



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO (CSE)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)

Rizieri Buzzatte

O SUAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS: UM ESTUDO SOBRE A NOVA  
ARTICULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA

Florianópolis  
2019

Rizieri Buzzatte

O SUAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS: UM ESTUDO SOBRE A NOVA  
ARTICULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social.  
Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Augusto Paiva.

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Buzzatte, Rizieri

O SUAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS: UM ESTUDO SOBRE  
A NOVA ARTICULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA /  
Rizieri Buzzatte ; orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz  
Augusto de Paiva, 2011.

110 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social, Florianópolis, 2011.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Pesquisa de dissertação de mestrado  
. 3. A política de Assistência Social apresentando os  
princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência  
Social e a nova forma de organização da Proteção Social na  
realidade brasileira . 4. Apresenta um Centro de  
Referência da Assistência Social (CRAS) do Município de  
Santa Maria - RS, tratado como observatório da experiência  
de construção de uma nova dimensão da política de  
assistência social. I. Augusto de Paiva, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz  
. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Rizieri Buzzatte

O SUAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS: UM ESTUDO SOBRE A NOVA  
ARTICULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca  
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Augusto de Paiva  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliete Cibelo Cipriano Vaz  
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi  
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Mestre em Serviço Social.

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Beatriz Augusto de Paiva  
Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social

---

Prof. Dra. Beatriz Augusto de Paiva  
Orientadora

Florianópolis, 05 de setembro de 2019.

## **AGRADECIMENTOS**

Em meio ao caos, ao desvelar de novas ideias e novas concepções é que agradeço aos meus amigos, professores, colegas de mestrado e principalmente aos meus mentores de vida para com todo apoio e ensinamentos para que a elaboração e conclusão desse trabalho pudesse ser concretizado. Mestres esses, de vida. Meus pais.

Ao descobrir as dificuldades culturais, políticas, profissionais e pessoais, é que se emergem os direcionamentos para uma possível transformação naquilo que se empenha.

A certeza de que nada é permanente, nos faz perceber tudo que está aparentemente posto pode ser transformado a todo o momento, em todos os aspectos.

Trilhar novos saberes e desvelar novos fazeres é o que mantém uma conduta profissional e pessoal sempre no viés político e comprometido para com a transformação de uma sociedade mais digna e justa.

“Há todo um velho mundo ainda por destruir e todo um novo mundo a construir. Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é verdade?”

ROSA LUXEMBURGO

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo geral realizar uma investigação, de cunho exploratório, acerca do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no quesito de proteção social básica efetuadas por um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no Município de Santa Maria - RS. A pesquisa de dissertação está relacionada e é subproduto da pesquisa O SUAS em Santa Catarina: O Processo de Implantação da Proteção Social Básica em Perspectiva, desenvolvida pela equipe coordenada pela Professora Doutora Beatriz Paiva, e se propõe a oferecer novos subsídios, desta vez entre municípios de dois estados distintos, para reconhecimento das similitudes e especificidades que o SUAS comporta em cada unidade da federação, concretamente. Portanto, destaca e apresenta o processo da nova arquitetura da política de Assistência Social apresentando os princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social e a nova forma de organização da Proteção Social na realidade brasileira recuperando relevantes acontecimentos no cenário brasileiro em relação às políticas sociais. O campo empírico da pesquisa foi um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do Município de Santa Maria - RS, tratado como observatório da experiência de construção de uma nova dimensão da política de assistência social, qual seja a proteção básica. A metodologia utilizada optou pela combinação de entrevistas semiestruturadas, bem como pesquisa documental que estabelece as referências para área, seus gestores, trabalhadores e sujeitos de direitos.

Palavras-Chaves: proteção socioassistencial básica, SUAS, política social, Estado, Serviço Social e CRAS.

## **ABSTRACT**

This study aims to conduct a general investigation of the process of deployment of SUAS in the category of basic social protection made by a Reference Center for Social Assistance (CRAS) in Santa Maria, RS. The research is related and is the product of the research "The SUAS in Santa Catarina: The Process of Implementation of Basic Social Protection in Perspective", developed by the team led by Dr. Professor Beatriz Paiva, and is committed to providing new subsidies, this time between two cities of two distinct states for specific recognition of similarities and that its behavior in each country's unity. For this, the process and presents highlights of the new policy design Social presenting the principles and guidelines of the SUAS and its new form of organization of the Brazilian Social Protection in recovering important events in the Brazilian scene in relation to social policies. The empirical field of research was a Reference Center for Social Assistance (CRAS) from Santa Maria RS, treated as an observatory of the experience of building a new dimension of social assistance policy, which is the basic protection. The methodology used was through a combination of semi-structured interviews and documentary research establishing the references to the area, their managers, workers and individuals with rights.

