

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

SALETE VICCARI

**ENTRE AS EXIGÊNCIAS SOCIAIS E O ASSISTENCIALISMO: a
dinâmica do projeto NAF-Rodoviário**

**FLORIANÓPOLIS
2008/2**

SALETE VICCARI

**ENTRE AS EXIGÊNCIAS SOCIAIS E O ASSISTENCIALISMO: a
dinâmica do projeto NAF-Rodoviário**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em
Serviço Social.

Orientador: Dr. Raúl Burgos

FLORIANÓPOLIS
2008/2

SALETE VICCARI

ENTRE AS EXIGÊNCIAS SOCIAIS E O ASSISTENCIALISMO: a dinâmica do projeto NAF-Rodoviário

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador
Prof. Dr. Raúl Burgos

1ª Examinadora
Profª. Drª. Maria Manoela Centeno Carvalho Valença

2ª Examinadora
Shirley Teresinha Fraga

FLORIANÓPOLIS, 2008/2

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me guiar na escolha do caminho que me fez chegar até aqui.

A minha família, que mesmo distante não deixou de me incentivar para que não desistisse e por apostar em minha capacidade.

Ao meu esposo, Marcelo, meu filho, João Gabriel, e a todos os familiares e amigos que compreenderam minhas ausências nestes anos de formação e pelo apoio nesta trajetória.

A todos os colegas de curso pelos bons momentos e troca de conhecimentos.

As amizades que fiz e que com as quais pude contar quando precisei durante os anos de formação, agradeço principalmente a: Ana Paula, Iassana, Mariana e Susane.

Aos professores de Departamento de Serviço Social, pelos conhecimentos passados, pelos exemplos, principalmente àqueles que tiveram mais compreensão, paciência e dedicação ao ensinar.

A Rosana Gaio pela atenção e dedicação que sempre dispensou a todos os graduandos.

A todos da equipe do projeto NAF-R, principalmente à coordenadora e supervisora de estágio, Leyla, por tudo o que ensinou e contribuiu na minha formação, e por possibilitar a realização deste trabalho.

Ao professor Raúl, pela excelente orientação que prestou na realização deste trabalho.

A professora, Beatriz Paiva, pela sua colaboração dando seu parecer na finalização deste trabalho.

Agradecimentos especiais à professora Manoela, por se prontificar a participar desta banca e por tudo o que ensinou nestes mais de quatro anos, sempre nos mostrando a importância da ética e da equidade, e ainda pelas palavras de incentivo.

A assistente social Shirley, por sua disposição e pelo carinho com que aceitou o convite para participar da banca.

Aos usuários do Projeto NAF-R que com suas trajetórias de dificuldades nos passam exemplos de vida e nos incentivam a continuar lutando.

“A nossa compreensão do universo, ainda é muito pequena para julgar o que quer que seja na nossa vida”.

Aristóteles

VICCARI, Salete. ENTRE AS EXIGÊNCIAS SOCIAIS E O ASSISTENCIALISMO: a dinâmica do projeto NAF-Rodoviário. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008/02.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso desenvolve uma análise sobre a dinâmica de atendimento no Projeto Núcleo de Apoio à Família – Rodoviário (NAF-R), refletindo sobre os alcances e limites encontrados cotidianamente. Inicia-se com um breve histórico da assistência social no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, onde adquiriu um novo desenho, passando a ser um direito formal, que tende a ser consolidado com a aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), editada em 1993. O trabalho também traz as principais características do sistema de proteção social no Brasil, nos governos após a Constituição Federal de 1988, apontando algumas dificuldades para a efetivação da assistência social como direito. Em seguida apresentam-se informações sobre a institucionalização da assistência social no município de Florianópolis e a implantação do Projeto NAF-R, mostrando seu funcionamento, objetivos e características dos usuários. A partir da análise de 25 questionários de atendimento no Projeto procurou-se identificar a relação com os objetivos estabelecidos pelo próprio NAF-R e com os objetivos éticos-políticos do Serviço Social, visando dentro desta dinâmica, identificar a assistência social diante da proposta da LOAS. Assim, este estudo busca evidenciar, na prática, como a assistência social pode ser efetivada como direito, diante das contradições enfrentadas pelos profissionais na execução dos serviços assistenciais. Este trabalho aborda ainda os limites e as dificuldades que o(a) assistente social enfrenta no desenvolvimento de seu trabalho cotidiano, diante das novas demandas e exigências para o Serviço Social. O estudo é concluído com apontamentos sobre importância da ampliação do Projeto NAF-R, de forma que o atendimento possibilite de fato a emancipação dos usuários deste serviço. Por fim, destacam-se fatores necessários para a consolidação do direito a assistência social. Logo, o trabalho é a expressão da busca por uma compreensão mais clara sobre o papel do Serviço Social e a necessidade de separar o exercício da assistência social da prática do assistencialismo.

Palavras-chave: Assistência social. Trabalho. Pobreza. Projeto NAF-R. Direitos Sociais.

LISTA DE SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BO	Boletim de Ocorrência
CEAD	Centro de Educação a Distância
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
COPO	Conselho Operativo do Programa Fome Zero
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
NAF-R	Núcleo de Apoio à Família - Rodoviário
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRATO	Programa de Ação Todos Pela Fome Zero
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
SCAIFDS	Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SESAS	Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social
SHTDS	Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SAL	Agentes de Segurança Alimentar
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A TRAJETORIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA COSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	13
1.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA LOAS.....	15
1.2 A PROTEÇÃO SOCIAL NOS GOVERNOS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	18
1.2.1 O Programa Fome Zero.....	24
1.2.2 O Programa Bolsa Família (PBF).....	26
1.2.3 A implantação do Sistema Único de Assistência social (SUAS).....	30
2 SITUANDO O PROJETO NAF-R NA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANOPOLIS.....	35
2.1 SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS: A IMPLANTAÇÃO DO COMANDO ÚNICO.....	35
2.1.1 O Plano Municipal de Assistência Social	38
2.2 NAF-R – HISTÓRICO.....	39
2.2.1 Objetivos do Núcleo de Apoio à Família – NAF-R.....	42
2.2.2 Principais critérios de referência na análise dos atendimentos para solicitação do benefício da passagem.....	43
2.2.3 Perfil dos usuários do projeto NAF-R.....	43
2.2.4 Dinâmica da instituição.....	45
2.2.5 Instrumentos técnico-operativos utilizados pelo Serviço Social no NAF-R.....	46
3 O PROJETO NAF-R E SUA ARTICULAÇÃO COM COM O PROJETO ÉTICO POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL: identificando o Serviço Social no projeto NAF-R através de análise documental.....	50
3.1 O QUE DIZ O PROJETO ÉTICO – POLÍTICO.....	50
3.2 RELATOS E ANÁLISES.....	50
3.2.1 Algumas considerações referente aos atendimentos analisados.....	64
4 SITUANDO O PROJETO NAF-R NO CONTEXTO DO SERVIÇO SOCIAL E SUAS EXIGÊNCIAS ATUAIS.....	69
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	69
4.2 O SERVIÇO SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DA	

	POPULAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	69
4.3	A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL: exigências da profissão na atualidade.....	73
4.4	ALGUMAS PARTICULARIDADES DO SERVIÇO SOCIAL NO NAF-R	77
	CONCLUSÃO.....	80
	REFERÊNCIAS.....	85
	APÊNDICES.....	90
	ANEXOS.....	95

INTRODUÇÃO

A elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso tem como principal motivação compreender como ocorre a execução do Serviço Social na prática, de acordo com as normas e o significado que a Lei Orgânica da Assistência Social define para a assistência social. Esse questionamento surgiu a partir da inserção no campo de estágio realizado no projeto Núcleo de Apoio à Família – Rodoviário, no período de 2007 a 2008, sendo quatro semestres de estágio curricular não-obrigatório e obrigatório. Este projeto auxilia os imigrantes que estão em Florianópolis em situação de vulnerabilidade social, mais especificamente em situação de rua, para que retornem às suas cidades de origem. Para tanto, fornece o benefício da passagem de ônibus.

A compreensão da assistência social até a inserção no campo de estágio estava limitada ao conhecimento teórico adquirido em sala de aula. Sendo assim, entendido como instrumento de inclusão social e de garantia de direitos, como forma de emancipação que abomina práticas assistencialistas. A partir da observação no campo de estágio notaram-se dificuldades para a execução da política social voltada para a cidadania, visto que existem limitações institucionais no cotidiano do(a) assistente social, tendo em vista que muitas vezes a prática profissional está centrada no modelo tradicional, bastante questionado no meio acadêmico, o que não deixa claro o tipo de intervenção que, de fato, seja emancipatória.

Diante disso, surgiram as questões: como se faz Serviço Social? Como trabalhar a idéia de emancipação junto ao público do NAF-Rodoviário, decifrando suas potencialidades e driblando as limitações da prática profissional? Neste contexto, foram formuladas as perguntas problema deste trabalho: Qual o grau de efetivação dos objetivos do Projeto NAF-R? Em que medida os objetivos éticos-políticos da profissão é contemplada pelo NAF-R nos seus objetivos e na sua experiência concreta?

Percebe-se que as políticas municipais de assistência social são precárias. No caso do NAF-R, não encontra estrutura suficiente para efetivação de seus serviços. Assim, o desenvolvimento deste trabalho parte da hipótese de que as políticas sociais fragmentadas não possibilitam uma intervenção completa. O NAF-R trabalha com o fornecimento de passagens, não oferecendo outro tipo de auxílio ou apoio a estas pessoas. Logo, observa-se a necessidade de ampliação da política social voltada para este segmento da população, com vistas a proporcionar um trabalho que contribua para a equidade social, conformando-se, deste modo com os objetivos propostos para o projeto, contemplando o trabalho do NAF-R com os objetivos éticos-políticos da profissão.

Neste sentido, além de apresentar o projeto NAF-R e sua forma de intervenção, este trabalho busca, por meio de sua elaboração, compreender o significado do Serviço Social.

A construção deste estudo fundou-se na pesquisa bibliográfica, ou seja, buscou na fundamentação teórica suporte para a análise documental. Esta análise procurou identificar casos em que se obteve resolução ou não, bem como o encaminhamento dado às necessidades apresentadas pelo usuário ao ter acesso ao NAF-R. Buscar-se-á ainda identificar as possibilidades de atuação do Serviço Social no momento destes atendimentos.

Este trabalho utilizou como principais referências teóricas, autores como: Pereira (1996, 2000), Couto (1999, 2004), Guerra (2005, 2007), Freitas (2007), Faleiros (2008), Paiva (2000), Netto (1999), Yamamoto (1999, 2008), Sarmiento (2002, 2005), entre outros. Contou também com documentos importantes, como: a LOAS, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), além de outros.

O trabalho foi estruturado em quatro seções. Inicia-se com um resgate histórico acerca das políticas sociais, com o fim de encontrar subsídios que permitam analisar a atual situação e, assim fazer uma aproximação com a realidade do Projeto NAF- Rodoviário. Dessa forma, apresenta-se um breve contexto da proteção social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, quando a assistência social passou a ser um direito formal. Na sequência, traz observações importantes sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, que define como a assistência social deve ser materializada. A seção se finaliza com a discussão sobre a maneira como este novo conceito vai se incorporando na agenda política dos governos após este período, com o apontamento das formas empregadas por cada um destes governos, no tocante a assistência social.

A segunda seção aborda alguns aspectos da assistência social no município de Florianópolis, situando o projeto NAF-R. Esta seção também apresenta o histórico do projeto e uma discussão sobre os procedimentos utilizados no atendimento dos usuários, seus objetivos, os critérios usados, o perfil dos usuários e as demandas observadas.

Na terceira seção realiza-se a análise documental, fundamentada em vinte e cinco questionários de atendimento do projeto. Esta análise tem como indicadores: a resposta à demanda do usuário, se responde aos objetivos do projeto e se a intervenção está de acordo com o projeto ético-político do Serviço Social. A análise suscita algumas reflexões sobre as diversas situações oriundas da demanda ao projeto NAF-R.

A quarta seção discute os desafios da profissão, diante de novas e tradicionais demandas do Serviço Social, apontando o perfil profissional exigido para o enfrentamento da

questão social na atualidade. A seção ainda fala sobre o desafio de executar a assistência social sob o ponto de vista do direito, o que permite refletir se esta prática voltada para a emancipação se realiza ou não no projeto e o perfil profissional exigido para esta postura.

Neste trabalho encontram-se reflexões sobre as condições de vida das classes empobrecidas e suas estratégias de sobrevivência, com ênfase para a realidade das pessoas que migram constantemente na busca de melhores condições de vida e de trabalho, o que justifica a importância de se investir na geração de emprego e na qualificação profissional dos mais desfavorecidos. Ao concluir o trabalho são apresentados os aspectos relevantes para a consolidação da assistência social como direito.

Portanto, espera-se com este estudo instigar a reflexão acerca do tema – limites, possibilidades e contradições do Serviço Social; inspirar estratégias para uma melhor articulação da rede de apoio social e para a elaboração de políticas públicas no município de Florianópolis, justificando a importância da ampliação do projeto.

1 A TRAJETORIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O surgimento do Serviço Social está relacionado às práticas de caridade, sendo incorporado ao clientelismo e ao paternalismo. Estas práticas assistencialistas tradicionais conceituaram o termo, “assistência social”, ao longo da trajetória da profissão, criando uma idéia distante da assistência social como direito do cidadão. Assim, antes de 1988, tratava-se de uma política clientelista e assistencialista destinada às classes mais pauperizadas, com características de favor e benesse.

Assim, até a Constituição de 1988, uma característica da política social brasileira é o acesso a algumas medidas de proteção social apenas pela parcela da população que se encontrava formalmente no mercado de trabalho, configurando-se no que Wanderley G Santos (1987) denominou de “cidadania regulada”. Para os que se encontravam fora do mercado trabalho, se manteve a assistência social com o caráter de ajuda aos necessitados, complementaridade e excepcionalidade desenvolvida através de programas pontuais, desarticulados ou, simplesmente, puro assistencialismo paternalista destinado aos destituídos. Além disso, outra característica que marca a política social no Brasil são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços se realiza por meio de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores freqüentemente pagos através da fidelidade e lealdade políticas, sobretudo em momentos eleitorais (OLIVEIRA, 2008, p. 112).

Com a promulgação da nova Constituição, a assistência social foi inserida como política social, integrando a seguridade social, passando a ser um direito formal. Segundo Couto (2004), dois fatores principais contribuíram para este fato. O primeiro está relacionado ao avanço propiciado por idéias internacionais e nacionais desta época, referentes aos direitos humanos e do trabalho, que mostram a necessidade de uma estrutura social de apoio aos trabalhadores. O segundo fator diz respeito a adesão à assistência social por uma parcela da população que, até então, não utilizava estes serviços, visto que o mesmo não os abrangia. “São aqueles que, pelo desemprego, ou emprego precário e/ou em virtude da crise estrutural gestada pela reestruturação produtiva, não encontram mais espaço nas políticas trabalhistas e vêem como fundamental a busca de atendimento no campo da assistência social” (COUTO, 2004, p. 169). Diante destes dois fatores é importante destacar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em um momento em que as lutas sociais no Brasil estavam em ascensão. Depois de cinco anos da Constituição de 1988 foi aprovada a lei que regulamentou a assistência social, o que consolidou Serviço Social como política social.

No entanto, a assistência social era e continua sendo identificada como medida

paliativa, como uma alternativa usada para corrigir os estragos causados pela desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira. Esta desigualdade é consequência dos modos de produção e reprodução social que orientaram a distribuição dos bens e da riqueza social no Brasil¹ desde a sua descoberta, privilegiando as classes dominantes. É, portanto uma política coexistente com as demais políticas sociais (como de trabalho, saúde, educação, etc.). A assistência social atua como mediadora nas relações de trabalho, não simplesmente fornecendo subsídios para a sobrevivência daqueles que se encontram excluídos do mercado de trabalho, como para aqueles que estão inseridos no trabalho precário, cuja remuneração é insuficiente para a satisfação de suas necessidades sociais básicas².

É coerente dizer que o dinheiro do trabalho é considerado digno, porém, o benefício assistencial que em determinadas situações substitui ou complementa a renda familiar obtida por meio do trabalho, pelos próprios trabalhadores é considerado humilhante, pois a ideologia dominante prega que o “trabalho traz dignidade”. “O dinheiro do meu sustento e de minha família é digno, porque advém de meu trabalho, e não de planos assistenciais” (ALCOCK, 1987 apud PEREIRA, 1996, p. 24).

Esta ideologia faz com que muitas pessoas tenham vergonha de procurar os serviços sócio-assistenciais nos momentos de dificuldades por sentirem que estão pedindo favores, ou mesmo, incomodando os profissionais da área. Esta realidade pode ser observada por meio da fala de alguns usuários do NAF-R, que ao solicitarem auxílio, fazem questão de deixar claro que são trabalhadores, que sabem trabalhar (ainda que não tenham qualificação profissional), que não são vagabundos e que se encontram em tal situação por não terem conseguido trabalho. Isso ocorre devido à falta de informação e conhecimento acerca dos direitos sociais. Essa visão distorcida de assistência social é resultante das formas de elaboração dos próprios programas sociais, que na sua maioria são destinados à população abaixo da linha de pobreza (classificação que reitera a condição de subalternizado), o que apenas ameniza situações momentâneas de dificuldades.

Yazbek (1993, p. 73) explica que: “numa sociedade marcada pela exclusão, as precárias condições de vida das classes subalternizadas estão carregadas de um patrimônio social e de relações sociais que, muitas vezes, vão cunhar e reiterar o lugar social do subalterno”.

¹ Destacam-se a escravatura e o capitalismo.

² Do ponto de vista de Doyal e Gough (apud PEREIRA, 2000, p. 68) “as necessidades básicas são objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da sua não satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura”. Apresentam-se em dois conjuntos essenciais que diferenciam o ser humano dos animais: saúde física e autonomia.

Percebe-se que estes trabalhadores lutam para mostrar sua dignidade por meio do trabalho, recusando-se a ser beneficiário da assistência social. Portanto, tanto suas condições econômicas como as próprias características das políticas assistenciais reforçam a condição subalterna.

São notórias as explorações que existem no mundo do trabalho, com baixos salários e jornadas exaustivas, intensificadas com o avanço Neoliberal, que segundo Nogueira (2004, p. 34), ocasionou "um claro processo de desmonte dos direitos dos trabalhadores, os quais desde então, vêm sofrendo uma progressiva "flexibilização" do trabalho, um crescimento da informalização (sem registro em carteira) e uma conseqüente perda das conquistas trabalhistas".

O trabalho informal se caracteriza como uma tática de exploração dos trabalhadores, visto que não tem nenhuma garantia trabalhista, desresponsabilizando os empregadores e a Previdência dos riscos a que estão expostos. Em relação aos usuários do projeto NAF-R, no que se refere ao trabalho informal e precário, é possível observar que acontece em número bastante significativo, pois, na falta de outras opções de subsistência, obrigam-se a submeter-se a este tipo de trabalho. Embora a flexibilização das relações de trabalho tenha aumentado a partir do caráter da Reestruturação Produtiva, esta flexibilização, aliada ao desemprego e a rotatividade, sempre foram elevados no Brasil, assim como não houve uma efetiva política de trabalho que atendesse ao trabalhador menos qualificado, ou seja, antes da Reestruturação Produtiva já havia flexibilização no Brasil, devido a falta de uma política de trabalho eficiente (PEREIRA, 1996).

De acordo com Braz (2007), 40 milhões, aproximadamente a metade dos trabalhadores brasileiros não são segurados, vivem na informalidade sem nenhuma proteção social.

1.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA LOAS

Atualmente, pelo menos na concepção teórica, a assistência social é tratada como política pública destinada à diminuição das desigualdades sociais, para garantia de direitos e da cidadania, bem como para possibilitar o desenvolvimento equitativo da sociedade. Esta nova concepção ganhou maior abrangência com a implantação da LOAS, pela Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, onde se buscou instituir um novo conceito para a assistência social, voltando-se para a extensão da cidadania social. A LOAS tem o desafio de garantir visibilidade e transparência nas ações e propõe o controle social com a participação da sociedade civil e decisões democráticas e participativas, incluindo-se, assim, a assistência social no campo dos direitos,

da universalidade e da responsabilidade estatal.

A Constituição Federal de 1988 é resultado do processo de redemocratização do país. Por meio dela obteve-se a consolidação dos direitos de cidadania dirigidos aos trabalhadores. No entanto, a Constituição Federal deixou algumas lacunas, o que tem possibilitado variadas interpretações, dificultando a sua efetivação. Diante disso, se faz necessário advertir que a Constituição, enquanto documento escrito, por si só, não garante a efetivação dos direitos nela estabelecidos, sem a movimentação de diferentes atores que devem trabalhar para esta efetivação. Este é um passo importante para transformar a assistência social em “direito ativo ou positivo”, que ocorre quando o Estado se compromete com a qualidade e a concretização destes direitos, transformando-os em políticas públicas eficientes (PEREIRA, 1996, p.). Sendo assim, torna-se indispensável à elaboração das leis orgânicas para orientar o desenvolvimento dos trabalhos nas diferentes profissões, de forma conciliada aos princípios constitucionais. Logo, as leis orgânicas regulamentam o que está exposto na Carta Maior, para que a população tenha acesso aos direitos garantidos.

Sob estas circunstâncias, a criação da LOAS resultou de um processo de reforma, debates e lutas, envolvendo a categoria profissional, instituições e universidades. A LOAS é produto de um longo movimento, que aliado às dificuldades de superação por parte do Estado das práticas clientelistas e autoritárias herdadas do período militar, sofreu um atraso na sua elaboração, em relação às áreas da saúde e da previdência social, que demandaram menos tempo (MESTRINER, 2001). Entretanto, grandes dificuldades são encontradas para a implantação da LOAS, devido ao não reconhecimento, por parte de entidades governamentais, da assistência social como política pública. A LOAS foi aprovada pelo presidente Itamar Franco, no final de 1993. Ainda neste governo, sob pressão da sociedade civil, foi criado o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).

A LOAS, em seu artigo 17, institui o CNAS como órgão superior de deliberação colegiada, vinculada à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. O CNAS tem a responsabilidade de avaliar a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de garantidora de direitos, na aprovação de seu orçamento anual e plurianual incorporado no sistema descentralizado e participativo com gestão de comando único. Além destas funções, é responsável por avaliar e fiscalizar a execução dos programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O CNAS ainda “deve aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, municípios e Distrito Federal, considerando indicadores que orientem uma regionalização mais equitativa, disciplinando os procedimentos de repasse de recursos para as entidades de

assistência social” (MESTRINER, 2001, p. 218-219).

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, a assistência social, embora continue com forte ligação com a pobreza, adquiriu traços que diferem da filantropia e da caridade, “[...] passou a ser um direito de cidadania social, uma política pública e um componente da Seguridade Social”.

Pereira (1996) descreve estes três tópicos da seguinte forma:

Como direito de cidadania social ou simplesmente direito social, a assistência social é declarada e garantida legalmente; encontra-se intimamente ligada ao desenvolvimento de políticas públicas que reclamam a ativa intervenção do Estado na provisão social a grupos específicos; e é obrigatória e amparada legalmente por autoridade dotada de capacidade coativa (PEREIRA, 1996, p. 70).

Exige-se a participação do Estado na provisão de programas sociais que, de acordo com a LOAS, devem atender além das necessidades biológicas as necessidades cognitivas e emocionais. Nesse âmbito merecem destaque: a informação, a convivência familiar e comunitária, a capacitação profissional e intelectual, a participação, o controle do poder político e as estratégias de combate à pobreza. A prática da assistência social não deve de forma alguma gerar lucro, não deve ser mercantilizada.

Como política pública, é uma estratégia de ação. “Neste sentido, ela diz respeito a um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a agenda do que virá ser a pauta de prioridades políticas a ser posta em prática de forma planejada e escalonada no tempo” (PEREIRA, 1996, p. 71). Para a execução desta política exige-se um profissional qualificado, capaz de elaborar políticas, tomar decisões, avaliar e definir recursos, determinar critérios e objetivos, entre outras atribuições.

As instituições filantrópicas privadas também devem se adequar ao modelo de assistência social proposto pela LOAS, ainda que destinadas ao atendimento das necessidades urgentes dos mais empobrecidos.

Como componente da Seguridade Social, tem o objetivo de apoiar em casos de imprevistos futuros que poderão impedir os cidadãos de prover a satisfação de suas necessidades mínimas e de sua família. “Esta incerteza está ligada não propriamente à luta pela vida, típica dos povos primitivos, mas à luta contra as adversidades sociais da era contemporânea, tais como: enfermidade, acidente, abandono, desagregação familiar, desemprego, exclusão social, condições ambientais degradantes, etc.” (PEREIRA, 1996, p. 72). A política de assistência social deve contribuir para o cumprimento deste direito de cidadania, garantindo um mínimo tolerável de condições de subsistência, todavia, a sua

efetivação vai além das possibilidades da assistência social.

1.2 A PROTEÇÃO SOCIAL NOS GOVERNOS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de homologação constitucional ocorreu no espaço de uma conjuntura nacional onde a mobilização social estava efervescente. Este foi um fator de destaque na promulgação da Constituição de 1988, onde as políticas sociais foram inseridas com um novo molde, na perspectiva de direito. De acordo com Pereira (2000, p. 152), “nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política”.

