuários dos serviços e programas socioassistenciais oferecidos pela política de assistência social no município de São José dos Campos, perceberam, tanto a implantação do novo modelo de assistência social, como também as mudanças geradas por ele –, optamos pela pesquisa exploratória, pois, após a realização de pesquisa com o descritor “usuário da assistência social”, particularmente, com o foco direcionado para o SUAS, na base de dados da CAPES e SCIELO, não encontramos nenhum trabalho com o mesmo direcionamento que este. Desse modo entendemos que a pesquisa exploratória nos permitiu desenvolver uma real visão do problema, contribuindo para torná-lo mais explícito e conseqüentemente, viável para a construção de novas hipóteses. Acreditamos que a inexistência de trabalhos com o tema que escolhemos, se dá pelo fato de assistência social, no seu contexto histórico, vem vivenciando avanços e retrocessos, particularmente porque, a sua posição como política pública garantida por lei e direito de quem dela necessita é muito recente. Entendemos que nessa trajetória a assistência social, especialmente

os seus usuários, vem experimentando uma série de violação de direitos, se caracterizando como sendo uma classe social sofrida, explorada e prejudicada em várias instâncias de sua sobrevivência. Contudo percebemos que, o SUAS deverá contribuir para que os usuários dos serviços socioassistenciais sejam estimulados a contribuíram com a formulação de novas propostas que, de certa forma, trará luz as suas reais necessidades, desafiando e encorajando-nos a novas pesquisas.

Adotamos a abordagem qualitativa, pois, as informações colhidas nesta proposta, não podem ser quantificadas, ou seja, há a impossibilidade da geração de dados mensuráveis ou transformados em dados quantitativos, em face de configuração da estrutura da realidade social pesquisada. A metodologia qualitativa de pesquisa possibilitou, sobretudo, compreender o significado e a importância que a assistência social tem na vida dos entrevistados, especialmente em relação à inserção em programas sociais de geração de renda: o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que significa dizer que esses fenômenos não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis.

Segundo Minayo e Sanches (1993, p. 245), o trabalho qualitativo busca “definir o nível de simbólico, dos significados e da intencionalidade, constituí-lo como um campo de investigação e atribuir-lhe um grau de sistematicidade pelo desenvolvimento de métodos e técnicas [...]”. As autoras enfatizam também que a abordagem qualitativa está saturada de subjetividade e significados, e que a sua prática propicia trabalhar a intensidade das relações sociais empregando-a para a análise de fenômenos específicos que deverão ser compreensivos e delimitados pelo seu alto grau de complexidade, assim como a construção das realidades sociais, tornando-se este o ponto de partida a ser pesquisado.

Em vista disso, este método foi o mais adequado para atingirmos os nossos objetivos, já que tivemos que adentrar nas subjetividades das falas de nossos sujeitos e buscamos decifrar os significados dos discursos, em razão da dificuldade que alguns entrevistados manifestaram de entender, processar e verbalizar as respostas, entendendo que a visão de mundo de cada indivíduo é carregada de suas próprias subjetividades e não é imutável, assim como a sua realidade. Tanto a visão de mundo, bem como a realidade do sujeito são históricas e transitórias,

consequentemente, passíveis de serem transformadas, cuja construção se dá dialeticamente, ou seja, Marx pretende com o seu método, não somente, analisar a realidade, mas, ele prioriza entendê-la do modo que ela se comporta, através das relações sociais dos sujeitos historicamente constituídos. Salientamos que a abordagem dialética nos favoreceu reconhecer as contradições estabelecidas no que concerne à lei que estabelece a nova política e a realidade vivenciada pelos sujeitos entrevistados, além de analisar os fenômenos sociais de maneira crítica.

Na abordagem qualitativa, os instrumentos mais empregados são entrevistas, grupo focal, estudo de caso, observação, história de vida, entre outros. Neste estudo utilizamos como técnica para coletar os dados a entrevista. Essa técnica nos permitiu obter as informações diretamente com a pessoa, bem como a observação de toda a situação e também da reação do entrevistado.

O contato com os sujeitos entrevistados é uma fase fundamental, já que é o momento em que se dá o estreitamento das relações com o pesquisador, visando à possibilidade de uma coleta com grande riqueza e veracidade nas informações. A interpretação dos dados empíricos gerados se dá a partir da teoria que deve ser solidamente construída e comprometida com a ética e com a construção de dados que gerem conhecimento e possíveis transformações.

Este projeto de pesquisa foi avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté e aprovado em setembro de 2012 com o protocolo CEP/UNITAU nº 380/12 e após a isso realizamos a nossa coleta dados. A escolha do objeto desse estudo está diretamente relacionada com as inquietações surgidas na minha área de atuação profissional, cuja experiência como assistente social se dá há quase vinte anos, sendo que há onze anos na rede pública do município atuando na Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) na Secretaria de Educação (SME) na Escola de Formação em Tempo Integral (EFETI), e na FUNDHAS. Após a graduação concluímos pós em Educação, Políticas Sociais e Atendimento à Família e vários cursos de capacitação e um de extensão em Violência Sexual contra Criança e Adolescente. De 2002 a 2004 fomos conselheira municipal no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em São José dos Campos, escolhida pela sociedade civil representando o segmento criança e adolescente.

### *2.3.2 População e Amostra*

A escolha dos sujeitos deste estudo recaiu sobre os usuários da assistência social atendidos pelo CRAS e/ou pelo CREAS na cidade de São José dos Campos. A forma de seleção deu-se pela indicação do profissional de serviço social, que é referência das famílias, e pela aceitação do convite realizado pela pesquisadora.

Atualmente, em São José dos Campos há cinco CRAS's em funcionamento e estão localizados nos bairros da Vila Industrial, D. Pedro I, Parque Santa Rita, distrito de Eugenio de Melo e Alto da Ponte. Os serviços oferecidos são os designados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, entre outros que se destinam ao encaminhamento e acompanhamento à rede de proteção social, como o Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mínima e o Programa Bolsa Auxílio Qualificação (PBAQ).

O CREAS é responsável por desenvolver ações a indivíduos e famílias com os direitos violados. Trata-se de um polo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade. O município de São José dos Campos conta atualmente com quatro CREAS: Centro, Monte Castelo, Aquarela, e Pop.

O número da amostra, a princípio, foi de quatro famílias, no entanto a amostragem ficou limitada e optamos por entrevistar mais três sujeitos, totalizando sete o universo de famílias ouvidas. Tivemos que retomar outras vezes as entrevistas em razão da dificuldade que alguns sujeitos manifestaram de entender, processar e verbalizar as respostas. Salientamos que as entrevistas foram direcionadas ao membro da família que acessa os programas e serviços da assistência social no município.

Observamos durante as entrevistas que alguns usuários não conseguem distinguir entre a política de assistência social e a assistente social que os atende. Constituímos assim, uma espécie de jogo de espelhos em que a condição do usuário é definida por sua relação com o assistente social. Este fato levou-nos,

então, a optar por entrevistar alguns profissionais com o objetivo de, dialeticamente, conhecer a visão desses sobre os usuários dos serviços socioassistenciais, em relação a condição desses como cidadãos de direitos. Os dados obtidos nessas entrevistas serão tratados como secundários, mas, fundamentais para cotejarmos os conteúdos das entrevistas dos sujeitos principais dessa pesquisa. Foram entrevistadas três profissionais que atuam no serviço público e/ou organização social.

Todos os entrevistados, usuários da assistência social, estão inseridos em programas sociais de repasse de renda, como o Programa Bolsa Família e o Programa Bolsa Auxílio Qualificação. Residem na periferia do Município em conjuntos habitacionais, cujas moradias se inserem no Programa Habitacional da Prefeitura, que tem parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), e pagam mensalidade entre 50 a 120 reais por mês. A maioria é atendida pela assistência social há mais de dez anos. A caracterização mais aprofundada dos sujeitos desta pesquisa vem a seguir num item específico.

### *2.3.3 Instrumentos*

Utilizamos como instrumento de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica, cujo material serviu de base para a nossa fundamentação teórica e está ancorada em alguns teóricos da área de assistência social cuja produção é tradicionalmente utilizada nos cursos de Serviço Social. Retrataríamos, assim, as políticas públicas sociais no ocidente e no Brasil, que ocorre respondendo aos conflitos gerados pela industrialização brasileira e a luta capital/trabalho oriundos do sistema de produção capitalista e o seu processo histórico. A pesquisa documental também foi utilizada para explorarmos as legislações e compreendermos o processo da implantação da nova política de assistência social na perspectiva do SUAS e a sua transição de política de favor à política de direitos.

Empregamos a entrevista semiestruturada<sup>24</sup>, cuja técnica nos permitiu respondermos aos objetivos propostos desta pesquisa. Utilizamos como critérios para a escolha dos sujeitos, as famílias atendidas pelos serviços socioassistenciais atendidas pelo CRAS e/ou pelo CREAS e com assistentes sociais que atuam na área do serviço público e em organizações sociais. Para preservar a suas identidades, utilizamos nomes de cantores da Jovem Guarda em substituição de seus nomes reais aos usuários da assistência social e nomes fictícios para as assistentes sociais.

As entrevistas foram gravadas e transcritas com a permissão dos sujeitos através da assinatura do termo de livre consentimento, considerando a importância deste na produção deste trabalho. Ressaltamos que mesmo sendo as perguntas de fácil entendimento e dando ao sujeito liberdade de se expressar, no momento da entrevista, a maioria deles apresentaram algumas dificuldades. Avaliamos que isso seja pelo fato de que enquanto o sujeito conta sobre a sua vida ele reflete, pois ao relatarmos nossas experiências vividas, estamos tendo a oportunidade de refletir sobre elas naquele momento. É através de sua narrativa que ele preenche-se de si mesmo, obrigando a se organizar de modo coerente, as lembranças ou as impressões que tem sobre dado assunto e que talvez possa gerar algum desconforto emocional.

Desse modo, o sujeito tenta esquivar-se daquilo que vá ocasionar experiências desagradáveis, gerando uma forma de comportamento de fuga ou até mesmo incoerências nas respostas. Como exemplo, perguntado a um dos sujeitos entrevistados que foi vítima de violência doméstica durante toda a sua infância, sobre o que significa família e a resposta dada foi “é tudo”. Questionamos o que seria esse “tudo” e a resposta foi que é “a base da pessoa para ser alguém”.

Portanto, explorar o silêncio ou as dificuldades de se expressar dos entrevistados, se configurou a princípio para nós, como um estorvante, no entanto, ao iniciarmos as análises das entrevistas descobrimos um fascinante universo, muito pouco explorado pelo Serviço Social.

---

<sup>24</sup> Os roteiros utilizados encontram-se nos apêndices.

Contrapondo a esse contexto e diferentemente dos usuários da assistência social, as profissionais entrevistadas responderam com naturalidade, apresentando discursos prontos e com pouco senso crítico, considerando dentro da normalidade a alienação e o perfil acomodado dos usuários dos serviços socioassistenciais. Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999, p. 46) legitimam esta constatação enfatizando que “muitas famílias pobres não estão acostumadas a exercer um papel tão ativo. Elas esperam [...] que façam algo por elas”. Afirmam que os serviços de atendimento a essas famílias, muitas vezes apresentam uma visão pragmática e moralista.

Elaboramos questões norteadoras que compuseram os eixos estruturantes (indicadores qualitativos) para a análise dos dados que foi realizada a partir da técnica da triangulação, com os quais trabalhamos logo após a coleta de dados. Minayo, Assis e Souza (2005, p. 123) afirmam que a construção desses eixos estruturantes, “devem ser considerados balizas avaliativas, que permitem mapear com mais profundidade a natureza das mudanças ocorridas e em processo, não se propondo a dimensionar quantitativamente o grau de variações ocorridas.” Além disso, pudemos realizar comparações a partir da combinação e do cruzamento dos dados obtidos pelo viés dos diferentes ponto de vista.

A análise de dados nos propiciou estudar os acontecimentos históricos dos sujeitos, a partir do contexto social que cada um se insere, pois, avaliamos que cada indivíduo apreende de forma única e as suas experiências dão contorno ao seu modo de vida. Dessa forma há de se considerar esses aspectos que, de certo modo, os influenciam a realizarem as suas escolhas conforme as mudanças vão ocorrendo na sua trajetória de vida e no grupo que pertença.

Ancoramos o foco de nossa atenção nos aspectos subjetivos da consciência dos atores desse trabalho, sendo essa, a forma pela qual atingimos o nosso propósito, a partir da decomposição e recomposição dos elementos que consideramos principais na fala dos entrevistados e através dos eixos estruturantes empregados para esse fim nos foi possível nortearmos a nossa análise. Lembrando que, são pelos elementos contraditórios que procuramos estudar os fatos e encontrar aquele elemento que tenha contribuído para as transformações que

provocaram, de alguma forma, o desenvolvimento humano desses sujeitos socialmente constituídos e que dar-se-á continuidade ao seu processo histórico.

Como todo conhecimento é transitório e responde a um determinado momento histórico, o resultado obtido em uma investigação também assim o será, podendo dar origem a novas indagações ou até mesmo ser modificado em função do desenvolvimento social ou científico. É o que pretendemos com este estudo, já que não temos a aspiração de esgotarmos o assunto, ao contrário queremos instigar a realização de novas pesquisas.

#### *2.3.4 Procedimentos para Coleta de Dados*

Na primeira fase, submetemos este projeto de pesquisa para a apreciação do Comitê de Ética de Pesquisa da UNITAU, que foi aprovado em setembro de 2012, sob nº 380/12 (anexo 1). Posteriormente foi enviada à Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) a solicitação para a realização da pesquisa, cuja autorização se deu com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido pela representante da Instituição (anexo 1).

Enquanto aguardávamos a autorização do Comitê de Ética de Pesquisa da UNITAU, realizamos a exploração de materiais bibliográficos elaboradas, como livros e artigos científicos, referentes ao problema que iremos pesquisar e dessa forma realizamos o estado da arte.

Em seguida, solicitamos às assistentes sociais do CRAS do Parque Santa Rita e CREAS Monte Castelo que indicassem as famílias para a realização da pesquisa. Além desse contato com as profissionais de referência, também foram contatadas algumas famílias que estão inseridas em programas sociais, que foram convidadas para participar da pesquisa.

Todos os sujeitos que aceitaram participar desta pesquisa foram previa e detalhadamente esclarecidos sobre o objetivo deste estudo. Garantimos também, o absoluto sigilo de suas identidades, bem como de sua saída do estudo, em qualquer momento, se assim desejasse.

Por fim, realizamos o contato e o agendamento das entrevistas aos sujeitos que se disponibilizaram a participar da pesquisa, que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 1) bem como, apresentamos o Termo de Autorização devidamente assinada, autorizando o nosso trabalho.

A coleta de dados foi realizada conforme instrumental que consta nos anexos 1 e 2, composto pelo roteiro de entrevistas. O armazenamento das informações foi possibilitado pelo uso de um aparelho de gravação de voz e posterior transcrição *ipsis litteris*, como verbalizado pelos entrevistados.

As entrevistas ocorreram em três fases. Na primeira realizamos entrevistas com quatro famílias, esta quantidade foi previamente discutida e avaliada como ideal para a concretização deste trabalho. Porém, devido à dificuldade de colhermos as informações que consideramos satisfatórias, decidimos aumentar o universo de pessoas a serem entrevistadas. Na segunda fase entrevistamos mais três sujeitos, aumentamos o número de perguntas e voltamos a entrevistar os primeiros. Na terceira fase optamos por entrevistar também, assistentes sociais que atuam na área socioassistencial no município de São José dos Campos. Delimitamos o nosso universo em três sujeitos e realizamos as entrevistas, após a aceitação das profissionais e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A primeira parte do roteiro de entrevistas realizadas com os usuários dos serviços socioassistenciais, contém perguntas referentes à identificação destes: nome, data de nascimento, gênero, endereço, ocupação, número e idade dos filhos, renda familiar, escolaridade, naturalidade e tempo de moradia no município. Foi a fase mais fácil para a coleta de dados por tratar-se de perguntas objetivas.

A segunda parte da coleta se deu por meio da entrevista semiestruturada. Essa fase foi mais trabalhosa, o que nos exigiu maior concentração e trabalho, nos abstendo de influenciar qualquer resposta para não tornar a pesquisa tendenciosa. Foi necessário retomar as entrevistas outras vezes para obtermos maiores dados possíveis e não comprometer os resultados esperados.

Para o desenvolvimento deste estudo, a escolha dos eixos é importante para tornar os objetivos mais claros, desse modo construímos os seguintes eixos: 1º) a

participação dos usuários da Assistência Social nos espaços legítimos de discussão sobre a política de Assistência Social; 2º) a visão do usuário da Assistência Social em relação aos serviços e a sua condição de sujeito de direito; e 3º) a percepção dos usuários quanto às mudanças nos serviços socioassistenciais nos últimos anos. Com a técnica de coleta de dados com foco nas categorias apresentadas foi possível delimitar as informações colhidas, a fim de alcançar de maneira mais eficaz os objetivos.

A entrevista com o primeiro sujeito ocorreu na sala de sua residência com a televisão o tempo todo ligada num programa religioso. O segundo sujeito optou em ser entrevistado em seu local de atendimento no CREAS que logo após o atendimento com a profissional de referência, esta nos disponibilizou a sala para a entrevista. A terceira entrevista se deu na sala do local de trabalho do sujeito, um polo esportivo situado na região do Putim. A entrevista de número quatro foi realizada no local em que o sujeito desenvolve atividades pelo BAQ numa unidade de FUNDHAS do lado externo e com a entrevistada muito nervosa, pois ela acabara de vir do seu atendimento com a profissional de referência no CREAS e estava muito enraivecida.

A quinta e sexta entrevistas foram realizadas nos locais de atendimento dos sujeitos no dia em estavam fazendo o curso pelo BAQ e conversamos numa sala cedida pela coordenadora administrativa do local e consideramos ser este um local inadequado, já que o telefone tocava com persistência sendo a entrevista interrompida para o atendimento do telefone. A sétima entrevista foi realizada no local em que o sujeito desenvolve atividades pelo BAQ numa sala disponibilizada pela assistente social do local e tivemos liberdade e tranquilidade para realizarmos a entrevista. Quanto às entrevistas com as assistentes sociais, duas foram na casa na profissional e uma no local de trabalho.

### *2.3.5 Procedimentos para Análise de Dados*

No procedimento para a análise dos dados procuramos entender e discutir a realidade vivenciada pelos sujeitos dessa pesquisa, ou seja, conhecer a visão deles

em relação a sua participação cidadã e a conquista de direitos e as contradições entre a política de assistência social que prevê o maior envolvimento desses atores no cenário social para a garantia de seus direitos. Salientamos que esse movimento é permeado por avanços e retrocessos, desafiando-nos a apresentar uma análise dessa realidade para além das aparências, nos embrenhando no cerne dos fenômenos que se movimentam, se constroem e se reconstroem nas relações sociais. Por esse motivo, a abordagem dialética contribuiu no que consideramos ser o norteador do nosso olhar sobre a realidade social.