**Key Words:** basic protection socioassistencial, SUAS, Social Policy, State, Social Work and CRAS.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BM – Banco Mundial

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CSE – Centro Socioeconômico

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB – Norma Operacional Básica

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

RS – Rio Grande do Sul SC – Santa Catarina

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 <b>OBJETIVOS</b> .....	20
<b>2. DESENVOLVIMENTO</b> .....	21
<b>2.1. POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: VEÍCULO DE CIDADANIA?</b> 22	
2.1.1. Política Social: sua matéria e legítima relação com o Estado e com a Sociedade Civil .....	24
2.1.2 A Política Pública de Assistência Social e sua nova arquitetura em termos de gestão organizacional, em voga: o SUAS .....	38
2.1.3 A Proteção socioassistencial básica como dimensão inovadora da política de assistência social	50
<b>2.2 CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS): NOVO ESPAÇO DE MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	53
2.2.1 O equipamento CRAS na “teoria”: legislação e normatização .....	54
2.2.2 A proposta do CRAS como um espaço coletivo e potencializador da participação dos sujeitos	61
<b>2.3 A PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA EM SANTA MARIA – RS NA PERSPECTIVA DOS SUJEITOS DO CRAS</b> .....	65
2.3.1 O Município de Santa Maria – RS o real cenário da proteção socioassistencial básica no município como universo da pesquisa. A política social como processo complexo e internamente contraditório .....	65
2.3.2 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Santa Maria: Os desafios ao SUAS segundo seus sujeitos: .....	71
<b>3. CONCLUSÃO</b> .....	82
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	89
APÊNDICE A – instrumentos das entrevistas.....	96
APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido TCLE.....	101
ANEXO A – Informativo CRAS .....	104

## 1. INTRODUÇÃO

A atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004 e regulamentada pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) no ano de 2005, (em processo de revisão – NOB/2011) estabelece parâmetros de organização da gestão intergovernamental desta área da seguridade social e, mais ainda, incorpora inéditas recomendações para dinamização da oferta e para a formulação de novos conteúdos políticos para a garantia do direito socioassistencial.

Sabe-se, contudo, que a linha histórica pela qual a política de Assistência Social percorre é dinâmica e marcada por constantes entraves. Isso porque carrega vestígios de um passado em que as ações nessa área reproduziam versões caritativas, clientelistas e não poucas vezes assistencialistas. Todavia, a promulgação da Constituição de 1988 pode ser reconhecida como um marco primordial para transformá-la, finalmente, em política pública e de responsabilidade do Estado.

O primeiro passo nesse sentido ocorre com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sob o nº 8.742, em 1993, ou seja, somente cinco anos após a Constituição, o que demonstra desde o início o descaso com a área. Esta conquista representa, portanto, um meio concreto de afirmar a Assistência Social como direito integrante do tripé da Seguridade Social brasileira, especialmente porque a lei, dentre os seus objetivos estabelece que, no campo dos direitos, a assistência social visa assegurar as necessidades básicas da população, por meio de benefícios e serviços não-contributivos.

A instituição da LOAS representa, portanto, uma aquisição relevante no âmbito das lutas pela democracia travadas nesse período, contudo, sua regulamentação na forma de Lei não é elemento suficiente para reverter de maneira significativa a realidade presente atrelada a seu legado histórico, menos ainda diante da conjuntura política da época. Ao contrário, a LOAS passará por uma longa jornada até ser reconhecida e assumida como política pública e como prioridade da responsabilidade governamental. Por esta razão não seria um erro afirmar que este processo está em curso, portanto.

Somente após cinco anos da regulamentação da LOAS foi então aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, em 1998, e “ainda assim

apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária” (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 37). Diante da conjuntura deste período, percebe-se nitidamente que os direitos sociais, de forma gradativa, vinham sendo afirmados em Lei, mas rumavam na contramarcha das decisões políticas e econômicas, principalmente. Em pauta, estava a submissão ao projeto neoliberal por parte dos setores dominantes e do Estado, com o compromisso explícito de sua redução na área social: um movimento oposto – e por que não ofensivo – a todos os preceitos alicerçados no campo da proteção social brasileira. Resultando um significativo e expressivo aumento da pauperização, vulnerabilização e despolitização como reflexo da redução da responsabilidade do Estado frente aos seus cidadãos indo na contramão dos direitos sociais e de cidadania.

Em meio ao contexto diverso ao que havia se delineado nos anos anteriores, diferentes setores envolvidos na esfera da política socioassistencial reúnem-se no ano de 2003 para a IV Conferência Nacional de Assistência Social, na qual é deliberada como prioridade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – *requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública* (PNAS, 2004). Dessa forma, o SUAS caracteriza-se por ser 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 (PNAS, 2004).