Merecem destaque os principais progressos contidos no texto constitucional. No campo social: maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social; controle da sociedade sobre os atos e decisões do Estado; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e a concepção de mínimos sociais como direito de todos.

Na área do trabalho, as atenções se voltaram para o trabalhador empregado, tendo como principais conquistas: redução da jornada de trabalho, de 48 para 44 horas semanais; redução de 6 horas para turnos de revezamento; férias anuais com 1/3 de salário; extensão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para todos os trabalhadores; licença paternidade; igualdade de direitos para trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; extensão aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos; a licença maternidade que passou de 90 para 120 dias; a idade mínima para começar a trabalhar passou de 12 para 14 anos; reconhecimento do direito de greve e da liberdade e autonomia sindical; inclusão do seguro desemprego como direito dos trabalhadores urbanos e rurais (PEREIRA, 2000).

Na esfera da educação, a Constituição de 1988 reafirmou o princípio da universalização do ensino fundamental; previu a destinação de recursos públicos para o ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo; aumentou de 13% para 18% o percentual mínimo das receitas da União destinadas à educação; manteve a gratuidade do ensino público em todos os níveis.

Na Seguridade Social constituiu-se o tripé: Saúde e Assistência Social, de caráter distributivo, e a Previdência Social, de caráter contributivo.

Concebendo estas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, na perspectiva da cidadania, a Constituição introduziu, de fato, tanto do ponto de vista conceitual quanto do arranjo institucional, inovações na experiência brasileira de bem-estar. Assim, além de considerar tais políticas como mecanismos imprescindíveis de concretização de direitos, concebeu um novo modo de financiamento da área, apoiado em fundo e orçamento únicos, e redefiniu benefícios de organização pautadas pelo princípio da universalização (DRAIBE, 1993 apud PEREIRA, 2000, p. 155).

Na saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi a sua melhor ação; buscando o atendimento igualitário a todos, funcionando de forma integrada, regionalizada e descentralizada.

Na área da previdência social, a ação mais relevante, como já mencionado, foi o estabelecimento de igualdade de direitos para todos os trabalhadores (urbanos, rurais e domésticos), prevalecendo às medidas em benefício do trabalhador empregado, além de algumas melhorias para os inativos (PEREIRA, 2000).

No campo da Assistência Social a Constituição de 1988 trouxe muitas inovações em relação às Cartas Magnas anteriores. Ocorreu a rescisão da prática clientelista e do modelo eminentemente contributivo de proteção social, passando a reconhecer a assistência social como direito, ou seja, o que era tratado como favor passou ser visto como um direito do cidadão.

Contudo, estas melhorias advindas com a atual Constituição, não produziram todos os resultados esperados na prática, tendo em vista o processo de desmonte que ocorreu com o intuito de uma “contra- reforma conservadora” (FAGNANI, 1996 apud PEREIRA, 2000), que iniciou-se no governo de Sarney (1987) e perdurou nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Assim, no campo das políticas de assistência social, nos governos pós Constituição de 1988, observou-se tentativas de desmanches das garantias constitucionais conquistadas pelos movimentos sociais. Neste período, foram priorizadas as políticas voltadas para a implantação de medidas recomendadas pelo projeto Neoliberal, que por meio do Consenso de Washington³ na década de 1980, recebeu algumas orientações contrárias à proposta de garantia de direitos prevista na Constituição. Dentre elas destaca-se “a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada” (COUTO, 2004, p.145).

³ Conferência realizada em 1989 pelo *Institute for International Economics* (IIE) de Washington. Trazia indicações para privatização, abertura econômica, desregulamentação e controle da inflação e do déficit público (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999 apud PEREIRA, 2000, p. 160).

As correntes conservadoras, classes empresariais e proprietárias, e as elites políticas vinculadas a eles, não viram com bons olhos a nova Constituição brasileira. Simultaneamente a estes acometimentos estavam os avanços do Neoliberalismo. Diante disso, os governos posteriores à Constituição, sentindo-se amarrados pela Carta Maior, buscaram os mais diversos argumentos para editar Medidas Provisórias (MP) para alterações no texto constitucional, adiando a aprovação de leis regulamentadoras. O mais forte destes argumentos, era o de que, ao atender todos os direitos garantidos constitucionalmente, não seria possível governar o país (COUTO, 2004).

O governo José Sarney (1985-1990) de recorte assistencialista, governou por meio de um regime político que ficou conhecido como de transição democrática, pois promoveu a passagem para as eleições diretas para presidente da República. Duas ações foram essenciais neste governo: a implantação do Plano Cruzado⁴ e o processo constituinte, instalado com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º. 26, de 27 de novembro de 1985, pelo Congresso Nacional (COUTO, 2004).

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente da República eleito por voto direto após 29 anos. Foi um governo com um regime político democrático que definiu seu programa com base nas indicações Neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Collor de Mello governou defendendo “a redução do Estado e ampliação do mercado, incluindo mudanças na própria Constituição⁵ que acabava de ser promulgada, com um discurso de apelo popular: combate aos marajás (os altamente remunerados do setor público). Pelo esquema de corrupção que participou, sofreu *impeachment* pelo Congresso Nacional em 1992” (FALEIROS, 2000, p. 206).

Cabe ressaltar que as privatizações e a abertura econômica tiveram início ainda na gestão do governo de Collor de Melo, podendo ser observadas algumas tentativas durante o governo de José Sarney. Esta política entrou mais tardiamente no Brasil, já que na década de 1990 já havia se instalado em quase todos os países da América Latina.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pelo acendimento político dos movimentos sociais, do movimento sindical e de forças de esquerda (tendo Luiz Inácio Lula da Silva como um de seus atores principais). Essa movimentação na década de 1980 não favoreceu a implantação da política Liberal, no entanto esta ganhou espaço no governo de Collor se

⁴ O Plano Cruzado consistiu principalmente em adotar medidas de congelamento dos preços, dos salários e do câmbio, convocando a sociedade a fiscalizar os aumentos abusivos dos preços.

⁵ Entre as mudanças estão: o veto integral do projeto de lei que regulamentava a assistência social, lançou medidas provisórias e “propôs a antecipação da revisão da Constituição Federal (prevista para cinco anos após a sua promulgação), por julgá-la inflacionária” (PEREIRA, 2000, p. 163).

desenvolvendo nos governos posteriores, de Itamar Franco e FHC. (FILGUEIRAS, 2000)

Itamar Franco assumiu na condição de vice-presidente devido ao *impeachment* de Collor de Mello, no seu governo foi observado recorte populista, clientelista e assistencialista, assinalando como marco social a aprovação da LOAS (COUTO, 2004). É oportuno lembrar que Itamar Franco readmitiu vários funcionários públicos demitidos por Collor e criou o Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFMV), contando com a cooperação entre o Estado e a sociedade. Este programa pautou-se em três princípios centrais: “a solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade e a descentralização da provisão social” (PEREIRA, 2000, p.166).

Carvalho (2000), a respeito da Campanha que marcou o ano de 1993, afirma que “embora as questões da vida e da cidadania estivessem presentes nos discursos, a mobilização alcançada resultou numa atuação centrada na distribuição de cestas alimentares. Reproduziu a cultura tradicional de enfrentamento da pobreza pela via assistencialista e tutelar” (CARVALHO, 2000, p. 94).

No governo de Itamar Franco alcançou-se o controle da inflação com a adoção de uma nova moeda, o Real. O idealizador do Plano Real foi Fernando Henrique Cardoso, na função de ministro da Fazenda, sendo que manter a estabilidade da economia veio a ser sua meta de governo ao suceder o presidente Itamar Franco.

Para Filgueiras (2000) o Plano Real foi uma estratégia política, eleitoral e econômica montada para derrotar as forças de Esquerda e assim, definitivamente executar o projeto de modernização Neoliberal.

A gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e (1999-2002) foi marcada pela abertura econômica e comercial, pela precarização do trabalho, desregulamentação financeira, entre outros traços de ordem Neoliberal, com uma gestão política respaldada na redução da inflação, tendo esta como prioridade em suas ações (IAMAMOTO, 2008).

Elegendo a política monetária como prioridade de seu governo, FHC deixou a desejar nas políticas propriamente econômicas e, sobretudo nas sociais. Em 1995, o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontava que os investimentos do governo no combate à pobreza, na educação e no programa de reforma agrária, eram menores do que os disponibilizados no governo de Itamar. Este dado situava-se na contramão de seu discurso eleitoral, que elegia cinco prioridades sociais, as quais se referiam com os cinco dedos das mãos, sendo elas: saúde, educação, emprego, agricultura e segurança. Por conseguinte, o governo acreditava que a estabilidade do Plano Real e as excessivas taxas de juros poderiam

se constituir num cenário favorável para atrair capitais estrangeiros, e dessa forma, possibilitar o ajuste do sistema econômico em bases mais produtivas (PEREIRA, 2000).

Pereira (2000) ainda afirma que a preocupação de FHC em garantir o sucesso do Plano Real em longo prazo, estava ligada a primazia pessoal e política de se reeleger para a próxima gestão presidencial.

O destaque na área social na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso foi à criação do Programa Comunidade Solidária, objetivando, principalmente, o combate à fome e a pobreza (Medida Provisória n. 813/95⁶, art.12). Porém, este programa foi desvinculado da área da assistência social e, portanto, desconsiderava as determinações da LOAS, já em vigor e, conseqüentemente com o CNAS instalado. Percebe-se, assim, o descompromisso desta gestão em executar a assistência social, de acordo com a prescrição da LOAS, bem como o não reconhecimento da mesma como política pública para a promoção de direitos de cidadania, visto que voltou-se para a realização de programas de corte assistencialistas, desconsiderando as atribuições do Serviço Social. Isso é visível ao ponto que o Programa de Combate à Pobreza foi vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Em resumo, a Constituição de 1988 não foi respeitada, onde se prevê a assistência social como direito de cidadania, passando por cima também do significado da assistência social contido na LOAS.

Acerca deste período, Couto sintetiza que:

[...] os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso construíram um projeto político alicerçado, salvaguardadas as suas particularidades, na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento (COUTO, 2004, p. 151).

Com a chegada de Lula ao poder, renovam-se as esperanças na redemocratização do país e no retorno ao debate político que defende a assistência social voltada para a cidadania universal de forma protagonista. Neste momento inaugurou-se uma nova etapa para o Brasil, tanto do ponto de vista sociológico como político, devido às características e a trajetória do presidente, por sua militância sindical e por sua luta contra as desigualdades sociais, além disso, seu programa de governo previa maior destaque para área social (FREITAS, 2007).

Freitas (2007) destaca as principais promessas durante a campanha para o primeiro mandato de Lula no campo da seguridade social, comprometendo-se com a saúde:

⁶ Através desta MP foi extinta a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES). A área da criança e do adolescente ficou vinculada ao Ministério da Justiça. A LBA foi alvo de corrupção no governo Collor, o que contribuiu para a sua extinção.

[...] cumprir os gastos com saúde previstos na Constituição; criar as farmácias populares; garantir o acesso a medicamentos; aumentar redes de pronto-socorros; implementar serviços de resgate em mais locais; ampliar o atendimento de saúde bucal; aumentar para 30 mil o número de equipes do Programa Saúde da Família, chegando a atender 70% dos brasileiros (FREITAS, 2007, p. 68).

Observa-se que embora a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinada à saúde estivesse abaixo do estabelecido na Constituição, o orçamento para a saúde cresceu de R\$ 17 bilhões em 2000, para R\$ 40 bilhões em 2006. Além dos Estados e os municípios terem aumentado suas contribuições em 2005, foram investidos outros R\$ 30 bilhões no Sistema Único de Saúde. A distribuição de medicamentos na rede pública foi ampliada em 120%. As equipes de saúde aumentaram 57% e na saúde bucal também houve melhorias com a implantação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEO) (FREITAS, 2000).

Embora estes dados indiquem algumas melhorias na saúde pública, sabe-se que muito ainda tem a ser feito, pois também são constatados: o aumento de planos privados de saúde, a “repressão de demanda, com congestionamento nos pronto-socorros, precarização da atenção básica preventiva e predomínio de intervenções tardias e o retorno de doenças consideradas extintas” (FREITAS, 2007, p. 68).

Em relação à previdência social, o destaque no primeiro mandato do governo Lula foi a Reforma aprovada em 2003 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, depois algumas tentativas sem sucesso no governo de FHC. Com esta Reforma os aposentados com salário acima de R\$ 1.200 (funcionários municipais e estaduais) e R\$ 1.440 (funcionários federais), passaram a contribuir com 11% para a Previdência. Os servidores inativos também passaram a contribuir, sendo que este item foi voto contrário do Partido dos Trabalhadores (PT) na tentativa de Reforma de FHC.

Estas foram às propostas de Lula para a área da previdência social no seu segundo mandato que, segundo Freitas (2007, p. 69), constam de seu plano de governo:

1 Manter a prioridade ao combate às fraudes e pagamentos indevidos. O censo previdenciário será concluído e institucionalizado, mantendo uma base de dados confiável, estendendo essa ação aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. 2 Avançar na melhoria do atendimento aos segurados, intensificando a utilização de canais remotos, visando acabar com as filas e ampliar o acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social. 3 Finalizar a criação da Super Receita que unificará todo o corpo de fiscalização, simplificando procedimentos, resultando em economia de tempo e precisão nas informações para o contribuinte, tornando mais eficiente o combate à evasão fiscal e reduzindo custos operacionais. 4 Continuar a ampliação do acesso dos trabalhadores ao sistema previdenciário, por meio de iniciativas de redução da informalidade, inclusive com a aprovação de projeto de lei em tramitação no Congresso, que reduz as alíquotas de contribuição

para contribuintes individuais. 5 Regular a previdência complementar de servidores públicas instituída pela Reforma Previdenciária de 2003.

No campo da assistência social as ações do governo Lula ocorrem por meio dos programas Fome Zero e Bolsa Família, caracterizados como Programas de Transferência de Renda (PTR); e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo esta uma das atuações mais importantes deste governo.

1.2.1 O programa Fome Zero

Acabar com a fome no Brasil foi a meta de governo federal com maior repercussão em 2002. Foi um fator importante para se conseguir o apoio e a confiança da grande massa de necessitados, que por meio do acesso aos programas sociais podem contar com o alimento na mesa em várias situações de suas vidas. A fome seria o maior problema a ser enfrentado com urgência no Brasil, tanto que em seu primeiro discurso depois de eleito, Lula deixa claro sua meta de acabar ou pelo menos diminuir a fome dos brasileiros em condições vulneráveis, sendo esta sua fala: “se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida” (FREITAS, 2007). Com esta afirmação, subentende-se que, não passar fome na idéia do governo Lula, é o principal diferencial da condição de subsistência humana. Segundo o texto original,

O Fome Zero⁷ é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

Para elaboração e monitoração do Fome Zero foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que mais tarde juntou-se ao Ministério de Assistência Social para formar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A proposta do Fome Zero exige que haja em cada Estado um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), além do Conselho Federal. Para a formação dos Conselhos houve a mobilização de toda a sociedade civil: Organizações Não Governamentais (ONGs), e outras entidades e organizações. A formação do Conselho foi o primeiro passo para a implantação do programa nos municípios. O CONSEA de cada município deve ter um Con-

⁷ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>. Acessado em: nov/2008.

selho Operativo do Programa Fome Zero (COPO), que se articula com os Comitês do Betinho, Programa de Ação Todos Pela Fome Zero (PRATO) e os agentes de segurança alimentar (SAL), que acompanham as famílias beneficiárias, sendo que estes poderão ser os filhos de beneficiários como forma de inserção no primeiro emprego. Os monitores do PRATO e dos COPOS e o agente de segurança alimentar, o SAL, serão capacitados pela equipe do TALLHER, em espanhol *taller*, que significa oficina, capacitação (BETTO, 2004).

Analisando a proposta do programa Fome Zero, pode-se considerar positiva se for materializada, colocada em prática. Segundo Frei Betto⁸ (2004), o Fome Zero se diferencia de outras atividades contra a fome por não ser desenvolvido apenas pelo meio assistencialista, pois o programa prioriza a geração de renda, trabalho e resgate da cidadania. Prevê ações conjuntas, como a construção de cisternas, carteira indígena, agricultura urbana, Programa de Educação Alimentar e Nutricional, alfabetização de adultos, entre outros.

Apostando na efetividade do Programa Fome Zero, Frei Betto (2004, p. 165) afirma que “não há política de erradicação da fome sem distribuição de renda, sem tocar nas estruturas, ou seja, se não se toca nas questões estruturais não é possível resolver a questão social e, no governo Lula, a lógica se inverteu: a economia é meio e, o social é fim”.

De acordo com Lopes (2006), o empenho do governo em torno do Fome Zero vem possibilitando o cumprimento da meta número 1(um) do milênio estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), que trata de erradicar a fome e a pobreza. Segundo esta autora, está sendo estabelecido pela primeira vez na história do Brasil, uma efetiva política de Segurança Alimentar em seu conceito mais amplo: alimentação de qualidade, em quantidade, regularidade e valor nutricional suficientes para a saúde da população.

A mesma autora diz que o Fome Zero, que a partir de 2004 se desenvolveu por meio do Programa Bolsa Família (PBF) (que unificou outros programas sociais já existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, e Cartão Alimentação – do Fome Zero), apresenta alguns dados positivos, que foram obtidos por meio de pesquisas de avaliação: o Bolsa Família, em 2006 atingiu 11,1 milhões de famílias brasileiras em situação de pobreza. Nestas famílias, 94% das crianças fazem no mínimo três refeições diárias regularmente. Os adultos dessas famílias somam 85%, e todos fazem suas três refeições diárias, com alimento de qualidade, afirma a autora.

Entretanto, ao programa Fome Zero, também se direcionaram algumas críticas. Para

⁸ Assessor Especial do Presidente da República, atuando como Coordenador da Mobilização Social para o Programa Fome Zero no período de 2003 a 2004. Ao deixar o governo fez críticas à burocracia que atrapalhava o andamento do Fome Zero.

Paiva (2006 apud FREITAS, 2007), o Programa não apresenta a garantia do direito social e a ação do Estado voltada para a igualdade e a liberdade. A visão elitista continua presente, e assim, não apresenta estruturas para acabar com as desigualdades de classes. Na opinião de Lavinias (2005 apud FREITAS, 2007, p.71). “[...] o Fome Zero reúne vários programas de espectro restrito entre a velha distribuição de cestas de alimentos, debilitando ainda mais os investimentos sociais. Comprovadamente ineficaz”. O Programa Fome Zero foi lançado em 2003 e durou menos de um ano, até que acontecesse a unificação dos programas sociais e a criação do Programa Bolsa Família.

1.2.2 O Programa Bolsa Família

Se em 2002, na campanha eleitoral para a presidência da República, o Programa Fome Zero foi o principal projeto de governo de Lula, em 2006 o PBF assumiu este papel na campanha para a reeleição.

Em janeiro de 2004, o presidente Lula sancionou o seu principal programa social – o Bolsa Família, criado pela Lei n. 10.836/04, a partir de uma Medida Provisória editada pelo Executivo. Essa lei unificou o Bolsa Escola (Lei n. 10.219, abril de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei n. 10.689, de junho de 2003), o Bolsa Alimentação (Medida Provisória n. 2.206-1, de setembro de 2001), o Auxílio-Gás (Decreto 4.102, de janeiro de 2002) e o Cadastro Único do Governo Federal (Decreto n. 3.877, julho de 2001) (DINIZ, 2007, p. 110-111).

O PBF é destinado às famílias caracterizadas como pobres, com renda mensal per capita de até R\$ 120,00; ou extremamente pobres, com rendimento mensal até R\$ 60,00 per capita. As extremamente pobres são inseridas no programa independente de sua composição, recebendo R\$ 50,00 para complementação da renda. As famílias classificadas como pobres recebem um benefício de R\$ 15,00, por filho, sendo aceitável para até três filhos, somando R\$ 45,00 para complementar a renda. As famílias pobres com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 podem ser incluídas no PBF se tiverem crianças e adolescentes até 15 anos ou nutrízes. As extremamente pobres podem receber os dois tipos de benefícios. Dessa forma, os valores pagos pelo PBF se alteram de R\$ 15,00 a R\$ 95,00 (BRASIL, 2006 apud DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Como se observa, os valores per capita estipulados que definem a linha de pobreza são extremamente baixos, para um público altamente focalizado. Observa-se que este Programa é destinado às famílias com as mínimas condições de sobrevivência, o que justifica o fato de algumas pesquisas revelarem a eficácia do programa, baseado na diferença que estas pequenas quantias fazem para a subsistência destas famílias, aonde algumas chegaram a ultra-

passar a linha da pobreza através do benefício do PBF. Todavia, é difícil assimilar os dados positivos do PBF. Será que, realmente, um benefício de R\$ 50,00, para uma família com renda per capita de até R\$ 60,00 mensais, pode possibilitar três refeições de qualidade a todos os seus membros?

Juncá (2007) se refere aos programas de transferência de renda, atualmente representado pelo Bolsa Família, como medidas voltadas para o alívio imediato da pobreza, onde os sujeitos continuam recebendo favores. A autora questiona, por exemplo, como o Programa pode complementar uma renda que não existe? E diz mais:

Ter acesso aos PTR e, mais recentemente, ao Bolsa Família, é ter acesso a uma ajuda que mata a fome do hoje e permite consumir um ou outro produto não habitual, substituindo um trabalho que anda escasso. Em contrapartida, se o trabalho anda escasso para alguns, não é melhor então deixar de procurá-lo e aprender a sobreviver com o que se ganha por intermédio dos benefícios recebidos? Afinal, é possível percorrer a rota de diferentes instituições e descobrir o que mais está sendo oferecido. Assim, há uma bolsa de alimento aqui, um almoço a R\$ 1,00 ali, um enxoval para recém-nascido, uma casa... (JUNCÁ, 2007, p. 72-73).

No decorrer de 2003, passados apenas sete meses de governo Lula, o Fome Zero começou a perder credibilidade, sendo caracterizado por críticos como um programa de caráter paternalista, usado como estratégia de marketing político. Segundo Moura (2007, p. 118): “a idéia do projeto Fome Zero parece ter surgido mais como marca, isto é, como uma idéia de marketing, do que propriamente amparada numa concepção teórica e estratégica que deveria orientar políticas públicas consistentes”.

Assim, de acordo com este autor, a idéia de unificar os programas em torno do PBF teria sido mais uma estratégia, ou seja, o PBF seria a nova marca, que definiria a proteção social no governo Lula. O diferencial do PBF está na proposta de aumentar o número de famílias atendidas em 2006, já que dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 (PNAD) apontavam que em 2004, 12,5 milhões domicílios ainda eram vulneráveis à fome e não recebiam repasses do governo. O PBF ainda apresenta como meta, encaminhar os beneficiários para outros programas sociais, como de trabalho e educação (MOURA, 2007).

Neste sentido, percebe-se que o PBF, além de assistencialista e clientelista, é um instrumento de manipulação política. Como afirmam Druck e Filgueiras (2007, p. 31), o público alvo do Programa, são pessoas que enquanto vítimas da alienação excludente, lhes falta o conhecimento sobre os direitos e meios de exercê-los, constituem “uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos”. Isso justifica uma das críticas aos Programas de Transferência de Renda, onde faltam ações de estímulo ao protago-

nismo dos sujeitos em busca de sua independência, já que não oferecem possibilidades para que os beneficiários consigam se auto-sustentar sem continuar recebendo auxílio dos programas sociais⁹.

Os programas de transferência de renda atuam amenizando casos de extrema pobreza e miséria absoluta, sem proporcionar a prevenção a estas situações de vulnerabilidade. O Programa Bolsa Família não conseguiu aplacar os mecanismos de reprodução da pobreza e pode ainda ser modificado em cada troca de governo (DRUCK E FILGUEIRAS, 2007).

As condicionalidades dos programas e a comprovação das condições de miséria ou pobreza são fatores que, muitas vezes, excluem pessoas do acesso devido às dificuldades que estas famílias encontram em providenciar documentos, a mudança freqüente de endereço, entre vários outros. Juncá (2007) exemplifica esta dificuldade fundando-se em pesquisa realizada durante o cadastramento e recadastramento de famílias no PBF:

Vários foram também os entrevistados que não sabiam fornecer, de imediato, algumas informações aparentemente simples, como a idade dos filhos, nome da escola que freqüentavam ou a sua escolaridade. Acesso a documentos ou renda do marido ou companheiro era outro dado difícil, considerando-se que nem sempre as mulheres podiam “mexer nas coisas deles” ou conhecer o valor de seus salários (JUNCÁ, 2007, p. 61).

Como se observa, os dados e resultados quanto à eficácia destes programas são controversos. O fato é que, independente de suas características (assistencialistas e focalistas) constata-se que, como já citado, para as famílias que dependem deste benefício, a falta do mesmo acarretaria em uma ampliação das dificuldades de subsistência cotidiana, o que, demonstra que estes recursos fazem diferenças significativas para elas. No entanto, este fator não é suficiente para se eleger o PBF como exemplo de política social.