A técnica escolhida para análise foi realizada a partir da triangulação de dados. Esse processo, como enfatizam Minayo, Assis e Souza (2005, p. 71), consiste na análise comparativa de dados de diferentes fontes, possibilitando a combinação e os cruzamentos de vários pontos de vista, e em “uma estratégia de pesquisa que se apoia em métodos científicos testados e consagrados, servindo e adequando-se a determinadas realidades, com fundamentos interdisciplinares”.

Além disso, o processo de triangulação de dados constitui a base para a validação da pesquisa qualitativa e seu uso na prática permite que a análise seja crítica, intersubjetiva e comparativa. Segundo Maffezzoli e Boehs (2008, p.104) “a triangulação tem sido compreendida como a adoção de múltiplas percepções para clarear o significado e, de certa forma, verificar a repetição de determinada observação ou interpretação [...]”.

Esse processo serve também para elucidar o entendimento sob vários ângulos de diferentes realidades percebidas, além de permitir a comparação de informações já observadas. É uma estratégia que confere riqueza e profundidade a qualquer investigação.

Assim sendo, o método da Triangulação de análise dos dados nos propiciou também a utilização de outras fontes, além das entrevistas com os usuários da assistência social, nos permitindo o desenvolvimento da interpretação dialética dos fatos, com base nas entrevistas com as profissionais de serviço social, além da legislação vigente, especialmente, o SUAS e os construtos teóricos que versam sobre os assuntos propostos neste projeto. Estas diferentes fontes foram

selecionadas com vistas a possibilidade de obtermos dados mais fiéis possíveis. A partir daí fizemos a interpretação da realidade, nos atendo em analisar os fenômenos e as contradições que, impedem o sujeito de ter compreensão na sua totalidade, tendo presente elementos como as construções sociais, econômicas, políticas e culturais, inerentes ao ser social que se expressa nas relações que se estabelece entre os diferentes, num movimento dinâmico que serve de base para a formação e a constante transformação da própria sociedade.

A organização do processo interpretativo pela triangulação, segundo Marcondes e Brisola (2011), ocorre em três etapas:

Na primeira etapa transcrevemos as entrevistas gravadas, com cuidado para que cada entrevistado recebesse um nome fictício, garantindo seu anonimato. Todas as palavras foram transcritas na íntegra, ressaltando as falas consideradas relevantes de acordo com os objetivos deste estudo. Em seguida foi feita a edição do material. Os Termos de Consentimento e Livre Esclarecimento foram arquivados e serão guardados por cinco anos, bem como o material gravado;

A segunda etapa foi para avaliarmos os dados coletados, a fim de refletir, contextualizar, exemplificar e elucidar o conteúdo do material colhido para a mensuração da extensão do estudo, propiciando o encontro com a contextualização teórica;

Finalizando, na terceira etapa aproximamos o material colhido com as construções teóricas. De acordo com a abordagem qualitativa o foco deve recair nas narrativas dos entrevistados, buscando as diferentes maneiras de cada um visualizar a sua realidade. Nessa etapa foram separadas as narrativas conforme o eixo estruturante, comparando e relacionando-as com a contextualização sugerida ao longo do trabalho, o que possibilitou a reflexão sobre a visão de cada um dos entrevistados.

Esse método de análise de dados, afirmam Minayo, Assis e Souza (2005, p. 108), sugere a construção de eixos que são “medidas que visam a avaliar a existência e a intensidade das mudanças em relação ao objetivo almejado”, e continuam afirmando que,

Transformar os objetivos em itens capazes de mensurar as mudanças devidas a uma intervenção social é um passo fundamental e imprescindível em investigação avaliativa. Para tanto, constroem-se indicadores e, no caso da estratégia de triangulação, busca-se que sejam capazes de dimensionar e compreender relações, movimentos, percepções, interpretações e eficiência, eficácia, efetividade e resultados das ações. (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005, p. 105)

Assim sendo, construímos a partir das narrativas dos sujeitos, os três eixos estruturadores e norteadores da análise dos dados, baseados no método de triangulação, que além de estabelecer criticidade e realizar uma leitura intersubjetiva, pudemos traçar um panorama comparativo entre as declarações.

- **Eixo 1:** a participação dos usuários em espaços de discussão sobre a assistência social como política pública.
- **Eixo 2:** a visão do usuário da assistência social em relação aos serviços socioassistenciais e o seu entendimento em relação a sua condição de direito.
- **Eixo 3:** a percepção dos usuários quanto às mudanças ocorridas nos últimos anos.

## 2.4 Resultados e Discussão

Optamos pela junção dos resultados e discussão, dada a característica da nossa pesquisa, cuja justificativa se embasa na escolha do método de análise, que propõe o equilíbrio entre subjetividade e a objetividade da fala dos sujeitos e o movimento contraditório da construção dos fenômenos que compõem a sociedade capitalista. Portanto, o indivíduo, no exercício de seu papel social, é muito exigido em seu ambiente tendo que se adaptar aos diferentes contextos históricos, às regras de interação social de seu cotidiano, demandando a compreensão do ambiente social, no sentido de que as interações se estabeleçam a partir dessas adaptações que vão influir no seu comportamento social.

Portanto, as entrevistas, foram os meios pelos quais, os sujeitos foram desafiados a se preencherem de si mesmos e organizarem, de modo coerente, as lembranças desorganizadas e suas percepções imediatas e assim refletirem e analisarem, enquanto contam as suas vidas. Como já mencionamos anteriormente, as entrevistas foram realizadas em três fases. A primeira, com um número inicial de quatro sujeitos, no período de dezembro de 2012 a julho de 2013. Mas, tivemos que aumentar esse universo visando melhorar a qualidade e veracidade dos dados. Na segunda fase realizamos, então, mais três entrevistas aumentando o número de perguntas e retornamos aos primeiros, para completarmos a nossa pesquisa; essa etapa ocorreu em novembro de 2013. Na terceira fase, em novembro de 2013, realizamos entrevistas com assistentes sociais que atuam na área socioassistencial, acreditando ser importante entendermos o olhar desses profissionais em relação a nova política.

### *2.4.1 Caracterização da Amostra*

Selecionamos como sujeitos desta pesquisa usuários da assistência social residentes em São José dos Campos, que se configurou na última década, entre as maiores cidades do Brasil e apresentou um importante crescimento econômico, mas, possui uma significativa parcela de sua população vivendo em condições inadequadas, pois, não usufruem da riqueza socialmente produzida pelo município.

Utilizamos como amostra sete sujeitos inseridos em programas sociais e atendidos pelos CRAS e ou pelo CREAS, além de convidados que aceitaram o nosso pedido pessoal para participarem da nossa pesquisa. Ressaltamos que estes são os sujeitos principais deste estudo, mas, elegemos também, assistentes sociais que atuam na área da assistência social no município, cujos dados serão tratados como secundários, porém, importante para alcançarmos o objetivo deste estudo.

Foram designados os seguintes nomes fictícios para caracterizar os nossos sujeitos homenageando os cantores que se destacaram na Jovem Guarda: Roberto Carlos; Wanderléia; Vanusa; Martinha; Elis Regina; Silvinha; e Joelma, caracterizados no Quadro 2.

### Quadro 2: Identificação dos usuários da assistência social entrevistados

Usuário	Idade	Escola- ridade	Estado Civil	Nº. Filhos	Emprego Formal	Renda familiar [Em SM <sup>25</sup> ]	Programa Social (geração renda)
<b>Roberto Carlos</b>	49	4ª série	Casado	3	Sim	2	<b>PBF<sup>26</sup></b>
<b>Wanderléia</b>	44	5ª série	Casada	3	Não	1	<b>PBAQ<sup>27</sup>; PBF</b>
<b>Vanusa</b>	38	E.Sup.I. <sup>28</sup>	Separada	4	Sim	1	<b>PBF</b>
<b>Martinha</b>	47	E.Sup.I.	Solteira	0	Não	1	<b>PBAQ</b>
<b>Elis Regina</b>	29	E.M.c. <sup>29</sup>	Casada	3	Não	2	<b>PBAQ; PBF</b>
<b>Silvinha</b>	29	E.M.c.	Casada	1	Não	2	<b>PBAQ; PBF</b>
<b>Joelma</b>	28	S/escol. <sup>30</sup>	Separada	2	Não	1	<b>PBAQ; PBF</b>

Fonte: Autora

Apresentamos um perfil descritivo dos sujeitos, pois, consideramos importante para entendermos com maior clareza quais foram os principais fatos e em quais

<sup>25</sup> SM: salário mínimo vigente em 2013 era de R\$ 678,00.

<sup>26</sup> Critérios para inserção no Programa Bolsa Família – PBF: famílias com renda mensal de até R\$ 140 se tiverem crianças/adolescentes de 0 a 17 anos. Famílias com renda per capita de até R\$ 70 são inseridas qualquer que seja a idade de seus membros. As famílias devem se cadastrarem no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Fonte: <http://www.guiadobolsafamilia.com.br>.

<sup>27</sup> Critérios para inserção no Programa Bolsa Auxílio Qualificação – PBAQ: famílias com renda per capita de meio salário mínimo, estar desempregado e residir no mínimo dois anos no município (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, s.d.).

<sup>28</sup> Ensino superior incompleto.

<sup>29</sup> Ensino médio completo.

<sup>30</sup> Sem escolaridade

contextos estes ocorreram em suas vidas que contribuíram para o seu crescimento. Acreditamos que ao narrar fatos ocorridos na trajetória de vida do sujeito, pelo menos naquele momento, já que as palavras são carregadas de significados, ele tem a oportunidade de refletir sobre esses fatos, que talvez tenham passado despercebidos. Portanto, de alguma forma, no instante do lampejo de reflexão o sujeito pode encontrar algum fator que possa contribuir para o seu crescimento e na sua qualidade de vida no momento atual. Os entrevistados tiveram a oportunidade de realizar resgates de importantes episódios de suas trajetórias. Esses breves relatos fazem parte da memória de cada um, e ao compartilharem a sua experiência de vida passam a “refletir sobre o próprio ato de conhecer que são movimentos semelhantes ao de olhar no espelho: convidam-nos a nos ver de fora para dentro e de dentro para fora” (CASTRO, 2006, p. 53).

**1ª Entrevista: Roberto Carlos, realizadas em 05/03/2013 e 26/08/2013.**

*“Quem vê cara não vê coração...”*

Ressaltamos que durante a nossa prática profissional em atendimento social, várias famílias que residem em favelas ressaltam que, muitas vezes, seus integrantes são obrigados a omitir o local de moradia, especialmente, quando saem em busca de trabalho.

Desse modo, o autor propõe que essa desigualdade produzida na sociedade capitalista pela divisão do trabalho amplia as dificuldades aos sujeitos mais pobres. As pessoas que vivem em favelas acabam por não ter as mesmas oportunidades de inserção nos empregos formais e até nos informais, dependendo do tipo de trabalho. Naiff e Naiff (2005) ressaltam que “[...] o pobre, o negro, o morador de favela e a própria favela em si ficam no imaginário da sociedade como os legítimos representantes da violência e tudo o que ela significa”.

Os resultados da carga de preconceito direcionada a esses sujeitos são a baixa autoestima e a baixa autoconfiança, além disso, seus direitos são violados, o que tornam mais difíceis o processo de mudança, ou seja, a transformação do olhar desses em relação aos seus limites de igualdade e de liberdade e a potencialidade

de cada um em relação a defesa de direitos e o desenvolvimento do protagonismo social.

O Senhor Roberto Carlos, parece que conviveu bem com este fenômeno, mas, alega que não carrega consigo as marcas negativas que muitos indivíduos costumam guardar e que são exteriorizadas como forma de violência e agressividade. Os sujeitos residentes desses locais, de acordo com o nosso entrevistado, não só reconhecem a violência gerada pela ação ilícita que ocorre na favela tornando-a um lugar violento, mas também, se preocupam e fazem questão de cortar qualquer identificação com tais ações.

A sua família viveu a maior parte da vida numa comunidade na periferia de São José dos Campos, a favela do Torrão de Ouro<sup>31</sup>. Dentro da comunidade funcionava uma pré-escola e uma unidade da FUNDHAS. Ele relata que como em qualquer favela, ou melhor (ele retificou), como em qualquer lugar, moram pessoas ruins, mas ele acredita que a maior parte dos moradores é do bem, e assim como ele muitos costumam cuidar da própria vida, independente do que o vizinho é ou faça. Ele segue, portanto, a máxima que diz *“quem vê cara não vê coração...”*

Roberto Carlos questiona o fato das pessoas não conhecerem uma comunidade carente como a que ele morava. Segundo sua visão, elas costumam generalizar e afirmar que todos que residem em favela são bandidos e em decorrência desse senso comum torna-se difícil até mesmo conseguir trabalho, mesmo com todo o preconceito que os indivíduos sofrem por serem moradores desse local. Roberto Carlos agradece a Deus a vida que ele teve e tem juntamente com a sua família: mulher com quem é casado há 23 anos e três filhos.

Consideramos importante ressaltar que, teoricamente, um dos fenômenos mais relevantes nas comunidades carentes é a violência em decorrência do tráfico de drogas, Naiff e Naiff (2005) ressaltam que a

---

<sup>31</sup> O bairro Torrão de Ouro I fica a apenas 500 metros do aterro sanitário de São José dos Campos. Com a retirada das famílias, será feita uma obra de ampliação, o que vai garantir a vida útil do aterro pelos próximos 12 anos. “Essa obra é necessária porque não tem outra área em São José. Com isso, a gente teria que mandar o lixo para fora do Município”, diz o diretor de operações da Urbam, na época, Álvaro de Souza Alves. Fonte: <http://www.vnews.com.br/noticia> de 02/02/2010.

[...] presença maciça do narcotráfico nestas comunidades, utilização de armamentos pesado pelos traficantes, emprego de crianças e adolescentes nas linhas de frente do tráfico, um poder oficial que mais mata no mundo, falta de políticas públicas de inclusão e geração de renda para os jovens dessas comunidades carentes, falta de política de segurança, governantes omissos. Como consequência desse estado de coisas, vemos a violência se manifestando progressivamente e acirrando ódios e preconceitos entre os grupos sociais. (NAIFF; NAIFF, 2005, p. 108).

O Senhor Roberto Carlos mudou-se do Torrão de Ouro com a desocupação<sup>32</sup> e foi residir no conjunto habitacional que a prefeitura construiu para abrigar aquela população. Roberto Carlos nos recebeu em seu pequeno apartamento e mostrou os cuidados que tem com tudo. Ele não se queixa de ter deixado a favela e guarda as boas recordações que teve e a alegria de ter conseguido trabalho, evidenciando os valores vigentes associados à condição de estar empregado.

## **2ª Entrevista: Wanderléia, realizadas em 28/01/2013 e 17/06/2013.**

*“quem nunca errou que atire a primeira pedra...”*

A entrevistada é uma pessoa bastante agitada e falante. Fala também com o corpo, gesticulando os braços e sempre olhando para os lados com os olhos arregalados, como se estivesse à procura de alguém que a observa. Estávamos ambas sentadas sob a sombra de uma grande árvore no pátio do local de seu trabalho em seu horário de almoço. Wanderléia inicia a sua narrativa dizendo que a sua história é muito triste.

Ela foi mãe aos quinze anos de idade, logo que chegou a São José dos Campos, tendo ido morar na antiga favela Salinas (zona sul), que foi desocupada e a população direcionada para conjuntos habitacionais. Conclui dizendo que houve muito sofrimento, mas hoje, sua vida não está um mar de rosas, mas está melhor. Conta que já errou muito, envolveu-se em ações ilícitas e ficou reclusa durante algum tempo e suas filhas, duas na época, foram abrigadas.

---

<sup>32</sup> As famílias foram retiradas do bairro Torrão de Ouro através de uma ação judicial da Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico (CETESB) para a ampliação do aterro sanitário localizado no local.

As famílias que vivem na periferia das grandes cidades, particularmente, os locais que carecem de infra-estrutura e serviços públicos básicos, são as que notoriamente mais ressentem as marcas das desigualdades estruturais da organização social e dessa forma sentem os reflexos do agravamento de sua condição social. Essas famílias, segundo Guimarães (2011, p. 95) [...] “tendem a desenvolver estratégias e formas de participação que podem preencher (precarosamente) a ausência daquelas estruturas institucionais, inclusive dos equipamentos urbanos [...] – indicadores de sua qualidade de vida”. A violência urbana ronda suas portas, sempre na espreita, aguardando para explorar alguma fragilidade, que algum desafortunado escancare e acabe sendo abocanhado, indo engrossar a fileira de pessoas que alimentam o círculo vicioso da delinquência.

Wanderléia reconhece que errou e percebe que a distância sofrida com as filhas no abrigo, contribuiu para que os laços se refizessem, agora, talvez mais fortalecidos, pois a lembrança da separação está bem próxima. Como ela nos disse numa conversa informal, “Quem nunca errou que atire a primeira pedra...” Ela fez um relato emocionado quando citou o fato de suas filhas terem sido abrigadas na época de sua prisão, e ressalta como foi difícil a separação. Mas ela entende que conseguiu sair do círculo de violência que permeou a sua vida e a de sua família, durante muito tempo. Hoje, suas filhas vivem sob os seus cuidados.

### **3ª Entrevista: Vanusa, realizadas em 02/04/2013 e 25/09/2013.**

*“Quando a gente tem bons exemplos o resultado é bom!”*

São José dos Campos é uma das mais importantes cidades do Estado de São Paulo e exerce grande atração de pessoas em busca de oportunidades de emprego, moradia, estudo, enfim melhor qualidade de vida. Este fenômeno apresenta alguns aspectos considerados importantes que incidem diretamente no desenvolvimento econômico e social do município, no entanto, cria demandas adicionais aos serviços públicos. Sobre o processo de migrações internadas devemos entender que, “[...] a tese fundamental é que as migrações se constituem num mecanismo fundamental no processo de transição da sociedade tradicional para a moderna. As sociedades tradicional e moderna são tipos ideais assentados

sobre a experiência de desenvolvimento do capitalismo no Ocidente” (BRITO, 2009, p. 10). Conforme Durham (1984), a migração interna no Brasil, se deu como alternativa de inclusão da sociedade agrária enfraquecida, numa “sociedade competitiva” como fenômeno de ascensão social, ou seja, a necessidade do indivíduo de melhorar de vida.

Segundo Souza e Costa (2010, p. 94) na década de 1940, a cidade abrigava 45 indústrias e 36.702 habitantes. “No período compreendido entre as décadas de 1950 a 1970, o número de indústrias instaladas salta de 65 para 284, respectivamente”. A população total no período cresceu 237%, passou de cerca de 50 mil habitantes para aproximadamente 151 mil, respectivamente. São muitas as pessoas que aqui chegaram e que não foram contempladas pelos empregos aqui gerados e hoje estão segregadas nos bairros periféricos ou nas favelas existentes na cidade, ocupando os subempregos ou os empregos informais. Esses indivíduos são os que lutam pela sobrevivência e alguns se tornam vitoriosos, como o caso da nossa entrevistada que não só foi ao encontro dos seus direitos como também, está se capacitando para também defender os direitos de outros. A pernambucana Vanusa respondeu que escolheu São José dos Campos para viver: “Porque simplesmente tive vontade”, e essa decisão foi há 16 anos e segundo ela, deu “um tiro no escuro e deu certo”. Primeiramente, ela viveu em São Paulo, chegou aos onze anos de idade e com a separação de seus pais teve que “viver a sua vida, crescer e aprender no mundo”.