A criação de um Sistema Único incorporou a necessidade de formulação de uma nova política nacional, desembocando na aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, bem como da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Além de materializar a política socioassistencial na direção do SUAS, adicionando conceitos e bases para a organização do novo sistema que surge, a PNAS apoia-se no pacto federativo, no qual os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) necessitam de atribuições e competências bem definidas no sentido de efetivar a nova proposta.

A PNAS/2004 estabelece como base para a gestão do SUAS os diretrizes e princípios: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização tendo novas bases entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, política de recursos humanos, além da informação, monitoramento e avaliação.

A partir da lógica da territorialização, o SUAS estabelece os Centros de Referência da Assistência – CRAS, caracterizados como unidades públicas de assistência social e inseridos em locais de maior vulnerabilidade social nos municípios, surgindo com o propósito de articular os serviços e benefícios desse sistema, aproximando os usuários da referida política, realizando um novo arranjo de se trabalhar e perceber a assistência social.

Para que os objetivos desta pesquisa fossem alcançados, fez-se necessário analisar a implantação do SUAS em consonância com os pressupostos definidos e disciplinados pela NOB/SUAS. Dessa forma, pretendeu-se avaliar como se deu a implantação da Proteção Social Básica em Santa Maria, priorizando o CRAS e seus serviços desenvolvidos. Vale apontar alguns elementos presentes nas referidas legislações e que subsidiam o processo dessa implantação, servindo de suporte para a pesquisa, no sentido de avaliar de que forma tais resoluções aparecem na realidade específica do município.

Em um primeiro momento da pesquisa, realizou-se um levantamento da bibliografia especializada, tendo como referência os principais autores que abordam a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Concomitantemente à leitura do conteúdo teórico, organizaram-se os documentos que respaldam o novo modelo de gestão e outros documentos pertinentes à área política de Assistência social.

O campo empírico da pesquisa foi um dos três CRAS do Município de Santa Maria – RS, vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social e cidadania (SMASC), do mesmo Município. A aplicação deste instrumento deu-se com uma amostra de trabalhadores de um CRAS (escolhido de forma aleatória) no Município de Santa Maria RS; técnicos (um assistente social e um psicólogo), um coordenador do CRAS e três usuários do serviço. Totalizando assim, seis sujeitos. Conforme os objetivos da pesquisa um roteiro específico fora utilizado de acordo com a categoria de entrevistados (profissionais/usuários) com o intuito de orientar o diálogo na perspectiva dos objetivos do estudo. Assim, com as entrevistas e o diálogo entre os sujeitos, pretendeu-se indagar, a partir da concepção e contribuição de cada um, a respeito do processo de implantação do SUAS no quesito proteção básica no Município de Santa Maria.

A ênfase da pesquisa foi baseada no estudo bibliográfico e na coleta de informações, utilizando-se da combinação de entrevistas semi-estruturadas (através de roteiro previamente formulado com perguntas abertas) e a observação da análise dos dados.

Entendeu-se a necessidade da seleção dos atores entrevistados devido à importância que cada um destes tem nos processos de implantação das ações propostas, bem como a participação dos usuários por serem os protagonistas beneficiários dos serviços socioassistenciais e equipamentos públicos do SUAS. Os usuários, à medida que se concebem como agentes de transformação de sua própria história de vida, são atores fundamentais para qualquer política social. Estes integram a categoria de cidadãos portadores de direitos e que devem ser incorporados como agentes de transformação e não meros beneficiários de programas e serviços socioassistenciais.

A respeito de como se procedeu à pesquisa de campo, no momento do agendamento das entrevistas, assim como antes de seu início, tendo por meta obter informações precisas e sinceras, os entrevistados foram esclarecidos quanto aos objetivos da pesquisa, a importância de sua participação, sigilo de sua identidade e disponibilidade para esclarecimento de dúvidas que porventura surgissem, através do instrumento Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Vale ressaltar que a técnica da entrevista se coloca como um meio de obtenção dos “informes contidos na fala dos atores sociais”, como mencionado não significa dizer que se trata de uma conversa despreziosa. Pois requer o preparo teórico e ético do pesquisador, a fim de que este possua um olhar ampliado da realidade e aberto à (re)construção do conhecimento. Já, em relação ao instrumento de coleta de dados escolhido – formulário de entrevista semiestruturado, este combinou perguntas fechadas (estruturadas) e abertas, permitindo ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador (MINAYO, 1994, p. 108). Na intencionalidade de possibilitar maior coerência ao processo e mediante autorização expressa dos participantes da pesquisa, adotou-se o recurso de gravação das falas desencadeadas nas entrevistas. A coleta de dados foi seguida de transcrição das entrevistas, análise e elaboração do relatório (dissertação).

Cabe lembrar que a devolutiva da pesquisa será realizada por meio da entrega final deste trabalho à coordenadora dos serviços que disponibilizará o trabalho a todos aqueles que participaram e também a toda comunidade que tiver interesse de conhecer e refletir sobre essa temática.