No governo do presidente Lula, nota-se uma continuidade do modelo econômico de FHC, priorizando o pagamento da dívida externa e o controle da inflação, conforme a orientação Neoliberal. Iamamoto explica que:

Essas tendências se reafirmam no governo Lula da Silva que, ao manter a continuidade da política econômica, consagra a ortodoxia econômica monetarista recomendada pelos organismos internacionais como a única possível: só há “gestão responsável” com a política Neoliberal, que mantenha o ajuste fiscal duro, o juro

⁹ Existem tentativas de implantação de programas não assistencialistas. Um exemplo é o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, instituído em 2003 pelo Decreto n° 4.764, de 24 de junho de 2003, desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). A economia solidária é caracterizada pela cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade. Prevê a geração de trabalho e distribuição de renda através de meios sustentáveis. Mais informações em: <<http://www.mte.gov.br/default.asp>>. Aceso em 12 de fev. de 2009.

real elevado, a política monetária concentracionista, o câmbio flutuante e a livre movimentação de capitais (IAMAMOTO, 2008, p. 36).

Com esta análise de Yamamoto, percebe-se que os programas sociais são criados como uma forma de equilibrar os agravos causados pela política econômica e pela falta de reformas efetivas. Com a priorização do capital, as diversas expressões da questão social são tratadas por meio de instituições filantrópicas e “programas focalizados de combate à pobreza”, ou seja, por meio da benemerência e das ações filantrópicas são atendidas algumas desigualdades geradas pelo descaso com as políticas públicas e favorecimento do capital, como forma de compensação. Os Programas de Transferência de Renda atuam sobre os efeitos da pobreza, sem combater as causas.

Dessa forma, reafirma-se a função da política social como amenizadora das desigualdades criadas no universo da produção do capital. Assim, adota-se para a área social políticas compensatórias¹⁰.

Diante da conjuntura política atual, Braz (2007) afirma que o governo Lula possui uma consistência política por meio da qual conseguiu superar os escândalos políticos, governar por meio de Medidas Provisórias, não discutir com a sociedade a implantação de políticas setoriais, e o que se considera mais grave, dar a continuidade das políticas Neoliberais. Sua ampla base política dá legitimidade popular às suas ações, sendo este um diferencial que os torna mais eficiente ao atender os interesses Neoliberais em relação à FHC. Para este autor, este é um dado novo perante as atuais circunstâncias brasileiras, onde o governo,

[...] goza de prestígio em praticamente todos os setores sociais: entre seus equivalentes executivos, nos parlamentos, na grande mídia, nas classes mais altas (incluindo aí a grande burguesia nacional associada à internacional), nas classes médias, nas classes mais pauperizadas (dos mais “pobres” aos “menos pobres”) e, o que é mais impressionante, entre os mais fortes e estruturados segmentos organizados das classes trabalhadoras (BRAZ, 2007, p. 50).

Pautado neste apoio, esperava-se de Lula um governo mais voltado para área social, compreendendo a ampliação do sistema de proteção social brasileiro, promovendo o protagonismo da sociedade na busca de soluções para os problemas do país, conforme seu discurso eleitoral, e pelos motivos já citados.

Em resumo, nota-se que em meio a diversas críticas e tensões, Lula tem conseguido governar atendendo parte dos interesses de todas as camadas sociais, sendo em relação a ou-

¹⁰ “Como sugere o Banco Mundial, elas não desenvolvem o país, mas impedem sua população pobre de morrer de fome, evitando ao mesmo tempo o risco de convulsão social. Mantém a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital financeiro” (FREITAS, 2007, p. 67).

tros governos, uma gestão marcada por uma complexidade de ações, algumas positivas, outras negativas, onde podem ser observados alguns avanços, como os destacados por Lesbaupin (2006 apud FREITAS, 2007, p. 67):

- Demonstrou maior autonomia em relação à política externa, com o enfrentamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), por exemplo, e defrontando com os Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio (OMC);
- Deu mais atenção aos movimentos sociais, possibilitando negociações;
- Redução da dívida externa;
- Apoiou a agricultura familiar, ainda que tenha priorizado o agronegócio;
- Aumentou o salário mínimo, que, apesar de continuar baixo, tem a maior capacidade de compra dos últimos anos.

Neste contexto, Behring (2008) salienta que:

Pensamos que há algumas novidades na política social da era Lula (o SUAS, a idade Benefício de Prestação Continuada (BPC) para 65 anos; o Programa Bolsa Família e o cadastro único; o enfrentamento das terceirizações no quadro o funcionalismo do Estado brasileiro), mas que não são marcadas por um ousado salto de qualidade no campo da proteção social, especificamente se observada a alocação de recursos estagnada e a cobertura insuficiente (BEHRING, 2008, p. 61).

Esta autora alerta para a necessidade de maior cobertura pelo Programa Bolsa Família e para o aumento do valor per capita para acesso ao BPC, além de maiores investimentos para a saúde e assistência social nos municípios, dentre outras melhorias na área social. A alocação do fundo público deve priorizar o trabalhador em primeiro lugar (e não o capital), e acima de tudo, primar pela qualidade na execução dos serviços e não apenas pela quantidade. Deve-se optar por uma política de desenvolvimento para a geração de emprego, que produza estabilidade, permitindo à família se auto-sustentar.

1.2.3 A implantação do Sistema Único de Assistência Social

Em setembro de 2004, foi aprovada por unanimidade em um debate ocorrido na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS, entre os dias 20 e 22, a Política Nacional de Assistência Social. Essa aprovação representou o compromisso do MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e CNAS de materializar o conteúdo da assistência social, de acordo com as diretrizes da LOAS e com a Constituição Federal de 1988, dando

uma nova visão ao Sistema de Proteção Social¹¹ Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social. A PNAS rege-se por princípios e diretrizes contidos na LOAS e na Constituição Federal de 1988, apresentando o modelo de implantação e funcionamento da política de assistência social no Brasil que foi consolidada com a implantação do SUAS. A PNAS configura-se na perspectiva da universalização dos direitos sociais, prevendo, assim, a integração das políticas setoriais considerando as desigualdades sócio-territoriais com vistas ao seu enfrentamento. Nesta visão, apresenta como seus objetivos (BRASIL, 2004):

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dele necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais, em áreas, urbana e rural;
- Assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária.

Em 14 de julho de 2005, o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica para a implantação do SUAS. O SUAS contém as bases que orientam e organizam as ações sócio-assistenciais no modelo de assistência social disposto na LOAS (FREITAS, 2007).

A construção e implementação do SUAS é uma condição essencial para dar efetividade à assistência social como política pública. O mesmo recomenda a gestão descentralizada e participativa. As ações do SUAS primam pela atenção as famílias, seus elementos e indivíduos, pela territorialização, funções e complexidade, sugerindo a gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo, e a participação e mobilização da sociedade civil (BRASIL, 2004).

O SUAS deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil (FREITAS, 2007, p. 72).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro

¹¹ Entende-se por proteção social as “formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações [...]. Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social” (DI GIOVANNI, 1998, p.10 apud BRASIL, 2004, p. 25).

de 2003, deliberou a criação do SUAS a partir da necessidade de um regime geral próprio de gestão nesta área. Com efeito, este é considerado um novo desenho institucional que tem como objetivo a universalização da cobertura para os serviços, programas, benefícios e projetos oferecidos pela assistência social, que possibilitam a garantia e o acesso a esses direitos pela população que necessita desses serviços.

O SUAS tem o caráter de “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p.15).

A organização do SUAS apresenta os seguintes eixos estruturantes: a precedência da gestão pública da política; o alcance de direitos sócio-assistenciais pelos usuários; a matricialidade sócio familiar; a territorialização; a descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão/usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2005).

O SUAS traz como uma das inovações a classificação dos municípios em três níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena), de acordo com a capacidade de gestão que cada municipalidade tem de executar e co-financiar os serviços da assistência social, que deve ser situada de acordo com a Política Nacional de Assistência Social. Todos os níveis de gestão exigem que o município tenha Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social. Para ser habilitado na gestão Básica o município deve organizar os serviços de Proteção Básica implantando os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRAS), de acordo com o seu porte, entre outros requisitos. Na gestão Plena o município deve ter condições de executar todas as ações da assistência social, nos níveis de proteção básica e especial (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, o governo federal tomou diversas iniciativas buscando estabelecer novas bases da regulação do SUAS, dentre elas podem ser destacadas:

- a) Comando único das ações da Assistência Social, dado pela Lei n. 10.869/04, que cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; b) Decreto n. 5.003/04, que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social; c) Decreto n. 5.074/04, que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social, à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social; d) Lei n. 10.954/04, que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos (CND) para repasses de recursos federais da assistência social para Estados e municípios; e) Decreto n. 5.085/04, que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias; f) Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; g) Implantação do sistema *on line* SUASWEB por meio da Resolu-

ção n. 146, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e Portaria MDS N° 736, de 15 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2005, p. 14).

A PNAS apresenta as Proteções Afiançadas em dois níveis:

1. Proteção Social Básica: tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social, devido à pobreza ou outras privações, e a fragilização de vínculos afetivos. Busca a inclusão com o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, que devem ser articulados com as demais políticas públicas locais. Os Benefícios Eventuais¹² e o Benefício de Prestação Continuada¹³ compõem a Proteção Social Básica. A proteção básica será desenvolvida nos Centros de Referência de Assistência Social, visando o enfrentamento das particularidades de cada região ou território, articulados com o SUAS (BRASIL, 2004);

O CRAS é uma unidade pública estatal que deve estar localizado em áreas de vulnerabilidade social, com abrangência de até 1.000 famílias por ano. É responsável pela execução dos serviços de proteção social básica e “organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social” (BRASIL, 2004, p. 29). Os serviços de proteção social básica são direcionados àqueles cujos vínculos, familiar e comunitário, não foram rompidos, prevenindo a violação de direitos. Este Centro de Referência promove ações de integração ao mercado de trabalho, destacando-se o atendimento a adolescentes, jovens, pessoas idosas e crianças, com destaque para o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). Este Programa constitui-se numa ação voltada para a efetivação da assistência social, segundo os objetivos da LOAS e das PNAS desenvolvidas pelo SUAS. A Portaria n. 78, de 8 de abril de 2004, estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família. O artigo 2º apresenta os objetivos do PAIF:

I. contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na

¹² O artigo 22 da LOAS diz que os benefícios eventuais são aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias, cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

¹³ Segundo o artigo 20 da LOAS, o benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. A Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998 alterou a idade BPC para 67 anos. A Lei n. 10.741/Estatuto do Idoso de 1º/10/2003, no seu artigo 34 reduz a idade para 65 anos, com vigor a partir de 2004.

perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefício; II. contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais; III. garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias; IV. contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros; V. viabilizar a formação para a cidadania; VI. articular e integrar ações públicas e privadas em rede; VII. colaborar com a descentralização político-administrativa (BRASIL, MDS, PORTARIA n. 78).

2. Proteção Social Especial: é um sistema de proteção voltado às famílias ou indivíduos que tiveram seus direitos violados. Dessa forma:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 31).

A proteção especial exige mais flexibilidade nas soluções protetivas e atendimento individual, muitas vezes, compartilhado com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos, visando à garantia do direito. Divide-se em: proteção social especial de média e alta complexidade.

Os serviços de proteção social especial de média complexidade oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Estes serviços exigem maior estrutura técnico-operacional. São exemplos da proteção especial de média complexidade: serviço de orientação e apoio sócio-familiar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas sócio-educativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)) (BRASIL, 2004).

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade garantem proteção integral para indivíduos e famílias que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Garantem alimentação, moradia, higienização e trabalho, por meio de: Casa Lar, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido (BRASIL, 2004).

2 SITUANDO O PROJETO NAF-R NA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

2.1 SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS: A IMPLANTAÇÃO DO COMANDO ÚNICO

Neste primeiro item desta seção, pretende-se mostrar uma breve contextualização histórica da trajetória da assistência social no município de Florianópolis. A idéia é entender a inserção do Projeto NAF-R no contexto dos programas sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social. Como será descrito a seguir, esta Secretaria mudou lentamente no decorrer dos anos até chegar ao Comando Único, uma secretaria específica de assistência social do município.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), como instituição pública, de caráter governamental, preocupa-se com o desenvolvimento do município e com o bem estar social de seus munícipes. Realiza serviços de assistência por meio da aplicação de verbas destinadas a esse fim. Estas são distribuídas por intermédio do gabinete do prefeito e outros setores, sendo que os casos são atendidos de acordo com sua natureza e, para isso, adotam-se diferentes critérios (FRANZONI, 2002, p. 27).

Em 20 de novembro de 1969 foi criada a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS) através do Decreto-lei n. 235, artigo 14.

Na gestão do prefeito Aloísio Acácio Paizza, por meio da Lei n. 2.350/85, foi criada a Secretaria Municipal da Educação (SME), ficando a área da educação separada da SESAS.

Mais tarde foi criada a Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social, aprovada pela Câmara Municipal de Florianópolis por meio da Lei n. 4.800/95. Esta nova secretaria, inicialmente contava com três divisões:

- Divisão do Desenvolvimento Social do Menor;
- Divisão de Assistência Social;
- Divisão de Ação Comunitária.

De acordo com Franzoni (2002), com o aumento da demanda para as políticas sociais observou-se a necessidade de uma reestruturação organizacional, administrativa e técnica nesta secretaria, com vistas a um melhor arranjo no desenvolvimento dos serviços, ficando, assim, dividida:

- Divisão da Criança e do Adolescente;

- Divisão de Capacitação Profissional;
- Divisão de Ação Comunitária;
- Divisão de Assistência Pública e Cidadania.

Em 1995 foi criado o Fórum Municipal de Assistência Social. Organizou-se um núcleo de entidades e trabalhadores da área, com o fim de debater o papel do município na descentralização da assistência social, constituindo-se um espaço para a discussão sobre os rumos da assistência tratados pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Na visão de Paiva (1999), este momento possibilitou o aprendizado e a elucidação dos novos termos e conteúdos da política pública de assistência social, por parte dos sujeitos envolvidos. No entanto, para o conjunto da sociedade, entidades prestadoras de serviços, usuários, entidades de trabalhadores, parlamentares, etc., houve grandes dificuldades na compreensão e difusão deste novo desenho da assistência social. Este fato pode explicar “tantas dificuldades para multiplicarmos nossos parceiros e aliados nesta trajetória e luta” (PAIVA, 1999, p. 62).

Esta autora destaca que o Fórum Municipal de Assistência Social de Florianópolis manteve-se unido nos momentos de decisão, assim como acolheu as demais entidades da sociedade que aderiram ao Fórum mais tardiamente, os quais compartilharam também as colocações privilegiadas na diretoria do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Toda esta movimentação, que tinha como objetivo aprovar as leis de criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), ambos importantes para a descentralização da política pública de assistência social, aconteceu na ocasião em que ocorria o processo eleitoral para prefeito e vereadores. Dessa forma, as atenções da sociedade civil e políticas estavam voltadas para o momento político, interferindo negativamente no movimento da assistência social (PAIVA, 1999).

Na I Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, realizada em agosto de 1995, uma das principais discussões se deu acerca do desmembramento da área de Assistência Social da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social, para formar uma secretaria exclusiva, com Comando Único, onde deveriam ser agrupados os trabalhos das áreas de assistência social, criança e adolescente, desenvolvimento comunitário e habitação popular.

Nesta Conferência, o Fórum Municipal apresentou o projeto para a criação do Conselho e do Fundo. O Projeto foi aprovado sem emendas pela Câmara dos Vereadores, depois de muita insistência para que fosse votado em primeira instância. “Com certeza, o argumento de que Florianópolis ficaria sem recursos estaduais e federais para a área, caso não

atingíssemos as exigências da LOAS, foi bastante convincente, a ponto de logarmos amplo êxito na nossa empreitada” (PAIVA, 1999, p. 63-64).

O Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social foram criados pela Lei n. 4.958/96, sendo instituídos em 17 de novembro de 1996. Em seguida foi editado e publicado o Regimento Interno, para garantir a legalidade institucional do Conselho.

Ângela Amim ao ser eleita prefeita apresentou propostas para uma reforma administrativa. Dentre estas propostas estava a criação do Comando Único da Assistência Social. No tocante ao CMAS, a composição da mesa diretora foi presidida pela sociedade civil no primeiro mandato, com o acordo de rodízio para o próximo mandato. Também foram criadas três comissões para a realização dos trabalhos do CMAS: Comissão de Política Municipal, de Conferência e de Financiamento (PAIVA, 1999).

Após estes procedimentos, as atenções se voltaram para a regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social. “A Prefeitura excluiu as fontes de financiamento da assistência social, com o argumento de incompatibilidade legal. Reagimos, aprovando um estudo jurídico sobre a questão, mesmo sabendo de eventuais ameaças de alterações na Lei, aventadas nos corredores da prefeitura” (PAIVA, 1999, p. 68).

Ocorreu o fim do orçamento participativo, um meio de participação direta da comunidade nas decisões políticas, sem que houvesse reação da mesma¹⁴. Constatou-se assim, a necessidade de maior participação, organização e fortalecimento da sociedade na busca e na exigência dos direitos. Houve uma articulação entre a comissão de assistência social do Conselho Regional do Serviço Social (CRESS), 12ª região, e o CMAS com o compromisso de primar pelas discussões sobre a área da assistência social em Florianópolis, que devido à inconstância e imprecisão causada pela mudança de gestão, estava causando prejuízos à população (PAIVA, 1999).

O CMAS, visando contribuir com a estabilização dos serviços assistenciais e desempenhar seu papel, realizou algumas ações: renovou os convênios da antiga Legião Brasileira de Assistência até dezembro/97, repassando os recursos para o FMAS; organizou o cadastramento da “nova rede” na cidade; solicitou audiência com a prefeita para discussão do

¹⁴ Segundo Kliksberg (2001 apud WERTHEIN, NOLETO, 2004, p. 21) existem falácias no atual modelo de desenvolvimento econômico e social que devem ser superadas para um desenvolvimento mais igualitário da nação, dentre eles, destaca a resistência à participação comunitária, que apesar dos bons exemplos existentes, “persiste ainda a visão imposta verticalmente, em que uns poucos formulam e decidem, relegando à comunidade desfavorecida o papel de sujeito passivo do processo”. Dessa forma a participação da sociedade é representativa, na maioria das vezes os desejos do povo não são levados em conta, e seu representante responde aos interesses de uma minoria, o que desestimula a participação da sociedade.

Fundo e da Secretaria para a área; pressionou e contribuiu para a reabertura do plantão no município, que havia sido fechado por falta de orçamento e por falta de local para seu funcionamento, sendo reativado em maio de 1997 (PAIVA, 1999).

A comissão de assistência social do CRESS, 12ª região, também convocou audiência com a prefeita com dois pontos na pauta: “a desarticulação das ações na área e a necessidade de uma secretaria – Comando Único – vigorosa e adequada política e institucionalidade para o cumprimento das funções que a LOAS definiu para o setor” (PAIVA, 1999, p. 69). Nesta conversa, em 12 de setembro de 1997, a prefeita se comprometeu com a apresentação e discussão de propostas para a área. No entanto, segundo Paiva (1999), a prefeita não se empenhou em implantar a assistência social “como direito do cidadão” e as promessas de campanha não se efetivaram, postando-se em uma posição de impotência frente ao rumo da assistência social no âmbito da política municipal.

No dia 21 de março de 2001, por meio da Lei n. 5831/01 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (SHTDS). Com base no Plano Municipal de Assistência Social (2002/2005) a Secretaria foi dividida em gerências, orientando-se pela LOAS e pelos artigos 138, 139, 140, 141 da Lei Orgânica Municipal (FRANZONI, 2002).

Em 2005, na gestão do prefeito Dário Berger (2005-2008), esta instituição passou a se chamar Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (SCAIFDS). Nesta mesma gestão alterou-se a denominação para Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), por meio do Projeto de Lei n. 12.351/07, sancionado, posteriormente pela Lei n. 7398, de 17 de agosto de 2007 (FLORIANÓPOLIS, 2007).

Como pode ser observado, a partir de 1995, a área da assistência social foi aos poucos se desmembrando das áreas da saúde e da educação. Ressalta-se que estas mudanças estão relacionadas com os princípios da LOAS e com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, que estabelecem o Comando Único na execução dos serviços sócio-assistenciais, tendo em vista que até então a assistência social esteve vinculada a outras secretarias (da Saúde e da Educação), evidenciando a posição diminuída desta área em nível municipal. Foi um processo lento, construído com muitas pressões e movimentação da categoria.

2.1.1 O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS)

Para fins de articular a assistência social no município de Florianópolis com a nova

proposta de política social apresentada pela Constituição Federal de 1988 e LOAS, elaborou-se, com base na Política Nacional de Assistência Social, o Plano Municipal de Assistência Social (2006-2009), para o município de Florianópolis. Este Plano tem ainda como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Norma Operacional Básica e Sistema Único de Assistência Social, a V Conferência Municipal da Criança e do Adolescente (2005) e V Conferência Municipal da Assistência Social (2005). O Plano foi elaborado por uma comissão de técnicos municipais designados por meio do Decreto-lei n. 3663, de 03 de setembro de 2005 (FLORIANÓPOLIS, 2006).

O PMAS é um instrumento que subsidia a execução da política de assistência social no município de Florianópolis por meio do Comando Único, representado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Traz as características sociais, econômicas e políticas, indicando os aspectos de maior relevância na atuação frente às demandas pelas políticas sociais presentes no município. O Plano Municipal de Assistência Social,

[...] expõe o diagnóstico social da cidade na perspectiva de ações preventivas e de inclusão social; territorialização de ações básicas; articulação e integração com políticas e serviços; organização da rede ampliada de parcerias governamentais e não governamentais; e especialmente o redimensionamento da estrutura funcional que prevê inclusive a política de recursos humanos contemplando capacitação – formação continuada, habilitação e especialização dos técnicos do Comando Único, fundamental à implementação e implantação dos programas e projetos sociais neste novo contexto (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. 02).

O PMAS contempla todos os programas e projetos sociais desenvolvidos pela SEMAS, dentre eles o Projeto NAF-R, descrito a seguir.

2.2 NAF-R – HISTÓRICO

O NAF-R foi implantado em 2003¹⁵ pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, no governo Angela Amim. Foi mantido com verba federal até 2005. Após este período a Prefeitura assumiu a responsabilidade do Programa por meio da Gerência da Família, vinculada a Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, hoje, apenas Secretaria Municipal de Assistência Social. O NAF-R está instalado em anexo ao Terminal Rodoviário Rita Maria, no centro de Florianópolis.

O NAF-R faz parte do Programa de Atenção à População de Rua do Município de Florianópolis, articulando-se com os seguintes projetos: Abordagem de Rua, Casa de Apoio

¹⁵ Não foram encontrados registros sobre o funcionamento e/ou atendimento no período de 2003 a 2005.

Social ao Morador de Rua e Projeto de Acompanhamento ao Dependente Químico (anexo A). Possui em seu quadro de recursos humanos: um vigilante, uma assistente social que também é coordenadora do projeto e três estagiárias de Serviço Social. A partir de outubro de 2008 passou a contar com mais uma assistente social.

O Projeto é o resultado de uma pesquisa realizada pelo Projeto Abordagem de Rua¹⁶, onde constatou-se a necessidade de um atendimento ao migrante. Este projeto foi elaborado por assistentes sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis, fundamentando-se, também na alta taxa de crescimento demográfico do município. Salienta-se que a população migrante é, em grande parte, proveniente de regiões agrícolas em decadência, ou seja, com pouca ou nenhuma estrutura e atenção do Estado.

Com o objetivo de responder a estas demandas, expectativas e necessidades concretas da população migrante em situação de vulnerabilidade econômica e social; isto é, garantir o acesso a esta população à rede de serviços sociais que o município dispõe, foi estabelecida a implantação e implementação de um centro de Referência de Serviços Sociais junto ao Terminal Rodoviário Municipal Rita Maria, dando origem ao Projeto Núcleo de Apoio a Família - Rodoviário.

Florianópolis, por ser uma cidade turística e possuir uma imagem de cidade com diversas oportunidades, atrai inúmeros migrantes, dentre estes, a população empobrecida que vem para a capital do Estado querendo trabalhar e viver dignamente. Porém, muitas vezes, o que esta população encontra é uma cidade com uma enorme desigualdade na distribuição de renda, com poucas ofertas de trabalho e com uma rede social insuficiente para atender esta população; ou seja, a demanda é maior do que os serviços sociais disponíveis, como exemplo, a falta de albergues públicos que possam os acolher. Além disso, muitas famílias que conseguem emprego, com o tempo descobrem que não é viável ficar na cidade, pois o salário que recebem não é suficiente para arcar com todas as despesas do orçamento doméstico. Cumpre destacar que estes migrantes aumentam a demanda pelos serviços assistenciais nos municípios onde se instalam, que nem sempre estão preparados para atender esta parcela da população.

A maior parte destes migrantes não possui qualificação e não consegue se inserir no mercado de trabalho, devido ao complexo sistema de produção imposto ao trabalhador, sobre-

¹⁶ O Projeto Abordagem de Rua tem como objetivo “oportunizar o resgate de vínculo com as crianças, adolescentes e adultos que fazem das ruas seu espaço de moradia e sobrevivência, com segmentos organizados da comunidade (família, escola, unidade de saúde, programas e/ou projetos sociais, recambiamentos e comunidades terapêuticas), evitando sua exposição aos riscos que a rua oferece” (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. 247).

tudo aos menos qualificados profissionalmente que enfrentam entraves, como: as novas tecnologias de produção, o trabalho polivalente, entre outros. Há ainda série de elementos que provocam um aumento, não apenas, no desemprego, mas principalmente no trabalho realizado em condições precárias, atingindo praticamente todos os segmentos da população empobrecida.