Vanusa foi trabalhar como empregada doméstica para ter onde comer e dormir. A relação com a assistência social se deu algum tempo depois, já em São José dos Campos, quando procurou um local no qual pudesse acolher a sua filha de oito anos, intencionando melhores oportunidades de vida, o que ela não teve. Na época, a criança foi inserida na FUNDHAS e a partir daí ela iniciou a sua convivência com a política de assistência social. Ela consegue fazer uma análise da sua trajetória com relação aos serviços socioassistenciais, enfatiza que aproveitou as oportunidades que surgiram e hoje ela percebe que conseguiu ter crescimento em vários aspectos, especialmente no que diz respeito a seus direitos como cidadã. Ela diz que “me colocaram uma varinha na mão e eu pesquei o meu peixe” e assim,

como mantenedora de sua família, sempre conseguiu desempenhar o seu papel de cuidadora, dando proteção aos que estão sob os seus cuidados.

Ela consegue perceber a assistência social como política de direito e critica a maneira que os usuários dos serviços socioassistenciais percebem o seu atendimento como assistencialismo, pois, segundo ela, pior do que a pobreza material é a pobreza de conhecimento, que faz que os indivíduos mantenham a sua vida num círculo vicioso da pobreza. Apesar do discurso da entrevistada poder ser interpretado como uma fala arrogante, entendemos que é dessa maneira que ela consegue manifestar – e ao fazer essa narrativa, balança a cabeça como quem desaprova o fato das pessoas aceitarem as situações pacificamente – a sua indignação por nós, de maneira geral, cidadãos brasileiros, lutarmos pouco pelos nossos direitos; nesse caso especial, o usuário dos serviços socioassistenciais, ter dificuldades de se apoderar de seus direitos. Na sua visão, as oportunidades surgem para todos, no entanto, alguns não conseguem perceber ou não têm interesse de contribuir para que as mudanças ocorram propiciando a construção de uma sociedade menos desigual.

Vanusa reconhece que os profissionais que interagiram com ela na área da assistência social tiveram grande relevância para algumas tomadas de decisão em sua vida, inclusive pela opção de cursar a faculdade de serviço social atualmente. Ela ressalta que esses exemplos contribuíram para o seu protagonismo, felicidade, mudança e crescimento como pessoa e afirma que, “quando a gente tem bons exemplos o resultado é bom e eu sou um resultado bom disso”.

Dessa forma, o que podemos concluir que essa entrevistada vem trabalhando para a sua mudança agarrando de várias maneiras as oportunidades que lhes surgem, inclusive criticando duramente os usuários da assistência social pelo conformismo e ou a alienação, que muitas vezes os impedem de crescer e também contribuir na redução de incidência dos riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e os indivíduos.

#### **4ª Entrevista: Martinha, realizadas em 16/05/2013 e 28/10/2013**

*“Ainda não consegui nada e não foi por falta de eu correr atrás, mas faltou oportunidade, infelizmente é assim....”*

Martinha chegou de Cajazeiro da Paraíba há 22 anos e se apaixonou por São José dos Campos. Ela faz essa narrativa com a voz embargada e tentando controlar as lágrimas que teimaram em rolar. Diz que a cidade não foi acolhedora, já que nunca conseguiu um emprego formal.

Gimenez e Costa (2010, p. 64) afirmam que durante o período de 1980 até meados de 1990 a cidade de São José dos Campos apresentava um alto índice de crescimento populacional que “ocorre concomitantemente com o declínio da produção”. No entanto, Martinha tenta justificar essa situação, como se quisesse isentar São José (e o modo de produção social) de qualquer culpa, pontuando que, quando chegou à cidade, conheceu uma pessoa com quem teve uma união estável por onze anos. Esse companheiro não permitia que ela se preparasse para o mercado de trabalho, cobrando-lhe o papel de dona de casa. Após a separação ela percebeu que tinha potencial para também exercer outros papéis na vida além de dona de casa.

Sua narrativa é mais clara expressão da opressão conjunta de classe e gênero às quais estão submetidas às famílias pobres brasileiras. De fato, conforme os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as desigualdades de gênero e de raça são referências de promoção e de desigualdade social no Brasil, pois, persiste a cultura que considera que a reprodução social é responsabilidade exclusiva das mulheres.

A taxa de mulheres inseridas no mercado formal no Brasil é de 46,7% e a de homens é de 51,6%. Em relação ao mercado de trabalho 15,8% da ocupação feminina são de trabalhadoras domésticas, sendo que, a jornada de trabalho das mulheres é superior à dos homens juntando o expediente profissional mais os afazeres domésticos, totalizando uma jornada de 57,1 horas semanais para as mulheres e 52,3 horas semanais para os homens (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

As mulheres tentam conciliar o tempo do trabalho profissional remunerado com o tempo destinado às responsabilidades familiares. Devido a necessidade de assumirem as responsabilidades domésticas, enfrentam dificuldades de ingressarem e permanecerem no mercado de trabalho e dessa forma, acabam assumindo empregos informais e sem as garantias trabalhistas.

Esse processo tende a acentuar as formas de trabalho e o crescimento do “[...] contingente de mulheres, jovens, migrantes, minorias étnicas e raciais, sujeito ao trabalho instável e invisível, legalmente clandestino [...] desprotegido e sem expressão sindical [...]” (IAMAMOTO, 2009, p. 27).

Na perspectiva do sistema neoliberal, a partir da década de 1980, o problema do desemprego não somente assumiu um caráter mais grave, como também mais complexo. Todavia, o neoliberalismo cria estratégias para enfrentar a atual crise do capital e com isto, afirma Montaño (2010, p. 232), ocorre “o esvaziamento de sistemas de proteção legal do trabalhador, gerados como exigência da reestruturação produtiva [...]”.

As consequências geradas pelo desemprego estão associadas a valorização moral que o trabalho produz no indivíduo. Assim, o indivíduo que se encontra desempregado vivencia o processo da perda, da culpa e conseqüentemente a desvalorização moral e social. O trabalho na sociedade capitalista é fundamental para a construção do sujeito, além de ser o responsável para a realização das finalidades humanas e oferecer respostas às necessidades sociais. O trabalho segundo Antunes (2009, p. 168) “[...] ocupa posição central na sociedade e na construção do ser social – a centralidade do trabalho”. Dessa forma, o fato de estar excluída do mercado de trabalho gera na entrevistada a sensação de não existir, pois não consegue consumir e tão pouco ter a identidade de indivíduo produtivo.

A assistência social passa a ser uma das alternativas do indivíduo para enfrentar a condição de desemprego e, dessa forma, através da inserção em programas sociais, ele tenta sair da situação de prostração e insegurança. Todavia essa é uma maneira paliativa de resolver o problema e percebemos isso na narrativa da entrevistada que, mesmo ocupando a função de coordenadora, cuja ocupação é

a de coordenar o espaço onde são realizados cursos para os indivíduos que estão inseridos no PBAQ, no entanto, não se sente valorizada, pois ela não é legitimada por não reconhecer essa forma de trabalho, por se tratar de um programa social e não emprego que lhe dará segurança e direitos. Na realidade na visão da entrevistada, o seu lugar seria legítimo se ela pudesse usufruir dos benefícios da proteção trabalhista, mas, sendo este um programa social não é caracterizado como trabalho formal, apesar de a pessoa que está inserida no programa ter que cumprir todas as obrigações que o cargo exige.

Marx e Engels consideram o trabalho fundamental para a existência do homem na sociedade, ou seja, é a condição básica para a nossa existência. Nessa perspectiva, é inerente à sociedade capitalista que o desemprego se revela como sendo a existência da reserva da força de trabalho sem emprego. Martinelli (2011, p. 80) salienta que “o exército industrial de reserva cresceu a tal ponto que passou a abrigar um grande número de pessoas que jamais conseguiam penetrar no circuito do capital, acabando por cair em uma situação de pauperismo”. Assim, a classe dominante vê como natural esta situação e considera esse fenômeno subproduto do regime capitalista.

Martinha acredita que pela idade e pela falta de qualificação o que restou para ela foi a inserção no PBAQ. Atualmente exerce a função de coordenadora de um PRODEC e está no terceiro ano do curso de Serviço Social. Ela conclui dizendo “a minha tristeza é essa, estou há 22 anos em São José e ainda não consegui nada e não foi por falta de correr atrás, mas faltou oportunidade, né, e infelizmente é assim...”

O senso comum nos sugere que pobreza é parente próximo da preguiça, no entanto, cientificamente é comprovado que a falta de oportunidades, se dá pela estrutura da sociedade capitalista e a forma que se organiza as relações sociais, especialmente no tocante a política de empregos no Brasil. No caso da nossa entrevistada, ela reconhece que vem lutando por um emprego formal, no entanto ela não consegue fazer uma leitura crítica da situação e se conforma, ao menos, inserida no programa ela se destaca pelo cargo que ocupa.

### **5ª Entrevista: Joelma, realizadas em 17/05/2013 e 11/11/2013**

*“Estou trabalhando que é bom, dinheiro suado é bom”*

A próxima entrevistada vivenciou o fenômeno da violência doméstica quando criança e inicia a sua narrativa lentamente e bastante pensativa como quem não quer lembrar, olhando para cima como quem espera uma ordem de alguém autorizando-a a contar a sua história. Era a caçula de cinco irmãos e vivia com o pai, pois a mãe abandonou a família logo após o parto deixando-a no hospital, pois cansou de apanhar do companheiro violento que fazia uso abusivo de álcool.

Ela conta que aos nove anos de idade foi embora de casa, pois o pai lhe batia muito, conseguindo chegar em São Paulo. Passou a perambular pelas ruas centrais da cidade, convivendo com a violência das ruas. Um dia, enquanto remexia o lixo de uma padaria na tentativa de encontrar algo para comer, uma mulher veio ao seu encontro e a levou para a sua casa onde pode tomar banho e se alimentar. Em seguida a mulher acionou o Conselho Tutelar e Joelma teve que voltar para casa. Ela retornou para São José dos Campos e foi inserida na FUNDHAS, porém, continuou a apanhar do pai.

É importante ressaltar que nos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sugere como medida de proteção que, conforme o caso, possa ocorrer o abrigamento da criança e ou do adolescente que é a retirada desses do convívio familiar e o acolhimento numa instituição pertinente. Isso implica, muitas vezes, no seu afastamento dos grupos de convivência como escola, comunidade entre outros. Fromer (2002) afirma que, o abrigamento pode ser uma possibilidade, um direito para a criança, ou seja, uma alternativa. A autora enfatiza também que,

Um primeiro aspecto importante refere-se à resistência, dificuldades em considerar seriamente esta possibilidade – o abrigamento. Esta resistência funda-se, com frequência, no mito de que “a família é sempre o melhor lugar para a criança ou o adolescente ficar”. A gravidade dos prejuízos de muitas crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar acaba demonstrando que isto é, de fato, um mito (FROMER, 2002, p. 311).

No caso da entrevistada, o abrigamento não se converteu em possibilidade e ela continuou a sofrer violência até que o pai fosse denunciado e preso e então, ela

e os demais irmãos foram abrigados. Tempos depois ela fugiu do abrigo e foi morar novamente nas ruas, tornando-se traficante de drogas, mas afirma que nunca fez uso de qualquer substância química. Os indivíduos, de alguma forma e em algum momento da vida vivenciam algum tipo de dificuldade. Alguns conseguem enfrentar esses momentos adversos sem que isso se torne barreiras para a transformação e melhoria de vida, outros não. Joelma lutou e vem lutando para a superação de suas experiências negativas da infância. Entendemos que isso se deu pela sua capacidade, talvez inconsciente, de identificar as suas limitações, mas, também as suas potencialidades que podem ter sido desenvolvidas a partir de suas próprias vicissitudes e desde então, a superação dessas adversidades vem permeando a sua história.

Atualmente, Joelma vive com um casal de filhos a quem dedica muito carinho e atenção, além dos cuidados maternos, que ela não aprendeu a ter, demonstra ou tenta convencer a si mesma, que conseguiu ultrapassar as sequelas deixadas pelo abandono e pela violência, de quem deveria cuidar e protegê-la, percebemos isso na sua fala e na maneira pela qual ela vem conduzindo a sua vida. Sobre o seu pai ela afirma que após a sua saída da prisão ele casou-se e teve outros filhos, mas não quer aproximação com ele.

A família ainda é considerada um mecanismo não apenas de sobrevivência dos indivíduos, mas também para a proteção, a socialização e a transmissão de cultura, além das relações de gênero e de solidariedade, ela é ou deveria ser, o espaço de convivência fundamental para o desenvolvimento de seus membros, e tem características e funções próprias, inclusive como reprodutora de violência, fenômeno imbricado na questão social.

Neves e Romanelli (2006, p. 302) destacam que “a ordem capitalista reproduz a violência assim como reproduziu o capital e, para isso, reproduz sujeitos ideologicamente violentos que, por fim, produzem e consomem a violência”. Nessa perspectiva entendemos que a violência não decorre mecanicamente do caráter individual dos sujeitos, mas é uma produção social do sistema capitalista, independente da classe social. No entanto, há uma ideia instalada de que esse fenômeno é exclusivo dos meios de pobreza socioeconômica, como consequência

do ambiente de vulnerabilidade. Na verdade, como os autores demonstram, esse fenômeno é produto e produtor da sociedade de classes, e a produção e reprodução de indivíduos violentos encontram-se na violência contra crianças e adolescentes, prática culturalmente disseminada no Brasil. Institucionalizada pelos aparatos de segurança pública, mas também – e talvez até mais “eficaz” na reprodução da violência –, pelas relações familiares e comunitárias cotidianas. No fenômeno da violência física contra crianças, muitas vezes, o agressor menospreza a sua condição de adulto que tem maior força física que a vítima desconsiderando que a sua violência poderá causar danos irreparáveis. A violência física pode deixar marcas no corpo e na memória da vítima.

Joelma narra que está vivendo uma fase tranquila na sua vida e se sente útil por estar inserida no PBAQ, particularmente por ter tido a oportunidade de aprender a ler e escrever. O PBAQ lhe deu a oportunidade de trabalhar reproduzindo a questão moral que o trabalho representa para os pobres (SARTI, 1996), ao afirmar que, “estou trabalhando que é bom, dinheiro suado é bom”. Ela ainda está em busca “do seu lugar no mundo”, já que percorreu alguns caminhos nos quais encontrou violência, desamor, negligência, mas também encontrou pessoas interessadas em ajudá-la a construir o futuro, sem, no entanto, deixar de sorver o passado, assim como a fênix, está ressurgindo das cinzas. Acreditamos, que Joelma está se esforçando para propiciar aos filhos uma vida diferente da sua e, compreendemos que, ela demonstra um grande desejo de felicidade e crescimento pessoal. Atualmente ela está sendo alfabetizada e é com alegria que percebe alguns pequenos avanços, sendo essa a razão para continuar investindo em si mesma.

### ***Entrevistas realizadas com as profissionais de serviço social***

Realizamos também, entrevistas com três profissionais da área de serviço social que atuam no serviço público e em organizações sociais com mais de quinze anos de prática na área social. Iremos designá-los, da mesma forma, com nomes fictícios: Amanda, Catarina e Rita. Consideramos importante apresentar o olhar desses profissionais, por constituírem um elo entre a política social e os usuários, além disso, os discursos das assistentes sociais podem fornecer elementos para entendermos algumas visões dos usuários sobre o tema. No quadro abaixo,

sintetizamos algumas informações sobre as entrevistadas, cujas falas serão utilizadas no tópico dos resultados e discussão.

**Quadro 3: Perfil das assistentes sociais entrevistadas**

<b>Assistente Social</b>	<b>Idade</b>	<b>Estado civil</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Tempo de Atuação</b>	<b>Local de Trabalho</b>	<b>Renda</b>
<b>Amanda</b>	35	Casada	E.superior compl.	15 anos	instituição social	volun-tária
<b>Catarina</b>	40	Casada	Mestranda	18 anos	serviço público	5 SM <sup>33</sup>
<b>Rita</b>	55	Casada	E.superior compl.	20 anos	serviço público	7 SM

Fonte: Autora

#### *2.4.2 Eixos estruturantes*

Conforme o contexto proposto em nossa pesquisa e devido ao seu real alcance à nossa propositura investigativa com abordagem qualitativa, procederemos à análise por meio dos eixos estruturantes.

Os depoimentos de cada um dos sujeitos desta pesquisa foram organizados em torno das questões norteadoras de nossa coleta de dados que se transformaram em três eixos estruturantes para a análise dos dados. Os procedimentos para a elaboração das estruturas de análise qualitativa, conforme o método da triangulação de análise de dados, nos permitiu contrastar as narrativas dos sujeitos e a proposta do SUAS.

**1º eixo: a participação dos usuários da Assistência Social nos espaços legítimos de discussão sobre a política de Assistência Social.**

Esse eixo estruturante tem o objetivo de conhecer qual é significado que o usuário dos serviços socioassistenciais atribui a sua participação e se percebe que o seu envolvimento lhe possibilita o exercício de cidadania, além do que, é necessário

<sup>33</sup> SM: salário mínimo vigente em 2013 era de R\$ 678,00.

reconhecer a capacidade e o poder da participação popular nos assuntos que definem os caminhos do país. Salientamos que a participação social possibilita, sobretudo, conhecer a realidade social e quais propostas podem enfrentar os problemas, específicos, no caso da assistência social no tocante a pobreza e a definição de políticas sociais, ou seja, é forma de conscientização, organização, democracia e prática da cidadania. Nessa direção, Mazzali e Cara (2007, p. 358,) enfatizam que “o exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e a responsabilidade dos cidadãos”. Avritzer (2009, p. 282) afirma que “a dinâmica participativa da sociedade civil ainda está circunscrita a uma atitude mais reativa do que propositiva, no que tange aos assuntos mais substantivos da política pública”. lamamoto (2008), afirma que o desenvolvimento da produção da capitalista estabelece a necessidade de criar alianças entre os homens.

A pergunta foi a seguinte: Você já teve a oportunidade de participar de alguma conferência de assistência social no município?

O Senhor Roberto Carlos disse que sim, “Já participei, foi a assistente social da FUNDHAS que me falou para ir participar”.

Silvinha respondeu: “O que é isso? Após a nossa explicação ela diz: “Não, eu só participei de uma reunião com famílias do Bolsa Família”.

Vanusa respondeu que participou várias. Perguntei por que e ela respondeu: “Porque acho que é importante demais a gente ter acesso às informações. A pessoa passa a raciocinar , a ver as coisas de uma maneira mais ampla e o espaço de uma conferência, pra mim, é o local perfeito para isto.”