Contudo, a análise e avaliação desse estudo, referem-se ao nível da Proteção Social Básica no que diz respeito ao serviço CRAS – Santa Maria, na condição de subproduto do projeto de pesquisa “O SUAS em Santa Catarina: O Processo de Implantação da Proteção Social Básica em Perspectiva”<sup>1</sup>. Tomando os mesmos instrumentais metodológicos, pretendeu-se ademais, contribuir para a produção de debates, ampliando estes conteúdos para municípios de dois estados distintos, buscando as similitudes e particularidades que o SUAS comporta em cada unidade da federação, concretamente.

A aprovação da PNAS/2004, ao mesmo tempo em que registrou e sancionou os novos termos do sistema nacional, inaugurou um complexo e delicado processo de acordo política, de elaboração de medidas legislativas em todos os níveis de gestão, de reorganização dos fluxos de financiamento e de atendimento dos serviços, bem como da organização da estrutura político-institucional e seus recursos humanos. Este novo ordenamento da gestão da Política de Assistência Social estabelece as atividades do Estado em cada uma das esferas governamentais, de modo que a necessária assimilação e incorporação de seus conceitos fundamentais ainda requerem mais formulações, especialmente quanto:

(1) à articulação do sistema descentralizado e participativo; (2) à composição do comando único; (3) à intersectorialidade com as demais políticas públicas; (4) ao fortalecimento da rede socioassistencial; (5) à territorialização das ações (6) à organização e preparação dos recursos humanos; (7) à estruturação do monitoramento e avaliação contínuas; (8) aos termos do financiamento e cofinanciamento; (9) ao fortalecimento do controle social democrático; (10) à matricialização da participação popular e do protagonismo de seus usuários.

---

<sup>1</sup> Este projeto é financiado pelo Edital 36/2010 do CNPq/MDS e tem sua conclusão prevista para janeiro de 2012. Integram alunos de graduação (5) e de pós-graduação (3), professores (5) e pesquisadores do CNPq (2). Estão vinculados ao Grupo de pesquisa trabalho e políticas sociais na América Latina junto ao Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA/UFSC. Foi aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos – CEP/UFSC.

A Política de Assistência Social prevê o acesso universal a direitos sociais, constituindo-se em uma política que almeja colocar-se como capaz de oferecer “suporte” para o acesso às demais políticas. Para que ocorra essa universalização, faz-se necessário uma estreita articulação com as demais Políticas Públicas, além de apropriação e a integração dos trabalhadores no campo conceitual e operacional das políticas. Ressaltando a Política de Assistência Social, como responsável no atendimento de populações vulneráveis, sendo a política de assistência social a política balizadora de serviços assistenciais e de proteção à população alvo dos CRAS e CREAS.

Os exercícios e as estratégias da proteção social são referenciados por inflexões que respondem pela recomposição do processo de acumulação do capital em âmbito macroeconômico, incidindo diretamente na reestruturação dos processos de produção de valor e na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento da intervenção estatal, construindo novas estratégias de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado. Portanto, foi forçoso redefinir a seguridade social para amoldar-se às novas necessidades do capital.

Não obstante, essas demandas que são conduzidas de maneira contraditória e reprodutora de desigualdades social devem propugnar outra cultura de proteção social, que traduzam democraticamente as necessidades das majorias, contrapondo-se ao desenvolvimento das estratégias constitutivas da hegemonia da classe dominante. Trata-se evidentemente de edificar formas precárias ou *flexíveis* de trabalho, amparadas na negação da intervenção social do Estado e na prioridade de afirmação da regulação do mercado, com iniciativas individuais e no envolvimento da sociedade civil assumindo-se como corresponsáveis por políticas sociais.

Para romper com este poder de dirigente exercitado pela classe dominante, segundo o pensamento gramsciano, é preciso realizar uma verdadeira reforma social capaz de transformar o seu projeto de classe num projeto de todas as classes. Por isso, justifica-se a negação das possibilidades de construir uma alternativa humanizadora no âmbito do projeto societário capitalista, abrindo-se a necessidade histórica de um projeto “para além do capital”, subtraindo referências teóricas e históricas funcionais ao capital no âmbito da política e da economia, que condizem

com a formulação de mecanismos que cuidem de construir práticas, visões de mundo e valores necessários à conformação de outra cultura, formadora da sociabilidade requerida pelo capitalismo do século XXI.

A literatura no campo das conquistas por direitos sociais e da construção da PNAS nos mostra que aos passos de avanço da assistência social como política, também ocorreram várias interrupções e atravancos que foram interpostas pelos governos da União, dos Estados e dos Municípios, tais como a primeira tentativa de sancionar a Lei Orgânica da Assistência Social ao esbarrar na decisão do então Presidente da República Fernando Collor que a vetou integralmente. Na segunda tentativa, em 7 de dezembro de 1993, foi finalmente sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social dando à assistência social um caráter político com normas e princípios sólidos, tendo início um grande esforço para a sua implementação (CNAS, 2001).