A contenção salarial, somada ao desemprego e a instabilidade do trabalho, acentua as alterações na composição da força de trabalho, com a expansão do contingente de mulheres, jovens, migrantes minorias étnicas e raciais, sujeito ao trabalho instável e invisível, legalmente clandestino. Cresce o trabalho desprotegido e sem expressão sindical, assim como o desemprego de larga duração. Os segmentos do proletariado excluídos do trabalho envolvem trabalhadores idosos ou pouco qualificados e jovens pobres, cujo ingresso no mercado de trabalho é vetado (BIHR, 1999, p. 83-86 apud IAMAMOTO, 2008, p. 27).

Estas condições do sistema, segundo Yazbek (1993), provocam impactos destrutivos na população empobrecida, provocando marcas que podem ser identificadas em grande parte dos usuários do projeto NAF-R:

O aviltamento do trabalho, o desemprego, a debilidade da saúde, o desconforto, a moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a ignorância, a fadiga, a resignação, são alguns sinais que anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados da sociedade (YAZBEK, 1993, p. 61).

Uma grande parcela dos migrantes que buscam apoio no projeto NAF-R são trabalhadores “periféricos”, que, conforme Iamamoto (2008, p. 27), é um grupo “formado de contingentes de trabalhadores temporários e/ou de tempo parcial, dotados de habilidades facilmente encontráveis no mercado, sujeitos aos ciclos instáveis da produção e dos mercados”. Este grupo é oposto ao que a autora chama, no mesmo texto, de “grupo central”, composto por uma força de trabalho com mais qualificação, com trabalhadores segurados e com melhores salários.

O migrante subalternizado ainda tem dificuldade para procurar emprego por outros fatores, entre eles, por não ter onde deixar seus pertences e não ter endereço fixo. O município não dispõe de albergues públicos¹⁷ que possam atender esta população temporariamente até que encontrem emprego e melhorem suas condições de vida. Como o migrante em estado de vulnerabilidade social não tem dinheiro para voltar, são grandes as chances de se tornar mora-

¹⁷ Em Florianópolis, na avenida Hercílio Luz, funciona o Albergue da Maçonaria, uma Organização Não-Governamental que atende somente pessoas com documentação por um período de dez dias. A Prefeitura de Florianópolis possui a Casa de Apoio Social ao Morador de Rua, que tem capacidade para 30 vagas e atende em caráter emergencial e temporário, realizando encaminhamentos para confecção de documentos, hospitais, clínicas, etc. Estas instituições atendem um número reduzido e focalizado de moradores de rua, insuficiente para a demanda existente.

dor de rua, aproximando-se do caminho das drogas, da mendicância, da criminalidade, do aparecimento de transtornos mentais, entre outros, freqüentemente observados por meio do atendimento no NAF-R.

Estes migrantes que necessitam retornar para o município de origem, não possuem recursos suficientes para adquirir as passagens de retorno e não conhecem ou não encontram alternativas. São situações que levam a população migrante vulnerabilizada social e economicamente a ocupar bolsões de pobreza e viver em situação de risco social, ou então, acabam perambulando pelas ruas. Dessa forma, ficam expostas a todo tipo de agressão e sofrimento, visto que, em grande parte não conhecem a cidade, dificultando desta forma, o acesso dos mesmos aos serviços assistenciais existentes. De acordo com os relatórios produzidos mensalmente pela equipe técnica do Projeto Abordagem de Rua, no período de 2001 a 2004 (época em foi elaborado o projeto do NAF-R), desenvolvido pela Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, cerca de 200 migrantes no mês vivenciavam esta situação (FLORIANÓPOLIS, 2003).

2.2.1 Objetivos do Núcleo de Apoio à Família

O NAF-R, enquanto instituição pública municipal, atua no processo sócio-assistencial intervindo diretamente com os usuários no desenvolvimento de ações sócio-emergenciais¹⁸. Com base na Política Nacional de Assistência Social de 2004, o Projeto enquadra-se na proteção social especial de média complexidade. O projeto NAF-R apresenta como principais objetivos:

Acolher pessoas que, preferencialmente, chegam à cidade através do Terminal Rodoviário Municipal. Recambiar (triagem e embarque) de crianças, adolescentes e adultos em situação de rua. Articular junto aos Conselhos, sociedade civil organizada, entidades governamentais e não governamentais, municípios, regiões e Estados, visando à troca de informações de atendimento ao migrante, que possibilite a construção conjunta de encaminhamentos e solução de problemas (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. 240).

O público alvo do NAF-R são adultos que vêm para Florianópolis em busca de emprego e melhores condições de vida. Crianças e adolescentes são encaminhados ao Conselho Tutelar, sendo que moradores de Florianópolis¹⁹ não tem direito ao benefício, pois o objetivo

¹⁸ De acordo com Lima (2003-2004), são ações desenvolvidas no sentido de atender às demandas que se revestem por um caráter de emergências que estão, por sua vez, relacionadas às necessidades básicas e de urgência das famílias.

¹⁹ Para este efeito são considerados moradores de Florianópolis aquelas pessoas que residem no município há

é apoiar a família migrante. Isso não significa que estas pessoas não possam ser atendidas e beneficiadas pelo Projeto, visto que em algumas situações o benefício da passagem é fornecido mesmo para moradores de Florianópolis, ou para outras ocorrências que não se enquadram nos objetivos. Os critérios são usados para nortear a análise da situação e consentir o fornecimento do benefício ou não.

Ressalta-se que as demandas que a maioria dos usuários apresentam são tão complexas e com grau de necessidade tão alto que não permitem a rigurosidade quanto aos critérios, embora seja priorizado o apoio aos usuários que mais se ajustem aos objetivos do Projeto. Como explica Juncá (2007), em muitos casos os critérios de acesso aos programas sociais podem funcionar como um meio de exclusão, pois cada face das necessidades deve ser analisada. Os critérios são necessários, mas exige competência profissional para serem usados.

2.2.2 Principais critérios de referência na análise dos atendimentos solicitando o benefício da passagem

Para a autorização do fornecimento da passagem são levados em conta os seguintes critérios: estar na cidade há menos de cinco anos; não ter familiares na cidade; não ter recebido o benefício do Projeto em algum momento anterior; o motivo da solicitação não deve ser visita ou passeio de qualquer espécie; deve retornar para a cidade de origem ou para a cidade onde tenha vínculos familiares; acima de 18 anos; não é fornecido para resolver assuntos pessoais em outro município e depois voltar, assim como para procurar trabalho em outras cidades.

2.2.3 Perfil dos usuários do projeto NAF-R

No trabalho cotidiano do NAF-R é possível identificar o perfil dos usuários: há a predominância de homens com idade entre 20 e 35 anos, solteiros, com formação básica (ensino fundamental), sem qualificação profissional²⁰. Um percentual significativo são moradores de rua e/ou usuários de drogas ou álcool. Observam-se como os principais motivos apontados por aqueles que procuram o Projeto:

mais de cinco anos.

²⁰ No ano de 2007, 2.147 homens solicitaram atendimento, enquanto o número de mulheres foi de 760. No primeiro semestre de 2008 foram atendidas no projeto NAF-R, 863 pessoas, sendo 660 do sexo masculino e 203 do sexo feminino, segundo os dados estatísticos elaborados pela instituição.

- Falta de oportunidades de emprego e perspectivas de melhores condições de vida em suas cidades de origem, como no campo ou na agricultura²¹;
- Desqualificação profissional;
- Situação de rua e/ou vulnerabilidade social;
- Uso de álcool e entorpecentes;
- Alguns já possuem familiares ou conhecidos residindo na região e vêm para juntar-se aos mesmos;
- Ilusão de que em Florianópolis há empregos disponíveis, por ser destaque nacional em relação a qualidade de vida e por ser a capital do Estado, acreditam ser mais fácil o acesso aos serviços de saúde, educação para os filhos, entre outros.
- Conflitos nos relacionamentos;
- Na temporada de verão muitos vêm para trabalhar (como ambulantes nas praias e outros trabalhos temporários) e, quando a temporada acaba não encontram outro emprego, conseqüentemente não conseguem se manter na cidade, devido ao alto custo de vida, ficando sob o risco social, sendo a solução: retornar ao seu local de origem.

Observando esta realidade no dia a dia da experiência de estágio no NAF-R, nota-se que estas demandas identificam-se como características dos meios e estratégias de sobrevivência das famílias brasileiras empobrecidas. Para estas, o ato de migrar constitui-se na tática principal para buscar melhores condições de vida; embora muitas vezes signifique correr riscos, mas mesmo assim, é preciso arriscar.

O perfil das famílias pobres brasileiras caracteriza-se pela exclusão do processo produtivo, pela desinformação e qualificação inadequada para o mercado formal de trabalho. Estas famílias vivem em situação de subemprego, buscando na economia informal e na agricultura safrista alternativas para a sobrevivência, o que resulta em uma migração constante para lugares onde há alguma oferta de trabalho e condições mínimas de vida. (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 71)

O NAF-R também é procurado por usuários em outras situações, como os que estão em Comunidades Terapêuticas para recuperação de dependência química. Muitas destas

²¹ A pesquisa de CASAGRANDE, Walter A. Causas da migração rural-urbana na região da Grande Florianópolis; relatório de pesquisa - Síntese regional. Florianópolis: Epagri - Cepa, 2006, aponta como principais motivos da migração rural-urbana na Grande Florianópolis a renda muito baixa em primeiro lugar e a instabilidade da renda em segundo lugar. A pesquisa foi realizada com famílias que deixaram a agricultura nos últimos dez anos e, hoje, residem em áreas carentes dos municípios de São José, Biguaçu, Palhoça e Florianópolis. Disponível em: <http://cepa.epagri.sc.gov.br:8080/cepa/Publicacoes/causas%20da%20migracao.pdf>. Acessado em: jan/2009.

pessoas não ficam o tempo necessário para o tratamento, que geralmente é de nove meses, por não se adaptar as regras da instituição ou por acreditar que já estão recuperados. Uma parcela destas pessoas vem de outras cidades e saem sem condições de voltar, e estas instituições não oferecem este tipo de apoio. Para estes casos, quando a família não consegue auxiliar, o Projeto fornece a passagem no prazo de três a cinco dias. Para os que completam o tratamento e não tem recursos para voltar para casa, as Comunidades Terapêuticas solicitam o benefício ao NAF-R, antecipadamente.

Estes mesmos procedimentos são usados para outra situação que merece destaque: ex-presidiários e presidiários com saída temporária de sete dias para visitar familiares. Os com saída temporária, geralmente, conseguem o benefício por meio de contato telefônico com familiares ou conhecidos. Os que saem em condição de liberdade após cumprirem pena, não tendo alternativa aguardam a passagem. São vários os casos em que estas pessoas após vários anos de reclusão perdem o contato com familiares. Muitos saem sem nenhum recurso e ficam em situação de rua. É um problema social que precisa ser mais bem discutido, pois, se estas pessoas não tiverem oportunidades provavelmente voltarão para a criminalidade.

Estas são apenas algumas das situações que levam os usuários ao NAF-R, sendo que existem as mais complexas e diferenciadas circunstâncias nos atendimentos do Projeto. Na próxima seção serão melhor exemplificados e analisados alguns destes casos.

2.2.4 Dinâmica da instituição

O NAF-R recebe encaminhamentos de vários programas e projetos da Prefeitura Municipal de Florianópolis, sendo que seu principal parceiro é o Projeto Abordagem de Rua. O fato de se situar próximo a uma delegacia facilita o atendimento de usuários que se apresentam sem nenhum documento, sendo estes atendidos com Boletim de Ocorrência (BO)²². A falta de documentos (devido à perda ou roubo, comum para as pessoas em situação de rua e/ou andarilhos) é uma justificativa bastante usada ao solicitar retorno à cidade de origem, tendo em vista que é o mínimo que precisam para conseguir trabalho. O NAF-R também tem contato com as ambulâncias de algumas cidades do Estado que quando há vagas disponíveis ao retornar à cidade de origem fornecem carona. Dessa forma, alguns usuários são orientados a procurar as ambulâncias nos Hospitais da região, principalmente no Hospital

²² O usuário pode ser atendido e o embarque pode ser realizado portando o Boletim de Ocorrência na ausência de outro documento de identificação. Porém, o mesmo não substitui a documentação, que deve ser providenciada com a maior urgência possível. Os usuários são orientados sobre estes procedimentos e informados quando podem refazer os documentos mesmo estando em Florianópolis.

Celso Ramos. Isso faz parte das estratégias usadas para suprir algumas demandas do Projeto.

Quanto ao atendimento a idosos (a partir de 60 anos), são beneficiados por meio do Projeto aqueles que tem como destino as cidades do Estado de Santa Catarina, tendo em vista que os mesmos têm direito a passagem interestadual gratuitamente, conforme estabelece o Estatuto do Idoso (artigo 40). Dessa forma, os idosos que vão ao Projeto e que são de outras cidades são orientados a procurarem, assim que retornarem, os serviços de assistência social de seus municípios para elaboração da carteira que dá direito à gratuidade. Os idosos moradores de Florianópolis são encaminhados a Gerência do Idoso da Secretaria Municipal de Assistência Social. Os idosos que se encontram na cidade e não residem na mesma são orientados a solicitar a passagem gratuitamente junto às empresas de transporte, comprovando a renda com uma declaração que deve ser obtida em uma agência do INSS de qualquer município. Na maioria dos casos os idosos já chegaram à cidade por este meio. Algumas empresas têm dificuldades sobre os procedimentos e acabam encaminhando os idosos ao NAF-R, sendo que nem sempre é necessário. A renda do idoso deve ser igual ou inferior a dois salários mínimos para ter acesso a este benefício.

Crianças e adolescentes que não estão acompanhados dos pais ou responsáveis legais não podem ser atendidos e são encaminhados ao Conselho Tutelar. Quando estão acompanhados e em situação de rua, e não havendo possibilidade de fornecimento do benefício no mesmo dia²³, são encaminhados ao Conselho Tutelar para serem abrigados juntamente com os pais, até que a passagem seja adquirida pelo NAF-R ou pelo Conselho Tutelar, dependendo da circunstância.

É importante lembrar que o Projeto fornece o benefício da passagem aos usuários, cujas famílias são desprovidas de recursos e/ou condições para apoiar seus membros quando estes se encontram em situação de risco social, ou seja, após realizar o atendimento e verificar a situação e a não possibilidade de recambiamento por recursos próprios ou por familiares, encaminha para os serviços necessários e realiza o recambiamento. O Projeto conta com as parcerias: do Conselhos Tutelares e das empresas de transporte coletivo que atuam no Terminal Rita Maria.

2.2.5 Instrumentos técnico-operativos utilizados pelo Serviço Social no NAF-R

O atendimento aos usuários é realizado por meio de triagem, realizando-se a entrevista

²³ Para alguns casos a passagem é fornecida no mesmo dia, realizando-se a troca de passagens com aquelas que os usuários não retornaram para buscá-las.

de característica semi-estruturada²⁴, em que é preenchido um questionário (anexo B) com dados e informações do usuário que solicita o benefício da passagem, relatando os motivos pelos quais a solicita. A entrevista é um procedimento indispensável no atendimento aos usuários, visto que por meio dela são obtidas informações que podem definir a direção do atendimento, ou seja, se o usuário será recambiado ou não, e/ou se será feito outro tipo de encaminhamento ou orientação. "A entrevista, como tal, é um meio de trabalho que permite estabelecer uma relação profissional, um vínculo intersubjetivo e interpessoal entre duas ou mais pessoas, sendo que o que diferencia seu uso é a maneira e a intenção de quem a prática". (KISNERMAN, 1976, p. 21).

A equipe do Projeto procura verificar a veracidade das informações, tendo em vista que muitas pessoas solicitam o benefício da passagem com outros objetivos e passam informações falsas na tentativa de consegui-lo. A veracidade das informações, geralmente é obtida por meio de contato telefônico com familiares, amigos ou conhecidos dos usuários. No entanto, deve-se considerar que, assim como as informações do usuário podem não ser verdadeiras, as passadas por telefone também podem não ser. Dessa forma, é necessário ainda valer-se da observação no momento da entrevista, nas respostas ditas pelos usuários, que, muitas vezes, se contrariam e acabam revelando a situação real. Por meio da observação é possível obter aquelas informações que o usuário não diz, mas que podem ser colhidas através da interpretação dos gestos, suspiros, olhares, silêncios, maneira de falar e de se vestir. Sarmiento (2005) descreve a importância da observação:

Em uma perspectiva crítica, afirmamos que não basta olhar, é preciso ver fundo. Não é apenas especular, é decodificar, é compreender as interrelações causais. É ver fundo o singular sem desprezar o geral, é aproximar-se da realidade observada para ver o aparente, identificando-o e, ser capaz de ver além do que se apresenta no imediato, do que é dado ao observador, mediante o movimento do abstrato ao concreto (SARMENTO, 2005, p. 24).

Há ainda outra dificuldade neste processo pois, de acordo com os perfis dos usuários, grande parte diz não ter telefone ou não lembrar. Nesse sentido, as técnicas utilizadas no processo de atendimento, como a entrevista com a escuta social qualificada, são de fundamental importância.

A informação, enquanto instrumento técnico-operativo utilizado no NAF-R, exige muito cuidado, tanto ao ser passada aos usuários, como ao ser recebida pelos profissionais, dos usuários ou de outras pessoas, profissionais ou instituições. Este cuidado é essencial para

²⁴ São entrevistas que combinam perguntas fechadas e abertas. O entrevistador pode adicionar perguntas ao roteiro de acordo com desenvolvimento do diálogo.

certificar-se de que está passando a informação de forma clara e que outro está entendendo aquilo que se quer dizer, seja esta verbal ou escrita. Segundo Sarmiento (2005, p. 28),

A transferência de informação corresponde a uma transferência de conhecimento; daí, quando utilizamos o instrumento, informação, operamos com um conjunto de informações que são diferentes, contraditórias, complementares, e que podem produzir novas informações, ou gerar novos conhecimentos .

O mesmo autor lembra que "informar não é, e não pode ser simplesmente o ato de relatar ou descrever fatos e dados, mais do que isso é relacionar e interpretar diversos fatos, buscando a compreensão dos fenômenos" (SARMENTO, 2005, p. 29).

O usuário quando procura os serviços de assistência social com uma demanda relacionada ao benefício da passagem, pode ser encaminhado ao NAF-R, por assistentes sociais, por outros profissionais dos demais setores da Prefeitura de Florianópolis, ou por outras instituições. Muitas vezes o usuário chega ao Projeto com a certeza de que vai ser beneficiado. Quando não é beneficiado, ao ser informado das normas e procedimentos, surgem reclamações como estas: "mas eu fui lá (na secretaria ou outro local) e me disseram que era aqui", ou, "poderiam ter me falado antes, andei até aqui pra nada". Percebe-se que nem sempre há uma preocupação de quem indicou em estar encaminhando corretamente, ou podem estar apenas passando adiante o difícil ato de ter que dizer não. Os usuários se sentem desrespeitados nestas situações que muitas vezes poderiam ser evitadas com a informação correta.

Com o mesmo cuidado da informação deve ser realizada a orientação. A orientação se faz no sentido de dar visão as capacidades que o usuário tem de buscar sua auto-independência. Sendo assim, deve-se levar em conta que, como afirma Faleiros (2008), os sujeitos que procuram o Serviço Social se encontram fragilizados, com as referências perdidas em suas trajetórias de não satisfação das necessidades básicas. Estão cansados de lutar para sobreviver e a auto-estima é muito baixa. Neste sentido, Faleiros (2008, p. 78) acrescenta que:

[...] em nosso paradigma de correlação de forças, propus o fortalecimento do dominado (*empowerment*) e sua defesa (*advocacy*) como objetivos estratégicos da intervenção em Serviço Social em contradição com a perspectiva de reforço do poder dominante ou da mera reprodução. O assistente social passa a ser um aliado do cliente/ usuário em vez de um gerenciador de recursos da instituição em função dos critérios, normas e itinerários por ela estabelecidos.

No entanto, o que ocorre, é que na maioria dos casos o que estas pessoas procuram está relacionado com a ausência de recursos financeiros e a instituição, não dispendo destes meios, nem sempre realiza um atendimento eficiente.

Cabe ainda destacar que o Projeto realiza reuniões com a sua equipe para discutir questões relacionadas à dinâmica institucional, além da assistente social manter contato direto com a coordenadora do Projeto e com a Gerência da Família, para avaliações, esclarecimentos e outras questões que forem necessárias. A reunião é considerada como um espaço de reflexão conjunta na busca de alternativas que possam melhorar a atividade profissional no NAF-R. Na expressão de Sarmiento (2005, p. 39), "não é apenas ensinar e aprender, mas socializar o processo de aprendizagem para que possamos descobrir os elementos que nos envolvem na objetivação das relações em que estamos envolvidos [...]".

Após a análise de cada atendimento é encaminhado um pedido com o resumo dos questionários solicitando a compra das passagens para a Gerência da Família, o que transcorre num espaço de três a cinco dias até o recebimento da passagem pelo usuário. Estando a passagem no Programa é dado um prazo aproximado de dez dias para que a pessoa viaje. Ao receber a passagem o usuário assina uma declaração de embarque em duas vias, sendo que uma fica no Projeto com o questionário e a outra é enviada à Gerência da Família.

O NAF-R trabalha com uma demanda focalizada especificamente para um determinado segmento populacional. O caráter emergencial requer dos profissionais uma posição definida imediata sobre cada situação ou demanda trazida pelos usuários. Logo, o profissional deve ter o cuidado de não voltar-se somente para a definição quanto ao fornecimento ou não do benefício, de modo que devem ser levadas em conta todas as necessidades que o usuário apresenta, e a partir disso, encaminhá-lo para os serviços necessários, ou para a rede de atendimento do município. O assistente social precisa mostrar ou construir possibilidades juntamente com o usuário, a fim de encontrar a solução mais apropriada para, na medida do possível, satisfazê-lo.

3 O PROJETO NAF-R E SUA ARTICULAÇÃO COM O PROJETO ÉTICO POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL: IDENTIFICANDO O SERVIÇO SOCIAL NO PROJETO NAF-R ATRAVÉS DE ANÁLISE DOCUMENTAL

3.1 O QUE DIZ O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO

Seguindo a concepção apresentada por Netto (1999, p. 95), os projetos profissionais identificam socialmente a profissão. Constituem-se de valores, normas, objetivos e funções que orientam o exercício profissional e “sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, públicas e privadas [...]”.

Estes projetos são construídos coletivamente pelos sujeitos que envolvem a categoria profissional e são vinculados com a transformação societária. Os projetos profissionais são designados como éticos-políticos por possuírem uma “indicação ética [que] adquire efetividade quando se combina com uma direção político-profissional” (NETTO, 1999, p. 99).

Os projetos profissionais também são estruturas dinâmicas, respondendo às alterações no sistema de necessidades sociais sobre o qual a profissão opera, às transformações econômicas, históricas e culturais, ao desenvolvimento teórico e prático da própria profissão e, ainda na composição social da categoria. Em face de tudo isto, os projetos profissionais igualmente se renovam e se modificam. (NETTO, 1999, p. 95).

Em síntese, o projeto ético-político do Serviço Social requer o “reconhecimento da liberdade como valor central”, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais. Vincula-se a um projeto societário²⁵, que repudia a dominação e a exploração. Politicamente, o projeto se coloca a favor da equidade e da justiça social. Exige do profissional o compromisso com a competência e capacidade de leitura da realidade social, o que requer a formação permanente do assistente social. O projeto ético-político defende o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, e a articulação com outras

²⁵ “Trata-se daqueles projetos que apresentam uma imagem da sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la.” (NETTO, 1999, p. 93). Apresentam propostas para o conjunto da sociedade.

categorias profissionais que participem de idéias semelhantes (NETTO, 1999).

3.2 RELATOS E ANÁLISES

Neste item serão analisados alguns dos atendimentos do Projeto buscando uma aproximação com os objetivos. Dessa forma, será analisada uma amostra referente aos atendimentos dos meses de agosto, setembro e outubro de 2008, selecionados aleatoriamente. Neste período foram atendidos 451 pessoas, sendo selecionados 25 questionários de atendimento para as análises, conforme mostra o quadro a seguir:

Número de atendimentos:	Agosto	Setembro	Outubro
451	133	154	164
Total de recambiados	64	68	60

Quadro 1: Atendimentos dos meses selecionados

Fonte: Dados do estatístico de 2008 do Projeto NAF-R.

A análise dos questionários de atendimento fundou-se nos seguintes critérios: atendimento à demanda trazida pelo usuário; se a intervenção realizada respondeu aos objetivos do Serviço Social no Projeto e a relação da atuação profissional com a proposta ética-política do Serviço Social. Nas citações foram preservadas as informações contidas no questionário de atendimento, no qual se traduzem os relatos dos usuários, salvo algumas correções e adaptações no estilo.

