



## IDENTIFICAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO LOCAL

Mirian de Freitas da Silva<sup>1</sup>

### Resumo

Este trabalho objetiva analisar as mudanças produzidas pela política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes – RJ após a implantação dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS<sup>2</sup>. O desenvolvimento desse está respaldado na pesquisa qualitativa, através de entrevistas semiestruturadas na qual será abordada a percepção de seu assunto a partir da visão dos usuários, além de um sistemático levantamento teórico. Do exposto, cabe ressaltar que esse trabalho encontra-se em andamento, já que é parte constituinte da pesquisa que está sendo desenvolvida no decorrer do curso de mestrado em Políticas Sociais pela UENF<sup>3</sup>, portanto, para este evento o mesmo terá sua construção pautada apenas no levantamento teórico. Assim, o ponto inercial deste trabalho está pautado na construção de uma análise reflexiva sobre a identificação e gestão da Política de Assistência tendo como base a perspectiva de âmbito local.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais, Gestão, Território, Assistência Social.

### 1 INTRODUÇÃO

A história das políticas sociais possui vários aspectos abordados sob os mais variados pontos de vista no contexto contemporâneo. A questão que envolve a dicotomia entre o público e privado tem se apresentado como um dos pontos fulcrais dessa discussão. Tal importância se deve em grande parte aos processos desiguais de desenvolvimento social, político, econômico e cultural gestado com a ascensão das sociedades capitalistas.

Esses processos por sua vez, se refletiram nos movimentos sociais na luta contra as mais diversas formas de submissão, exploração, acessos desiguais a bens e serviços entre outras questões. Em consonância a isso, o Estado irá exercer um papel fundamental, o mesmo utiliza-se de meios para atenuar os conflitos emergentes a partir das transformações societárias. E que não se perca de vista, um dos instrumentos que o Estado fará uso será as políticas sociais.

Assim, é de fundamental relevância que se compreenda o significado das políticas sociais e seus objetivos, bem como apreendê-las tendo como ponto de apoio as realidades e seus movimentos, os conflitos de classes e as agudas desigualdades sociais gestadas a partir da transição do capitalismo concorrencial a sua fase monopolista.

Do exposto, acredita-se que ao analisar essas questões, possa contribuir para que novas discussões surjam a respeito do significado da política de assistência social e da sua importância na defesa da cidadania, em específico, dos grupos mais vulnerabilizados. Entendem-se também que este trabalho será relevante aos profissionais que atuam na perspectiva de enfrentamento dos reflexos da questão social, no sentido de possibilitar reflexão e elaboração de alternativas de intervenção, que realmente viabilizem o acesso aos direitos dos indivíduos na sociedade.

<sup>1</sup> mirianfreitas23@hotmail.com - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

<sup>2</sup> Considerando a definição expressa na Lei Nº 12. 435 / 2011, “o CREAS é uma unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de Direitos” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011).

<sup>3</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.



Sendo assim, como já suscitado a condução do presente trabalho se deu por meio de pesquisa bibliográfica, tendo como base o amplo debate encontrado no âmbito das ciências humanas sobre a temática aqui proposta. Partindo da apreensão de parcela dessa literatura, a intenção é apresentar os fundamentos e argumentos teóricos e históricos que estão na raiz da formatação de tal padrão de proteção social.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A noção de análise das políticas sociais deve necessariamente perpassar pela compreensão destas como ações que determinam o padrão de proteção social implantado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais tendo como meta a redução das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Ainda de acordo com Behring e Boschetti (2010: 47)

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945).

Desse modo, o estudo das políticas sociais deve partir do princípio de que estas não devem ser explicadas a partir de sua imediaticidade ou como fato isolado. Assim, o enfoque está em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução das relações sociais.

E é dessa percepção acerca das políticas sociais que se procura aqui entender e analisá-las imbricadas num determinado período histórico, e formadas por múltiplas causas na perspectiva de sua totalidade.

Considerando o mencionado, vale ressaltar que a tradição marxista problematiza o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto da acumulação capitalista e da luta de classe, com o intuito de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar nas sociedades capitalistas.

A partir desta perspectiva, o esforço aqui empreendido é no sentido entender o processo de eficácia da gestão da Política de Assistência tendo como parâmetro a lógica de território.

Nesse sentido, faz-se essencial a compreensão da natureza empregada ao termo território, que no olhar de HAESBAERT, (2007, p. 20-21) "território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional "poder político". Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação."

Assim, para apreender o conceito de território faz-se preciso ter clareza das relações de poder que entrelaçam e que compõem este, são relações que como bem supracita o autor, ultrapassam a tradicional relação política, são múltiplos e complexos os processos de relações formadas dentro de determinado território, o que exige dos sujeitos envolvidos maior grau de discernimento no que se refere seu processo de decodificação.