Mas, naquela oportunidade, a Lei Orgânica de Assistência Social inaugura novas possibilidades para a assistência social brasileira devido a seu reconhecimento como Política Pública, no que se propõe uma ruptura com a longa tradição cultural e política de até então. Ponderando sobre os níveis de desigualdade que tem crescido e os problemas que o Brasil tem acumulado nessas últimas décadas, a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) acentua sua atenção e diretrizes no atendimento aos cidadãos que se encontram em situação mais acentuada de vulnerabilidade e pobreza. Deixa claro em seu artigo primeiro que a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado e que se trata de uma política de seguridade social não contributiva e que, portanto, deve prover os chamados *mínimos sociais* através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993). Desse modo, começa uma mudança da relação do Estado com a sociedade.

Tendo como ensejo, a contextualização acima, que a partir do estudo da constituição histórica da construção e efetivação da PNAS, os elementos aqui expostos adquirem força e relevância no encaminhamento de investigações em realidades específicas que, embora particulares, permitem a visualização das interferências desse processo na gestão e execução atual das políticas sociais. São grandes e importantes os esforços empreendidos, nesse sentido, em níveis

nacional, estadual e municipal, tendo em vista a conformação desse novo direcionamento e a efetivação da política de assistência social no âmbito do SUAS. Logo, o objeto da pesquisa centra-se no campo das políticas sociais em particular a política de assistência social no âmbito da proteção básica levando em consideração a implantação e materialização dos serviços socioassistenciais de proteção social básica através do novo equipamento público (CRAS) e sua forma de relação entre Estado e sociedade civil numa realidade e particularidade específica no Município de Santa Maria – RS.

Portanto, a justificativa do tema escolhido deste trabalho toma forma através da inquietação e percepção da importância pela pesquisadora e projeto correlacionado na instituição de ensino vinculada (UFSC) para refletir e instigar sobre os processos de implantação da política de assistência social, sua nova arquitetura em termos de gestão organizacional, tendo em vista a relevância dos serviços socioassistenciais para a população demandante como sujeitos de direitos e cidadania historicamente construída na Constituição Federal do país.

Além disso, inquire objetivamente sobre qual base se está configurando a construção do Sistema Único da Assistência Social no Município de Santa Maria – RS, levando em conta sua centralidade na nova institucionalidade dentre os serviços de proteção socioassistencial básica proposto na PNAS.

Em hipótese, o SUAS pode e deve se inscrever no esforço de viabilização do novo projeto de consolidação de direitos sociais para toda a população e, por extensão, para o desenvolvimento nacional, enfatizando-se que não se pode pleitear a universalização dos direitos à seguridade social e da proteção social pública sem a composição correta e suficiente da política pública de assistência social, em nível nacional.

A pesquisa que aqui se apresenta teve como um dos objetivos apresentar e refletir sobre esse processo de implantação tornando-se oportuno por se tratar de um momento histórico na área da assistência social, que busca romper com padrões tradicionais de subalternidade que ainda subsistem nesse campo de atenção às necessidades sociais dos segmentos populares. Nesse contexto, tal estudo para dissertação de mestrado pretende contribuir para identificar as contradições e potencialidades da PNAS, além de ilustrar e enriquecer os estudos realizados com a pesquisa *O SUAS em Santa Catarina: O Processo de Implantação da Proteção*

*Social Básica em Perspectiva*, coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto Paiva tendo como escopo a análise do processo de implementação da proteção social básica no âmbito do SUAS, no Estado de Santa Catarina.

O instrumento de coleta de dados consistiu em formulário de entrevista semiestruturada que combina perguntas fechadas (estruturadas) e abertas, permitindo ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador (MINAYO, 1994, p.108).

No que se refere à entrevista, este é um dos procedimentos mais empregado no trabalho de campo, sendo um meio de obtenção dos “informes contidos na fala dos atores sociais” em meio a realidade vivida pelos atores entrevistados.

No tocante ao seu conteúdo, este trabalho é apresentado em três subseções, a primeira intitulada como Política Social e Política Pública de Assistência Social: Veículo de Cidadania? Destacando a Política Social: sua matéria e legítima relação com o Estado e com a Sociedade Civil, depois trata da Política Pública de Assistência Social e sua nova arquitetura em termos de gestão organizacional, em voga: o SUAS e a proteção socioassistencial básica como dimensão inovadora da política de assistência social. Como estas questões estarão interligadas farão referência para se pensar se a atual proposta de proteção social se ao ser implantada realmente torna-se um veículo de cidadania.