Atendimento 01: este atendimento se identifica com a maioria dos casos atendidos. O usuário tem 19 anos, veio em busca de emprego, faz vinte dias que está na cidade, pernoitando no albergue. Está acompanhado do pai e solicitou auxílio para retornar a cidade onde mora sua mãe, no Rio Grande do Sul (RS). Seus pais são separados e o pai vai continuar na cidade na tentativa de encontrar trabalho. O mesmo diz que se preocupa com a situação do filho (em situação de rua), por isso deseja que ele retorne para a casa da mãe o quanto antes. Diz que estando sozinho é mais fácil de sobreviver estando em tal situação. A equipe do Projeto entrou em contato com sua mãe através de telefone. A mesma relatou que sua condição financeira não permite auxiliar seu filho com a passagem de volta, e confirmou que quando voltar irá morar com ela. Dessa forma, o Projeto forneceu o benefício da passagem para que o usuário retornasse à sua cidade de origem.

Para este caso a atuação do Serviço Social foi a de facilitar o seu retorno com fornecimento do benefício da passagem, o que não foge de seus objetivos, sendo um instrumento importante de re-inserção no ambiente familiar, uma vez que se encontrava nas

ruas. Quanto ao pai, que preferiu continuar na cidade, não foi possível nenhuma intervenção, pois o município não dispõe de meios, como abrigos, que atendam situações deste tipo. No que concerne aos objetivos éticos-políticos do Serviço Social, percebe-se a necessidade de uma intervenção mais ampla com a família deste usuário, em sua cidade de origem, de forma que possibilite a esta família condições de exercer seu protagonismo, conhecendo e identificando suas carências e problemas que interferem na estabilidade do grupo familiar.

Atendimento 02: a usuária é moradora de Florianópolis há 37 anos (diz que veio recém nascida de Joinville). A mãe faleceu, ela é separada e tem dois filhos. Quer voltar para Joinville porque lá tem o pai e irmãos. Diz que foi demitida em função da greve de ônibus por ter faltado muito ao trabalho. Devido às dificuldades de encontrar trabalho (procura faxina) deseja buscar apoio com a família que está em Joinville. O Projeto fez contato telefônico com a irmã desta usuária, a qual informou que irá receber a irmã com suas filhas (de 15 e 17 anos) em sua casa. O Projeto então solicitou a passagem, porém, passados mais de 10 dias a usuária não retornou para fazer o embarque, sendo a passagem retirada.

Passados mais de 3 meses deste atendimento, a usuária retorna ao NAF-R. Relata que não precisou mais da passagem porque conseguiu trabalho. Desta vez solicitou passagem para ir buscar sua irmã, que teve problema na casa devido às chuvas. Diz que agora está tudo bem consigo e gostaria de ajudar a irmã. Como o NAF-R não fornece o benefício da passagem para esta situação, foi orientada a informar a sua irmã para que procure apoio no setor de assistência social da prefeitura de sua cidade.

Neste caso pode ser observado mais uma vez a fragilização como conseqüência da perda de referências, a separação do cônjuge e a morte da mãe, e que vê na mudança de cidade a possibilidade de recomeço.

A demissão devido à greve de ônibus e, mais tarde, o problema da moradia da irmã possibilitam uma reflexão sobre as condições de vida das classes mais empobrecidas, as quais são as mais afetadas com os diversos tipos de problemas da sociedade, neste caso, as moradias precárias e os problemas de transporte.

No primeiro momento em que procurou o Projeto a usuária teve sua demanda atendida, mas dentro das limitações que o NAF-R tem, não fornecendo o benefício de imediato. Esta necessidade imediata possibilita refletir sobre vários pontos que às vezes se apresentam como contraditórios, como este: o fornecimento do benefício imediatamente ao ser solicitado e o período de espera. No caso desta usuária, poder-se-ia pensar que ao não retornar para retirar a passagem, é porque não tinha tanta necessidade. Por outro lado há uma outra questão, pois se o benefício tivesse sido fornecido imediatamente, a situação teria tomado um rumo diferente.

Ao retornar para solicitar o benefício da passagem para a irmã percebe-se que a usuária pode estar usando as situações como estratégia para conseguir o benefício, assim

como, ao não encontrar alternativas, vê como saída para seu problema, a mudança de cidade.

O Serviço Social do NAF-R atendeu a solicitação no primeiro atendimento e realizou um trabalho de orientação na segunda vez que a atendeu. No que tange aos objetivos ético-políticos, neste caso pode-se concluir que a demanda exigia um acompanhamento sistemático da família, com visitas domiciliares, para entender melhor a situação da mesma e contribuir para a superação de suas dificuldades.

Atendimento 03: o usuário está há 3 meses na cidade e diz que veio em busca de emprego. Ficou na casa de um colega em São José e no momento está nas ruas. Diz que foi assaltado há quase 2 meses. Tem 21 anos e não têm parentes aqui e nem na cidade de origem. É usuário de drogas e já foi traficante; diz que gostaria de fazer tratamento para se recuperar. Procurou o Projeto para solicitar o benefício da passagem, mas, ao saber da possibilidade de tratamento optou por tentar se recuperar. Foi encaminhado ao Programa de Dependência Química da SEMAS para ser encaminhado a uma Comunidade Terapêutica. Alguns dias depois retornou ao Projeto dizendo que não se adaptou na Comunidade Terapêutica para onde foi encaminhado, em Antônio Carlos, na Grande Florianópolis. O mesmo acredita que pode se recuperar sozinho porque ficou vários dias longe das drogas e diz não ter sentido falta. Disse que recebeu ajuda de um vereador para chegar ao centro de Florianópolis. Solicita passagem para retornar para sua cidade de origem, Três Passos/RS, onde têm parentes (tios e primos, pois os pais são falecidos). Lá, pretende refazer os documentos, pedir apoio aos parentes para se estabelecer e procurar emprego.

O Projeto entrou em contato com o Programa de Dependência Química e foi informado que o usuário foi encaminhado para a Comunidade Terapêutica, relatando ao ser atendido que começou a usar drogas por influência da mãe, que era adicta. Desde que a mãe faleceu e que vive longos períodos em situação de rua, como andarilho, e depois, volta a procurar os parentes. A este usuário foi concedida a passagem, considerando a possibilidade de reconstruir seus vínculos. Orientado a procurar tratamento na cidade se julgar necessário.

O Projeto atendeu às demandas apresentadas pelo usuário, atuando na perspectiva da proposta do NAF-R. Devido às características da trajetória deste usuário, o Serviço Social encontra limitações para uma intervenção mais emancipatória, além da orientação e dos encaminhamentos, pois o mesmo é andarilho e se locomove constantemente de cidade, segundo as informações obtidas. Mesmo na condição de andarilho, relata que veio para procurar trabalho.

Atendimento 04: o solicitante tem 39 anos e relatou que veio de Lages/SC há dois dias para uma proposta de trabalho em Biguaçu, que não deu certo porque era trabalho com gesso e ele não faz este tipo de trabalho. Está dormindo na rodoviária e quando soube dos dias que tem que esperar para o fornecimento da passagem disse que ia procurar carona.

Neste caso, percebe-se que a falta de informação torna-se um obstáculo para as pessoas que saem das pequenas cidades em busca de trabalho, tendo a falsa idéia de que nas

grandes cidades tudo é fácil, diferente da realidade que encontram. De acordo com as informações prestadas ao NAF-R, mesmo sem saber de que tipo de trabalho seria a vaga, o usuário veio, sem ter como se manter, sem pensar na possibilidade de não dar certo, muitas vezes pela falta de opção. Assim, como este são atendidos muitos casos semelhantes. A esperança de ter um emprego e um salário leva esta população a correr riscos, e muitas vezes afundar-se mais ainda na pobreza a que estão submetidos.

É uma situação que se enquadra na proposta do Projeto, pois veio em busca de trabalho, não conseguiu e encontra-se em situação de rua. O Projeto acolheu o usuário, no entanto, o fato de ter que esperar pela passagem, sem ter um local para aguardar fez com que o usuário optasse por procurar à alternativa da carona. Neste sentido, ficam evidentes as limitações que o assistente social enfrenta na execução de suas tarefas cotidianas, quando não encontra soluções imediatas para oferecer aos usuários. Dessa forma, o Projeto não atendeu a demanda do usuário, e sim, aos objetivos institucionais, seguindo aos seus critérios.

Atendimento 05: o usuário relatou que morava em Curitiba com sua família e veio para Florianópolis em busca de emprego, porém, não avisou ninguém da família. Não conseguiu trabalho e deseja retornar para Curitiba. Tendo em vista que não passou nem um endereço ou telefone da família, dizendo não lembrar, não foi autorizada sua passagem. Mais tarde retornou ao NAF-R dizendo que não tem vínculo com a família, que saiu de casa com 16 anos e morou 2 meses em Curitiba. Depois, no decorrer da conversa confessou que estava vindo do Rio Grande do Sul, onde mora sua família e que não queria mais voltar para lá. Teve conflito familiar e não quer contato com a família. Deseja ir para Curitiba para procurar emprego. No dia seguinte retornou dizendo que queria viajar para Curitiba. Não tem telefone para contato com a família e não quer falar com seus familiares. Para esta situação o Projeto não fornece a passagem, pois é atendido o usuário que solicita retorno para a cidade de origem, tendo em vista que em Curitiba o mesmo ficaria nas mesmas condições que se encontra em Florianópolis, em situação de rua.

Embora o indivíduo apresente-se visivelmente fragilizado, se faz necessário buscar a veracidade das informações obtidas, visando seguir as normas institucionais. Por meio do diálogo com o usuário conseguiu-se que ele admitisse que estava mentindo na primeira conversa. Por isso é importante realizar as perguntas-chaves durante a entrevista, pois, como já mencionado na seção anterior, muitos se contradizem nas respostas, revelando a tentativa de obter o benefício sem estar nos critérios para o fornecimento. O usuário estava decidido a ir para uma cidade onde não tem referências, não aceitando propostas diferentes da demanda trazida, ou seja, só queria a passagem para Curitiba, não aceitando outro tipo de intervenção do Serviço Social. Para tanto, deve-se considerar que o sujeito faz suas escolhas, e, neste caso, a demanda extrapola os objetivos do Projeto. Entende-se que o Serviço Social atuou na perspectiva de seu Projeto tentando encontrar soluções para o usuário, mas, faltaram-lhes

subsídios.

Atendimento 06: este atendimento foi realizado a casal de 22 e 21 anos que moram em Florianópolis há 01 ano. Precisavam entregar a casa no dia seguinte, pois estavam sem condições de continuar pagando a aluguel. A família de ambos é do interior de São Paulo. Trabalharam na campanha para as eleições deste ano e, segundo eles não receberam a remuneração combinada, o que piorou a situação financeira. Acharam muito longo o tempo de espera da passagem e decidiram não esperar. Dizem que trabalham com “malabares” e pretendem se apresentar em uma festa cultural que acontecerá no final de semana na Lagoa da Conceição. Dessa forma poderão arrecadar recursos para a viagem. Comentaram que não fazem malabarismos nas ruas porque existe discriminação com as pessoas que fazem este tipo de arte. Preferem ter outro tipo de trabalho e a arte como complemento. Falaram sobre a falta de investimento do governo na cultura e no lazer e sobre suas experiências como militantes do Partido dos Trabalhadores (PT).

O casal apresenta em seu relato uma trajetória de participação na sociedade civil e, mesmo relatando a situação de pobreza de suas famílias, percebe-se que os mesmos preservam vínculos com pessoas que podem apoiá-los em suas dificuldades; e tem mais possibilidades de conseguir trabalho, pois estão mais bem preparados (o rapaz tem curso superior). O Serviço Social respondeu aos objetivos do Projeto acolhendo a demanda dos usuários com a escuta social²⁶. O casal não quis esperar pelo benefício porque tinha outras formas de obter auxílio.

Atendimento 07: o usuário tem 38 anos, saiu da cidade onde mora (Rio do Oeste/SC) e foi visitar o pai que estava doente e mora no RS. Com o dinheiro que tinha só conseguiu pagar a passagem até Florianópolis. Através do Projeto entrou em contato com a família, que comprou a passagem de retorno para o mesmo.

A solicitação do benefício da passagem para visitar parentes doentes é muito freqüente, é uma demanda bastante grande. Para estes casos o atendimento é realizado dialogando com o usuário as possibilidades para solução de seus problemas e, quando possível, tendo contato com os familiares ou conhecidos que possam auxiliar os usuários; isto foi realizado neste atendimento. Deve se considerar que o usuário fez uma opção ao sair para visitar o pai sem ter recursos suficientes para a viagem. O Projeto não daria conta de atender a tantas solicitações semelhantes e não responde aos objetivos do mesmo. Sem dúvida, o ideal seria que todas as pessoas pudessem visitar seus entes por conta própria. Com o fornecimento de uma passagem estará sendo amenizada uma situação isolada, e assim, esta realidade não será mudada. Para haver mudança a intervenção deve atingir o coletivo.

²⁶ A escuta social se refere a uma técnica utilizada pelo Serviço Social que proporciona o diálogo aberto com o usuário, superando as diferenças e fortalecendo o vínculo com o profissional.

Atendimento 08: refere-se a um usuário de 18 anos solicitando auxílio para retornar a São Paulo. O mesmo veio para se apresentar no Exército em Criciúma (não explicou o porquê) e segundo ele a mãe está doente e precisando dele. Adquiriu passagem através da Assistência Social da prefeitura de Criciúma até Florianópolis e pernitoou na rodoviária. Retornou mais tarde com a finalidade de ligar para sua mãe para que ela mandasse dinheiro para ele se manter até adquirir a passagem de volta. Após falar com mãe saiu aborrecido e não quis conversar. O Projeto entrou em contato com sua mãe e a mesma disse que depositaria uma quantia no dia seguinte, mas que não seria o valor da passagem, apenas para a alimentação, até que aguardava o fornecimento da passagem pelo NAF-R.

Passando mais de um mês que havia recebido o benefício da passagem, o mesmo retorna ao Projeto dizendo que seu padrasto e sua mãe são foragidos da polícia, que o mesmo estava na casa de sua avó em São Paulo, mas a mesma o mandou embora, por isso voltou para Florianópolis. Queria ligar para um tio, porém este não atendeu ao telefone. Alguns dias depois retornou novamente para ligar para o tio. Este tio informou que a mãe do usuário estava em casa e bem. Disse que o sobrinho está inventando muita coisa e está com problemas psicológicos. Disse que havia falado com a mãe dele há pouco tempo e a mesma ia depositar dinheiro na conta dele e pretendia vir para Santa Catarina na temporada de verão. No dia seguinte voltou ao Projeto para pedir informação sobre como fazer documentos. Foi encaminhado ao Balcão da Cidadania (órgão que fica junto a Câmara de Vereadores de Florianópolis).

Aproximadamente 15 dias depois sua mãe ligou para o Projeto e deixou seu telefone de contato para ser passado ao seu filho, dizendo estar preocupada. Passados mais alguns dias o usuário volta ao NAF-R. Conversou com a mãe por telefone, que agora está morando em Criciúma e o convidou para voltar a morar com ela. Seu filho, porém, não aceitava, demonstrando muita mágoa pela mãe. Ela, então, ofereceu-se para pagar uma pensão para ele se preferisse ficar em Florianópolis. Ficou a critério dele decidir se voltava a morar com a mãe ou se ficava em Florianópolis. A mãe estava disposta a ajudá-lo, e segundo ela, o mesmo tem envolvimento com drogas.

Neste atendimento a intervenção do Projeto, além de fornecer o benefício da passagem no primeiro momento, foi à mediação para que mãe e filho pudessem ter um acordo. É difícil saber como tudo começou, se existiram falhas ou desavenças familiares que influenciaram para que o usuário chegasse na situação em que se encontra, inclusive no contato com as drogas. Contudo, o usuário neste momento está em situação de rua por opção, pois a mãe se dispôs a auxiliá-lo mesmo que ele fique em Florianópolis e ela sabe que ele não está bem, que precisa de ajuda, mas é preciso que ele primeiramente aceite ser ajudado. A mediação que o NAF-R proporciona entre mãe e filho é importante para que haja aos poucos a reaproximação e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Atendimento 09: o usuário tem 27 anos e veio de Mogi das Cruzes/SP para encontrar um amigo que havia prometido trabalho. Não conseguiu encontrar este amigo e sabe apenas que mora no bairro Ingleses. Chegou a ir até lá, mas, sem ter o endereço, não teve êxito. Diz que foi assaltado e os números de telefone que tinha estavam na carteira, ficando sem ter como falar com alguém e está em situação de rua há 4 dias. Para este caso o NAF-R forneceu o benefício da passagem tendo em vista que estava em situação de rua.

Percebe-se que estes usuários não saem preparados para as eventualidades que podem ocorrer estando longe de casa, numa cidade que não conhece. Por meio das observações sobre estes atendimentos, durante a realização do estágio, compreende-se que este comportamento está relacionado, além das dificuldades de inserção no mercado de trabalho no seu local de origem, que estão diretamente ligadas com a falta de qualificação profissional, a baixa escolaridade e a desinformação sobre as exigências do mercado de trabalho, a fragilização ou o rompimento dos vínculos familiares por motivos diversos que, por sua vez se apresenta como um dos fatores que influenciam no deslocamento destes sujeitos, tornando-se muitas vezes andarilhos. O atendimento respondeu aos objetivos do Serviço Social porque tirou o usuário das ruas, evitando que se tornasse morador de rua, mas pensando numa intervenção mais ampla, esta deveria haver com sua família, na cidade onde mora, com serviços de apoio e prevenção.

Atendimento 10: o usuário chegou ao Projeto com encaminhamento do Programa de Atenção Sócio Assistencial (PASA), onde foi para solicitar o benefício da passagem para Santos/SP. De acordo com o encaminhamento do PASA, o usuário relatou que a família de sua companheira encontra-se com problemas de saúde, seu sogro é cadeirante, e sua sogra tem diabetes e se tornou deficiente visual. Seu cunhado que é o cuidador dos dois tem uma doença rara na pele, e nos meses de agosto e setembro o usuário ficou na referida cidade para cuidar dos três, mas retornou para Florianópolis. O cunhado precisa internar-se novamente e os idosos não têm com quem ficar. A família do usuário é composta por quatro membros, o casal tem dois filhos, de 8 meses e de 2 anos, estão desempregados e recebem auxílio da comunidade e do Estado.

O usuário informou que não sabe a data de volta e futuramente pretende se mudar para Santos ou trazer toda a família para Florianópolis para facilitar o cuidado com os mesmos. Este caso não se enquadra nos critérios para o fornecimento do benefício da passagem, mas o benefício foi concedido devido à comprovada situação de necessidade da família, que depende de auxílio para sobreviver, segundo a assistente social do PASA e as informações passadas pelo usuário.

Este caso reflete as dificuldades das famílias empobrecidas compostas por membros com problemas de saúde. Situações como está comprometem toda a dinâmica familiar, desde a dificuldade de manter-se em um emprego até o acesso aos recursos para a satisfação das necessidades essenciais da família. No âmbito do projeto ético-político do Serviço Social houve uma intervenção, de atendimento e encaminhamento pelo PASA e recambiamento pelo NAF-R, ou seja, houve uma articulação para a satisfação do usuário. Porém, há dúvidas de como está família poderá alcançar sua autonomia, sua independência. Convém destacar que este usuário solicitou o benefício para cuidar dos parentes doentes, e não para visitar, como nos atendimentos 07 e 16.

Atendimento 11: a usuária tem 56 anos e em fevereiro solicitou o benefício para visitar um parente doente. Em outubro retornou ao Projeto dizendo que não estava mais conseguindo emprego e que a aposentadoria do esposo só dá para a comida. Mora na cidade há 20 anos e trabalhava de faxineira e catadora de resíduos recicláveis. Os filhos não trabalham e ela ainda sustenta um neto de 1 ano de idade, cujo pai da criança o abandonou com a mãe. Pretende ir para Guarapuava morar e trabalhar em um sítio que um sobrinho ofereceu para a família. Diz que não está conseguindo vender a casa e vai deixar para um vizinho tentar vender e depois mandar o dinheiro. A família é composta de 5 membros, tem um filho de 20 anos e uma filha de 17. A solicitante veio através de encaminhamento (verbal) do Programa Sócio-Emergencial. A usuária ficou de retornar depois e deixar o telefone do sobrinho. A passagem não foi fornecida porque a família mora em Florianópolis em residência própria.

Neste caso observa-se como a falta de qualificação, e mais ainda a falta de trabalho é, para as classes empobrecidas, um obstáculo constante na trajetória de suas vidas. As necessidades enfrentadas pelos pais tendem a se repetir com os filhos.

Pode-se observar que muitas famílias que outrora buscaram em Florianópolis melhores condições de vida e trabalho, hoje buscam o caminho inverso²⁷. É possível perceber alguns casos através dos atendimentos do NAF-R.

Contudo, o Serviço Social do NAF-R tem a necessidade de que a família comprove os motivos pelos quais solicita o benefício conforme já exposto na seção anterior e, neste caso, era preciso certificar-se de que a família teria melhores condições de subsistência com a mudança de cidade. A proposta do NAF-R não inclui o atendimento a quem tem residência em Florianópolis. É uma avaliação difícil para os profissionais, que deve ser feita com muito cuidado, visto que o usuário precisa comprovar a necessidade. Em muitos casos, mesmo comprovada a necessidade, o benefício da passagem não pode ser fornecido, visto que nem sempre este benefício vem a satisfazer as necessidades, ou seja, a solução do problema não está vinculada ao benefício da passagem.

Evidencia-se neste caso a importância da visita domiciliar, um instrumento que o Projeto não dispõe. Se fosse comprovado que a família teria trabalho e melhorias nas condições de vida, e que este sítio seria realmente cedido à família, e não seria mais uma forma de exploração de seu trabalho, o fornecimento do benefício da passagem poderia ser um meio para que esta família encontrasse sua autonomia.

²⁷ A pesquisa de CASAGRANDE, W. A. Causas da migração rural urbana na região da Grande Florianópolis; relatório de pesquisa - Síntese regional. Florianópolis: Epagri - Cepa, 2006, indica que em média, 42% das famílias de ex-agricultores consultadas, nos quatro municípios pesquisados, declararam ter pelo menos um de seus membros com a intenção de retornar ao campo. Dentre os incentivos considerados determinantes para o retorno, foram destacados: “*dispor de uma área de terra própria*” e “*garantia de uma renda mínima*”. Estes dados comprovam a necessidade de atenção dos governos aos pequenos municípios, de economia voltada à agricultura, dando melhores condições de trabalho e geração de renda a esta população. Disponível em: <http://cepa.epagri.sc.gov.br:8080/cepa/Publicacoes/causas%20da%20migracao.pdf>. Acessado em: jan/2008.

Atendimento 12: trata-se de um encaminhamento do Serviço Social da Penitenciária de Florianópolis solicitando auxílio para o reeducando que cumpriu sua pena se deslocar até uma cidade do Mato Grosso do Sul onde estão sua esposa e filha, a fim de trazê-las para residir com sua família em Balneário Camboriú, ciente de que a passagem é até São Paulo/SP. O encaminhamento diz que a Penitenciária não dispõe de recursos para tal, tampouco a família do referido reeducando. A passagem foi autorizada, porém o usuário não procurou o Projeto para que o embarque fosse realizado.

Embora não se saiba o porquê do usuário não ter procurado pelo benefício, a concessão do mesmo só até São Paulo pode não ter sido útil para o usuário, ou a esposa pode ter vindo com outros recursos até Balneário Camboriú. O NAF-R atendeu a solicitação mesmo não se enquadrando na proposta do Projeto. O caso mostra a dificuldade de fazer a triagem no Projeto. Foi aberta uma exceção aos critérios e o usuário não usou o benefício.

O ideal seria que os indivíduos ao cumprirem suas penas tivessem oportunidades de re-inserção por conta própria, não de forma assistencialista, que a denominada “reeducação” possibilitasse um recomeço. Portanto, para uma intervenção profissional com base no projeto profissional exigem-se melhorias na assistência aos presidiários.

Atendimento 13: o usuário tem 20 anos e solicitou o benefício para retornar à Bahia onde reside a família. Estava trabalhando no Rio Grande do Sul e não deu mais certo. A Assistência Social forneceu passagem até Florianópolis. A passagem foi autorizada, mas o usuário não retornou para retirar e realizar o embarque.

Neste atendimento o Projeto atendeu a demanda do usuário, levando em consideração que o mesmo estava em situação de rua e sem condições para seguir sua viagem. A existência de abrigos ou albergues públicos para estas pessoas seria essencial, tanto para que não ficassem nas ruas como para que a intervenção acontecesse na perspectiva de atuação com base no projeto ético-político da profissão. A demanda deste usuário era por uma passagem no mesmo dia e a análise merecia um conhecimento maior da situação.

Atendimento 14: a usuária procurou o Projeto em outubro de 2005 dizendo que estava de passagem por Florianópolis. Em contato com sua mãe, a mesma relatou que sua filha costuma fugir de casa e já teve vários problemas, como Depressão Pós-Parto e envolvimento com drogas. A passagem foi fornecida para que retornasse para sua família que reside em Concórdia/SC.