Desta maneira, para HAESBAERT, (2007, p. 22)

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espço, "desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da



dominação político-econômica mais 'concreta' e 'funcional' à apropriação mais subjetiva e/ou 'cultural-simbólica". (p.22)

O território, nessa perspectiva é compreendido a partir das relações de poder que se desenvolvem em seu interior, como rico campo de construção e perpetuação de poder ideológico, além de ser um campo que germina conflitos e lutas por superação das diversas formas de subalternidade e exclusão, sendo fulcral desta maneira o entendimento dele no processo de implantação das políticas sociais e de seus desdobramentos no contexto contemporâneo.

Ainda acerca desse assunto, Santos (1998, p. 15-16) destaca que o entendimento do que venha a ser o território

[...] é, pois fundamental para afastar o risco da alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro [...] o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimos de espaço humano, espaço habitado.

E como tal, em sua essência o território permeia-se por interesses e relações conflituosas, além disso, vale destacar que desde sua gênese o território tem um papel social de grande importância, pois serve de palco e/ou arena no que tange a constituição das relações entre homens, sejam estas de diferentes naturezas. E é com respaldo nos autores ora apontados, que se busca apreender neste trabalho o significado do território no tocante à atualidade que o reveste.

Uma outra questão, referenciada ao tema em pauta, refere-se ao processo de gestão descentralizada das políticas sociais na atualidade, assim, para Davidovich (s/a, p.69) pode-se compreender a

Gestão como um elemento da modernidade, que deriva, particularmente, de modelos de atuação [...] constitui-se, deste modo, um saber específico, cuja estratégia equivale ao ato de governar, capaz de adequar-se a mudanças dos modelos de desenvolvimento e de fazer face à tomada de decisões complexas que remetem ao nexos entre política e economia.

Assim, identifica-se a gestão como sendo o exercício de poder em determinada realidade, compondo-se por múltiplas dimensões, cujos desdobramentos têm sido refletidos tanto no âmbito das políticas sociais quanto no processo de tomada de decisões.

A esse respeito, Junqueira, (1997) destaca que a temática da gestão e descentralização das políticas sociais vem sendo destacada a partir da década de 80. Nesse processo, “[...] a descentralização como a possibilidade de tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle social.” (JUNQUEIRA, 1997, p. 12)

De acordo com o autor a gestão descentralizada das políticas sociais de modo geral reflete as novas formas e acordos realizados entre as esferas governamentais e que vem priorizando o âmbito local, por um lado esse modelo de gestão vem no sentido de fortalecer a participação e responsabilização da sociedade civil, visando ampliar o controle social sobre o processo de implementação e gestão dos serviços socioassistenciais.

Segundo Junqueira (1997) o conceito de descentralização não deve ser confundido com o de “democratização e participação”, sendo a descentralização uma forma de distribuir poder estatal para a dimensão local/territorial.

Partindo desse pressuposto, pode-se compreender que a descentralização do poder de decisão no que diz respeito o desenvolvimento das políticas sociais vem no sentido de possibilitar um maior controle e eficácia da gestão pública dessas políticas no espaço dos municípios.



E é a partir disso, que o presente trabalho busca aprofundar reflexões e análises acerca do processo de identificação e gestão da Política de Assistência Social tendo como espaço os Centros de Referência Especializado de Assistência Social. Além disso, objetiva-se compreender os impactos sociais e econômicos advindos dessa política para a população usuária, sejam esses impactos negativos ou positivos.

Do exposto, o debate em torno da Assistência Social pauta-se no seu entendimento como área de Política em que o Estado é colocado como o seu principal provedor e, na sua reafirmação de política social de direito do cidadão.

De acordo com Couto, (2009, p. 205)

[após a] aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), é preciso retomar conceitualmente não só os princípios e as diretrizes contidos nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da Política de Assistência Social, como também, e principalmente, pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos. O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a Assistência Social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação.

Para Couto (2009) a Política de Assistência Social<sup>4</sup> desde sua gênese encontra-se atrelada a ações que não representam de forma efetiva seu verdadeiro significado, diante disso, deve-se sempre voltar para o seu real sentido, ou seja, de política social de direito, cujos pressupostos fundantes baseiam-se na universalização e na garantia de direitos.

Correlacionado ao que fora colocado pela autora, permite-se pensar o processo de gestão dessa política tendo como nexos a realidade do município de Campos dos Goytacazes, sua relação com os acordos políticos e seu jeito distorcido de ser propagado.