Os demais responderam que nunca participaram, inclusive, se mostraram surpresos, pois, não sabiam do que estávamos falando e balançando a cabeça com vigor negaram a sua participação.

É importante salientar que a participação é uma prática em processo de aprendizagem em que limites históricos, culturais e contextuais devem ser superados, um trabalho árduo e insistente realizado por aqueles que querem construir uma sociedade mais justa e igualitária, desafiando, de alguma forma o

sujeito a se transformar e a buscar o seu crescimento e desenvolvimento material, social e espiritual, ou seja, o desenvolvimento humano, também, através da participação cidadã.

A participação da sociedade é condição essencial para a gestão da PNAS no município, como também nas demais esferas de governo. Realizada em 2005, a V Conferência de Assistência Social, apresentou o resultado da pesquisa *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS* que destaca, entre outros assuntos, a importância do usuário receber as informações sobre como e onde é o espaço público legítimo, onde pode ser ouvido e se manifestar sobre o atendimento socioassistencial, ou seja, ter o direito e o acesso à fóruns, conselhos, movimentos e organizações sociais e comunitárias.

A falta de interesse ou o não conhecimento em relação aos espaços de participação da assistência social é percebido e contextualizado da seguinte forma por Oliveira:

As marcas de uma “cultura do atraso”<sup>34</sup> persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis. Essas práticas, à medida que são mantidas e reproduzidas, contribuem para retardar a realização de direitos e a construção de uma cultura política baseada no direito, na ética, na cidadania, nas relações democráticas horizontais e na participação popular. Contudo, esse também é um campo de disputa e a vitória das forças do atraso não está dada. Há, ao mesmo tempo, a conquista legal dos direitos e a luta por efetivá-los, tanto em nível da sociedade, quanto no interior do próprio Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 127).

Nesse sentido, mudanças normativas ou intenções políticas não bastam para alterar a realidade, instituições e comportamentos conservadores. Para a participação popular efetiva na política de assistência social será preciso muito investimento no processo educacional e cultural para transpor a cultura da sociedade brasileira marcada, como enfatiza Oliveira (2009), pela “cultura do atraso”, pois nesse contexto os direitos não se instituem e não há condições para a

---

<sup>34</sup> Considera-se que os elementos conservadores da formação social do Brasil que constituem o que pode ser chamado de “cultura do atraso” têm servido como instrumentos utilizados pelas classes dominantes para reprodução das formas de dominação e de controle das classes subalternas e para a manutenção da sua hegemonia. Por isso, observa-se que diante do problema da negação de direitos, e de luta por direitos é preciso considerar a questão da hegemonia burguesa [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 121).

efetivação da cidadania, o SUAS é o resultado de uma longa trajetória que vem se expressando como uma tentativa de acerto, já que,

A democracia direta expressa nas diretrizes da descentralização e participação social, que apontam para um novo desenho de políticas públicas, principalmente na sua gestão social, tem enfrentado restrições e redirecionamentos postos pelas reformas das políticas sociais, iniciadas na década de 1990, que desnudam os limites do alcance da luta pela democracia, dentro dos aparelhos do Estado capitalista (TEIXEIRA, 2007, p.161).

Consideramos ser este um dos grandes desafios da política de assistência social no Brasil, criar mecanismos que consigam atrair o usuário a participar desses espaços legítimos e dessa forma a perspectiva de direitos e cidadania do SUAS possa ser efetivamente concretizada. Há grandes expectativas em relação ao potencial democrático da sociedade civil, particularmente, no tocante aos mecanismos participativos. Acreditamos também, que a participação da sociedade civil como ferramenta de gestão e controle torna-se imprescindível para a eficácia de programas e projetos voltados para a assistência social, na perspectiva da otimização dos recursos e ampliação de verbas públicas destinadas a esse fim.

## **2º eixo: a visão do usuário da Assistência Social em relação aos serviços e a sua condição de sujeito de direito**

O direito do qual tratamos neste trabalho é o que está assegurado na Constituição de 1988 no seu artigo 6º: “são direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”. Em outras palavras, os direitos sociais são os que garantem ao indivíduo as condições mínimas necessárias para uma sobrevivência social digna e que efetivamente possam contribuir para o exercício de cidadania.

Esse eixo refere-se à forma pela qual os sujeitos desta pesquisa se relacionam com os serviços disponibilizados pela assistência social no Município. A pergunta formulada foi: Você é atendido pela assistência social em São José dos Campos? Se a resposta for afirmativa quais são os serviços ou os programas que te atendem?

Roberto Carlos respondeu:

Eu sou atendido há mais de vinte anos. Quando nós morava no Torrão nós era atendido lá na Fundhas que ficava dentro do bairro, agora nós é atendido lá no Magnificat<sup>35</sup>, mas eu acho que foi tudo bom. Eu achei bom ser atendido lá no Magnificat e não precisa nem pegar ônibus, só quando tem que ir lá no Parque Santa Rita<sup>36</sup> tem que pegar ônibus, mas é difícil eu ir lá, a minha mulher já fez uns cursos lá, mas faz tempo que não tem mais (Informação verbal, Roberto Carlos, 05/03/2013).

No tocante ao seu relacionamento com a assistência social, o entrevistado considera satisfatório, já que de alguma maneira ele tem as suas necessidades atendidas. No entanto, ele não se reconhece na perspectiva de ser detentor de direitos, pois em nenhum momento há um posicionamento que nos leve a fazer essa leitura.

Percebemos na narrativa do Senhor Roberto um conformismo, pensamos que seja por ele não ter vivenciado nenhuma situação que realmente possa ter sido impactante, ou então até mesmo este posicionamento tenha se dado por ele sempre ter tido, pelo menos minimamente, suas necessidades básicas atendidas.

Os pobres, numa sociedade capitalista, são segundo Yasbek (2012, p. 289) “[...] desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de *qualidades negativas* e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social” (grifo da autora). A autora afirma também que a pobreza não se traduz apenas às privações das coisas materiais, mas, entre outros, pela falta de informações, de possibilidades e de esperanças. Assim, o senhor Roberto Carlos, talvez, inconscientemente possa sentir os impactos da pobreza e as marcas que esta deixa na população empobrecida, anunciando os seus limites e por isso tenha essa reação conformada da situação. O conformismo ou o sonambulismo social, segundo Alexandre (2004) com base na teoria desenvolvida por Asch (1907-96), é um dos processos de influência social, via de regra, gerada como norma por um grupo. O indivíduo se sujeita a se submeter à

---

<sup>35</sup> Obra Social Magnificat é uma entidade social conveniada pela Prefeitura de São José dos Campos para atender a população da região do Putim com repasse de recursos e com o monitoramento do Programa Bolsa Família. Fonte: [www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br).

<sup>36</sup> O Centro Comunitário do Parque Santa Rita tornou-se um Centro de Referência de Assistência Social - CRAS Santa Rita. Fonte: [www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br).

pressão do grupo, pois, a “norma” contrária pode provocar tensão, gerar incerteza e dúvida, ocasionando ao sujeito desconforto e ressalta também que a influência social que o indivíduo sofre pode ser entendida como sendo um conflito cognitivo, ou seja, é o conflito entre o que indivíduo adquiriu de informações de acordo com a sua experiência de vida e as que o ambiente social transmite. A influência pode ocorrer na formação dos valores, crenças, atitudes sociais e opiniões pessoais.

As mudanças de atitudes no caso do conformismo, não é tarefa fácil e requer estratégias que cesse ou diminua o reforço da causa do sonambulismo social, incentivando o sujeito a realizar análises críticas sobre assuntos e coisas que o incomodem, mas, que ele não se sente fortalecido para mudar de atitude. Todavia, como já exposto, o próprio profissional de serviço social, quem legitimamente, seria uma das pessoas mais adequadas, neste caso, muitas vezes, também está mergulhado no sonambulismo social, em face da própria necessidade de gerar o seu próprio sustento material.

A entrevistada Wanderléia apresentou, pelo menos naquele momento, insatisfação na forma que ela é atendida:

A assistente social que me atende no CRAS<sup>37</sup> inclusive no dia em que eu fui pegar o meu cartão do Bolsa Família, ela me ligou pedindo para que eu fosse até ela conversar alguma coisa comigo. Eu fui até ela com a maior educação, chegando lá ela falou uma coisa para mim que não tinha nada a ver e por ela ser assistente social ela tinha que ter mais educação, aliás, ela tem que ter mais educação para ela atender a gente. O que eu fiz, eu até achei que eu agi de forma errada, mas também eu não sou obrigada a fazer o que ela quer, não, jamais, eu deixei ela ali na sala falando só e sai e vim embora, porque eu não fui lá para ela falar de uma coisa e ela pegou e veio falar outra coisa para mim completamente diferente. Eu não achei justo o que ela falou comigo, ela me maltratou e eu também maltratei ela (Informação verbal, Wanderléia, 28/01/2013).

Em relação à contribuição da assistência social a entrevistada afirma que:

[...] elas [assistentes sociais] piorou, não teve mudança nenhuma com elas porque elas não sabem tratar ninguém e quando eu procuro as assistentes sociais elas não me ajudam.<sup>38</sup> Eu vou pedir ajuda quando eu estou desempregada eu vou pedir uma cesta básica elas falam para mim que eu

---

<sup>37</sup> A entrevistada não é atendida pelo CRAS e sim no CREAS Monte Castelo.

<sup>38</sup> A entrevistada está inserida no programa de geração de renda Bolsa Auxílio Qualificação (BAQ), cujo um dos benefícios é o repasse mensal de cesta básica; é atendida no Programa Vida em Família (famílias que tiveram seus filhos desabrigados) e as filhas estão na FUNDHAS.

tenho que esperar. A própria assistente social cortou a minha bolsa família<sup>39</sup> e eu fui resolver com ela e ela me maltratou. Eu sinto a maior dificuldade para um atendimento pela assistente social, porque quando eu fui lá pedi uma ajuda para elas e uma cesta básica, elas acham que as pessoas não precisam comer, elas não ajudam nem com serviço, nem com uma cesta básica e nem com benefício que elas pode tá ajudando, porque a gente vai pedir ajuda para elas, elas não ajudam (Informação verbal, Wanderléia, 28/01/2013).

A persistência da ideologia paternalista e autoritária que marcam as estratégias de atuação da assistência social no Brasil se institui na relação do usuário com os serviços socioassistenciais, acarretando a reprodução da tutela e do assistencialismo, o que o afasta de forma definitiva da sua condição de direito e o transforma em “pedinte”.

Historicamente a sociedade brasileira é caracterizada por uma estrutura hierarquizada, que segundo Brisola (2008, p. 3) é “fortemente verticalizada em todos os seus aspectos, em que as relações sociais são sempre realizadas como relação entre um superior que manda e um inferior que obedece”. Na área da assistência social esse processo se agrava, visto que os usuários dos serviços socioassistenciais, “em geral, são desorganizados e *dependentes* (grifo da pesquisadora) da ação estatal, como também da rede filantrópica” (BRISOLA, 2008, p. 3).

Apesar de a entrevistada estar inserida em programas sociais, inclusive os de repasse de renda, apresenta dificuldades no relacionamento com os profissionais que fazem o atendimento. Isso nos induz a pensar que as suas necessidades materiais não dificultam a atual conjuntura de sua vida e sim a sua fragilidade emocional, já que ela vem sentindo as mudanças que marcam a sua atual realidade e vê crescer as suas responsabilidades, pois, precisa desenvolver mecanismos de proteção para que a sua família se fortaleça e continue unida.

O projeto em que esta usuária é atendida é o Vida em Família. Ele faz o atendimento psicossocial e financeiro às famílias indicadas pela Vara da Infância e da Juventude (VIJ), cujos filhos estão sendo desligados do abrigo.

---

<sup>39</sup> O assistente social não tem autonomia para suspender o benefício, que é suspenso caso alguma condicionalidade não seja cumprida.

Deparamo-nos com a constatação sobre a importância do profissional que atua na assistência social. Além do compromisso ético e técnico que a profissão exige, também é preciso ter sensibilidade para construir novos significados sociais a partir das particularidades apresentadas, pelo usuário, que derivam da própria natureza do indivíduo.

Ao final da entrevista, Wanderléia enfatiza a sua relação com a assistência social e diz que

sempre foi assim, porque elas querem falar coisas para mim que eu não aceito e eu não abaixo a cabeça para elas não. Não é porque elas são assistentes sociais que eu abaixo a cabeça para elas, jamais [...]" (Informação verbal, Wanderléia, 28/01/2013).

Já a Sra. Vanusa relata que a sua aproximação com a assistência social aconteceu quando ela buscou a inserção de sua filha em programas de atendimento a crianças no município:

A minha filha tem 19 anos agora, ela tinha oito anos. Há onze anos quando eu coloquei a minha primeira filha, a mais velha no caso, na FUNDHAS, foi quando eu descobri o que era um atendimento social" (Informação verbal, Vanusa, 02/04/2013).

Quanto à assistência social no Município e a sua relação com os serviços a entrevistada assim se manifesta:

Eu participo de conferências há seis anos e a gente sempre acaba batendo na mesma tecla de dois anos em dois anos, torna-se até cansativo, mas é aquela coisa se a gente desiste a coisa vai ficar do jeito que tá e não muda nunca. Mas, assim, algumas pouquíssimas mudanças que tem torna-se alguma coisa grandiosa. A participação do próprio usuário nas conferências, isso é importantíssimo, ainda é muito pequena, muito pequena, a divulgação não é feita adequadamente, parece que, a impressão que dá, pois desde a primeira conferência que eu participei a gente sempre falou, mas quando vai ter conferência não é divulgado. Se não é divulgado, os usuários da comunidade não têm acesso, se não têm acesso, não participa, se não participa o que acontece? A assistência social torna-se somente para profissionais e assistência social não é somente os profissionais. Eu acho assim, que 75% da assistência social são dos usuários. Há onze anos eu me emancipei enquanto pessoa. Eu aprendi que, me colocaram uma varinha na mão e eu pesquei o meu peixe e sou eu que alimento a minha casa. Eu não dependo de mais nada disso para viver hoje em dia e, assim, foi através de algumas assistentes sociais que tiveram junto comigo me incentivando, me mostrando que eu tinha toda a capacidade, tanto que hoje eu estou fazendo faculdade de serviço social, isto é muito bom pra mim. [...]" (Informação verbal, Vanusa, 02/04/2013).

Acreditamos que não tenha sido tarefa fácil, já que, como já tratado anteriormente neste trabalho, a subalternidade é um marca histórica na sociedade brasileira e condiciona as ações dos usuários da assistência social que vivem contradições, pois, ao mesmo tempo que estes têm a informação discursiva de que são sujeitos de direitos, as adversidades que permeiam a sua realidade os mantêm tolhidos de terem qualquer iniciativa numa sociedade opressora e hegemonicamente dominante. Neste contexto, Yazbek (2012) afirma que esses sujeitos carregam consigo:

[...] um universo marcado pela pobreza, exclusão e subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação, pelo ressentimento, pela fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo (YAZBEK, 2012, p. 22).

Historicamente as ações de enfrentamento à pobreza, segundo Yazbek (2004, p. 112), “têm se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. Nesse sentido, torna-se um desafio aos usuários dos serviços socioassistenciais romper com a matriz conservadora e assistencialista que reforça a condição do ‘pobre beneficiário’ e do ‘necessitado’ e superar essa identificação, no qual ele é visto numa posição de subordinação e culpado pela sua condição de pobre é um tanto ou quanto prolixo.

Observa-se que esta entrevistada enfrentou uma longa trajetória de exclusão e uma vida de privações sempre em busca de estratégias de sobrevivência, e, esta passou a ser a sua marca. Nesse sentido, traçou uma meta para a sua vida e foi atrás de seus objetivos e como ela verbaliza algumas assistentes sociais com os quais ela teve a oportunidade de conviver, a fez perceber que ao contrário de sujeito ‘necessitado’ ela tem direitos e tratou de ir em busca do seu espaço, especialmente do espaço que lhe concede a oportunidade de criação e generalizado de direitos.

Pela segunda vez a entrevistada Martinha, está sendo atendida pelo Programa Bolsa Auxílio Qualificação (PBAQ), aparentemente, sente-se desconfortável em ter que continuar acessando os programas sociais. Martinha

ênfatiza as dificuldades de ser inserida no mercado formal de trabalho e apesar de gostar do programa, ressalta:

O BAQ é o seguinte, é para pessoas, né para pessoas carentes, especialmente para quem está desempregado com dificuldades de arrumar emprego né, e, essa foi a alternativa que eu encontrei, pelo fato de eu estar fazendo a faculdade e não arrumava emprego. Eu distribuí vários currículos no ano de 2011 pela internet ou entregava currículo e nada. Comecei a me desesperar, né, e como eu participei do BAQ em 2005 para 2006 essa foi a única alternativa que eu encontrei e eu me inscrevi novamente no programa e seis meses depois eu fui chamada, né, e graças a Deus, no momento é o que tenho e eu agradeço muito a Deus por essa oportunidade. É lógico que eu quero trabalhar ter um emprego registrado tudo direitinho, por que o BAQ é o seguinte, você trabalha dois anos, não tem direito a nada, não tem décimo terceiro, não tem férias, não tem nada. São dois anos trabalhados. Você trabalha oito horas por dia, mas não tem garantia nenhuma, mas é a única alternativa que eu encontrei (Informação verbal, Martinha, 16/05/2013).

Martinha valoriza a sua inserção no programa, especialmente porque:

é com ele que eu estou pagando a minha faculdade, né, mas é como eu te falei eu quero algo melhor pra mim que tenha mais segurança, né. [...] Mas eu estou feliz, assim, por estar aqui e podendo arcar com as minhas despesas, tá me ajudando muito (Informação verbal, Martinha, 16/05/2013).

Sarti (1995, p. 66) afirma que a pessoa pobre se sente valorizada “através do trabalho, então, que demonstram *não* serem pobres: através de sua *honestidade*, sua *disposição* de vencer, tornam-se por estes atributos morais iguais a eles. Vencer aqui não significa necessariamente ascender socialmente, mas se firmar pelo valor positivo do trabalho” (grifos da autora).

Marx; Engels (1989) afirmam que a produção dos meios de subsistência material permite a produção da própria vida, ou seja, ao satisfazer as necessidades do homem gera um fato histórico e, portanto, cria

[...] uma dependência material dos homens entre si, condicionada pelas necessidades e pelo modo de produção, e que é tão antiga quanto os próprios homens – dependência essa que assume constantemente novas formas e apresenta portanto uma história [...] (MARX; ENGELS, 1989, p. 25).

Percebe-se que a entrevistada não se sente à vontade nessa condição de usuária da assistência social, ela veio para São José dos Campos em busca de emprego, mas, ela está buscando, tal qual Vanusa, ser a protagonista de sua história. Atualmente está cursando Serviço Social, sendo este o meio pelo qual ela

pretende reverter a sua condição de usuária dos serviços socioassistenciais e ser inserida no mercado formal de trabalho.