Em outubro de 2008 retorna ao Projeto relatando que saiu de Concórdia e foi para Balneário Camboriú, pois queria ir para a praia (não quis dar detalhes), mas por causa de um temporal teve que vir para Florianópolis. Ao ser informada de que a equipe do Projeto entraria em contato com sua mãe, a usuária relatou que sua mãe faleceu no seu parto e que uma senhora que mora em sua casa diz ser sua mãe, mas não é, e da mesma forma fala sobre seu pai.

Retornou alguns dias depois com o mesmo relato, que sua mãe não é sua mãe e seu

pai não é seu pai natural, demonstrando que tem transtornos mentais. Ao entrar em contato com a mãe, a mesma diz que sua filha costuma sair de casa e ficar nas ruas, mesmo estando em sua cidade faz isso, por isso já não se preocupa tanto, pois ela sempre volta. No entanto, relatou que desta vez estava preocupada, pois já faziam muitos dias que havia saído de casa e que estava indo registrar Boletim de Ocorrência pelo seu desaparecimento, mas agora, ficou mais tranqüila por saber onde ela está. A mãe relata que cuida dos netos (que são filhos da usuária em tela), que os mesmos fazem acompanhamento psicológico e diz que não sabe mais o que fazer com sua filha. Informa que no momento não tem recursos para comprar a passagem de volta. A usuária não espera o final da conversa e sai, não retornando mais ao Projeto.

Embora seja comum, pessoas com este tipo de problema saírem de casa a família acaba se acostumando com estas ausências, como é possível perceber no atendimento. Ressalta-se que acostumar-se não significa que estas famílias não sofram, não se cansem de, com poucos recursos suportar a dinâmica familiar influenciada pela falta de saúde de um de seus membros, o que interfere em toda a família.

Demandas como esta mostram como é importante que a(o) assistente social tenha um conhecimento básico sobre as mais variadas situações e problemas dos sujeitos que acabam procurando o Serviço Social. Em outras palavras, ter um conhecimento amplo sobre as mais variadas expressões da questão social, objeto de trabalho do Serviço Social, significa que o profissional, além de manter-se atualizado, deve buscar conhecimento sobre outras áreas, de forma a facilitar o atendimento aos usuários. Como foi percebido, a demanda da usuária foi atendida na primeira solicitação. Neste caso torna-se ainda mais necessário a existência de abrigos, pois estas pessoas solicitam o benefício da passagem e ficam pelas ruas expostas a todo tipo perigo, com pouca noção da realidade retornam ao Projeto meses depois. A usuária poderia ser abrigada até que a família pudesse levá-la de volta para casa; ou o Projeto poderia abrir exceção aos critérios e solicitar o benefício da passagem novamente. A intervenção fica limitada devido à falta de uma estrutura mais ampla dos serviços sócio-assistenciais.

Atendimento 15: o usuário tem 42 anos e veio de Curitiba em busca de emprego e não conseguiu. Está há 1 mês na cidade pernoitando no albergue da Maçonaria. Deseja retornar para Curitiba onde tem família. O usuário disse que retornaria à tarde para ligar para um amigo que poderia lhe ajudar. A passagem foi concedida, mas o mesmo não retornou para retirar.

O NAF-R atendeu a solicitação do usuário, que provavelmente conseguiu a passagem de outra forma. Os usuários dificilmente avisam para o Projeto quando não precisam mais do benefício solicitado. O Projeto fez o acolhimento e ficou a disposição para atender a demanda do usuário, ficando a seu critério retornar ao NAF-R, que respeita as decisões do usuário.

Atendimento 16: o usuário veio com encaminhamento da Ação Social e Cultural da Catedral solicitando auxílio para visitar uma pessoa da família que está doente e reside em Tubarão. Tem 54 anos e é morador de Florianópolis há 20 anos. Não foi autorizado o benefício da passagem.

Como já mencionado no atendimento 07, auxílio para visitar parentes doentes é uma demanda que o Projeto não atende. Fica uma questão para ser refletida: em que situação o auxílio para visitar parente doente é uma demanda para o Serviço Social, e como esta demanda deve ser atendida?

Se considerar a questão da subjetividade, a visita é importante para a recuperação do doente, mas quem deve apoiá-lo, é o projeto NAF-R, ou deve haver uma atenção do Serviço Social do município onde reside o paciente? De que forma, o benefício do Projeto pode proporcionar alguma mudança nestas situações?

Atendimento 17: o usuário veio com encaminhamento do Projeto de Atendimento à Dependentes Químicos (vinculado à Gerencia da Família da SEMAS). Tem 23 anos e está em recuperação em uma Comunidade Terapêutica conveniada com a Prefeitura de Florianópolis. Sairá para ressocialização e pretende visitar os familiares em Caxias do Sul/RS. Foi beneficiado com a passagem.

Este atendimento é mais um caso de visita e o benefício da passagem foi fornecido. O que diferencia da situação anterior é que o usuário é o paciente e a visita familiar é um meio que compõe a recuperação do mesmo, por meio da denominada “ressocialização”. O usuário é atendido pela Secretaria de Assistência Social do município e o atendimento pelo NAF-R é considerado parte do atendimento, uma vez que deve haver a articulação dos programas e projetos sociais para melhores resultados.

Atendimento 18: o usuário tem 39 anos e saiu do Centro de Recuperação Resgate de Vida, que fica em Porto Belo. Diz que tem uma prima em Criciúma para onde deseja ir e procurar emprego, porém, não sabe o endereço e não tem telefone da mesma, apenas sabe que mora em Criciúma. Os demais parentes estão no Acre e também não tem contato. A passagem não foi autorizada, pois de acordo com o relato, o usuário não tem contato com sua prima e não há como saber se a mesma o receberia. Também não deixou claro se pretendia procurá-la.

Semelhante ao caso 05, a equipe do NAF-R entendeu que o fornecimento do benefício da passagem em nada mudaria sua condição degradante, de miséria. Se houvesse estrutura o Projeto poderia oferecer abrigo e acompanhamento para que o usuário pudesse encontrar trabalho e, depois, por suas próprias condições decidir em qual cidade gostaria de ficar. Assim, a intervenção foi limitada por falta de uma melhor estrutura do Projeto, que poderia proporcionar uma transformação na vida deste usuário.

Atendimento 19: trata-se de uma usuária de 21 anos que veio com uma amiga para trabalhar. A amiga disse que tinha emprego para as duas e chegando aqui disse apenas que não deu certo. Ficou em um hotel que a amiga pagou por 4 dias. Ao ser questionada sobre o tipo de trabalho prometido por está amiga, a usuária não soube responder, disse que queria trabalhar e veio sem questionar sobre a tal proposta de trabalho, deixando o trabalho que tinha em Porto Alegre na esperança de ter um salário melhor. Diz que tem um filho pequeno que deixou com sua mãe e precisa voltar para Porto Alegre. Tentou ligar várias vezes para a mãe e para amigos solicitando auxílio, pois não podia ficar esperando pelo benefício do Projeto, estava desesperada para voltar para casa. Não conseguiu contato com ninguém e aguardou a passagem fornecida pelo Projeto.

Diante deste atendimento é possível perceber, novamente, como a possibilidade de ter um emprego melhor é encarada pelas pessoas e como elas reagem mediante isso. Mostram-se de certa forma ingênuas, e acima de tudo, acreditam que vai dar certo. Quanto à atuação profissional para este caso, o Projeto disponibilizou as ações, de acordo com o que se propõe a oferecer. A usuária ligou para familiares e amigos e foi beneficiada com a passagem. Como já mencionado no atendimento 09, para uma intervenção mais ampla do Serviço Social, seria necessário acompanhar a família na cidade onde a usuária reside, intervindo no nível de proteção básica, visando à prevenção.

Atendimento 20: a usuária tem 22 anos e está morando em Florianópolis com o esposo há 6 meses. Veio para procurar trabalho. Seu marido, de 33 anos, tem problemas psiquiátricos e precisam ir para Caçador para pegar exames e ver como está um processo no INSS, pois o mesmo não está recebendo o benefício. A família do esposo mora em Caçador. Disse que foi orientada a procurar o NAF-R por uma pessoa da comunidade que faz trabalho social, mas não soube especificar o tipo de trabalho nem dizer que profissional era.

Não foi autorizado o benefício a este casal por falta de informações sobre o referido problema de saúde. O casal também não pretendia voltar para a cidade de origem, queria resolver assuntos pessoais, que também pode caracterizar visita. A usuária poderia ter retornado ao Projeto com maiores informações e o NAF-R continuaria com o atendimento. Para este caso seria importante a visita domiciliar, não apenas para comprovação das informações, mas para conhecer a situação da família e propor o encaminhamento correto, de acordo com suas necessidades.

Atendimento 21: a usuária tem 19 anos e diz que o pai está passando mal na sua cidade de origem. Está na cidade há 3 semanas. Veio com o marido e um filho, porque, segundo ela, lá tinha muita “confusão de família”. Sua sogra e sua irmã moram aqui, por isso veio para cá. Solicitou passagem para ela, para a irmã e o cunhado irem a Caçador, sendo que não foi autorizado tendo em vista que o Projeto não fornece o benefício da passagem para esta situação.

Como já observado em de casos anteriores (07 e 21), o problema da saúde nos segmentos empobrecidos da população traz mais um motivo de demanda para o Serviço Social. Para uma pessoa doente receber a visita de um familiar é gratificante. Porém, como o Estado pode facilitar isso é uma questão a ser discutida, tendo em vista que os serviços públicos de saúde são insuficientes para problemas mais urgentes. Estas pessoas sofrem com a falta de remédios, dificuldade de acesso a médicos especialistas, entre outros exemplos.

Atendimento 22: o usuário tem 47 anos e mora em Florianópolis há 12 anos. Diz que é soro positivo e tem cirrose hepática. Relata que a esposa começou a trazer pessoas para dentro de casa e sair com estas pessoas, entre outras coisas, e em função disso diz ter discutido com ela. Ela chamou a polícia e ele irá responder processo (Lei Maria da Penha). Segundo o mesmo, a esposa tirou tudo de dentro de casa e o deixou sem nada. Tem perícia médica marcada para daqui a 3 dias para ver se irá receber benefício, mas o dinheiro só sai após um mês. Deseja ir para a casa da mãe, que mora em Concórdia/SC. A passagem foi autorizada, sendo informado que o Projeto só fornece uma vez, porém o mesmo não retornou para retirar.

Devido às más condições de saúde do usuário e levando em conta que estava sob risco social, pois não tinha mais onde morar, o Projeto atendeu a sua solicitação. O solicitante não informou o motivo pelo qual não retornou ao NFA-R.

Atendimento 23: a usuária tem 26 anos e veio há duas semanas de Fraiburgo/SC, onde morava com os filhos. Diz que pouco tempo após ter se separado, sua avó faleceu, e era a única pessoa da família que tinha mais proximidade. Vendeu tudo o que tinha e veio para Florianópolis. Ficou alguns dias em um hotel e depois foi para a casa de uma família que conheceu na Igreja que frequenta. O dinheiro que trouxe já acabou. Relata que conseguiu trabalho, mas como não tinha com quem deixar os filhos, de 8 e de 2 anos, não pôde trabalhar. A família com quem está no momento também é bastante humilde e tem vários filhos residindo em uma casa pequena. Pretende ir para a casa de uma tia em Curitiba. Diz que já conversou com está tia e que a mesma o receberá em sua casa e lhe ajudará cuidando de seus filhos para que possa trabalhar. Ficou de entrar em contato com o Projeto e passar o telefone e endereço da tia, porém não retornou mais para retirar a passagem. Foi orientada ainda, que se não tivesse onde ficar poderia retornar ao NAF-R para ser encaminhada, ou ir diretamente no Conselho Tutelar para ser abrigada com os filhos enquanto aguardava o benefício da passagem.

A história desta usuária reafirma o que já foi mencionado em outros casos, o desconhecimento da realidade e dos problemas de uma cidade grande, à ilusão de que tudo poderá ser mais fácil. Contudo, a informação passada pela usuária não pode ser comprovada. Para este atendimento também seria de grande utilidade à visita domiciliar.

Atendimento 24: o usuário tem 59 anos e diz que veio resolver problemas de perícia em Florianópolis. Está na cidade há mais de 3 meses na casa de conhecidos e solicitou auxílio para retornar a Santa Teresinha, no interior do Paraná. De acordo com um amigo do usuário com o qual o NAF-R teve contato, o mesmo é aposentado

e teria vindo para visitar um irmão. O usuário recebeu o benefício da passagem e retornou à sua cidade.

Neste atendimento o relato é confuso. Não se sabe o porquê da perícia em Florianópolis, se optou por fazer aqui por ter um irmão, ou se veio encaminhado pela prefeitura de sua cidade. O benefício foi concedido sem estar dentro dos critérios para o fornecimento do mesmo. Não é possível explicar se foi devido sua idade mais avançada ou se houve problemas de cumprimento de protocolo. Podem haver outras informações importantes e esclarecedoras que não foram descritas no questionário de atendimento, o qual está sendo usado para análise. Contudo, considerando as informações descritas, pode-se dizer que a este usuário foi fornecido um benefício negado a outros, não respondendo aos objetivos da instituição e do Serviço Social.

Atendimento 25: o solicitante tem 41 anos e saiu de Chapecó para internar um filho em Curitiba/PR (o relato não especifica o tipo de internamento). Veio até Florianópolis com o objetivo de chegar a Porto Alegre, onde tem uma irmã. Sem condições de seguir viagem, está em Florianópolis em situação de rua. Segundo um de seus irmãos, com o qual o Projeto entrou em contato, o usuário mora em Chapecó mas costuma ficar na casa desta irmã em Porto Alegre. Aguardou a passagem e seguiu até Porto Alegre/RS.

Este caso segue o exemplo de outros já mencionados. O usuário chegou à cidade sabendo do risco de ficar nas ruas. O usuário foi beneficiado com a passagem, tendo em vista sua condição de risco social estando em situação de rua. Sendo assim, o Projeto atuou como um tipo de prevenção, visto que em muitos casos esta situação os leva a se tornarem moradores de rua, ou a ficar em situação de rua por um longo tempo.

3.2.1 Algumas considerações referentes aos atendimentos analisados

Em muitas situações é possível perceber a fragilização das famílias e de seus vínculos pelo processo de migração, o que representa não apenas uma mudança na identificação social, mas a perda de patrimônios, o que é bem expresso pela afirmativa de Faleiros (2008, p. 75):

Num dado momento um indivíduo pode ser casado, lavrador, pequeno proprietário; em outro, por uma mudança das relações na propriedade da terra, ele migra, transformando-se em separado, ambulante, urbanizado, favelado. A migração e a nova situação colocam em jogo (*enjeu*) novas relações que envolvem um processo de construção de novas referências e identificações e perda de outras que diminuem ou aumentam a capacidade de poder intervir no cotidiano e construir sua autonomia, ou seja, de conseguir ou diminuir poder.

Não se pode esquecer que em grande parte dos casos (como no atendimento 2), no momento em que procuram o Projeto os usuários encontram-se emocionalmente abalados por suas perdas afetivas e, retornando às palavras de Faleiros (2008, p. 90), “é no momento em que os sujeitos se fragilizam, perdem poder e patrimônio que buscam o Serviço Social”. Isto quer dizer que quando o indivíduo solicita um auxílio para a assistência social está em uma condição que é consequência de um problema maior, um problema de fundo, cabendo, assim, ao profissional o trabalho de colaborar na rearticulação das relações de vida destes sujeitos.

Verifica-se que, nestes momentos, as famílias constroem estratégias de sobrevivência por meio da união de esforços entre parentes e conterrâneos, o que, muitas vezes, implica em mudar de cidade. Como no atendimento 2, o desejo de ajudar a irmã ilustra como “a solidariedade conterrânea e parental é condição primeira para a sobrevivência e a existência de famílias em situação de pobreza e discriminação” (CARVALHO, 2000, p. 96). Embora seja importante a rede de vizinhança e de parentes no cotidiano destas famílias, observa-se que a condição econômica e a falta de espaço físico na residência destas famílias, nem sempre, permite que haja solidariedade entre elas, apesar da haja boa vontade. Percebe-se, também, diante da experiência no Projeto NAF-R, muitas situações de famílias que mesmo com poucas condições de subsistência acolhem parentes e conhecidos em situação de rua (como no atendimento 23).

Cabe continuar as explicações fundando-se em Faleiros (2008) quanto às famílias em processo de fragilização. Tendo como exemplo o atendimento 3, onde o indivíduo encontrava-se fragilizado afetivamente, numa situação em que as relações sociais, familiares, de poder, de trabalho, de discriminação, de amizade, etc., eram postas em jogo no processo de “drogadição”. Quando Faleiros fala da “descapitalização”, está se referindo ao indivíduo diminuído afetiva, social, cultural ou politicamente. Logo, é preciso este entendimento no trabalho de empoderamento dos sujeitos, na construção de estratégias de reconstrução de suas referências, não só em nível de recursos financeiros, mas também subjetivamente.

Como foi observado o Projeto fornece o benefício para que a pessoa retorne à cidade de origem ou para a cidade onde está a família ou parentes que possam apoiá-lo, não sendo fornecido para resolver outros assuntos em outras cidades e depois retornar para Florianópolis, salvo algumas exceções. Por esse motivo, há pessoas que entendem que o NAF-R pretende expulsar as pessoas da cidade, principalmente no caso de moradores de rua. No entanto, deve-se deixar claro que os usuários contemplados com este benefício não são mandados para qualquer lugar, mas sim para onde tenham vínculos e, principalmente respeitando a vontade dos mesmos, seguindo o que diz o Código de Ética da profissão, em seu

artigo 5º, alínea b, “garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e conseqüências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos usuários, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos profissionais resguardados os princípios deste Código”.

Dessa forma, algumas vezes pode acontecer uma interpretação errada, pois o Projeto busca o resgate do vínculo familiar, tal como orienta a Política Nacional de Assistência Social. Todavia, deve haver um consenso entre a proposta do NAF-R, a vontade do usuário, o Serviço Social e as limitações da prática profissional.

Ressalta-se que o atendimento é realizado considerando como verdadeira a demanda apresentada, o que nem sempre pode ser. Por isso, é necessário verificar as informações passadas pelos usuários, o que requer dos profissionais competência para não ferir os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social, principalmente no seu artigo 4, alínea III, onde diz que é vedada a comprovação vexatória de necessidade. Sem este cuidado pode acontecer uma dinâmica contraditória, entre as exigências do NAF-R e a ética profissional.

Nesta análise, nos atendimentos 09, 16, 20 e 21, evidencia-se uma maior probabilidade de o usuário ter passado informações não reais. O usuário do caso 16, por exemplo, não passou telefone, nem o endereço do doente. Outros podem dizer que estão em situação de rua e não estar, sendo que o NAF-R nem sempre consegue verificar esta condição. Para melhor compreensão destes fatos, ou seja, mostrar que nem todas as informações passadas são verdadeiras, convém destacar que a equipe do Projeto já se deparou com muitos casos falsos, quer por meio de contato telefônico ou da entrevista. Dessa forma, como já foi destacado em alguns casos, a visita domiciliar seria um instrumento de grande utilidade, tanto para decidir sobre o fornecimento do benefício, conhecendo melhor a situação do usuário, como para oferecer um melhor atendimento (com informações, esclarecimentos, encaminhamentos, etc.) às famílias que buscam a solução de seus problemas por meio da mudança de cidade.

Muitos usuários não têm nenhum telefone de contato com os familiares e, suas palavras, seus relatos são as únicas formas de obter informações, e os profissionais não tem como negar um benefício por estes motivos. Deixar de fornecer o benefício por não ter como comprovar seria uma forma de excluí-los mais ainda. Muitos, depois do atendimento, voltam todos os dias para saber da passagem, sendo possível sentir o martírio que eles passam aguardando o benefício da passagem em situação de rua. Da mesma forma, alguns podem obter o benefício com argumentos falaciosos. Alguns vêm para conhecer a cidade, se aventurando e se deixando levar pelo desejo de conhecer lugares diferentes.

Num contexto geral, de acordo com a proposta do Serviço Social, a maioria dos

atendimentos requer acompanhamento e, principalmente, a inserção das famílias por meio de melhores oportunidades e investimentos nas cidades de origem, gerando fontes de trabalho e de renda. A intervenção com estas famílias deve ser em nível de Proteção Básica, objetivando a prevenção, para que a migração não seja um ato forçado, mas uma escolha do sujeito.

Percebe-se, também, a necessidade de um abrigo ou albergue público para acolher as pessoas em situação de rua, o que possibilitaria o acompanhamento do usuário e o fortalecimento do vínculo, conhecimento de aspectos da realidade de cada um e o encaminhamento mais seguro, fornecendo ou não o benefício da passagem. Na rua muita coisa pode acontecer, são muitos os fatores de risco: os roubos, o uso de drogas, a violência, o preconceito com estas pessoas, etc.. A pessoa em situação de rua, muitas vezes, perde a noção do tempo, e embora necessitando do benefício da passagem, que ela própria solicitou, acaba não retornando para retirar, como observado em alguns dos casos apresentados, onde muitos não voltaram para saber da passagem, ou voltaram muito tempo depois.

Ao analisar as avaliações sobre cada atendimento, percebe-se que existem dificuldades para se dizer se a intervenção realizada foi a correta, se foi tudo o que podia fazer no âmbito do Serviço Social e o que podia ter sido feito pelo Serviço Social de modo a melhorar o atendimento de cada demanda específica. Isto vem lembrar a importância de discutir, debater e de sempre avaliar as intervenções nos atendimentos prestados aos usuários do Serviço Social.

Uma das dificuldades encontradas para a realização da análise dos casos foi o fato de nem sempre estar tudo relatado no questionário de atendimento, tendo em vista que a(o) profissional pode fazer encaminhamentos e passar orientações ao usuário que não são anotadas no questionário. Portanto, estas análises são apenas exemplos incompletos do que é o Projeto NAF-R.

Abaixo segue o quadro dos indicadores da análise realizada.

Atendimentos	a) atendeu ao problema/demanda do usuário	b) respondeu aos objetivos do projeto NAF-R	c) a intervenção foi de acordo com a proposta ética-política do S.S.
1	Sim	Sim	Em parte
2	Em parte	Sim	Em parte
3	Sim	Sim	Em parte
4	Não	Sim	Não
5	Não	Sim	Em parte

Atendimentos	a) atendeu ao problema/demanda do usuário	b) respondeu aos objetivos do projeto NAF-R	c) a intervenção foi de acordo com a proposta ética-política do S.S.
6	Não	Sim	Sim
7	Sim	Sim	Sim
8	Sim	Sim	Sim
9	Sim	Sim	Sim
10	Sim	Sim	Em parte
11	Não	Sim	Em parte*
12	Em parte	Em parte	Não
13	Em parte	Sim	Em parte*
14	Sim na 1ª vez e não na 2ª vez	Sim	Em parte**
15	Sim	Sim	Sim
16	Não	Sim	Não*
17	Sim	Sim	Sim
18	Não	Sim	Em parte*
19	Sim	Sim	Sim**
20	Não	Sim	Em parte*
21	Não	Sim	Sim
22	Não	Sim	Sim
23	Não	Sim	Em parte*
24	Sim	Não	Não
25	Sim	Sim	Sim

Quadro 2: Indicadores da análise

Fonte: Dados de pesquisa, 2008.

* Nestes casos considera-se que necessidade de ampliação do projeto, mais precisamente a falta de albergue, limitou a atuação profissional.

** De acordo com os alcances do Projeto.

4 SITUANDO O PROJETO NAF-R NO CONTEXTO DO SERVIÇO SOCIAL E SUAS EXIGÊNCIAS ATUAIS

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Diante da análise realizada na seção anterior, nota-se que a atuação do Serviço Social encontra limitações institucionais, faltam subsídios para o exercício profissional, sendo que a falta de políticas públicas para a efetivação do serviço torna a dinâmica profissional insuficiente, não fornecendo todo o auxílio necessário ao usuário. Os benefícios oferecidos, no Projeto NAF-R, vêm sendo reduzidos, tornando a assistência social uma ação incompleta, embora os profissionais envolvidos venham solicitando melhorias para o Projeto a fim de prestar um bom atendimento.

Os usuários moradores de rua chegam ao NAF-R sujos e famintos e são obrigados a viajar nessa condição, pois o banho e o lanche que eram fornecidos foram cortados. O Projeto necessita de um automóvel para realização de visitas domiciliares, o que possibilitaria uma intervenção mais eficaz. O trabalho desenvolvido no Projeto é ainda mais precarizado pela ausência de um abrigo para acolher as pessoas em situação de vulnerabilidade social, com acompanhamento e avaliação adequada da situação para, posteriormente o benefício ser concedido. Além disso, o espaço físico não oferece boas condições de trabalho, dificultando o atendimento sigiloso.

Neste sentido, percebe-se que há uma série de fatores, internos e externos à instituição, que interferem no desenvolvimento do Serviço Social. Esta realidade é um dos reflexos dos poucos investimentos em políticas públicas para este segmento da população.

4.2 O SERVIÇO SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DA POPULAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A partir da Constituição Federal de 1988, com a política de descentralização, diversos serviços que eram de responsabilidade federal e estadual foram transferidos para a esfera municipal. Dessa maneira, foram necessárias algumas mudanças no processo de trabalho do Serviço Social. A assistência social, muitas vezes, estava vinculada aos gabinetes das primeiras damas, com uma intervenção mais filantrópica, focalizada na pobreza. De acordo com Couto (1999), o assistente social trabalhava como viabilizador de programas, utilizando os poucos recursos destinados aos programas sociais, meramente assistencialistas; como por exemplo, as campanhas de agasalho, direcionada a um público determinado.