Couto (2009) destaca as diretrizes no processo de descentralização político-administrativa, estando a coordenação e as normas gerais sob responsabilidade da esfera federal, já no que se refere a execução dos programas fica sob a incumbência das esferas estadual e municipal além de entidades beneficentes e de Assistência Social, o que reafirma o comando de cada esfera de governo em âmbito local, de acordo com as especificidades socioterritoriais.

Além disso, a autora ressalta o engajamento da população, através das organizações sociais representativas, cuja participação se dá por meio da formulação das políticas e no controle das ações em diferentes níveis. Soma-se a isso, a centralidade dada a responsabilização do Estado na condução da Política de Assistência Social de acordo com as esferas de governo. Outra característica presente nesse contexto é o papel da família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos.

Essas são algumas das diretrizes que segundo Couto (2009) requer esforços tanto por parte do Estado quanto dos municípios e da sociedade civil, participando ativamente no seu processo de gestão e institucionalização, no sentido de fazer valer os direitos e o reconhecimento da participação social na condução e formulação desses benefícios, programas e projetos para que venham de fato atender as reais necessidades da população.

Outro aspecto destacado por Sposati (2009, p. 14) e que pode ser considerado de grande importância refere-se “a inclusão da Assistência Social na seguridade social [...]”

---

<sup>4</sup> Efetivamente, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução no. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no *DOU* de 28/10/2004, resultado de intenso e amplo debate nacional, é um instrumento decisivo, que vai consolidar a condução do trabalho a ser realizado. (COUTO, 2009, p. 205).





sendo essa inclusão algo inovador. Já que a Assistência Social passa a partir de então ser tratada como área de política pública, de incumbência do Estado, desapegando assim, de ações e atividades eventuais e fragmentadas.

Desta maneira, para Pastor (2007, p. 223)

A implementação da gestão democrática da Assistência Social revela que é no cotidiano que se constrói, com avanços e com limites, uma política pública alicerçada de direitos, especialmente numa conjuntura que assiste à destruição dos padrões de proteção embasados no trabalho e da tentativa de destituição dos direitos sociais.

Nesse sentido, pode-se apreender o conceito de gestão democrática como estando diretamente amalgamado a luta por garantia de direitos e pelo reconhecimento da cidadania num contexto social de relações contraditórias, onde as transformações econômicas ditam as regras e reformulam as configurações a serem assumidas pelas políticas sociais, estando o desenvolvimento e planejamento das mesmas, estritamente atrelado as relações controversas assumidas cotidianamente no mundo do capital.

De acordo com Coutinho (1997, p.146)

a cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social [...], é resultado de uma luta permanente [...].

Nesse sentido, considera-se que ao aprofundar-se os mecanismos democráticos pode-se construir a esfera pública. No entanto, não é isso que se tem assistido nas sociedades liberais, capitalistas.

Sobre isso, Coutinho (1997, p. 159) ressalva que “a universalização da cidadania é em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes”, ou seja, “só uma sociedade sem classes pode realizar o ideal da plena cidadania [...]”. Pois, nos deparamos com um enorme quantitativo de limites que impossibilitam o posicionamento das “classes subalternas” nos espaços públicos, que não se apresentam de fato como públicos e democráticos, já que somente uma pequena parcela da sociedade participa.

Então, como vivenciar uma cidadania plena sob a perspectiva de interesses contraditórios?

Segundo Porto (2001) a cidadania na sociedade brasileira não teve uma existência real, já que as conjunturas políticas não se constituíram na implementação de políticas sociais plenas e sim residuais, o que é observado atualmente na conformação da Política de Assistência Social. A autora ainda destaca que a cidadania não existiu realmente, exatamente porque o Estado brasileiro não respondeu as reivindicações das classes trabalhadoras, e conseqüentemente, aos direitos.

Os direitos, nessa perspectiva, ficam reduzidos, visto que, possuí-los não significa realmente acessá-los, já que só são acessados quando há alguma reivindicação por meio de lutas sociais (que almejam uma proteção destas reivindicações em leis), com o objetivo de alcançar uma realidade social diferente da vivenciada atualmente.

Cabe aqui pontuar que, os direitos são somente protegidos quando o Estado os reconhece, pois tal reconhecimento requer uma intervenção ativa do mesmo. Além disso, para que tais direitos passem da declaração posta em leis, é imprescindível a sua proteção efetiva, ou seja, que os direitos deixem de ser apenas uma lei morta e passe a ser uma realização prática (BOBBIO, 2004).

Para tanto, é preciso que os interesses das diferentes classes existentes sejam representados de forma ativa, caso contrário, não há como perpetuar a cidadania como algo que abranja toda a sociedade (MALAGUTI et al, 1998). Em relação a isso, Porto (2001, p.



31) acredita que o “resgate da concreticidade da cidadania está na revitalização da luta de classes [...]”, o que possibilitaria o alcance de uma cidadania real.