A segunda subseção discorre sobre os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): Novo Espaço de Materialização da Política Nacional de Assistência Social. Aborda o equipamento CRAS na “teoria”: normatização e legislação e também a proposta do CRAS como um espaço coletivo e potencializador da participação dos sujeitos. Onde se pode aferir como inovação na proteção social, espaço para efetivação e potencialização de uma nova cultura de assistência social, sendo este – se bem apreendido pelos seus atores – um veículo de cidadania e materializador da PNAS.

A última, mas não menos importante seção, intitulada como a proteção socioassistencial básica em Santa Maria – RS na perspectiva dos sujeitos do CRAS. Apresentando o processo o Município de Santa Maria – RS e o real cenário da proteção socioassistencial básica no município como universo da pesquisa. A política social como processo complexo e internamente contraditório. O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Santa Maria: Os desafios

ao SUAS segundo seus sujeitos. Exibindo nessa subseção, os dados empíricos coletados junto aos sujeitos/atores vinculados a um determinado CRAS neste município, explicitando no âmbito das políticas sociais, fatores relevantes do processo de implantação desse novo equipamento público. Ainda, traz à cena da pesquisa, algumas considerações sobre os atuais desafios e propostas para a materialização da PNAS por meio desse novo, importante e desafiador equipamento visto como um veículo de cidadania.

As análises realizadas indicam que os preceitos que dão materialidade a conjuntura e ao contexto histórico de nossa sociedade (cultura assistencial, despolitizada e despolitizante, subalternizante, desresponsabilização do Estado frente ao social, precarização das formas de trabalho, correlação de forças e poderes, entre outras) continuam incidindo na implantação e desenvolvimento das políticas sociais, inclusive a política de assistência social, mediante uma lógica complexa e desafiadora.

Convém salientar que este trabalho, como processo de construção do conhecimento, é algo inacabado e seu objeto encontra-se em constante transformação, não ousando exaurir o debate, mas apresentar e refletir como se dá um processo de implantação de uma política em meio ao contexto político e cultural vigente, possuindo assim salutar importância acerca das políticas sociais, como também, pode subsidiar atores envolvidos nesse processo a respeito da realidade do Município de Santa Maria.

Sua importância reside ainda na contribuição da investigação ao Serviço Social, cuja atuação está diretamente associada à formulação e implementação da política social, à ampliação da esfera pública e ao fortalecimento dos espaços de participação e de controle social, com vistas à construção de um projeto societário em que predominem, novos desenhos, novos avanços e constantes desafios a se garantir os direitos sociais e mudar uma cultura historicamente enraizada no clientelismo, na subalternização, submissão e despolitização.

## **1.1 OBJETIVOS**

Sendo tal, uma desafiadora e potente política, faz-se necessário desvelar suas particularidades no tocante da sua efetiva ação. Assim, é nesse espaço, novo, importante e cheio de desafios que a pesquisa para esta dissertação se desenvolveu, visando apresentar os termos e a realidade do processo de implantação da proteção socioassistencial básica, no âmbito dos serviços socioassistenciais em um CRAS, na realidade do Município de Santa Maria - RS, no qual resido e trabalho como assistente social.

### **1.1.2 objetivo geral**

Este trabalho traz como objetivo geral, realizar uma investigação, de cunho exploratório, acerca do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no quesito de proteção social básica efetuada por um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no Município de Santa Maria - RS. Essa pesquisa de dissertação está relacionada e é subproduto da pesquisa O SUAS em Santa Catarina: O Processo de Implantação da Proteção Social Básica em Perspectiva, desenvolvida pela equipe coordenada pela Professora Doutora Beatriz Paiva, e se propõe a oferecer novos subsídios, desta vez entre municípios de dois estados distintos, para reconhecimento das similitudes e especificidades que o SUAS comporta em cada unidade da federação, concretamente.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

Traz como seus objetivos específicos, resgatar a trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil e a atual proposta através da gestão do Sistema Único de Assistência Social; Conhecer os serviços do CRAS identificando sua compatibilidade com a nova configuração da Proteção Básica e revelar a percepção dos trabalhadores e dos Usuários entrevistados sobre os serviços realizados pelos CRAS no que refere a proteção básica.

## 2. DESENVOLVIMENTO

A política de assistência social, a partir de sua trajetória e dos atores envolvidos, nesse sistema comandado pelo ideário neoliberal, percebe-se que sua efetivação significa o primeiro passo essencial para o acesso aos serviços socioassistenciais de direitos especialmente para os grupos que enfrentam situações mais severas de vulnerabilidade e risco social. Porém, há de se destacar, quanto ao acesso aos direitos sociais e alcance da cidadania, a política de assistência social encontra-se, muitas vezes, organizada com poucos recursos financeiros e humanos, perseverando seu formato insuficiente e residual.