Com a promulgação da Carta Magna, um dos avanços observados para os profissionais do Serviço Social foi passar de viabilizador de programas sociais para viabilizador de direitos. Sendo assim, o assistente social, a partir de seu espaço de trabalho, irá observar e compreender a realidade “como elemento essencial para a proposição de políticas públicas que garantam direitos sociais” (COUTO, 1999, p. 206). Destaca-se que o profissional viabilizador de direitos dispõe de um conjunto de competências teóricas, técnicas e políticas.

Em contraponto com a expansão dos campos de trabalho para o Serviço Social na esfera municipal, não houve aumento dos recursos para a efetivação das políticas sociais, ou seja, o governo federal repassou esta responsabilidade aos municípios sem proporcionar a estes maior participação no repasse das verbas. Esta deficiência compromete a qualidade dos serviços prestados à população. Inserido neste contexto, o projeto NAF-Rodoviário padece dessas dificuldades para a efetivação de seus objetivos.

Neste âmbito, é necessário concordar com Couto (1999) no tocante ao crescimento do campo de trabalho do Serviço Social na esfera municipal ocorrido com os avanços dos direitos sociais na legislação, atuando em políticas específicas ou em segmentos da população. No entanto, a autora pondera que:

[...] ao mesmo tempo que o assistente social está sendo chamado a atuar nessas áreas, ampliando o seu espaço de intervenção, a população tem sofrido com a tentativa de diminuição de programas públicos de atendimento às suas demandas. Nessa direção, os assistentes sociais têm sido acionados para criar critérios seletivos que reforçam a lógica da exclusão (COUTO, 1999, p. 207).

Sendo assim, a assistência social apresenta-se como um campo contraditório. Existem conquistas de direitos, todavia sua efetivação enfrenta obstáculos diante da chamada diminuição de Estado. Hoje, observa-se ao crescente deslocamento do fundo público para

investimentos de ordem privada, resultando na precarização, privatização, focalização e mercantilização das políticas públicas. Percebe-se que há uma contradição com essas políticas, tendo de um lado os avanços legais, como os previstos na Constituição Federal, e de outro, ao atender os interesses do capital, o Estado operando contra os direitos constitucionais.

Neste contexto, o profissional do Serviço Social também sofre com a precarização das relações de trabalho ocorridas com o projeto Neoliberal e a desresponsabilização do Estado pelos serviços públicos. Nesse sentido, os assistentes sociais enfrentam dificuldades para a efetivação das políticas sociais, desenvolvidas pelos programas e projetos sociais municipais onde trabalham. A falta de investimentos no setor público se expressa na precarização dos serviços sócio-assistenciais e dificulta a atuação do assistente social na esfera pública, sendo um desafio desenvolver a função a ele atribuída.

As condições e relações de trabalho do assistente social sofrem impactos diretos no conjunto das transformações operadas nas esferas privada e estatal que alteram as relações entre o Estado e a sociedade. [...]. Os assistentes sociais, funcionários públicos, vêm sofrendo os efeitos deletéricos da Reforma do Estado, na órbita do emprego e da precarização das relações de trabalho. A flexibilidade dos contratos já se mostra uma tendência real [...] (IAMAMOTO, 1999, p. 119).

Ao assistente social cabe, em meio a solicitações de melhores condições de trabalho, buscar estratégias para melhorar o atendimento aos usuários. Exige-se, portanto, que este profissional, cada vez mais, saia do atendimento de caráter assistencialista, ou seja, que faça sua intervenção não apenas voltada ao repasse de recursos, e invista na escuta social, no atendimento voltado a construção de alternativas que estimule o protagonismo, a independência dos usuários destes serviços.

Sabe-se que a intervenção do Serviço Social é norteadada pela realidade social que se apresenta de modo que o profissional é, muitas vezes, requisitado para executar programas criados para atender determinadas demandas da instituição. Dessa forma, no desenvolvimento de suas atividades institucionais devem ser consideradas as constantes transformações sociais que trazem também diferentes demandas ao Serviço Social e para as quais o profissional deve estar aberto e receptivo.

Salienta-se que o assistente social trabalha num contexto de recursos sempre exíguo. Embora sabendo das variadas expressões da questão social demandadas pelos usuários da assistência social, nem sempre se consegue a efetivação dos direitos reclamados, isto é, atender as demandas da população. Os programas sociais, ainda que altamente valorizados como estratégias políticas (em campanhas eleitorais), nem sempre são levados a sério como

verdadeiras estratégias para o combate a pobreza e exclusão a que estão submetidas grandes massas da sociedade; ou seja, o que parece é que o objetivo não é melhorar a vida destas pessoas, mas sim fazer com que elas acreditem que algo está sendo feito e que vai melhorar. Sendo assim, "um dos maiores desafios que o assistente social vive, no presente, é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano" (IAMAMOTO, 1999, p.113).

Por isso, é importante lembrar que novas necessidades podem surgir e os profissionais do Serviço Social devem estar preparados e organizados para acolher essas novas e diferentes expressões da questão social, o que requer a permanente atualização profissional, e conforme Iamamoto explica,

Responder a tais requerimentos, exige uma ruptura com a atividade burocrática e rotineira, que reduz o trabalho ao cumprimento de atividades pré-estabelecidas. O exercício da profissão envolve a ação de um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais (IAMAMOTO, 1999, p. 113).

O Estado é responsável pela assistência social; assim é expresso no artigo 1º da LOAS: "é direito do cidadão e dever do Estado". Portanto, o Estado deve ser cobrado por isso. Para tanto, é necessário que o assistente social compreenda a realidade com a qual trabalha, entendendo que "as formas de enfrentamento das desigualdades sociais pelo poder público são elementos constitutivos do processo de trabalho na gestão municipal" (COUTO, 1999, p. 211).

Sabendo que a reforma do Estado, pelo menos nas versões conhecidas até agora, tem-se mantido contrária à proposta do projeto ético-político da profissão, reforça-se a importância de conhecer as propostas dos gestores municipais, articular-se, mostrar o objetivo do Serviço Social e apontar caminhos e esclarecimentos, visando a melhoria dos programas sociais em benefício da população. Nas palavras de Couto (1999) significa atuar na perspectiva de que o trabalho no espaço público corresponda a equidade e a universalização dos direitos, combatendo a mercantilização dos programas sociais.

No entanto, atuar nesta perspectiva significa enfrentar resistências, pois as políticas sociais vêm sendo guiadas pela lógica mercadológica, conforme alerta Guerra (2007, p. 7-8):

A lógica mercadológica que perpassa os serviços sociais, junto com as políticas sociais, passa a se constituir a própria racionalidade que orienta o exercício

profissional, configurando concepções de eficácia, eficiência, produtividade, competência, de acordo com as exigências do mundo burguês para a acumulação/valorização do capital.

Esta lógica, muitas vezes, interfere no exercício profissional, limitando-o e não possibilitando autonomia ao profissional. Dessa forma, compromete a qualidade e a competência profissional, pois é necessário se adequar às normas e aos marcos institucionais por diversas vezes voltados aos interesses do capital, "[...] e, até mesmo, à luz da lógica mercadológica, define-se as necessidades de capacitação, o ritmo e a intensidade do trabalho e os recursos (técnicos, financeiros, institucionais) disponíveis para a realização das ações profissionais"(GUERRA, 2007, p. 08).

Para compreender melhor este contexto, cabe recorrer às palavras de Yamamoto (1999, p. 125):

Os valores e princípios éticos-políticos radicalmente humanos que iluminaram as trilhas percorridas pelos assistentes sociais nas últimas décadas, sofrem hoje um forte embate com a idolatria da moeda, o fetiche do mercado e do consumo, o individualismo possessivo, a lógica contábil e financeira que se impõe e sobrepõe às necessidades e direitos humanos e sociais.

Como é possível observar, o apelo para o consumo e a valorização do ser humano pelo seu poder de aquisição são fatores que comprometem a intervenção do Serviço Social na perspectiva de diminuição das desigualdades.

4.3 A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL: EXIGÊNCIAS DA PROFISSÃO NA ATUALIDADE

Como forma de romper com o assistencialismo, a atuação do profissional de Serviço Social deve acontecer tendo clareza de que o benefício é um direito do usuário, e este precisa ser visto como cidadão, não apenas como assistido, tal como assinala Oliveira (1996, p.136), "[...] deve-se desnudar o sentido de direito à assistência social e veicular informações que lhe permitam o crescimento crítico necessário à articulação, não apenas de recursos e serviços, mas também de novas experiências e novas relações".

Para se pensar numa intervenção comprometida com o projeto ético-político da profissão, que busca a transformação societária, cabe lembrar as reflexões de Guerra (2005) a respeito das necessidades imediatas. Para a autora tais necessidades precisam ser atendidas no momento. Contudo, estas "têm uma determinação fundante; são sequência de um tipo

determinado de relação social (no capitalismo, de exploração do trabalho pelo capital); têm uma situação que extrapola aquela situação imediata e não nascem na situação imediata nem se extinguem nela" (GUERRA, 2005, p. 149).

É nesta dinâmica de identificar e refletir sobre as demandas que deve ser fundamentada a intervenção, entendendo a origem e a complexidade de elementos que interferem na realidade e se expressam no cotidiano dos usuários do Serviço Social, tal como se observou nos atendimentos do Projeto NAF-R, a exemplo de casos como o 01 e 02 apresentados neste trabalho. Pode-se perceber que, além do benefício da passagem, está o contexto da vida social e familiar e o conjunto de outras necessidades, as quais fizeram com que o indivíduo procurasse a assistência social. As situações apresentadas individualmente tendem a ser indicadores de outras necessidades (que podem ser coletivas) e, estas, precisam ser transformadas em políticas públicas.

Na tentativa de modernizar o Estado, reduzindo mecanismos assistencialistas e paternalistas que reproduzem as relações de poder, não foram oferecidas alternativas para a população demandante dos serviços emergenciais, conhecidos como "plantões sociais" e de cunho assistencialista. "O Estado desresponsabilizou-se por esta prática, sem reestruturá-lo no interior de uma política de assistência social" (SARMENTO, 2002, p.121). De acordo com este autor, ao optar por intervenções que privilegiam ações coletivas, deve-se ter o cuidado para não excluir repentinamente o atendimento às demandas emergenciais, lembrando que estas situam-se como a porta de entrada dos usuários para a assistência social. É assim que o assistente social tem o primeiro contato com o usuário, é a partir daí que se começa a intervenção, que extrapolando a tentativa de solução do primeiro problema apresentado, atua na ótica da transformação societária e da inclusão dos indivíduos.

Com esta visão transformadora da sociedade, é necessário saber atuar na perspectiva da coletividade e da equidade, sem deixar de absorver as necessidades emergenciais, atendimento pelo qual, segundo Sarmiento (2002, p. 121), garante a satisfação de "uma parcela das necessidades básicas, sem necessariamente serem entendidos ou efetivarem-se como direitos sociais".

Nesta perspectiva, Guerra (2005) destaca que a prática profissional tem implicações éticas e políticas, necessitando de saberes que são explicativos da lógica dos fenômenos e outros que são interventivos, que exige dos profissionais de Serviço Social conhecimentos práticos, teóricos e comprometimento ético-político.

Nesta direção são identificadas algumas exigências para o profissional que atua entre as normas do capital e suas interferências na sociedade, os requisitos institucionais e o

projeto profissional - que é oposto e critica os pressupostos do capitalismo, sobre cujas seqüelas trabalha. O desafio é não deixar que a lógica do mercado, de enfoque individualista e que determina as relações humanas, transcenda a ética profissional.

Para tanto, exige-se um profissional qualificado para a execução, formulação e gestão de políticas públicas, que seja capaz de administrar e avaliar políticas sociais, tomar decisões, estabelecer prioridades, negociar, elaborar pareceres e fazer escolhas. "Temos definido um perfil de profissional que formula propostas, executa programas, atende demandas com competência, responde tanto as necessidades imediatas quanto às mediatas, assume compromissos" (GUERRA, 2005, p.150).

Iamamoto (1999, p. 126) complementa "um profissional informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais. Mas, também, um profissional versado no instrumental técnico-operativo".

Assim, observa-se que, de acordo com Guerra e Iamamoto, o profissional deve estar apto a responder às demandas tradicionais ou antigas, como: gerenciamento, coordenação, mobilização e organização social; e às novas atribuições, como: assessorias a conselhos e movimentos sociais, gestão social, controle social, treinamento de pessoal, entre outras atribuições do Serviço Social.

Tem destaque neste conjunto de instrumentais e técnicas exigidas aos profissionais, a questão da competência. O surgimento de novas relações de trabalho aponta novas necessidades, as quais devem ser respondidas. Sendo assim, exigem-se "capacidades e conhecimentos capazes de mobilizar competências no desempenho das ações" (SOUZA; AZEREDO, 2004, p. 52).

No âmbito da produção e no mundo do trabalho, a competência caracteriza-se principalmente pela competitividade. No Serviço Social, sugere-se que o conceito de competência seja visto como possibilidade de desenvolver criticamente novas estratégias de enfrentamento nas atividades cotidianas, abrir caminhos para iniciativas inovadoras nos espaços onde atua, mas sem perder de vista o compromisso ético-político.

Souza e Azeredo (2004) defendem que para agir com competência no espaço de trabalho é importante dizer: não ao senso comum e às atitudes conservadoras; perguntar-se o que pode estar por trás dos fatos, não tomando como verdadeiros os pré-conceitos e pré-juízos para não intervir sem questioná-los. É preciso ter um distanciamento, ver cada situação como desconhecida, construindo uma atitude investigativa, fugindo da alienação do cotidiano.

A atitude investigativa demanda do profissional de Serviço Social "competências que vão além do saber fazer, competências do domínio técnico, teórico e político" (NETTO, 1993

apud FERREIRA, 2004, p. 01).

Portanto, requer um "questionamento sistemático crítico e criativo", aliado à construção de um conhecimento que resulte numa "articulação permanente e crítica entre teoria e prática", ou seja, a busca do conhecimento no Serviço Social se dá tanto por meio de reflexões teóricas sistemáticas, como na busca de respostas para as situações vivenciadas cotidianamente na prática (FERREIRA, 2004).

A investigação significa para o Serviço Social, duma forma directa, a construção e reconstrução de identidade; o reforço de saberes específicos através da reflexão crítica sobre práticas, metodologias processos e suportes de intervenção; a participação no processo de construção e reconstrução de políticas sociais; a recolocação do sujeito no seu papel de senhor do seu próprio destino (FERREIRA, 2004, p. 08).

A articulação em redes é um processo de trabalho bastante utilizado no Serviço Social. Esta articulação é necessária para garantir o atendimento dos usuários em suas variadas demandas, tendo em vista que os programas e projetos sociais são fragmentados, sendo que cada um focaliza o atendimento de acordo com os seus objetivos e recursos, entre outros critérios. Conhecer melhor a rede com a qual se articula é importante para a realização correta de encaminhamentos para os demais serviços assistenciais. "O trabalho em rede fortalece a ação no seu conjunto, abrange um território maior, alcança maior complexidade, interferindo por vezes, profundamente nas raízes culturais" (FALEIROS, 1999, p.181).

A prática profissional em âmbito coletivo, por meio da articulação entre as instituições e os profissionais, resultará em transformações sociais mais amplas. As demandas coletivas geralmente são capturadas pelo assistente social, como citado anteriormente, por meio da demanda individual que cada usuário traz, visto que o conjunto de necessidades da população se traduz de diferentes maneiras em cada família ou indivíduo. Os recursos e outros meios existentes devem ser conhecidos e divulgados para que se encaminhe o usuário ao atendimento correto, sem "jogá-lo" de um lugar para outro. Através da articulação é que ocorre o conhecimento da rede de serviços sociais. Para exemplificar, no caso do NAF-R, muitos vêm encaminhados por outras entidades, muitas vezes de outros municípios, sem que haja um conhecimento sobre a finalidade do Projeto.

Assim como a articulação, a interdisciplinaridade constitui-se numa estratégia para se alcançar os melhores resultados possíveis em uma intervenção profissional. Trabalhar na perspectiva de emancipação dos sujeitos e na garantia de direitos é um compromisso ético-político do Serviço Social. Dessa forma, é requerido deste profissional, além do conhecimento

da realidade, estratégias de intervenção que poderão se efetivar com a participação de profissionais de outras áreas. Para tanto, é competência do assistente social ter a capacidade de articular-se, tendo um bom relacionamento com as diversas instituições e profissões. É importante que o profissional seja ciente de que o Serviço Social é uma área que exige um conhecimento amplo, inclusive sobre outras áreas profissionais (como na Educação, Direito, Saúde, etc.). No entanto, o assistente social deve ter clareza de que não está capacitado para resolver questões de outras áreas, e que não deve ocupar o lugar de outros profissionais, embora em alguns cargos possa disputar com outras profissões. Em resumo, compreender o significado da interdisciplinaridade é saber a importância do conhecimento articulado de várias áreas, de modo que cada um deles contribua na intervenção, mas não de modo competitivo. Almeida e Melo (1999, p. 236-237) indicam que:

[...] a interdisciplinaridade encontra seus limites no processo histórico que condiciona nossas vidas e impõe barreiras, inclusive na nossa capacidade de imaginar possibilidades de integração. O horizonte que imaginamos, orbita em relações menos autoritárias, em hierarquias menos rígidas e limitadores da expressão crítica e criativa entre os profissionais [...]. No trabalho interdisciplinar, somos brindados com as intercorrências subjetivas de qualquer relação humana: as ciladas da sedução de ocupar o lugar do outro, de crer que tudo que reluz é ouro (risco do ecletismo e da descaracterização), de perda de tempo ou ausência de direção e a permissão de que o outro nos imobilize (desvalorização do produto do próprio trabalho), entre outras.

Cabe lembrar que este perfil exigido dos assistentes sociais pode ser alcançado com o empenho dos mesmos em desenvolver suas ações pautados no projeto que os orienta e no Código de Ética da profissão. Ressalta-se que além da experiência da prática é necessária a atualização teórica constante.

Dentre as imposições para o desenvolvimento da profissão, aqui observadas, são destacadas, no próximo item as mais importantes no Projeto NAF-R.

4.4 ALGUMAS PARTICULARIDADES DO SERVIÇO SOCIAL NO NAF-R

O Serviço Social no NAF-R exige primeiramente do profissional "o empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, afirmando-se o direito à participação dos grupos socialmente discriminados e o respeito às diferenças" (IAMAMMOTO, 1999, p.125).

O NAF-R trabalha com um público diversificado, que são pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica e com direitos violados, podendo dessa maneira, obter uma aproximação com diferentes realidades que permitem diferentes formas de avaliação e

reflexão. Dentre eles estão: moradores de rua, pessoas em busca de emprego, pessoas em tratamento de saúde, usuários de drogas e/ou álcool, pessoas com problemas mentais, presidiários com saídas temporárias (regalias), entre outros, como já mencionado na seção 2.

Neste grupo não devem ser esquecidos aqueles que, tomando conhecimento das regras, usam estratégias para serem atendidos, relatando na solicitação do auxílio situações que se enquadrem nos critérios do Projeto, como descrito na seção 2.

Para tanto é necessário a capacidade de diálogo crítico e de escuta qualificada, embora não se possa negar a importância, para o Serviço Social, do uso da entrevista na seleção dos beneficiados. Numa sociedade marcada pela cultura do favor e não do direito, pode ser considerado “comum” que, algumas pessoas, queiram levar vantagem sob os recursos públicos, fazendo tentativas de obter o benefício com o qual trabalha este Projeto, ou mesmo em outras situações ou instituições públicas. A mentira é bastante frequente nos atendimentos do NAF-R, seja como tentativa de manipulação dos profissionais para obter o benefício, ou até mesmo porque muitas pessoas tem vergonha da condição em que se encontram. É compreensível, pois ninguém tem orgulho de dizer que está empobrecido, fragilizado, morando nas ruas, que é viciado em drogas e álcool ou que cumpre pena por algum crime.

Porém, mesmo em algumas situações em que se percebe que o usuário está tentando forjar seu enquadramento na regra para obter o benefício da passagem, é possível identificar que o mesmo convive num contexto de necessidades, onde a intervenção do Serviço Social pode tomar um outro rumo, não condicionado a recursos materiais ou mais especificamente ao benefício da passagem. Recorrendo a Faleiros (2008, p. 90) observa-se que: "não se trata só de "resgatar a essência da assistência" enquanto auxílio, mas do Serviço Social, do trabalho social nas relações de vida tecidas pelos sujeitos na sua história/trajetória". Nesse sentido, é possível perceber que por meio da intervenção do Serviço Social, pode-se fazer com que a pessoa se sinta mais ou menos sujeito de direito.

Sendo assim, a competência para se aproximar da realidade por meio da narrativa pessoal de cada sujeito, é requisito indispensável para atuar neste Projeto, embora haja uma contradição entre os requisitos da instituição e a assistência social como política universal. Uma das dificuldades de trabalhar na perspectiva emancipadora é que no Projeto os usuários vão em busca de um benefício, e nem sempre estão dispostos a dialogar, a refletir sobre outras estratégias para identificar saídas possíveis frente a seus problemas. Alguns chegam a ser petulantes, querendo o benefício de qualquer forma, não interessando os porquês, se podem ou não serem auxiliados. Nesse sentido é essencial destacar dois pontos

dispostos no artigo 5º do Código de Ética Profissional, a alínea g, onde se estabelece como objetivo "contribuir para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados"; e na alínea h, onde se afirma a função de: "esclarecer aos usuários, ao iniciar o trabalho, sobre os objetivos e a amplitude de sua atuação profissional".

De fato, o usuário não conhece a assistência social com o sentido aqui apontado, mas da maneira culturalmente entendida, ou seja, assistencialista. Novamente cabe usar as palavras de Faleiros (2008, p. 90):

O mais difícil é analisar a relação que possa capitalizar o sujeito para se ver a mudança da relação que implica recurso. Não basta a dicotomia problema/recurso. Na perspectiva da articulação estratégica, visualizamos a relação força/recurso/problemas. A perda de força é que se relaciona com o problema, o que justamente implica a busca de um recurso, que, por sua vez, depende da articulação de uma relação de força no enfrentamento da questão em jogo.

Enquadrando-se o profissional nos perfis identificados no item anterior, o mesmo atuará na tentativa de construir uma nova cultura da assistência social: a que a LOAS propõe.

Assim, pautar a atuação no Código de Ética da profissão, observando seus princípios, direitos e deveres na relação com os usuários e com a rede articulada, é essencialmente importante no desenvolvimento do Serviço Social.

CONCLUSÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, registram-se algumas conquistas no âmbito da seguridade social, onde está incluída a assistência social. Paralelamente, com o advento de políticas de corte Neoliberal observou-se um retrocesso no campo destes direitos. Surgiram estratégias capitalistas que retiraram direitos dos trabalhadores, aviltando salários e precarizando as condições de trabalho. Os trabalhadores das classes empobrecidas e pequenos agricultores que migram para as grandes cidades em busca de melhores oportunidades de trabalho encontram apenas os subempregos, ficando a maioria com o trabalho informal (sem carteira assinada). Diante desta realidade, a parcela empobrecida da população migrante passa a ocupar bolsões de pobreza e a viver em situação de risco social.

A realização deste trabalho trouxe a possibilidade de analisar o contexto da política social brasileira desde que a assistência social passou a ser reconhecida legalmente como direito pela Constituição Federal de 1988. Cinco anos após, com a aprovação da LOAS, esperava-se que o direito social saísse da formalidade e fosse consolidado. No entanto, este processo tem se mostrado muito lento. Embora a Constituição Federal e a LOAS forneçam as bases sobre as quais deve ser reconstruído o Sistema de Proteção Social no Brasil, governos como os dos presidentes Collor e FHC organizaram programas sociais desvinculados da assistência social. Nota-se uma grande dificuldade para superar as práticas tradicionais de assistência, marcadas pelo favor e pelo clientelismo, onde os sujeitos reconhecem a condição de favorecido e não de cidadãos de direito. Verificou-se nestas gestões o descompromisso de governar em conformidade com a legislação, desconsiderando o desejo do povo brasileiro expresso pela Constituição, tendo em vista várias tentativas de desmonte dos direitos formalizados pela Carta Maior.

A eleição de Lula, com suas promessas de combate à pobreza, trouxe novas esperanças principalmente para as classes financeiramente mais vulneráveis. Em meio a escândalos e

denúncias de corrupção em seu governo, a área social se destaca em relação aos governos anteriores, com a implantação do Programa Fome Zero no início do governo, e depois continuando com o Programa Bolsa Família. Contudo, foi por meio da implantação do SUAS, que se desenvolve por meio dos CRAS, que foram ampliadas as possibilidades de materialização da assistência social como direito.

A institucionalização da assistência social em Florianópolis, assim como no Brasil, também caminha lentamente e exige da categoria profissional e da sociedade civil organização e pressão para ser incorporada no programa do governo municipal.