E é nesse sentido que se compreende “[...] a existência de uma esfera de governo local [como sendo] mais permeável à atuação da sociedade civil organizada, propiciando condições para uma gestão mais democrática e participativa e voltada aos interesses sociais.” (PASTOR, 2007, p. 224)

A perspectiva assumida para essa proposta de estudo vai ao encontro do entendimento em torno do processo de gestão democrática das políticas sociais, em específico, da Política de Assistência, tendo por base o âmbito dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, também conhecidos como equipamentos.

Assim, os pressupostos que dão norte a este trabalho encontra-se respaldado na apreensão da gestão democrática da referida Política exercida no terreno dos direitos, de forma que propõe a participação da sociedade civil, profissionais engajados a Política de Assistência Social, conselheiros e usuários no sentido de propor ações de participação que esteja vinculada ao processo de elaboração e deliberação nas políticas sociais.

### 3 CONCLUSÃO

Em virtude da natureza do trabalho em tela, destaca-se aqui elementos que se considera importante a título conclusivo no que diz respeito ao proposto para este trabalho, entretanto, cabe ressaltar alguns questionamentos para serem pensados e debatidos ao longo deste seminário e, claro no decorrer da pesquisa de campo e no conseqüente levantamento teórico, o que permitirá aprofundar e melhor compreender a proposta desse estudo.

A partir do exposto, foi possível constatar que as políticas sociais são compostas por interesses divergentes, interesses tanto políticos quanto econômicos, sendo essas conquistadas pelas “classes subalternas” em contextos de conflitos e de extrema desigualdade de acesso a bens e serviços.

No que se refere à gestão local das políticas sociais, entende-se esta forma de gestão como mecanismo fundamental para que os indivíduos participem da esfera pública, o que é imprescindível para que haja o protagonismo dos sujeitos na sociedade.

Compreende-se que a participação dos indivíduos na esfera pública favorece o exercício da cidadania, além de criar a possibilidade de formar sujeitos que objetivem uma sociedade mais justa e igualitária.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao entendimento acerca do conceito de território, sendo este um rico campo de lutas e disputas ideológicas. Conhecer o espaço territorial local é fulcral para que se construa a luta pela efetivação dos direitos (que concerne à cidadania).

Entende-se também que mesmo com os avanços da Constituição Federal de 1988 e com a preconização da Política de Assistência Social enquanto direito, o advento do neoliberalismo, que atualmente, engendra num quadro de despolitização das ‘classes subalternas’, transformou as conquistas das lutas sociais em mera concessão, remetendo os direitos ao âmbito do mercado e desresponsabilização social do Estado.

Diante disso, cabe questionar: seria o modelo econômico excludente um condicionante para a criação de condições favoráveis a disseminação de políticas sociais ofertadas de formas restritas e fragmentadas não resultando numa relação de causa e efeito?

Poderia a Política de Assistência Social ser reconhecida na prática em sua condição de direito e de dever do Estado na conjuntura de controversas e de não reconhecimento na qual se insere desde sua gênese?



Portanto, torna-se primordial retomar o papel das políticas sociais como instrumento que possibilite o enfrentamento dos reflexos da questão social, visto que a assistência social, devido a uma cultura política forjada pela lógica do capital, não tem contribuído para a autonomia econômica e política dos trabalhadores pauperizados, o que consequentemente vem reiterando a condição subalternizada e precarizada desses sujeitos.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)**. Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social. Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre a cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, v.1, n.1, p. 145-165, jan./jun. 1997.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*, Brasília, julho de (2009). Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/cursoscapacitatuas/assets/o-suas\\_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social\\_berenice\\_couto2.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitatuas/assets/o-suas_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social_berenice_couto2.pdf). Acesso em: Nov. de 2014.

DAVIDOVICH, Fani. Gestão do território, um tema em questão. <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1459/1436>. Acesso em: Abr. de 2015.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um Debate. <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/213/205>. Acesso em: Maio de 2015.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Ministério do Desenvolvimento Social, UNESCO (2009) *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696/6269>. Acesso em: Nov. de 2014.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. Disponível em <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>. Acesso em: Nov. de 2014.



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

PASTOR, Márcia. **A Democratização da Gestão da Política de Assistência Social:** fragmentos de um estudo. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a10v10n2.pdf>. Acesso em: Nov. de 2014.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e (des) proteção social: uma inversão do Estado brasileiro? **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, v. 22, n. 68, p. 17- 33, nov. 2001.

SANTOS, Milton; SOUZA, M. Adélia A. SILVEIRA, Márcia Laura. **Território Globalização e Fragmentação**. Ed. Hucitec – ANPUR, São Paulo, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Disponível em <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: Nov. de 2014.