Martinha enfatiza que paga as mensalidades de sua faculdade à distância com o recurso recebido pela bolsa-auxílio. Acreditamos que o fato de duas entrevistadas, usuárias da assistência social terem escolhido o serviço social como profissão, nos leva a crer que, acreditam que, mesmo na condição subalterna em que estão inseridas, a sua condição de cidadãs de direitos está preservada. Assim, as assistentes sociais, com as quais dividiram suas experiências, contribuíram, de alguma forma, para o despertar de ambas, na perspectiva de possibilidades de crescimento, conscientização e desenvolvimento humano. Marx e Engels (1989, p. 43) ressaltam que “a consciência, portanto, é desde o início um produto social e continuará sendo, enquanto existirem homens”.

Perguntamos também aos sujeitos sobre a importância da família, no entanto, não construímos nenhum eixo estruturante já que esse assunto não se caracteriza como sendo objetivo do nosso estudo, mas, o consideramos importante, já que o foco da política de assistência social na perspectiva do SUAS propõe ações de cunho universalista, objetivando a manutenção e a extensão de direitos, conforme as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias, a chamada matricialidade sociofamiliar.

Na última década, no Brasil, a família vem ganhando lugar de destaque na política pública, como sugere Carvalho:

Quando a ênfase é colocada em processos de desenvolvimento da autonomia familiar, ou em seu fortalecimento emancipatório, supera-se igualmente o enfoque fortemente tutelar e assistencialista presente na política social brasileira – na qual a distribuição de cestas alimentares é um exemplo contundente. No lugar de uma política social movida pela compaixão, busca-se consolidar uma política movida pela lógica do reconhecimento dos direitos sociais e, portanto, da justiça e da equidade (CARVALHO, 2006, p. 20).

As respostas sobre a família foram diversas, mas todos ressaltam a sua importância e o papel social que ela tem. Silvinha, por exemplo, respondeu que: “Família é o primeiro grupo de pessoas que a gente cresce como ser humano e devagarzinho, aprendemos a lidar com as diferenças de cada um e conforme o

tempo nós vamos criando amizade com pessoas que também passam a ser da família” (Informação verbal, Silvinha, 29/10/2013).

Quanto à contribuição da assistência social para a sua vida e a de sua família, o Senhor Roberto destaca:

A minha família é muito importante pra mim, uma criança que crescer com uma família, recebendo carinho, atenção, ela tem uma grande chance de no futuro ser uma pessoa digna. Já uma pessoa sem família, certamente o futuro dela será as ruas, as drogas e sei lá mais o que. A família é sempre importante na vida de cada ser humano. Eu quero falar que hoje na minha vida está tudo bem, eu tenho o Bolsa Família a minha menina tá na FUNDHAS eu a minha mulher tá trabalhando e quando eu preciso eu vou pegar cesta no Magnificat, mas só quando eu tenho necessidade, por exemplo quando eu estou desempregado, fora isso eu não pego e deixo para quem precisa e todas as vezes que eu procurei atendimento eu fui atendido e nunca tive problemas nem quando era atendido na FUNDHAS. Eu sempre consigo marcar e ser atendido (Informação verbal, Roberto Carlos, 26/08/2013).

Joelma, que sofreu violência na infância mas conseguiu construir mecanismos de superação emocional, hoje constitui com os filhos uma relação de afinidade e proteção e para ela:

Família é tudo, é nossa estrutura. Ela nos dá uma direção, temos uma ligação muito forte que vem do ventre da nossa mãe. A família tinha que ser tudo, mais infelizmente não é. As pessoas brigam demais nas famílias. Seria bom que toda família pudesse se entender, os pais entender os filhos e os filhos entender os pais e que tivesse mais amor (Informação verbal, Joelma, 11/11/2013).

Considerando esta narrativa e conhecendo, minimamente, a história desta entrevistada, forçoso é, primeiramente, basearmos-nos nas conceituações teóricas sobre violência doméstica, no caso, violência física contra crianças, pois, sabemos que variadas situações que geram desconforto à pessoa contribuem para gerar maus tratos. Isto ocorre por estarmos inseridos numa sociedade que já banalizou a violência, cuja cultura da agressão física se mantém arraigada aos costumes, como forma de disciplina e de socialização.

Em segundo lugar, no caso de Joelma, percebemos que ela vem tentando superar as suas experiências negativas, pois, mesmo com todas as marcas deixadas pelo rastro de violência que permeou toda a sua infância, ela consegue

valorizar a família. Joelma concentra todos os seus esforços para salvaguardar a sua vida e a de seus filhos e mantê-los protegidos.

Quando perguntamos a ela sobre a importância da família na sua vida, tivemos a impressão de que ela estava reprovando a pergunta, pois, eu deveria saber que a família é o que há de mais importante para uma pessoa. Ela respondeu, então: “é tudo”. Voltei a perguntar “tudo o quê?” Ela respirou profundamente e disse: “a base para a nossa felicidade” (Informação verbal, Joelma, 11/11/2013). Perguntei: “você é feliz?” Joelma balançou a cabeça afirmativamente e disse insegura: “agora sou, tenho os meus filhos junto comigo” (Informação verbal, Joelma, 11/11/2013).

O ‘Modelo Bioecológico’ de Bronfenbrenner<sup>40</sup> considera que o desenvolvimento humano se dá através do processo de interação recíproca entre a pessoa e o seu contexto social no decorrer da vida. O desenvolvimento deve considerar quatro aspectos inter-relacionados: o processo, a pessoa, o contexto e o tempo (PPCT).

Segundo Dessen (2005, p. 16), o homem, de acordo com esse modelo, “[...] incorpora tanto os eventos históricos, que retratam as mudanças da sociedade [...], como também as próprias mudanças do indivíduo ao longo de seu curso de vida”, definindo, o Modelo Bioecológico dessa forma:

[...] o ambiente ecológico é concebido em estruturas, cada uma delas contidas em estruturas maiores: o microssistema (relação entre a pessoa em desenvolvimento e o ambiente imediato no qual ela está inserida. Ex.: a família, escola, trabalho); o mesossistema (inter-relações entre os cenários principais nos quais o indivíduo em desenvolvimento participa. Ex.: relações entre família e escola); o exossistema (estruturas sociais específicas, formais e informais que têm efeitos sobre os cenários imediatos da pessoa em desenvolvimento, influenciando, delimitando e até determinando o que aí acontece. Ex.: as instituições da sociedade que operam em um lugar concreto, tais como a secretaria de educação local); e o macrossistema (protótipos gerais de uma cultura e sub-cultura que estabelecem o padrão

---

<sup>40</sup> Urie Bronfenbrenner nasceu em Moscou, Rússia, em 1917, e mudou-se para os Estados Unidos aos seis anos de idade. Ele cresceu em uma instituição estadual para pessoas com problemas mentais, onde seu pai trabalhava como neuropatologista. As suas experiências nessa instituição influenciaram a sua concepção ecológica desenvolvida posteriormente, particularmente quanto aos aspectos biológicos e sociais. [...] Em 1938, graduou-se em música e em psicologia pela Universidade de Cornell. Dando continuidade a seus estudos, completou o mestrado em Harvard e o doutorado na Universidade de Michigan em 1942. [...] É reconhecido e aclamado internacionalmente por sua obra *Ecologia do desenvolvimento humano* (grifo dos autores) (DESSEN e COSTA JÚNIOR, 2008, p. 71).

das estruturas e atividades em um determinado nível. Ex.: sistemas políticos, sociais e econômicos) (DESSEN, 2005, p. 16).

Levando em conta essa narrativa, observamos que o Modelo Bioecológico de Desenvolvimento Humano de Bronfenbrenner não se aplica nessa situação, pois, a teoria desse modelo afirma que o meio influencia o indivíduo. Nesse caso, o efeito negativo das experiências de violência vivenciadas por Joelma foram, segundo o nosso entendimento, canalizado e transformado em ações positivas e ela construiu para si e para os filhos um mundo adverso daquele que teve. Teorias que afirmam que o meio influencia o comportamento das pessoas podem ser desprovidas de significado, uma vez que as cadeias de causalidade são preenchidas por incontáveis variáveis, tornando as transformações do indivíduo imprevisíveis, como o caso dessa entrevistada nos revela.

As famílias pobres no Brasil vêm assumindo lugar de destaque nas políticas sociais na área da assistência social na atualidade, já que percebemos que o Estado, na perspectiva neoliberal, vem se retirando dos programas sociais a favor do terceiro setor, e as famílias usuárias dos serviços socioassistenciais, valorizam a ênfase que essas políticas sociais vêm assumindo, especialmente porque, a família segundo os entrevistados tem papel importante na manutenção de suas vidas e conforme verbaliza a entrevistada Vanusa, a família é:

A base de um indivíduo, onde ele pode se apoiar e dar uma direção para sua vida. A família não precisa ser constituída de pai, mãe e filhos. Ela pode ter avós, mãe e filhos apenas, como também pode ser formada por pessoas sem parentesco. É na família que a criança se espelha, por exemplo, tanto para o bem quanto para o mau, tamanha é a importância da família (Informação verbal, Vanusa, 25/09/2013).

Martinha assim se manifestou em relação à família:

Desde criança sempre escutei de meus pais que família é a base de tudo. Nasci em berço cristão e fui educada na Igreja que família é algo constituído por Deus. Com o passar dos anos, amadurecendo como pessoa, hoje tenho a certeza que família são as pessoas que estão ao nosso redor, que cuidam de nós, que se tornam exemplos, que nos oferecem segurança, porto seguro. Onde há afeto, conselho, amparo, abrigo. A família é de total importância para o desenvolvimento físico, emocional e psíquico do ser humano. É um lugar que deve garantir acolhimento, um lugar sempre bom de se voltar a qualquer momento (Informação verbal, Martinha, 28/10/2013).

A situação de vulnerabilidade no contexto brasileiro marcado pela desigualdade social realça a dificuldade, da família em cumprir tarefas básicas aos seus membros, que fragilizada pelos processos de mudanças que marcam a atual realidade, a família é marcada pela precariedade de renda, emprego e condições de sobrevivência, que:

[...] afetam não apenas as condições materiais da subsistência da família como sua própria convivência e organização, com o aumento dos conflitos, da violência doméstica, da fuga de crianças e adolescentes para as ruas e do envolvimento desses últimos em atos infracionais [...] (CARVALHO e ALMEIDA, 2003, p. 117).

Sarti (1994) afirma que os pobres vinculam a família àqueles a quem se pode confiar, ou seja, os que se cooperam entre si, com quem se têm obrigações e assim, define em torno de um eixo moral, o limite de seus vínculos afetivos dentro da dinâmica dessas relações. Sarti (1994, p. 52), enfatiza ainda que “suas fronteiras sociológicas são traçadas a partir de um princípio da obrigação moral que fundamenta a família, estruturando suas relações. Dispor-se às obrigações morais é o que define a pertinência ao grupo familiar”.

Concluindo e parafraseando Sarti (1994) a família pobre é constituída a partir de um sistema de obrigações morais, cuja referência vai contribuir no desenvolvimento dos valores de seus membros e assim, delinear o modo de pensar e de agir no mundo social. É importante destacar que a relação entre família e a assistência social deverá ser ancorada na ideia de que é a família a principal instância de reprodução e proteção social. Nesta perspectiva ela deve ser fortalecida e preservada, no sentido de que o seu papel seja preservado.

### **3º eixo: a percepção dos usuários quanto às mudanças ocorridas nos serviços socioassistenciais nos últimos anos.**

Perguntamos a todos se perceberam alguma mudança na assistência social nos últimos anos.

Silvinha respondeu que “não mudou nada. Eu só peguei assistente social boa. [...] Já mudei de assistente social, mas sempre me ajudaram” (Informação Verbal, Silvinha, 16/05/2013). Nesse caso a entrevistada, como muitos, confundiu a

assistência social com a assistente social. Acreditamos que os usuários dos serviços socioassistenciais, de maneira geral, ainda não conseguem enxergar a assistência social como política pública e sim através do viés conservador, clientelista e assistencialista e, dessa forma, não conseguem desvincular esse viés com a assistente social, que ainda é vista por muitos, como “a pessoa boazinha” que resolve os problemas.

Roberto Carlos percebeu a mudança, mas do local de atendimento que passou a ser numa instituição social próximo de sua casa, o que ele considera positiva, já que não precisa mais utilizar o transporte público para solicitar cesta básica, e completa: “só quando eu tenho necessidade, por exemplo, quando estou desempregado, fora isso eu não pego e deixo para quem precisa” (Informação verbal, Roberto Carlos, 05/03/2013).

Martinha, quando questionada sobre as mudanças na assistência social, refere-se à mudança de administração após as últimas eleições, que ela considerou negativa, pois está havendo atraso no repasse dos benefícios às famílias inseridas no BAQ.

Joelma também não percebe qualquer tipo de mudança em relação ao seu atendimento na assistência social e pontua que acessa os serviços socioassistenciais “só quando (...) estava apertada mesmo” (Informação verbal, Joelma, 17/05/2013).

Essa narrativa nos leva a concluir que a entrevistada não percebe que o acesso a recursos disponibilizados para atendimento na área da assistência social, não se caracteriza como direito, mas, somente uma “ajuda” quando o indivíduo, por algum motivo, está desprovido de suprir as suas necessidades primárias. Salientamos que a cesta básica é um benefício assegurado como direito da população e é papel da assistência social assegurar esse direito como uma das formas de proteção social. Acreditamos que devido a inúmeras instituições “doarem” cestas básicas aos pobres, há não reconhecimento do benefício como direito e sim uma ação no âmbito da ajuda. Assim sendo, a assistência social enquanto política pública aparece desfocada do direito legalmente reconhecido.

É possível afirmar que foram poucas as mudanças no município de São José dos Campos, no entanto, mesmo com limitações, já são possíveis identificá-las. Mas, foi recorrente no discurso dos sujeitos entrevistados a falta de visibilidade em relação a este fato. Em relação aos serviços, no município de São José dos Campos a maioria dos serviços preconizados pela PNAS já existia. Alguns locais e equipamentos mudaram apenas de nome, porém para os usuários esse fato não teve nenhuma relevância. O CREAS Monte Castelo, por exemplo, era chamado pelos usuários de Casa Amarela, e tendo sido colocada uma placa com a nova nomenclatura na entrada do lugar, continua sendo chamado de “Casa Amarela”, já que continua oferecendo o mesmo atendimento.

Perguntamos também se sabiam do que se trata o SUAS, somente as duas entrevistadas que estão cursando Serviço Social sabem do que se trata, os demais confundiram o SUAS com o Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo sendo atendidos pelos serviços do SUAS, os sujeitos entrevistados, em sua maioria, não têm conhecimento da proposta desse sistema de proteção social. Aos entrevistados que desconheciam o sistema, tivemos a oportunidade de explicar-lhes sobre a forma que a assistência social deverá ser conduzida, no entanto, para eles se continuarem sendo atendidos nas suas necessidades é o que realmente interessa, independente de como serão chamados os locais ou os serviços.

Os entrevistados ainda carregam a crença de que somente quando estão desprovidos de condições de suprirem as suas necessidades primárias é que se sentem aptos a solicitarem algum tipo de recurso ou de serviço, o que reforça a sua condição de ‘pedinte’ e o distancia da condição de direito. Declararam que os serviços oferecidos pela assistência social sempre conseguem satisfazer as suas necessidades básicas. Para Silvinha:

Olha... a assistência social, pra mim foi muito bom, me ajudou quando eu estava grávida. Eu engravidei, eu fiz o cursinho, eles me deram, assim, o enxoval da criança. A minha filha ficou recebendo leite durante quatro anos. Peguei cesta básica e sempre quando eu vou na assistente social ela sempre me ajuda. [...] Assistência social em São José é muito bom, é muito bom, porque assim quando eu to com problema eu vou até elas eu conto pra elas sobre mim e elas me ajuda (Informação verbal, Silvinha, 16/05/2013).

Essa realidade, conforme Brisola (2008, p.5), “reforça a tese de que a formação social brasileira é decisiva na constituição de uma determinada cultura de direitos, melhor dizendo, uma cultura de não-direitos”.

Quanto aos serviços socioassistenciais que acessam, as respostas dos entrevistados restringiram-se à busca por cesta básica, ao programa Viva Leite, ao programa Bolsa Auxílio Qualificação (PBAQ) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

Em relação ao programa em que os cinco entrevistados estão inseridos, o PBAQ, questionou-se se atende e satisfaz as suas necessidades básicas, e se algo precisa ser mudado. Para Elis Regina:

Olha, acho que não, é o padrão que a gente está precisando. Agora não tem como, o horário nosso de serviço não tem como pagar assim, um salário maior. Se a gente não fizesse os cursos aí sim seria um salário maior. Eu acho que está dentro do padrão. A gente recebe a bolsa, o vale-transporte e a cesta básica (Informação verbal, Elis Regina, 16/05/2013).

Constatou-se que ,especialmente as mulheres com filhos pequenos, precisam adequar-se ao horário de funcionamento de escolas e das creches, e se encaixam ao Programa por considerarem que: “[...] dentro do meu padrão de buscar na creche e levar na escola e este programa coloca a gente perto de nossa casa, é onde facilita a nossa vida” (Informação verbal, Elis Regina, 16/05/2013).

Silvinha responde que “[...] O patrão não quer saber se você tem uma filha de quatro anos, ele quer que trabalhe, agora no Bolsa Auxílio você trabalha de segunda a sexta e dentro do horário da creche. Então, pra mim é muito bom, pra mim é uma grande ajuda” (Informação verbal, Silvinha, 16/05/2013).

Conforme dados do IBGE (2011), no Brasil cresceu muito os domicílios cujas mulheres são as principais provedoras. Isso se deu pela redefinição do papel da mulher na sociedade. Porém, o mercado de trabalho formal ainda não reconhece a igualdade de gêneros, tanto no que se refere aos salários, pois há uma grande disparidade, reforçando a cultura brasileira que ainda julga a capacidade do indivíduo pelo gênero, como também em relação ao papel que a mulher detém que é dos cuidados domésticos, especialmente os filhos. Essa visão tem origem na cultura burguesa que definiu os papéis, masculino e feminino, cabendo à mulher gerar e

cuidar dos filhos e ao homem o papel de provedor e do comando. Quanto à inserção da mulher no mercado de trabalho, Maranhão e Sarti (2008) afirmam que é uma tendência da família contemporânea a busca por parceiros para conciliar cuidados e educação dos filhos pequenos. Na família pobre reconhecemos o sistema de colaboração que ocorre entre os parentes e até mesmos entre os vizinhos, ou então, como enfatiza a entrevistada, adaptando para se satisfazer com a inserção em programas sociais que não lhes garantem direitos trabalhistas, pelo fato de que este é flexível em relação aos cuidados com os filhos.

Joelma respondeu que “tá me ajudando muito, não to em casa parada né. Trabalhando que é bom trabalhar, dinheiro suado é bom” (Informação verbal, Joelma, 17/05/2013). Ela ressaltou também a importância de ter tido a oportunidade de estudar o que considera bom e que “daí pra frente é melhorar né? Não voltar pra trás é andar pra frente” (Informação verbal, Joelma, 17/05/2013).