Por meio das situações apresentadas pelos usuários do Projeto NAF-R, ao solicitarem o benefício da passagem, verifica-se uma complexidade de demandas e carências enfrentadas pelas classes empobrecidas. Essa condição de subalternizado vem confirmar a carência de políticas sociais voltadas para a proteção integral às famílias, prevenindo para que não cheguem a situações-limite. A Política Nacional de Assistência Social considera que "para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal" (BRASIL, 2004, p. 34). Dessa forma afirma que na formulação das políticas sociais, as necessidades das famílias e de seus membros são o ponto de partida. Nesse sentido, justifica-se a atuação do Projeto NAF-R, que procura reintegrar o indivíduo à sua família, salientando-se, assim, a importância do núcleo familiar na formação dos sujeitos, sendo a primeira referência de convívio social para seus membros e um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, não basta reintegrá-los às famílias, é necessário oferecer condições para que essas famílias consigam cuidar de seus membros.

Logo, constata-se a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas que ofereçam condições para que os cidadãos das classes subalternizadas tenham estrutura para permanecer, se assim o desejarem, em seus locais de origem, pois, muitas vezes, a migração é um ato forçado pela exclusão e pela busca da sobrevivência. Para os jovens, significa a oportunidade de ter um futuro melhor, embora muitas vezes torne-se uma oportunidade enganadora, como se observou nos relatos de usuários que procuraram o Projeto para retornar a sua cidade de origem, após tentativas frustradas, em que a única experiência que tiveram foi passar dias em situação de rua.

As políticas sociais devem ser elaboradas objetivando a independência dos sujeitos. No entanto, observa-se que, se estas políticas são meramente paliativas, atuam amenizando situações momentâneas sem possibilitar a inclusão. A perspectiva de atuação do SUAS prevê a universalização da assistência social. Entretanto, são desenvolvidos programas focalizados

para demandas selecionadas de acordo com critérios estabelecidos, ou seja, na prática não há universalização. O Projeto NAF-R é um exemplo. Foi mencionado no desenvolvimento deste trabalho que a intervenção do Serviço Social não deve ser restrita ao repasse de recursos. Destaca-se que o Projeto tem buscado aperfeiçoar o atendimento, na perspectiva de estímulo a capacidade dos usuários em serem protagonistas, não dizendo-lhes o que ou como fazer, mas atentando às possibilidades que podem dar certo.

No decorrer do desenvolvimento deste trabalho, assim como no processo de formação profissional, aprende-se as disciplinas a partir do posicionamento crítico: são realizadas leituras de textos que criticam a atuação profissional e o Serviço Social, e nem sempre fica claro como deve ser ou deveria ser feito. Por meio das reflexões que este trabalho proporcionou, foi possível compreender que é preciso mostrar ao usuário que ele não precisa apenas de benefícios materiais, mas que ele pode buscar a assistência social para outras questões do cotidiano, além dos recursos financeiros. Um exemplo é o CRAS: ao que se observa, as pessoas geralmente procuram os serviços sociais para pedir cestas básicas; é preciso mostrar que o CRAS não é só isso, o usuário pode buscar lá meios para sua emancipação e autonomia. No NAF-R não é diferente, o usuário vai em busca de uma passagem, mas ele pode buscar outras coisas, informações, orientações, apoio, sugestões, expondo suas necessidades pode encontrar soluções que podem estar próximas de si, mas que nem sempre consegue visualizar devido a fragilidade em que se encontra.

No entanto, é necessário entender que estas pessoas são desprovidas de quase tudo (bens materiais, afetivos, etc) não sendo uma opção escolher determinado caminho, e muitas vezes a esperança é o único ponto de partida para um recomeço. Estas pessoas não tem o que escolher e a situação em que se encontram é tudo o que lhes restou. Diante deste contexto, não basta a intenção de um projeto social, mas uma estrutura que possibilite oferecer oportunidades para melhorias nas condições de vida da população. O NAF-R é uma necessidade, uma vez que existe demanda para o mesmo. Porém, manter um projeto que trabalha apenas com o fornecimento do benefício da passagem deixa a desejar no seu compromisso ético-político-social. A política de assistência social no município de Florianópolis necessita de ampliação, inclusive para este segmento da população. A construção de albergues ou abrigos temporários e a articulação com projetos de qualificação profissional é um passo a ser dado.

Analisando as trajetórias de vida por meio dos relatos dos usuários do NAF-R, constatou-se uma grande parcela de pessoas em situação de pobreza, e dessa forma, com a falta de oportunidades e demais problemas que estas pessoas enfrentam (como desemprego,

desqualificação, doenças, etc.) existe mais facilidade para o agravamento do seu estado e até mesmo para ficar em situação de rua. Ou seja, são pessoas que vivem em extrema vulnerabilidade social, e suas condições de vida são de risco social. Portanto, cabe reforçar que a efetivação da política de Proteção Básica indicada pelo SUAS, com programas de prevenção para as famílias, é um meio de evitar que, cada vez mais, pessoas fiquem sob o risco social e tornem-se demandantes de políticas emergenciais. Assim, as políticas de proteção básica e especial precisam ser ampliadas, visando a prevenção e o atendimento àqueles que já tiveram seus direitos violados, pois enquanto a política social volta-se para amenizar problemas focalizados, muitos outros direitos vão sendo violados, tornando-se um ciclo repetitivo e sem solução, daí a importância da prevenção e acompanhamento com programas de apoio sócio-familiar. No município de Florianópolis há uma política social destinada à população de rua. Porém, é necessária a sua ampliação, tendo em vista que com o crescimento da cidade cresce também a população vulnerabilizada economicamente.

Convém destacar que o MDS divulgou em dezembro de 2008, que está em fase de elaboração o documento Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua para consulta pública. A Política Nacional para a População em Situação de Rua²⁸ está em discussão pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado por meio do Decreto-lei s/nº, de 25 de outubro de 2006. Esta política tem como objetivo garantir a inclusão social das pessoas em situação de rua por meio da oferta de programas, projetos, benefícios e serviços de atendimento, por todos os entes federados. Dessa forma, evidencia-se a possibilidade de ampliação do atendimento à população de rua no município de Florianópolis, que de acordo com levantamento do MDS em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), está entre as cidades do país como maior número de pessoas em situação de rua²⁹, em relação à sua população total.

Diante do exposto, resume-se que há um grande desafio para a efetivação da assistência social como direito social. Como foi visto, a lógica mercadológica e a cultura do favor, opõem-se ao projeto ético-político do Serviço Social e ao modelo de assistência social determinado pela LOAS. A tradicional política (de âmbito estadual e municipal) mantém a assistência social tendo como sustentação a idéia do favor e benesse, o que tem dificultado a implementação de projetos e programas. É necessário, portanto romper com a resistência política e com o não reconhecimento pelo poder público da assistência social como direito. É

²⁸ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/ministerio-disponibiliza-para-consulta-publica-texto-da-politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>> Acesso em 20 de jan. de 2009.

²⁹ Disponível em <<http://www.stylofm.com.br/noticias-da-stylo/florianopolis-e-joinville-entre-as-cidades-do-pais-com-mais-moradores-de-rua>> acesso em 30 de nov de 2008.

necessário que haja a compreensão da proposta do Serviço Social pelo poder público, fazendo com que a assistência social deixe de ser apenas um direito formal para ser um direito praticado. Nesta instância, o assistente social é o profissional indicado para mediar à introdução na cultura política e na sociedade de uma nova visão para a assistência social. A partir do momento em que o poder público governar diferenciando a assistência social de práticas de favor, de assistencialismo e clientelismo, os cidadãos e/ou usuários darão um passo à frente na sua constituição como sujeitos de direito.

Neste sentido, reconhece-se a necessidade de batalhar pela superação deste modo de enfrentamento dos problemas sociais, de forma que os gestores reconheçam a importância de optar por um caminho mais democrático no desenvolvimento dos serviços públicos, incorporando a idéia de que as políticas sociais devem ser capazes de proporcionar transformações, e entendendo que governar visando a equidade social traz melhorias na sociedade como um todo. Para tal, a categoria profissional em questão tem o dever e o desafio de participar como protagonistas da construção de uma cultura política mais voltada para a equidade.

REFERÊNCIAS

BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão social. **Serviço Social e Sociedade**, n° 77. São Paulo: Cortez, março de 2004, p.63-77.

BETTO, Frei. O Programa Fome Zero. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch. (orgs.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: Unesco, 2004, p. 163-174.

BERIHG, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p.44-63.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/nob_versao_final.pdf/view?searchterm=NOB%20SUAS>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Programa Fome Zero. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>> Acesso em 04 de novembro de 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Portaria nº 78, de 8 de abril de 2004**. Estabelece diretrizes e normas para a implementação do "Programa de Atenção Integral à Família - PAIF" e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/portarias/2004/Portaria_MDS_GM_78%20de%2008%20de%20abril%20de%202>. Acesso em 20 de janeiro de 2009.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o serviço social: os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. **Serviço Social e Sociedade**, n° 91. São Paulo: Cortez, especial, 2007, p.49-61.

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, S. (org.). **Família Brasileira: a base de tudo**. 4. ed. São Paulo: Cortez, UNICEF, 2000.

CASAGRANDE, Walter A. **Causas da migração rural-urbana na região da Grande Florianópolis**: relatório de pesquisa - Síntese regional. Florianópolis: Epagri - Cepa, 2006. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br:8080/cepa/Publicacoes/causas%20migracao.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética do Assistente Social**. Resolução CFESS n° 273/93 de 13 de março de 1993. Institui o código de ética profissional e dá outras providências.

COUTO, Berenice R. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. **Cadernos de Capacitação**. Brasília: 1999, CFESS/CEAD/UNB, p.204-213.

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Desafios do serviço social na era da globalização. **Serviço Social e Sociedade** n.61. São Paulo, Cortez, nov./1999. p..152-186.

FERREIRA, Maria Emilia. Construindo uma atitude investigativa. In: Anais do **IX ENPESS**. Porto Alegre: ABEPSS, 2004. Eixo temático 2.13. Exercício profissional e pesquisa.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio M. **História do plano real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FLORIANÓPOLIS. **PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**. Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2006.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria da criança, adolescente, idoso, família e desenvolvimento social. **Projeto Núcleo de Apoio a Família -Rodoviária (NAF-R)**. Florianópolis, 2003.

_____. RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2007. Prefeitura Municipal de Florianópolis: 2007. Disponível em <<http://www.pmf.sc.gov.br/portal/pmf/governo/relatorioatividades/relatorio2007>, acesso em 20 outubro de 08.

FRANZONI, Leyla. **A repercussão da campanha “Quem dá esmola não dá futuro” na cidade de Florianópolis**. Florianópolis, 2002. (Trabalho de Conclusão de Curso) UNISUL – Curso de Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2002.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. **Serviço Social e Sociedade**, nº 91. São Paulo: Cortez, set. de 2007, p.5-33.

_____. O potencial do ensino teórico-prático no novo currículo: elementos para o debate. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 8, n. 2, jul/dez. 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p.13-43.

_____. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. In: Capacitação em Serviço Social: **Módulo 1**: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p.112-126.

JUNCA, Denise C. de Moura. Nas fronteiras da subalternidade. **Serviço Social e Sociedade**, nº 89. São Paulo: Cortez, março de 2007, p.52-75.

KISNERMAN, Natálio. **Temas de serviço social**. Tradução de Margarida L. Pizante. São Paulo: Cortez e Moraes, 1976.

LIMA, Telma Cristiane S. de. **Serviço social e intervenção social**. DSS/CSE/UFSC/2003-2004.

LOPES, Márcia. **Respeitar o direito à alimentação é lei**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/artigos>>. Acesso em 04 de novembro de 2008.

MELO, Ana Inês Simões Cardoso; ALMEIDA, Gláucia Elaine Silva de. Interdisciplinaridade: possibilidades e desafios para o trabalho profissional. In: **Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: CEAD, 1999, p. 227-239.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político?. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético político do serviço social frente à crise contemporânea. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. **Mod. 1**, Brasília: CEAD, 1999, p.91-110.

NOGUEIRA, Claudia M. **A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização**. Campinas: Autores Associados, 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência social: do discurso do estado à prática do serviço social**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 1996.

OLIVEIRA, Iris M. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p.109-129.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O processo de institucionalização da assistência social em Florianópolis. In: Comissão de Assistência Social da OAB SC. (org.). **A caminho da cidadania: 5 anos de LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social**. Florianópolis/SC: Editora da OAB/SC, 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Rosany Barcellos; AZEREDO, Verônica Gonçalves. O assistente social e a ação competente: a dinâmica cotidiana. **Serviço Social e Sociedade**, n. 80, ano XXV, São Paulo: Cortez, nov/2004, p.48-58.

SARMENTO, Helder Boska de Moraes. Repensando os instrumentais em serviço social. In: **Textos de Teoria e Prática de Serviço Social: estágio profissional em serviço social na UFPA**. Belém/PA: UFPA, 2005.

_____. Serviço Social, das funções tradicionais aos desafios diante das novas formas de regulação sociopolítica. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, v.5, n° 2, jul/dez 2002.

VICCARI, Salete. **Relatório Final de Estágio: NAF-Rodoviário**. Florianópolis: UFSC/CSE/DSS, 2008/01.

WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: Unesco, 2004

YAZBEK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

APÊNDICES

Apêndice A - Quadro síntese dos atendimentos analisados elaborado com as informações dos questionários de atendimento usados neste trabalho

Atendimentos	Idade	Sexo	Como chegou em Florianópolis	Porque procurou o Projeto	Motivo da vinda para Florianópolis	Encaminhamento realizado pelo NAF-R	Como chegou ao Projeto
1	19	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Recambiamento	Espontâneo soube por terceiros
2	37	F	--	Solicitou auxílio para sair/mudar de cidade e depois para trazer a irmã	Moradora de Florianópolis	Informação/orientação; no 1º atendimento forneceu o benefício e a usuária não retornou	Espontâneo soube por terceiros
3	21	M	Não informou	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Encaminhamento à rede de atendimento e recambiamento	Espontâneo soube por terceiros
4	39	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Informação; não esperou pelo benefício	Foi informado sobre o projeto na rodoviária
5	29	M	Não informou	Solicitou auxílio para sair da cidade	Conflito familiar e busca de emprego	Informação sobre a proposta do projeto	Espontâneo
6	21 e 22*	F / M	Através de carona	Solicitaram auxílio para retornar	Busca de emprego	Informação; não esperaram pelo benefício	Por terceiros
7	38	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Está de passagem	Informação sobre a proposta do projeto; contato com familiares**	Foi informado sobre o projeto na rodoviária
8	18	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Está de passagem	Informação/orientação; contato com a família.	Espontâneo
9	27	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Recambiamento	Espontâneo soube por terceiros
10	30 e 32*	M / F	-	Solicitou auxílio para sair da cidade	Morador de Florianópolis	Informação; recambiamento	Encaminha/to da rede de atendimento social***
11	56	F	-	Solicitou auxílio para sair/mudar de cidade	Morador de Florianópolis	Informação sobre a proposta do projeto	Encaminha/to da rede de atendimento social***
12	Não informou	M	-	Solicitou auxílio para sair da cidade	Não informou	Forneceu o benefício e a usuário não retornou	Encaminha/to da rede de atendimento social***
13	20	M	Através de auxílio da assistência social	Solicitou auxílio para sair da cidade	Está de passagem	Forneceu o benefício e a usuário não retornou	Espontâneo
14	Não informou	F	Não informou	Solicitou auxílio para sair	Está de passagem	Informação/orientação; contato com a	Espontâneo

Atendimentos	Idade	Sexo	Como chegou em Florianópolis	Porque procurou o Projeto	Motivo da vinda para Florianópolis	Encaminhamento realizado pelo NAF-R	Como chegou ao Projeto
	ou			da cidade		família. Recambiamento no 1º atendimento	
15	42	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Forneceu o benefício e o usuário não retornou	Espontâneo
16	54	M	-	Solicitou auxílio para visitar parente doente	Morador de Florianópolis	Informação sobre a proposta d o projeto	Encaminha/to da rede de atendimento social***
17	23	M	Não informou	Solicitou auxílio para visita de ressocialização	Não informou	Forneceu o benefício	Encaminha/to da rede de atendimento social***
18	39	M	Não informou	Solicitou auxílio para sair da cidade	Está de passagem	Informação sobre a proposta d o projeto	Espontâneo
19	21	F	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para retornar	Busca de emprego	Informação, contato com a família. Forneceu o benefício e a usuária não retornou	Espontâneo
20	22	F	Com recurso próprio	Solicitou o auxílio para resolver problemas na cidade de origem	Moradora de Florianópolis	Informação sobre a proposta d o projeto	Por terceiros
21	19	F	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para visitar parente doente	Moradora de Florianópolis	Informação sobre a proposta d o projeto	Por terceiros
22	47	M	-	Solicitou auxílio para sair da cidade	Morador de Florianópolis	Informação. Forneceu o benefício e o usuário não retornou	Espontâneo
23	26	F	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para sair/mudar de cidade	Busca de emprego	Informação. Forneceu o benefício não retornou	Por terceiros
24	59	M	Através de carona	Solicitou auxílio para retornar	Resolver problemas pessoais	Recambiamento	Encaminha/to da rede de atendimento social***
25	41	M	Com recurso próprio	Solicitou auxílio para sair da cidade	Está de passagem	Recambiamento	Espontâneo

Quadro: Dados obtidos na tabulação dos questionários do Projeto NAF-R

Fonte: Dados de pesquisa, 2008.

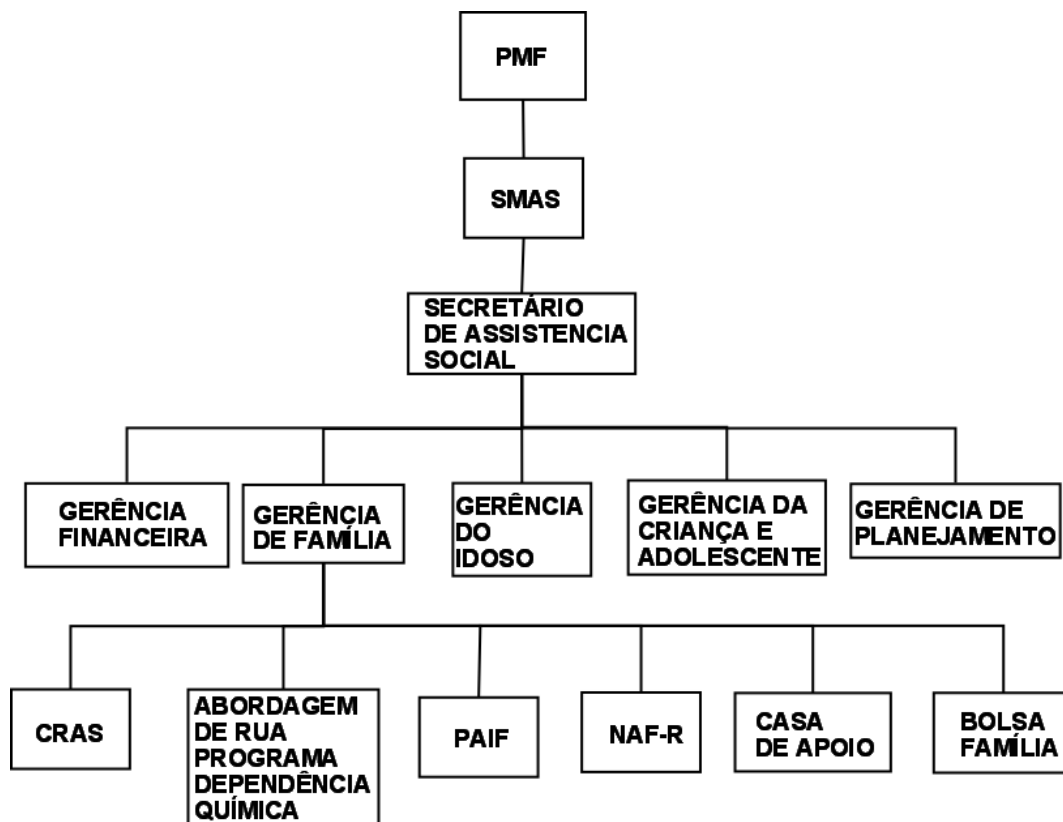
* Refere-se a um casal.

**A família pagou a passagem.

*** Refere-se a outros programas sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e de outras instituições sociais do município, governamentais ou não-governamentais.

ANEXOS

ANEXO A – Organograma da instituição



ANEXO B – questionário de atendimento utilizado no projeto NAF-R para solicitação de benefício da passagem

Prefeitura Municipal de Florianópolis
Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social
Projeto – NAF- Rodoviário – Núcleo de Apoio à Família

Termo de Solicitação de Passagem

Solicitar passagem para _____

Identificação do Usuário

Nome: _____

Filiação: _____

Data de nasc.: _____ RG: _____

Naturalidade: _____ Veio de: _____ Bairro: _____

Endereço/Local de Destino (Rua e Bairro): _____

fone de contato 1: _____ fone de contato 2: _____

Histórico do Usuário

Há quanto tempo está desempregado? _____

Possui vínculo com a família? _____

Motivo da Vinda (especificar) e da solicitação da passagem:

<u>Nome</u>	<u>idade</u>	<u>sexo</u>	<u>motivo</u>	<u>O que deseja?</u>	<u>auxílio</u>	<u>encaminhamento</u>	<u>solicitação</u>

<u>Banho</u>	<u>Lanche</u>

Atendido por: _____ No dia: _____ / _____ / _____

ANEXO C: projeto do NAF-R, extraído do Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis

PROJETO NÚCLEO DE APOIO À FAMÍLIA – NAF/RODOVIÁRIO

2. Objetivos

2.1 Objetivo Geral

Implantar um núcleo de referência em serviços sociais, que atendam às famílias migrantes vulnerabilizadas sócio-economicamente.

2.2 Objetivos Específicos

- Acolher pessoas que, preferencialmente, chegam à cidade através do Terminal Rodoviário Municipal.
- Recambiar (triagem e embarque) de crianças, adolescentes e adultos em situação de rua.
- Articular junto aos conselhos, sociedade civil organizada, entidades governamentais e não governamentais, municípios, regiões e Estados visando à troca de informações de atendimento ao migrante, que possibilite a construção conjunta de encaminhamentos e solução de problemas.

3. População Atendida/Metas

População Atendida: Crianças Adolescentes e suas respectivas famílias

Metas: Números de pessoas beneficiadas com o projeto: 250 / Mês

4. Abrangência

Município de Florianópolis.

5. Metodologia

O projeto será realizado em duas etapas:

I Etapa – Articulação da Rede de Atendimento

Esta etapa refere-se à busca de estratégias conjuntas da rede de atendimento ao migrante para os problemas e deficiências que os atingem, no qual, devem ser desenvolvidas as seguintes atividades:

Desenvolvimento de metodologia específica de pesquisa científica para: delinear o perfil do migrante; subsidiar a implantação e implementação de políticas públicas destinadas a esta população, bem como, desencadear o intercâmbio entre os serviços sociais oferecidos;

Identificação das instituições que possam atender as demandas da população migrante via Conselho Municipal de Assistência;

Construção em conjunto com instituições afins de estratégias de intervenção, através de avaliação e acompanhamento constantes;

Estabelecimento de parcerias, no intuito de racionalizar a aplicação dos recursos.

II Etapa – Serviço de Atendimento

O acolhimento ao migrante dar-se-á através de triagem, visando obter informações que permitam a equipe técnica encaminhar e desenvolver estratégias de inserção social;

Recambiamento de usuários em situação de rua, procedentes de outros Estados e/ou cidades, com vistas à reintegração familiar e comunitária (triagem e embarque).

6. Equipe Técnica

Recursos Humanos Disponíveis/2005	Efetivo	Terceirizado	Total
Coordenador	-	-	-
Assistente Social	-	02	02
Estagiários	-	04	04
Motorista	-	-	-
TOTAL	-	06	06

Recursos Humanos Necessários	2006	2007	2008	2009
Coordenador	01	01	01	01
Assistente Social	02	02	02	02
Estagiários	04	04	04	04
Motorista	01	01	01	01
TOTAL	08	08	08	08

7. Parcerias

- Conselhos Tutelares
- Terminal Rodoviário Rita Maria
- Empresas de transportes Coletivos
- Associação Florianopolitana de Voluntários – AFLOV.

8. Financiamento

Recursos previstos no PPA – R\$

Fonte de Recursos	2006	2007	2008	2009
Ordinários	89.057,00	110.474,00	146.000,00	78.000,00
Vinculados	-	-	-	-
TOTAL	89.057,00	110.474,00	146.000,00	78.000,00

Recursos necessários, incluindo a expansão do Programa/Projeto – R\$

Fonte de Recursos	2006	2007	2008	2009
Ordinários	290.000,00	377.000,00	490.100,00	637.130,00
Vinculados	-	-	-	-
TOTAL	290.000,00	377.000,00	490.100,00	637.130,00

9. Indicadores de Avaliação

- percentual de recambiamentos com a relação à meta prevista;
- percentual de atendimentos em relação aos encaminhamentos da rede sócio assistencial;
- percentual de benefícios concedidos;
- percentual do fluxo migratório com relação ao ano/ semestre anterior.

9.1. Avaliação Qualitativa

- grau de adesão dos usuários encaminhamentos à rede sócio-assistencial.