Por essa razão que a assistência social, através do SUAS, ao prover a proteção social, deve fazê-lo de forma a atender não somente as carências emergenciais dos indivíduos, mas também extrapolar a singularidade e garantir o cumprimento de seus direitos, como cidadãos, revelando, assim, seu potencial emancipatório, se houver algum. Considerar a assistência social, nesta perspectiva, implica concebê-la como parte do movimento mais amplo de luta pela afirmação e expansão dos direitos sociais das classes trabalhadoras, com todas as contradições que seu estatuto comporta.

Salvo as dificuldades intrínsecas na área social do país, principalmente na execução e operacionalização pontual, a Constituição Federal, como instrumento jurídico maior, e a LOAS, como matriz legislativa do direito à assistência social, traz sinais evidentes de conquistas significativas nesta matéria. O caráter legal dado à assistência social sem o estigma de serviços prestados como favores a quem deste demandava foi um avanço expressivo na dinâmica atual. Este aspecto evidencia que a consideração legal do comprometimento da assistência social com o estatuto da cidadania obriga que a assistência social se modifique, pois, somente será um direito social de fato à medida que extrapolar os limites de sua ação convencional.

A LOAS e seu novo desenho organizacional com diretrizes e princípios propõem a introdução de mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, transformando e dando possibilidades através desta de um novo cenário com novos atores, novas estratégias e práticas, além de novas relações com a sociedade.

Contudo, instituída em lei, a assistência social assim como está colocada e regulamentada, requer um longo caminho de aperfeiçoamento e aprimoramento, pois é fato notório que, historicamente no Brasil, o reconhecimento legal de um direito pela legislação não tem sido o motor propulsor suficiente para torná-lo um direito legítimo e prontamente aplicável no dia-a-dia do cidadão, isto fica evidente na concepção de Boschetti (2003), defendida em relatório de pesquisa a respeito dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social e extraída de sua obra acerca da Assistência Social no Brasil:

As inovações legais estabelecidas na Constituição e na LOAS, por si sós, são incapazes de transformar automática e rapidamente as práticas seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo e no prebendalismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, assimiladas, incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação, execução, controle e avaliação em todos os níveis da Federação, pois as novas diretrizes para organização e gestão da assistência social seguem o princípio federativo na organização do Estado brasileiro, estabelecido na Carta Magna (BOSCHETTI, 2003, p. 119).

Um fenômeno que vem ao encontro dessa concepção refere-se à questão dos mínimos sociais expostos na definição da assistência social, constatando-se o quanto, diante do atual contexto neoliberal, a provisão dos mínimos sociais torna-se restrita, seletiva e residual, conforme a sua própria nomenclatura.

Fato veementemente criticado na voz de Sposati (1997, 2000), haja vista que a autora afirma que o formal precede o real, a igualdade formal não encontra contrapartida na igualdade real e, vai mais além, quando menciona que discutir seguridade social, mínimos sociais e direitos sociais está se tornando quase uma crença de poucos, até porque a pobreza e a miséria não se resolvem com um conjunto de benefícios.

## **21. POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: VEÍCULO DE CIDADANIA?**

Deve-se lembrar de que o tema da política social sempre foi atravessado por fortes tensões políticas, visto que se trata de políticas públicas e sociais que incidem na questão distributiva e lidam não só com as desigualdades como também com as múltiplas expressões da questão social que se encontram exponenciadas com a crise do capitalismo, e resultam da luta de classes.

A sociedade brasileira em sua particularidade possui características que abrangem um universo político-cultural permeado por determinações econômicas as quais, em muitos casos, restringem os direitos de cidadania. A restrição desses direitos tem na raiz da cultura política seus principais elementos, tais como: o patrimonialismo, o clientelismo, o paternalismo, o autoritarismo e o elitismo. Por essa razão, dada a reprodução das relações de poder, de dominação mediada por conflitos e lutas sociais é que a política social, especificamente a constitutiva da sociedade brasileira, reflete entraves a uma transformação social profunda e a uma real democratização do país, repercutindo nas relações entre Estado e Sociedade Civil rumo à efetivação de direitos e cidadania.

O rumo histórico dos direitos civis, políticos e sociais que compõe o arcabouço da cidadania na particularidade histórica brasileira deu-se somente após a Constituição Federal de 1988, com o sufrágio universal e a reivindicação da classe trabalhadora, após um processo de luta e mobilização social desencadeado a partir do final da década de 70 na luta contra o regime militar. Naquele momento, nos meados da década de 80, presenciou-se modificações conjunturais que favoreceram a elaboração de uma nova constituição cidadã para o Brasil com caráter democrático e incorporação de direitos sociais<sup>2</sup>.

Data recente como direito próxima a uma longa história de criação marcada por um grande e atenuado paternalismo, clientelismo e populismo. Entretanto, embora recentes e tardios, os direitos políticos revelam um avanço e também um impasse. Segundo Coutinho (2000), “o problema consiste em superar a contradição existente entre, por um lado, a socialização da participação política e, por outro, a apropriação não social dos mecanismos de governo da sociedade”.