Dentre os sujeitos desta pesquisa, com exceção de Martinha, os demais estão inseridos no Programa Bolsa Família (PBF), que foi implantado pelo governo federal em 2003 com a perspectiva de combater a pobreza e a fome. Trata-se de um programa que prioriza a família como unidade de intervenção, cujo foco é alcançar aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza. Dentre outros, um dos objetivos do programa é de garantir o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas da educação, saúde e da assistência social. O programa visa, também, contribuir para o desenvolvimento das famílias, de maneira que consigam superar a situação de vulnerabilidade social, embora as famílias não relacionam o programa com a assistência social e sim como ajuda do governo.

Consideramos que essa visão de “ajuda” em relação ao PBF se dê pelo fato de o programa não prever a realização de acompanhamento social, além do que o programa reitera antigos formatos de atendimento o dos segmentos, ou seja, crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes. Senna et. al (2007) afirmam que:

[...] esses segmentos tendem a ser especialmente vulneráveis, por outro lado, não deixa de ser preocupante a pouquíssima ênfase dada a medidas voltadas à geração de emprego e renda que, associadas a estratégias socioeducativas junto às famílias, poderiam contribuir para romper com o ciclo de reprodução da pobreza (SENNÁ et al., 2007, p. 93).

Dessa forma, ainda conforme as autoras, a autonomia das famílias se traduz como uma fragilidade do PBF, uma vez que não há a preocupação da inserção da população adulta no circuito produtivo. Outra questão que acreditamos importante ressaltar é em relação as condicionalidades exigidas pelo programa (educação e saúde), pois, “[...] punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa (SENNA et al., 2007, p. 93). Consideramos importante tratar dessa questão no terceiro eixo, por considerar que é a visão dos entrevistados não enxergar o PBF como um serviço assistencial, especialmente, porque queremos destacar e dialogar a visão deles com a política de assistência social, que até então percebemos que é ignorada por todos, reforçando a ideia de que assistência social e ajuda, ainda estão intrinsecamente ligadas no entendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais.

Elis Regina assim se refere ao programa:

O Bolsa Família ajuda muita gente. Lógico se a gente pudesse ter um salário enorme a gente queria, mas não dá pra todo mundo. No meu caso, me ajudou muito. Muito mesmo, pode-se dizer que na hora que eu mais precisei é um dinheiro que você pode contar sempre, sem atraso, no dia tá lá (Informação verbal, Elis Regina, 28/10/2013).

A entrevistada ao falar que gostaria de ter um salário melhor, inconscientemente, está fazendo uma crítica ao capitalismo que na relação trabalhador e trabalho, preconiza a conservação da mais-valia, estabelecendo assim a relação hierarquizada de dominação.

O Programa Bolsa Família, de acordo com os entrevistados, traz resultados positivos na manutenção econômica em suas vidas. Em alguns casos é o complemento da renda e em vários é a única fonte de renda da família. No que diz respeito aos nossos sujeitos o PBF se traduz como sendo complemento de renda que é gerado pela inserção de outro programa de geração de renda o PBAQ.

Silvinha pontua que o Bolsa Família “faz muita diferença, porque você acordar um dia e não ter um dinheiro para comprar um leite e saber que tem um dinheiro na conta né, não é muito, mas você tem dinheiro para comprar um leite, uma bolacha para a criança” (Informação verbal, Silvinha, 29/10/2013).

Outro questionamento levantado na pesquisa é sobre as pessoas que criticam o Programa Bolsa Família. Para Silvinha “[...] elas não tinham nada antes do Bolsa Família e agora têm algum coisa. E não tem que criticar porque ajuda” (Informação verbal, Silvinha, 29/10/2013). Joelma afirma que as pessoas que criticam o Programa Bolsa Família “devem ter demais né? Eu acho que eles não precisam, né? A gente já tem pouco, um pouquinho a mais já ajuda” (Informação verbal, Joelma, 11/11/2013).

A assistência social enquanto política pública se orienta pela lógica dos direitos e da cidadania, tentando romper com a filantropia e a benemerência, além de práticas discriminatórias na atenção dos seus usuários. De acordo com o exposto até agora, ao mesmo tempo que os sujeitos desta pesquisa se revelam satisfeitos com os serviços recebidos, a maioria afirma que não sabe do que trata o SUAS, e tão pouco reconhecem a assistência social como política pública e direito do cidadão e dever do Estado.

Finalizando, ressaltamos que a assistência social criou raízes profundas com a filantropia e a benemerência e acabou se configurando como uma política pobre e para os pobres, e o sujeito destinatário de seus serviços sente-se incapaz de superar a condição de receptor de ajuda. Essa dificuldade, conforme a nossa vivência profissional, muitas vezes, pode ser atribuída à falta de empenho pessoal, ao descompromisso de alguns profissionais da área da Assistência Social e até mesmo pelo fato de o indivíduo não se perceber como merecedor de receber a condição de sujeito que tem deveres, mas que também é detentor de direitos. Assim, encerramos essa fase da análise demonstrando que a assistência social ainda tem muito a percorrer para que os seus usuários se fortaleçam e se percebam cidadãos de direitos.

#### *2.4.3 Assistência Social como Direito: Historicidade e Contradição*

Para a maioria dos sujeitos desta pesquisa a assistência social não é uma política social, talvez porque acessem os serviços conforme a sua necessidade, mas condicionados a previsibilidade de recursos e, por isso, nem sempre são atendidos.

Trata-se de uma posição incômoda e que direciona a assistência social a assumir um papel que encobre as lacunas deixadas pelas demais políticas socioeconômicas.

Conseguimos mostrar através dos achados dessa pesquisa, entre outras coisas, algumas dificuldades encontradas para a falta de participação popular na assistência social:

- falta de conhecimento e/ou de interesse dos usuários em relação aos espaços de participação da assistência social que pressupõe a construção de uma cultura política de participação democrática, infelizmente, ainda distante da nossa realidade;
- desconhecimento do seu direito de participar enquanto cidadão. Isso ocorre porque, via de regra, os usuários dos serviços socioassistenciais não se organizam e são dependentes das ações públicas e também da rede de serviços que os atende;
- falta de comunicação do fluxo de informações em relação aos envolvidos na política de assistência social, que são os gestores e os profissionais que atuam na área;
- a linguagem empregada nas discussões muitas vezes é inacessível à população, além de ser estruturada segundo jargão técnico, produzido em gabinetes distantes das realidades vividas pelos usuários; e mesmo quando os termos técnicos são apropriados por eles, vimos que o são à custa da abstração de seus significados.

Lembrando que o SUAS

[...] prevê canais de participação da sociedade civil, inclusive condicionando a existência do sistema a presença dessa sociedade nas instâncias de deliberação. A modalidade de assistência social expressa no SUAS tem na participação da sociedade um de seus pilares estruturais. A diretriz participativa confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e assegurando prerrogativas para avaliar as ações governamentais em todos os níveis (CAMPOS, 2012, p. 247).

Dessa forma, avaliamos que o SUAS precisa vencer alguns desafios para o avanço da participação popular. Destacam-se entre eles:

- implantar concretamente as legislações aprovadas, como PNAS; NOB-SUAS; e NOB/RH-SUAS<sup>41</sup>;
- instalação em número eficiente de CRAS nos municípios, particularmente nos territórios;
- participação dos usuários nas atividades socioeducativas propostas pelos CRAS e CREAS;
- padronização dos serviços da assistência social na implantação do SUAS.

Entendemos que a participação social se consolida como sendo um instrumento que fortalece e legitima a democracia e possibilita, entre outros, a ampliação dos direitos e contribui para o cidadão comum se transforme em um cidadão de direitos. Assim,

[...] Nos processos participativos, a organização política das classes populares consolida espaços de poder e permite a ampliação da visão de mundo, com o salto do senso comum para o senso crítico. Espaços de participação são espaços de poder, de mudanças sociopolíticas, porque são espaços possíveis de enfrentamento das contradições e conflitos de classe (DINIZ, 2012, p. 295).

Os objetivos que direcionaram o desenvolvimento desta pesquisa instigaram a clarificar o foco em relação ao olhar do usuário da assistência social e a sua percepção sobre a política de assistência social pelo viés da condição de detentores de direitos. Ressalta-se, no entanto, que historicamente a assistência social percorreu a sua trajetória pelos caminhos do conservadorismo, clientelismo e paternalismo e romper com esses traços históricos definidos pela cultura brasileira é um exercício de persistência e acreditamos que não seja tão simples, pois na verdade, essa trajetória é marcada por várias contradições.

A condição de cidadão de direito irá arremetê-lo a um projeto emancipatório fascinante, uma vez que a assistência social vem lutando para que os direitos e a

---

<sup>41</sup> Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- Estabelece parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas>>. Acesso em 12/08/2013.

sua efetivação consolidem-se no seu real protagonismo e talvez, o usuário entenda que a cesta básica tem um prazo curto de solução dos problemas e que são necessárias soluções efetivas que o satisfaça concretamente.

Não é fácil o entendimento sobre o que é uma política pública e tão pouco que todo cidadão brasileiro, independentemente de qual situação social esteja, é detentor de deveres, mas também de direitos, cabendo ao Estado direcionar os serviços a fim de que se efetivem as ações e que essas contemplem à população de forma abrangente e eficaz.

O usuário da política de assistência social é o que se encontra em situação de vulnerabilidade ou em risco pessoal e social e esta situação de subalternidade, pode interferir negativamente na iniciativa que o indivíduo tenha de participação consciente de luta pelos seus direitos. Além do que, ainda é muito recente no Brasil este processo de reconhecimento da importância da participação e do acesso do usuário nos espaços de discussão da política visando o exercício de protagonismo e de cidadania. Pode-se pensar que foi a partir da Constituição de 1988 que se deu ênfase à participação nas decisões políticas no país e algumas questões como democratização, descentralização, cidadania e controle social que a PNAS preconiza são inovações na realidade brasileira. Vale considerar ainda que a participação social tem seu foco centrado na inserção e inclusão dos mais diferentes seguimentos da população no processo de cogestão das políticas públicas sociais como estratégia complementar ao papel do Estado.

Consideramos importante ressaltar que, historicamente no Brasil, “as liberdades civis foram suprimidas/restringidas, enquanto o Executivo, baseado num Estado repressor e cobrador de impostos, ficou com o *papel* de criar os direitos sociais, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (grifo da autora) (PEREIRA (2005, p. 1). Os avanços, em relação a conquista de direitos começam a surgir a partir da promulgação da Constituição de 1988 e em 1993 com a LOAS que reafirmou a assistência social como direito, além de responsabilizar o Estado a primazia em relação a política pública de assistência social. O SUAS, como já dissertamos claramente deu um salto qualitativa a assistência social como política

pública, universalizando direitos e propondo o desenvolvimento da cidadania no Brasil. No entanto, é preciso ter clareza dos:

limites e possibilidades da plenitude da cidadania – e sua concretização através de políticas sociais – que reverta radicalmente o ponto nevrálgico deste país – a desigualdade social – o que exige a compreensão da constituição histórica do desenvolvimento da cidadania de uma forma geral, da sua particularidade em nosso padrão de proteção social brasileiro e, também, ter a consciência dos limites de realização plena da cidadania na particularidade brasileira e no próprio sistema capitalista em âmbito mundial, visto a impossibilidade de realização de uma cidadania plena na ordem burguesa (PEREIRA, 2005, p. 18).

Entrevistamos profissionais de serviço social, pois consideramos importante conhecer a visão destas em relação a participação cidadã através do controle social que o SUAS propõe, cujo sistema preconiza o rompimento com o assistencialismo, com a filantropia e também com as ações fragmentadas e ineficientes dos serviços, até então propostos. Fizemos a seguinte pergunta: Você considera importante a participação do usuário em espaços de discussão da assistência social? Para a assistente social Amanda, a participação do usuário da assistência é:

muito importante e temos esses espaços no município, mas é uma pena que não tenha tanta participação do usuário, eles não assumem o espaço que é deles, talvez por não conhecerem os espaços ou até mesmo por falta de estímulo de nossa parte. Considero que nós também somos pouco estimuladas a participar (Informação verbal, Amanda, 29/11/2013).

A profissional Catarina ressalta que a participação popular é:

Sem dúvida, importantíssima, haja vista que alguns anos atrás, antes da implantação da nova política de assistência social, nós não tínhamos conquistado este espaço, então uma das grandes conquistas dentro da seguridade social dentro da assistência social é exatamente essa, a criação destes espaços, dos conselhos, dos fóruns participativos que, na minha opinião, são primordiais e elementares para que haja um processo real de efetivação dos direitos previstos na política de assistência social. É uma pena porque até então ainda não desfrutamos desses espaços como deveríamos desfrutar. Existe um trabalho árduo neste sentido ainda a ser realizado (Informação verbal, Catarina, 05/12/2013).

A assistente social Rita afirma que a participação do usuário é importante, pois assim poderá conhecer melhor o cenário social que está inserido e quais seriam as intervenções que ele gostaria que se tornassem mais pertinentes a sua realidade social.

A visão da assistente social Catarina, sobre a participação dos usuários nos espaços de discussão é a seguinte:

Essa é uma questão, a princípio cultural, da própria assistência social, da própria saúde e da educação. O país, infelizmente, desde a sua colonização ele traz um traço de subordinação do povo muito grande pelas grandes elites e governantes, e, isso fez com que o passar dos anos nós não tomássemos conta desses espaços e hoje ainda existe, persiste essa situação. Um povo, infelizmente, despolitizado, um povo que não é preparado de forma adequada para participar desses espaços. Haja vista, no entanto, existe hoje frente de trabalho, dentro das políticas sociais que tem feito bom trabalho com a população para que isto de fato ocorra, mas, eu nunca me esqueço que isso é um processo. Então nós estamos nesse processo e o que se faz ainda é muito pouco frente a essa cultura que nos persegue (Informação verbal, Catarina, 05/12/2013).

Neste discurso percebemos que a profissional considera importante a participação coletiva, mas, reconhece que a caminhada só está no início. Há alguns limites a desconstruir para fortalecer a conscientização dos usuários quanto a sua responsabilidade e direito de garantir a sua participação. Por outro lado, ela admite que o assistente social precisa ser um agente motivador mais incisivo, pois é o profissional que está bem próximo dos usuários e o que tem, legitimamente maior influência para investir no processo de educação e conscientização.

Diante destas respostas, consideramos importante resgatar o processo histórico que deu origem à profissão que se incorpora na sociedade, à medida que o capitalismo ganhava espaço e se consolidava como sistema econômico, crescia também a pobreza e se alastrava a miséria. A classe burguesa, com o objetivo de organizar as sequelas e mazelas que dividem as pessoas entre pobres e ricos, se une a Igreja e assim a caridade passa a ser a forma de ajuda e desse modo, mantêm a ordem e a dominação.

A gênese do serviço social se insere neste contexto, no qual a doutrina cristã é a responsável pelo embasamento desta profissão, ou seja, historicamente, o assistente social esteve associado à caridade. Martinelli (2011) enfatiza que a profissão surge favorecendo a classe dominante em detrimento dos pobres, predominando, dessa maneira, o seu caráter de fundo ideológico, cuja identidade é

de dominação e alienação<sup>42</sup> tanto política como também social. A autora enfatiza também que a profissão traçava o seu caminho do lado oposto dos anseios e das lutas dos trabalhadores.

A identidade, assim, atribuída ao serviço social, afirma Martinelli (2011, p. 124) “era uma síntese de funções econômicas e ideológicas, o que levava a produção de uma prática que se expressava [...] como mecanismo de reprodução das relações sociais [...] uma estratégia para garantir a expansão do capital.” Em outras palavras, é mais um entre tantos instrumentos do capitalismo para continuar a difusão da sua ideologia de alienação e exploração.

Ressaltamos, porém, que o serviço social vem, ao longo de sua história, criando mecanismos e estratégias para romper com essa identidade, porém, o Estado capitalista aliado a frágil consciência de categoria profissional, mantém o controle das ações profissionais. Assim sendo, o assistente social tem que conviver com a dualidade das contradições de uma profissão que vem almejando a ruptura com o modo conservador que é intrincado na sua prática profissional e com os direitos sociais que são assegurados pela Constituição e preconizados pela política de assistência social.

Sposati et al (2012) ressalta que é necessário que a assistência social ganhe visibilidade como política social e pontua que:

Superar a assistência social enquanto ajuda significa conferir-lhe o estatuto de uma política social, isto é, articulá-la como proposta universal. Embora não tenha perspectiva de cristalizá-la como forma discriminada de atenção, é necessário que esta área ganhe nova visibilidade, saia do limbo. Deve-se lembrar que, embora conte um aparato organizacional e orçamentário, a Assistência Social pública não se explicita como uma política social à medida que esta é conflito, oposição e contradição de interesses (SPOSATI et al., 2012, p. 39).

Percebemos que é o que todos os profissionais desejam, que os usuários dos serviços conquistem o seu protagonismo social, mas, a necessidade de emprego como forma de sobrevivência, muitas vezes se transforma, conforme afirma Montaño (2011, p. 104) “[...] numa tensa relação entre o patrão, ligado aos interesses [...] do

---

<sup>42</sup> Alienação é a relação entre quem produz e o produto de sua atividade, que conforme a lógica marxista, o trabalhador é estranho ao produto que produz que pertence a outro.

capital, e o “usuário”, ligado às classes subalternas, [...]; administrando ou implementando [...] recursos escassos – põem esses profissionais em situação [...] subordinada”.

Como exemplo, citamos o atendimento com cestas básicas realizado pelo SOSAM que tem como um dos critérios para o atendimento, a liberação trimestral do recurso, salvo em alguns casos quando há a intervenção de outro profissional e ambos analisam o caso específico, mas, fica condicionada a disponibilidade do recurso que na maioria das vezes é limitado, deixando uma parcela das famílias sem o acesso a este “direito”.

Desta forma, ponderamos para a necessidade do fortalecimento do usuário dos serviços socioassistenciais para ocuparem esses espaços que são seus de direito, mas, também de fortalecer e valorizar o assistente social, pois, a lógica do capital que acirra as desigualdades e precariza as condições de vida, também atinge este profissional.

Quanto as respostas dos usuários dos serviços socioassistenciais, a maioria respondeu que nunca participou de nenhuma conferência da assistência social, pois não tiveram a oportunidade de participar, por falta de conhecimento ou porque nunca foram convidados. A resposta de Vanusa, que já participou de várias conferências, foi a seguinte:

Eu acho que é importante demais a gente ter acesso às informações. A pessoa passa a raciocinar e a ver as coisas de uma maneira mais ampla, e o espaço de uma conferência pra mim é o local perfeito para isto (Informação verbal, Vanusa, 02/04/2013).

Em relação ao perfil da profissional de serviço social, que já foi referência no seu atendimento, Vanusa ressalta que o papel delas foi preponderante para que ela assumisse o seu protagonismo social:

Eu aprendi que me colocaram uma varinha na mão e eu pesquei o meu peixe e sou eu que alimento a minha casa. Eu não dependo de mais nada disso para viver hoje em dia e assim, foi através de algumas assistentes sociais que tiveram junto comigo me incentivando e me mostrando que eu tinha toda a capacidade, tanto que hoje eu estou fazendo faculdade de serviço social, isto é muito bom pra mim. Mas assim, é estranho ver que tem muita coisa errada aí (Informação verbal, Vanusa, 02/04/2013).

Avaliamos que é relevante repetir as respostas dos entrevistados e trazendo a à luz teorias que possam nos embasar para uma conclusão clara de prováveis motivos que causam empecilhos a falta de participação nas questões inerentes a assistência social e quais poderiam ser as formas de estimular a participação não, necessariamente, por serem usuários dos serviços, mas, principalmente como cidadãos de direitos.

Desse modo, citamos Sposati et. al (2012, p. 38) ressaltando que numa sociedade capitalista, uma das probabilidades de mudança se dá com a redistribuição de riqueza, pois, nessa perspectiva seria possível o combate à pobreza e a promoção da igualdade social, já que a “busca de equidade nessa sociedade adquire o formato de garantia e promoção dos direitos sociais, da cidadania, em nome da justiça social”.

A concepção da assistência social como Seguridade Social representa uma mudança e um dos maiores avanços protagonizados pela Constituição Federal de 1988, concernente à proteção social e atendimento às históricas reivindicações da classe trabalhadora visando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O modelo neoliberal defendido pela economia globalizada, no entanto, defende o processo de privatização e a instituição do cidadão consumidor, e conserva e amplia o assistencialismo como forma de atendimento social e a operacionalização da política de assistência social pelas organizações não governamentais.

Essas organizações, em sua maioria, têm vínculo religioso e intensificam o olhar do usuário em relação à condição de receber favor e ajuda, impossibilitando o pleno exercício da cidadania. Por isso, os usuários da assistência social carregam consigo a marca, como enfatiza Yazbek (2012, p. 22) “[...] da pobreza, exclusão e subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação [...] e pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo”.

Lembrando que outro importante eixo estruturante do SUAS diz respeito a descentralização político-administrativa, que deve ser compreendida como a,

[...] redistribuição de poder e orientada na perspectiva da municipalização, aponta para a afirmação de novas dinâmicas de gestão dessa política pública, requisitando e ao mesmo tempo propiciando a constituição de novas arenas de participação e a emergência de novos atores políticos (CAMPOS, 2012, p. 247).

Neste aspecto a nossa pesquisa mostrou que a PNAS tem um grande desafio. Ficou sinalizado que há falta de conscientização para a participação e organização dos usuários nos espaços de discussão da política, o que se torna um grande dificultador para o exercício da cidadania.

Consideramos importante ressaltar que a territorialização proposta na PNAS que, segundo Campos, (2012, p. 248), “por um lado, faculta maior controle do poder público sobre os usuários da assistência social, por outro, enseja espaços e mecanismos para a constituição de usuários ativos, envolvidos nos assuntos que conformam o seu território”.

Outro desafio que esta pesquisa apontou foi o reconhecimento dos assistentes sociais quanto a importância de contribuir com os usuários, não somente para reconhecer o seu estado de sujeito de direito, mas também da necessidade de ocupação dos espaços de participação a eles atribuídos. Por conseguinte, deparamos com outro desafio: como provocar o profissional a sair do estado de alienação? No entanto, romper com a alienação, segundo Martinelli (2011, p. 137), é um processo histórico-social e “[...] fruto de um movimento histórico de homens livres e associados na produção de sua existência social, na busca de compreensão da realidade e na produção de uma práxis humana crítica e revolucionária”. Montañó (2011, p. 105), ressalta que “o assistente social se converte, via de regra, num *servidor público*, regido, como os demais, por normas burocráticas e subordinado hierarquicamente segundo estratos político-institucionais, não necessariamente técnico-políticos” (grifo do autor).

O profissional tem possibilidades de escolha, mas, conforme Silva (2008) há de se esperar uma reação àqueles que decidem ir para o enfrentamento, considerando assim, a necessidade de criar estratégias e mecanismos que possam garantir o exercício da profissão respeitando as normas e leis que direcionam o agir profissional.

Estas questões diversas dificultam o entendimento da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. O assistencialismo e o clientelismo não geram protagonistas, mas sujeitos dependentes, inseguros, desorganizados e sem participação.

Outro achado importante diz respeito aos programas de transferência de renda, que são para os sujeitos desta pesquisa, muito importante, principalmente porque, todos estão inseridos em programas sociais e o repasse desses programas se constitui como a renda e/ou complemento da renda da família. Porém, acreditamos que o fato desses programas terem o recorte da renda como critério de inclusão, deixam de atingir alguns segmentos sociais que enfrentam situações vulneráveis, mas que não é suficiente para a sua inserção no programa. Pontuamos também, que esses programas não se configuram como direitos, por tratarem-se de programas de Governo que podem ser retirados a qualquer momento. Dessa forma consideramos que há limitações desses programas, no que diz respeito a garantia de direitos aos serviços públicos básicos, que devido a fragilidade do Estado, os programas de geração de renda cumprem o seu papel que, segundo o nosso olhar, é o de obstruir as lacunas deixadas pela ineficiência do poder público em combater as sequelas oriundas da questão social no contexto de uma sociedade capitalista.

Salientamos, também, que o atendimento realizado pelas organizações e entidades sociais através de convênios com a prefeitura concorre para a retirada e esvaziamento da dimensão do direito universal em relação a implantação de políticas públicas de qualidade, haja vista a cultura que embasa essas organizações que se orientam no dever moral, na filantropia e benemerência, já elas se constituem no braço social da instituição religiosa fundados na lógica do favor e não do direito.

O SUAS se apresenta como uma proposta ousada ao criar uma política na perspectiva emancipatória e ao desafiar o país a implantar um sistema único / padronizado em todo o seu território, pois entende que o avanço da democracia de fato participativa imputará maior poder à sociedade civil e, conseqüentemente, os usuários dos serviços socioassistenciais serão os protagonistas dessa realização.

Portanto, conforme Campos (2012, p. 251), “[...] Mesmo considerando que nem toda forma de participação inscreve-se em um empreendimento emancipatório, é impossível, todavia, o protagonismo sem a participação”. Lembrando que a política de assistência social sob a égide do SUAS tem em sua concepção romper com o paradigma do assistencialismo e definir diretrizes nas relações de poder entre o Estado e a sociedade civil e desse modo, procurar potencializar o envolvimento do cidadão à participação e garantir, efetivamente, os espaços legítimos de discussão e definição de políticas sociais, particularmente no nosso caso a de assistência social.

### 3 Considerações Finais

Os programas de enfrentamento à pobreza, que a política nacional de assistência social propõe com os serviços implantados pelos CRAS e pelos CREAS, destacam-se nas políticas sociais, que pretendem minimizar os efeitos da não-proteção sobre os mais pobres ou os mais frágeis.

O SUAS afirma que o Estado é o principal executor das políticas públicas, constituindo-se enquanto órgão público, que deve desenvolver ações essenciais que atendam à construção de ideário de cidadania plena, de forma descentralizada e convidando os sujeitos sociais a participarem dessa construção.

Os usuários dos serviços socioassistenciais que entrevistamos ainda não se apropriaram das mudanças implantadas e continuam entendendo a assistência social como ajuda. Ela não é vista pelo que é, como fenômeno social capaz de contribuir para o desenvolvimento e o protagonismo social, mas pelo que aparenta ser. Assim, é comumente identificada pela boa vontade, pelo sentimento de pena e de comiseração, ou, quando realizada pelo Estado, como providência administrativa e emergencial para reparar carências gritantes de pessoas que se encontram em estado de miséria, sem se aprofundar no cerne do problema. Provavelmente, essa situação possa ser estendida a boa parte dos usuários dos serviços socioassistenciais brasileiros.

Os achados desta pesquisa indicam que os sujeitos, na sua maioria, não conhecem e não têm clareza das diretrizes e princípios preconizados pelo SUAS, aliás nem sabem o que significa esse sistema único, cujo foco de proteção social está na família, priorizando o ordenamento de ações que serão desenvolvidas e rompendo com a visão segmentada que individualizava o atendimento, historicamente adotada pelas políticas públicas de assistência social. É interessante destacar que muitas mudanças deverão acontecer, de maneira geral, até que o SUAS esteja implantando concretamente no país e essa expectativa se dá, pois, acreditamos que haverá importantes avanços, especialmente na perspectiva da concretização da assistência social enquanto política pública e dever do Estado.

A assistência social com o SUAS se identifica com os direitos sociais, porque esses têm como premissa a equidade e a justiça social e exigem ações positivas e intervencionistas do Estado como principal provedor na garantia de direitos. Portanto, como já dissemos, o SUAS ainda é um caminho a ser percorrido, cujo destino é o protagonismo dos seus usuários, o que significa aquisição da autonomia.

Percebemos que é difícil para os indivíduos inseridos nos serviços socioassistenciais falarem de assistência social como política que pode ser discutida, melhorada e fiscalizada. A direção pela qual se orientam é a de que os serviços e as ações focadas para o seu atendimento são guiados pela improvisação, sentimentalismo e ações benemerentes não possibilitam a oportunidade de diálogo com a população usuária. A participação dos usuários na discussão, reformulação e fiscalização dos serviços socioassistenciais poderia contribuir para que esses fossem melhor direcionados atendendo de forma mais eficaz essa população.

Observamos que as dificuldades que alguns municípios encontram no processo de implantação desse sistema se dá, supostamente, em decorrência dos limites historicamente impostos à assistência social. A formação cultural da sociedade brasileira é de cunho conservador, ainda há forte distribuição desigual de renda e de riqueza e a responsabilização por parte do Estado, às instituições sociais pela condução da política de assistência social.

O modelo socioassistencial executado antes do SUAS, ao contrário de legitimar direitos, reforçava a situação de subalternidade e da dependência dos usuários dos serviços assistenciais. Porém, com raras exceções, esse modelo ainda é vivenciado. Afinal a herança cultural não é algo que se muda do dia para a noite, sobretudo quando se refere à estruturação da sociedade para produzir concentração de propriedade e, do outro lado, exclusão socioeconômica.

Destacamos que a implantação do SUAS no município de São José dos Campos é parcial, entendemos que deve-se organizar a política de forma que os parâmetros legais sejam respeitados. É preciso mais serviços nos territórios, onde há maior vulnerabilidade e incidência de famílias pobres, para isso é necessário o mapeamento desses locais, o que significa avanço de qualidade nos serviços da

assistência social enquanto política pública, propiciando alavancar o desenvolvimento humano e o protagonismo, a partir do fortalecimento da família – no seu sentido amplo e diverso –, com vistas a ocupar o seu papel protetivo, no universo dos direitos sociais e do alargamento da cidadania no Brasil.

Também consideramos necessário o compromisso do poder público de assumir os serviços realizados atualmente pelas entidades sociais conveniadas. Não que os serviços prestados não sejam eficientes, porém a primazia da operacionalização da política pública de assistência social é do órgão público. A PNAS enfatiza que os problemas sociais e a condução da política devem ser de responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo. A sociedade civil deve participar “como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2004, p. 47).

A íntima relação da assistência social com a filantropia ofusca a visão dos usuários em relação à apropriação ao seu papel de direito, e para ele que vivencia uma condição social desfavorecida as soluções paliativas são as que, pelo menos naquele momento, resolvem o seu problema: a cesta básica vai saciar a fome de sua família, ou, o Bolsa Família irá complementar a sua renda; para ele é o que basta.

Outro desafio que esta pesquisa apontou foi o reconhecimento dos assistentes sociais quanto à importância de contribuir com os usuários, não somente para reconhecer o seu estado de sujeito de direito, mas também da necessidade de ocupação dos espaços de participação a eles atribuídos. Por conseguinte, deparamos com outro desafio que é o de provocar e fortalecer o profissional para que esse seja um agente motivador mais incisivo, já que ele está bem próximo dos usuários e o que tem, legitimamente, maior influência para investir no processo de educação e conscientização.

Na verdade, é necessário que haja um enfrentamento efetivo dos problemas sociais e, mais ainda, que sejam fornecidos aos usuários dos serviços socioassistenciais mecanismos para a construção da cidadania, garantia e

ampliação de direitos. Considerando, principalmente, que o Estado é o principal responsável em intervir nas situações de conflitos e desigualdades oriundas do processo capitalistas e não há como descaracterizar o seu papel na criação desses mecanismos que possibilitem a redução das mazelas impostas por esse sistema.

Obviamente, ainda há muito para organizar no sentido de consolidar a construção democrática do SUAS que exige, entre outras ações, a gestão competente da política, bem como a abertura para o diálogo concreto com os usuários dos serviços socioassistenciais, que possibilite considerar os seus interesses, necessidades e demandas, e, também dos profissionais que atuam na área da assistência social.

Esperava-se que as políticas sociais, a partir do marco da Constituição Cidadã, adquirissem caráter universalista, entretanto essa expectativa ainda não se consolidou no município em tela. A partir dessa percepção, a assistência social também não é considerada um direito de cidadania. Ao contrário, pois quem dela necessitar poderá sentir-se estigmatizado e humilhado, negando o conceito de promoção social presente na proposta do SUAS em sua política nacional.

Fleury (2012) faz uma reflexão interessante em relação à conquista da cidadania para os usuários da assistência social, pois, ela considera que se trata de uma cidadania invertida, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta circunstância política de cidadania invertida, a pessoa se depara com o Estado quando se reconhece um não cidadão.

O presente trabalho revelou que os usuários da assistência social pesquisados apresentam dificuldades em assumir a sua condição de cidadão de direitos. Essa nova condição ainda deve ser construída para finalmente o protagonismo ser alcançado. O momento atual pressupõe e exige o reconhecimento do caminho já percorrido e a frequente avaliação crítica, além do fortalecimento da experiência acumulada até aqui, buscando responder aos novos desafios sem, no entanto, descaracterizar a perspectiva universalizadora da política de assistência social de ampliação de direitos e de radicalização democrática.

A PNAS é enfática quando afirma que a assistência social enquanto política pública alicerçada de direitos, deve ser efetivada por meio de ações estruturadas político-administrativamente dando ênfase ao processo de descentralização focando os territórios, pois, este espaço é próximo da população e de suas reais necessidades.

O SUAS possui outra diretriz que diz respeito à participação efetiva dos usuários, que se constitui com sendo um dos grandes desafios a serem enfrentados, para a real democratização da política pública de assistência social no Brasil. Assim, conforme proposto na PNAS é necessário provocar meios pelos quais se organizem os sujeitos que estão dispersos e desorganizados, no sentido de que a política de assistência social seja assumida na perspectiva dos direitos e controlados pelos seus usuários.

Esta pesquisa nos leva a reconhecer que, em relação à visão do usuário da assistência social, a situação do sujeito não é a de condição de direitos. Ainda há muito que construir para que a população que acessa os serviços socioassistenciais se permita sentir como cidadão de direito. Os dados coletados junto a usuários nos forneceram oportunidade de discutir o lugar do cidadão de modo diverso daquele que o SUAS tem percorrido.

Baseada em T. H. Marshall, Pereira (2009) salienta que os primeiros direitos conquistados foram sustentados no ideário liberal do século XVIII e constituíram os chamados direitos civis. No século XIX, surgiram os direitos políticos e no século XX, os direitos econômicos, sociais e culturais, que Pereira (2009, p. 106) define genericamente como direitos sociais. A autora enfatiza também que a cidadania se dá através da “fusão entre os direitos individuais e sociais em que os direitos civis constituem a base de sustentação e de ampliação dos direitos políticos e sociais ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles”.

Consideramos que a assistência social criou raízes profundas com a filantropia e a benemerência e acabou se configurando como uma política pobre e para os pobres, e o sujeito destinatário de seus serviços sente-se incapaz de superar a condição de recebedor de ajuda. Essa dificuldade, muitas vezes, pode ser

atribuída à falta de empenho pessoal, ao descompromisso de alguns profissionais da área da Assistência Social e até mesmo pelo fato de o indivíduo não se perceber como merecedor de receber a condição de sujeito que tem deveres, mas que também é detentor de direitos.

É importante ressaltar a argumentação da entrevistada Vanusa, que enfatiza a sua preocupação em relação à prática do assistente social, pois ela percebe que alguns ainda continuam mantendo as famílias no ciclo da pobreza, não só o da pobreza material, mas a pobreza de conhecimento, que ela considera ser a pior de todas. Não é tarefa fácil a realização do exercício democrático e participativo, o que remete as decisões à administração da pobreza em detrimento da sua superação, em que o Estado é propenso a, primeiramente, submeter-se aos interesses gerados pelo mercado e em seguida a atentar-se às necessidades das classes subalternas.

O SUAS renova a assistência social no Brasil e a sua construção apresenta alguns desafios, o que significa dizer que, atualmente, a assistência social vem se consolidando e priorizando a política pública de proteção social, evidenciando esse sistema como uma possibilidade concreta, salientando a necessidade de articulação com as demais políticas sociais. Nessa perspectiva, o SUAS deve possibilitar o desenvolvimento de estratégias de resistência e defesa da cidadania dos excluídos em detrimento a reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Consideramos, por conseguinte, que é necessário uma ampla discussão no Município de São José dos Campos para a efetivação da implantação do SUAS. O ranço assistencialista e filantrópico que sempre assombrou a assistência social não se dispersa com a implantação de um novo sistema, apesar da luta de décadas que o Serviço Social vem travando na sua trajetória histórica no nível local e nacional.

Somente a assistência social não é capaz de enfrentar e resolver os problemas sociais no Brasil. É uma falácia pensar que uma única política pública possa dar conta da imensa gama dos problemas. Conquanto, alguns deles, como o desemprego e a moradia, terem sido incorporados à Assistência Social, que através dos programas sociais tem dado uma alternativa paliativa para tais questões. Por isso é importante estabelecer um debate sobre a proteção social no âmbito da

seguridade social, envolvendo as políticas públicas, sem colocar na assistência social a responsabilidade de, isoladamente, realizar a proteção social.

O SUAS, como já foi dito, ainda é uma realidade a ser construída e a sua consolidação como política pública, responsabilidade do Estado e direito do cidadão aponta desafios a serem enfrentados por todos os envolvidos com a construção desse sistema, pois concretizar direitos sociais é também responsabilizar o Estado a prestar à população um conjunto de serviços e benefícios disponibilizados como direitos, em resposta às suas necessidades sociais, no sentido de, essencialmente, garantir a qualidade de vida e a participação cidadã dessa população socialmente constituída.

Por fim, acreditamos que é necessário desvencilharmos de certos condicionamentos impostos pela realidade e não duvidar da potencialidade do SUAS, que está em construção e exige muito esforço para mudança com a possibilidade de efetivar os direitos e com a proposta de combater injustiças e desigualdades propiciando como uma de suas principais mediações o processo de democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Após a finalização dessa pesquisa percebemos que o tema não se esgotou e pudemos vislumbrar algumas possibilidades para futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, M. Representação Social: uma genealogia do conceito. In: **Comum**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 23, p. 122-138, julho/dezembro 2004. Disponível em: [www.sinpro-rio.org.br/imagens/espaco-do-professor/sala-de-aula/marcos-alexandre/Artigo7.pdf](http://www.sinpro-rio.org.br/imagens/espaco-do-professor/sala-de-aula/marcos-alexandre/Artigo7.pdf). Acesso em: 19/07/2012.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Ed. UNICAMP/Cortez, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. SP: Bontempo, 2009.

AVRITZER L. (Coord.) Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil. In: **Projeto democracia participativa**. BH, agosto de 2009. Disponível em: <[http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/relatorio\\_final\\_-\\_finep\\_para\\_o\\_site.pdf#page=14](http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/relatorio_final_-_finep_para_o_site.pdf#page=14)>. Acesso em 27/10/2014.

BACIC, F. M. 2011. Milton Friedman: O principal teórico da escola monetarista. **Blog Economidiando**. 27/03/2011. Disponível em: <<http://economidiando.blogspot.com.br/2011/03/milton-friedman-o-principal-teorico-da.html>>. Acesso em 07/07/2014.

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.45, n.2, p. 135-146, Jul./Dez. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000200007>>. Acesso em: 01/07/2014.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Texto para discussão nº 986. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Rio de Janeiro, outubro de 2003.

BEHRING, E. R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 3, p. 19-40, 2000.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaçadas no fluxo da história. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 7-52, jan./mar. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988

BRASIL. Presidência da República. **Lei N.º 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade Solidária**: três anos de trabalho. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/3COMUN.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/3COMUN.HTM)>. Acesso em: 22/01/2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS Plano 10**: Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>>. Acesso em 05/11/2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Informações sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em 01/12/2014.

BRASIL. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 25 nov. 2009. **Resolução n. 109** de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Brasília, DF, 2009.

BRAZ, M. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas: questões e polêmicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 111, p. 468-492, jul./set. 2012. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a05.pdf](http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a05.pdf)>. Acesso em 26/03/2014.

BRISOLA, E. M. A. Cultura Política e Conselhos de Assistência Social. In: **Revista Ciências Humanas – Universidade de Taubaté (UNITAU)**, v. 1, n. 2, 2008.

BRITO, F. As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre desafios teóricos recentes. **CEDEPLAR UFMG**. BH 2009, 20 p.

CAMPOS, E. B. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, C. G. *et al.* O. **Assistência Social e Filantropia**: cenários contemporâneos. SP: Veras, 2012, p. 245-269.

CANDIDO, A. **Iniciação à Literatura Brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Ouro Sobre Azul, 2007.

CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H. Família e Proteção Social. **São Paulo em Perspectiva**, 17(2): 109-122, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392003000200012>>. Acesso 01/02/2013.

CARVALHO, J. M. Brasileiro: Cidadão? **Revista do Legislativo**, MG, jul-set/98, p. 32-39, 1998. Disponível em: <[http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/12/JMC\\_Brasileiro\\_cidad%C3%A3o.pdf](http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/12/JMC_Brasileiro_cidad%C3%A3o.pdf)>. Acesso em 27/12/2013.

CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A Família Contemporânea em Debate**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, M. C. B. A Segurança na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, A. *et al.* **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 143-163.

CASTRO, M. A. C. D. Metacognição: desvelando os caminhos do pensamento. In: PLACCO, V.M.N.S. SOUZA, V. L. T. (Org.). **Aprendizagem do Adulto Professor**. São Paulo: Loyola, 2006, p. 53-67. Disponível em: <[books.google.com.br/books?isbn=8515034107](http://books.google.com.br/books?isbn=8515034107)> Acesso em 07/09/2013.

CORDIOLLI, M. **Apontamentos sobre o método dialético em Karl Marx**. Curitiba: A Casa de Astérion, 2009. Disponível em: <[http://cordioli.files.wordpress.com/2009/10/cordioli\\_h003\\_metodo\\_em\\_marx\\_print.pdf](http://cordioli.files.wordpress.com/2009/10/cordioli_h003_metodo_em_marx_print.pdf)>. Acesso em: 17/04/2012.

COSTA, S. M. F.; MARIA, M. G. Crescimento Urbano e Novas Formas de Urbanização na Cidade de São José dos Campos. In: PAPALI, M. A.; ZANETTI, V. (Orgs.) **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, v. V, p. 109-142, 2010.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma questão possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

COUTO, B. R. *et al.* Contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 260-268, 2011b.

COUTO, B. R. *et al.* A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 33-63, 2011c.

DEMO, P. Pesquisa Social. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 17, n. 1, p. 11-38, 2008.

DESSEN, M. A.; GUEDEA, M. T. D. A Ciência do Desenvolvimento Humano: ajustando o foco de análise. **Paidéia**, Brasília, 2005, 15(30), 11-20. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v15n30/04.pdf>>. Acesso em 12/06/2012.

DINIZ, T. M. R. G. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: STUCHI, C. G. *et al.* **O. Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**. SP: Veras, 2012, p. 289-306.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: **Tempo Social – USP**. São Paulo, v.15, n. 2, p. 64-101. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf)>. Acesso em 10/02/2014.

DURHAM, E. **A Caminho da Cidade**. SP. Editora Perspectiva, 1984.

ENGELS, F. **Origens da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 2000. Disponível em <<http://marxists.org/archive/marx/works/1884/origin-family/ch02b.htm>>. Acesso em 25/010/2012.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado Capitalista**. 12. Ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FERNANDES, M. T.M. A segregação mostrando sua força na produção do espaço interurbano: o deslocamento da classe de alta renda na cidade de São José dos Campos. In: PAPALI, M. A.; ZANETTI, V. (Orgs.) **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, v. V, p. 183-206, 2010.

FERREIRA, O. S. **Ordem e revolução como instrumentos de análise**. 2007. Disponível em: < <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=702>>. Acesso em 23/03/2014.

FLEURY, S. M. T. Assistência na Previdência Social. In: SPOSATI, A.; CARVALHO, M. C. B.; FLEURY, S. M. T. **Os Direitos dos (Desassistidos) Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, p. 45-142, 2012.

FONSECA, C. Família e Parentesco na Antropologia Brasileira Contemporânea. In: MARTINS, C. B. (coord. geral); DUARTE, L. F. D. (coord. área). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: antropologia**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katalyses**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a08.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a08.pdf)>. Acesso em 10/02/2014.

FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala**. 20 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FROMER L. O abrigo: uma interface no atendimento à criança e ao adolescente vítimas de violência intrafamiliar. In: FERRARI, D. C. A.; VECINA, T. C. C. (orgs.). **O Fim do Silêncio na Violência Familiar: teoria e prática**. SP, Editora Ágora, 2002. Disponível em: < [http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang\\_pt&id=cOAWQYpsMIYC&oi=fnd&pg=PA311&dq=crian%C3%A7as+e+abrigo&ots=4eroKENxxX&sig=CVZC6mwrPBaIFGDVPcKJSBLPTgc#v=onepage&q=crian%C3%A7as%20e%20abrigo&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=cOAWQYpsMIYC&oi=fnd&pg=PA311&dq=crian%C3%A7as+e+abrigo&ots=4eroKENxxX&sig=CVZC6mwrPBaIFGDVPcKJSBLPTgc#v=onepage&q=crian%C3%A7as%20e%20abrigo&f=false)>. Acesso em 25/10/2014.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADIS (SEADE). **Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo**. S.d. Disponível em: <[www.produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php](http://www.produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php)>. Acesso em 01/12/2014.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P. (Org.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. 1996, Brasília: CNTE, p. 9-49. Disponível em <<http://xa.yimg.com/kq/groups/16807957/1966327124/name/pabloGentil.rtf>>. Acesso em 23/09/2013.

GIDDENS, A. Família. In: **O Mundo em Descontrole: o que a globalização está fazendo de nós.** Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 61-75. Disponível em <[http://cappf.org.br/tiki-download\\_wiki\\_attachment.php?attId=440](http://cappf.org.br/tiki-download_wiki_attachment.php?attId=440)>. Acesso em 23/04/2013.

GIMENEZ, T.A. S. COSTA, M. F. T. B. Deslocamentos humanos no Vale do Paraíba: indicadores para a construção de Políticas Sociais. In: PIMENTA, C. A. M. ALVES, C. P. (org.). **Políticas Públicas & Desenvolvimento Regional.** Campina Grande – PB: EDUEPB, 2010, p. 53-68.

GOLDANI, A. M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, SP, v. 19, n.1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[www.rebep.org.br/index.php/revista/article/download/329/pdf\\_309](http://www.rebep.org.br/index.php/revista/article/download/329/pdf_309)>. Acesso em 11/11/2013.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História.** 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GUIMARÃES, I. B. **Periferias e Territórios sob Efeitos Conjugados da Precarização: algumas tendências.** 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792011000400007>>. Acesso em 12/10/2013.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna.** 21 ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HELOANI, J. R. **Organização do trabalho e administração:** uma visão multidisciplinar, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

IAMAMOTO, M. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOCHETTI, I. (org.) **Política Social no Capitalismo:** tendências contemporâneas. SP: Cortez, 2009, p. 13-43.

IAMAMOTO, M. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 19. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social:** ensaios críticos. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, M. CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.** 32 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, O. A Dialética da Globalização. In: **Teorias da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese dos indicadores sociais. 2009. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 12/11/2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese dos indicadores sociais. 2010. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 02/01/2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese dos indicadores sociais. 2011. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 27/07/2014.

ITABORAÍ, N. R. A família colonial e a construção do Brasil: vida doméstica e identidade nacional em Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte. **Revista Antropológicas**, Rio de Janeiro, vol. 16(1), p. 171-196, ano 9, 2005. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistaantropologicas/index.php/revista/article/view/53/50>>. Acesso em 06/06/2013.

JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2007.

KRINSKY, S. *et al.* **A criança maltratada**. São Paulo: Almed, 1985. 137p.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: <<http://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13307.pdf>>. Acesso em 31/10/2013.

LEONE, E. T.; MAIA, A. G.; BALTAR, P. E. **Mudanças na composição das famílias e impactos sobre a redução da pobreza no Brasil**. 2010. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182010000100003>>. Acesso em 23/09/2013.

LIMA, A. A. **Serviço Social no Brasil**: a ideologia de uma década. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

LOPES, J. R. Políticas públicas e processos sociais de exclusão: Contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade. In: PIMENTA, C. A. M. ALVES, C. P. (org.). **Políticas Públicas & Desenvolvimento Regional**. Campina Grande – PB: EDUEPB, 2010, p.21-51.

LOPES, B. R. V. políticas públicas dos anos 90: um panorama sobre o incentivo ao setor tecnológico no Brasil durante a “era Cardoso”. In: CAMARGO, J.M.; CORSI, F.L.; VIEIRA, R. de L. (Org.). **Crise do capitalismo**: questões internacionais e nacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília-SP: Oficina Universitária, 2011, p. 175-186.

MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma Reflexão Sobre o Estudo de Caso Como Método de Pesquisa. **Revista FAE**, v. 11, n. 1, p. 95-110, jan./jun. 2008. Disponível em: <[http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v11\\_n1/09\\_Eliane\\_Carlos.pdf](http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v11_n1/09_Eliane_Carlos.pdf)>. Acesso em 06/06/2013.

MARANHÃO, D. G.; SARTI, C. A. Creche e Família: uma parceria necessária. **Cadernos de Pesquisa**. V. 38. N. 133, p. 171-194, jan./abr. 2008. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/cp/v38n133/a08v38n133.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n133/a08v38n133.pdf)>. Acesso em 31/10/2013.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. A história oral enquanto metodologia dentro do universo da pesquisa qualitativa: um foco a partir da análise da triangulação de métodos. **Revista Ciências Humanas: Revista do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Humano – formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté**. Vol. 4, nº 1, p. 42-48, 1º sem. 2011. Disponível em: <<http://periódicos.unitau.br/ojs-2.2/index.php/humanas>>. Acesso em 01/04/2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARX, K. ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. Introdução de Jacob Gorender. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MARX, K. ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**. SP: Vozes, 1997.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORD, F. C. (Org.) **Os clássicos da política** (1º Vol). 13 ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 79-89.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013-142845/pt-br.php>>. Acesso em 23/03/2014.

MESTRINER, M. L. **O Estado Entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3):239-262, jul/set. 1993.

MINAYO, M. C. S. **Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social**. 22 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

MINUCHIN, P.; COLAPINTO, J.; MINUCHIN, S. **Trabalhando com famílias pobres**. Tradução: Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed Editora, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C. **A Natureza do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**. SP. n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf](http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf)>. Acesso em 21/10/2014.

MOTA, A. E. Reprodução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço social brasileiro. In: **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, p. 29-45, 2012.

NAIFF, L. A. M.; NAIFF, D. G. M. A Favela e Seus Moradores: culpados ou vítimas? Representações Sociais em Tempos de Violência. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 5, n. 12, 2º sem. De 2005, p. 107-119.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: NEDER, G. **Família Brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Unicef Cortez, 1994, v. 4, p. 26-46.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Proteção da maternidade**. Disponível em <<http://www.oit.org.br/>> Acesso em 18/11/2012.

OLIVEIRA, I. M. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI I. ET. AL. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 109-129.

OLIVEIRA, M. G. M.; QUINTANEIRO, T. Karl Marx. In: **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UGMG, 2003, p. 27-66.

PEREIRA, A. P. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI I. ET. AL. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 87-108.

PEREIRA, L. D. **Os direitos de cidadania na LOAS, a PNAS e o SUAS: limites e desafios**. Caderno Especial n. 21, v. 1, ag./set. 2005, p. 01-22. Disponível em: <[www.assistentesocial.com.br](http://www.assistentesocial.com.br)>. Acesso em 23/09/2013.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. O.; OLIVEIRA, M. G. M. **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

RAICHELIS, R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB, CEAD, n. 3, p. 57-70, 2000.

ROMANELLI, G. Autoridade e poder na família. In: CARVALHO M. C. B. (org.). **A Família Contemporânea em Debate**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 73-89.

SANTOS, B. S. **OS processos de globalização**. 2002. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/articles/2002-08-22-santos-pt.html>>. Acesso em

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Secretaria de Desenvolvimento Econômico**. S.d. Disponível em: <[http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_economico/dados\\_economicos/exporacao.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_economico/dados_economicos/exporacao.aspx)>. Acesso em: 25/10/2013.

SARTI, C. A. Família e individualidade: um problema moderno. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A Família Contemporânea em Debate**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 39-51.

SARTI, C. A. A Família Como Ordem Moral. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 91, p. 46-53, nov. 1994. Disponível em: <[www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/746.pdf](http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/746.pdf)>. Acesso em 30/03/2014.

SARTI, C. A. A continuidade entre casa e rua no mundo da criança pobre. **Revista de Crescimento e Desenvolvimento Humano**. 1995; 5 (1/2):39-47, jan.-dez. 1995. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=198718&indexSearch=ID>>. Acesso em 05/11/2013.

SARTI, C. A. **A Família Como Espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál**. Florianópolis. v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

SILVA, F. A. **Quilombo da caçandoca**: identidade e resistência. 2010. Disponível em: <[http://www.ceedo.com.br/agora/agora8/quilombodacacandocaidentidadeeresistencia\\_FlaviaAparecida%85.pdf](http://www.ceedo.com.br/agora/agora8/quilombodacacandocaidentidadeeresistencia_FlaviaAparecida%85.pdf)>. Acesso em 08/01/2014.

SILVA, M. C. **Marcas e Marcos – Uma História de Profissão**: o serviço social na cidade de São José dos Campos. Tese de doutorado em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2007.

SILVA, M. O. S. et al. Implantação, Implementação e Condições de Funcionamento do SUAS nos Municípios. In: COUTO, B. R. *Et. Al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 67-91.

SILVA, S. S. S. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SIMIONATTO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katál**. Florianópolis, n.1, v. 12, p. 41-49 jan./jun. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/06.pdf)>. Acesso em 23/06/2012.

SINGLY, F. **Família e Individualização**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SODRÉ, N. W. **Introdução à Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0437132.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0437132.pdf)>. Acesso em 23/01/2013.

SOUZA A. A. M.; COSTA, W. M. Atividades Industriais no Interior do Estado de São Paulo: uma análise da formação do completo tecnológico-industrial-aeroespacial de São José dos Campos. In: PAPALI, M. A.; ZANETTI, V. (Orgs.) **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, v. V, p. 87-108, 2010.

SPOSATI, A. et al. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A.; CARVALHO, M. C. B.; TEIXEIRA, S. M. F. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TAVARES, M. A. SITCOVSKY M. O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e Construção de Hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 196 – 224.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007.

TESSAROLO, E. M. KROHLING, A. A passagem do Programa comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, março/2011, p. 74-92. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/6.%20TESSAROLO.pdfKHROLING%20PBF%2074-92.pdf>>. Acesso em 25/01/2014.

VIEIRA, E. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. N. 18(2), p. 104-112, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf>>. Acesso em 28/10/2014.

YASBEK, M. C. **Estado e Políticas Sociais. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social (UFRJ)**. Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, p. 1-22, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/view/39/24>>. Acesso em 03/09/2012.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

YAZBEK M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**. SP. n. 110, p. 288-322, abr.;jun. 2012.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em 27/10/2014.

ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. RJ: FGV, 2004. Disponível em: <[books.google.com](http://books.google.com)>. Acesso em 23/10/3024.

**Entrevista realizada com usuário da assistência social atendido pelo município de São José dos Campos**

Identificação

Nome	
Data de Nascimento	
Sexo	
Ocupação	
Tem filhos	
Qual a idade dos filhos	
Renda familiar	
Escolaridade	
Naturalidade	
Tempo de moradia	

Você considera importante a participação do usuário em espaços de discussão da assistência social?

Você já teve a oportunidade de participar de alguma conferência de assistência social no município?

Fale sobre a sua história/a sua vida em São José dos Campos.

Como você chegou a assistência social em São José dos Campos?

Qual é o seu entendimento sobre a assistência social no município?

Você é atendida/o pela assistência social em São José dos Campos?

Qual é a sua opinião sobre os serviços socioassistenciais?

Quem ofereceu para você este projeto?

Como é este projeto?

Você considera que esse programa ajuda você?

E as demais famílias?

Poderia ser diferente? Como?

O que é família para você?

Além do BAQ você está inserida em algum outro programa social?

Nesse tempo que você está inserido em programa social você percebeu se ocorreram mudanças na assistência social?

Quem está trabalhando, atualmente, na sua casa?

Fale um pouco sobre o Bolsa-Família?

Você gostaria de acrescentar mais alguma que você acha importante?

**Roteiro de entrevista realizada com assistente social**

Nome	
Data de Nascimento	
Sexo	
Estado civil	
Escolaridade	
Local de trabalho	
Tempo de atuação	

Você considera importante a participação do usuário em espaços de discussão da assistência social? Justifique

Qual é o motivo deles não participarem?

Qual é o seu entendimento sobre a assistência social no município?

Você poderia descrever o perfil dos usuários dos serviços socioassistenciais?

Você considera importante o trabalho com família? Justifique