Convém ressaltar que a temática da política social sempre conviveu em meio a tensões políticas, pois, as políticas públicas e sociais incidem na questão distributiva, lidam com as desigualdades e com múltiplas expressões da questão social. Ainda, são estas que resultam da luta de classes, expressões que se encontram em voga nesse tempo de crise do capitalismo e com fortes impactos sobre a vida dos cidadãos sujeitos de direitos.

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima da riqueza material e espiritual criada pela coletividade e que deve ser definido, sobretudo historicamente, como resultado das lutas sociais. (COUTINHO, 1997: 2000).

Essa situação acaba por redimensionar a política social, aqui especificamente a da assistência social como política de seguridade, imprimindo na maioria das vezes uma dinâmica focalista e assistencialista, diferente do que tem sido defendido no âmbito da sociedade e das políticas públicas e também do projeto ético-político do Serviço Social como profissão que atua direta e indiretamente nas questões políticas, civis e sociais da sociedade e nas políticas sociais.

Assim, torna-se relevante para a efetivação de direitos de cidadania através de um redesenho de um Sistema de política pública acenar, mesmo que brevemente, as categorias de relação Política Social/Estado e Sociedade Civil para uma posterior análise e discussão sobre o processo de implantação de uma política social especialmente a da assistência social, no âmbito da proteção social<sup>3</sup>, sendo este um campo de direitos, de universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

### **2.1.1. Política Social: sua matéria e legítima relação com o Estado e com a Sociedade Civil**

Parte-se do pressuposto de que o tema das políticas sociais está diretamente ligado às relações entre o processo de acumulação capitalista, o Estado, a sociedade civil e suas expressões dão-se em determinadas conjunturas históricas. Remetendo, portanto, a uma concisa análise das forças em presença, ao confronto de interesses e projetos que apresentam-se na arena política e nas lutas sociais. Com relação a essa situação, Faleiros (2010, p. 11), pontua que o espaço político público é "estruturado pela acumulação capitalista", mas "é também estruturante de políticas na regulação das forças/projetos em presença".

Se o capitalismo monopolista, na sua emergência, tomou as políticas sociais como forma de administração das expressões da questão social e de legitimação do Estado burguês, ao incorporar os interesses e demandas da classe trabalhadora, proporcionou também, a partir do tensionamento das camadas subalternas, a construção de espaços de luta e de contraposição de projetos societários. Se, de um lado, a política social é funcional às exigências da ordem monopólica para o controle e a preservação da força de trabalho, de outro, representa um campo de mediações

---

<sup>3</sup> Para Jaccoud, 2009, a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas para a provisão de serviços e benefícios sociais que visam a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais.

para o fortalecimento das lutas gerais dos trabalhadores, pelos conflitos dela decorrentes em toda a escala societária (NETTO, 1996).

Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 91), a primeira grande crise do capital, acirrada com os efeitos da Segunda Guerra Mundial, levou ao reconhecimento da necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Tal reconhecimento marcou uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais nos países capitalistas da Europa Ocidental, conduzindo à ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas, por meio do estabelecimento de políticas keynesianas<sup>4</sup> com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; da instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e de um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho – que foi chamado de “consenso do pós-guerra” (MISHRA, 1995).

A experiência de construção de um Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*,<sup>5</sup> em alguns países da Europa Ocidental teve seu marco no Plano Beveridge (1942), incorporando a teoria keynesiana de redistribuição de renda e a reforma previdenciária na Inglaterra. No pós-guerra, o Estado é utilizado como um instrumento de intervenção com o objetivo de retomar o crescimento. Durante a crise de hegemonia norte-americana de 1945 a 1973, foi necessário combinar crescimento econômico com o atendimento às demandas sociais.

A defesa de Keynes por um Estado intervencionista foi a expressão intelectual vigente frente à crise do capital, associada às mudanças intensas no mundo da produção, por meio do fordismo<sup>6</sup>, configurando-se na base material para a expansão dos direitos sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 83).

---

4 Expressão utilizada para referir-se à John Maynard Keynes (1983). Para Keynes, caberia ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia. Ainda, a expressão Keynesiana pode ser utilizada para caracterizar os processos de reorganização do processo de trabalho em busca de super-lucros no processo de acumulação de capital e tentativas de recuperação das crises engendradas pelo próprio sistema a partir do século XIX.

5 Implementado nos países desenvolvidos, o chamado *Welfare State* propôs uma política de pleno emprego e o gerenciamento das demandas da periferia pelo Estado com a finalidade de viabilizar o progresso, conter os períodos de depressão e estabelecer o equilíbrio econômico. É um fenômeno do século XX, característico dos países capitalistas desenvolvidos, institucionalizado no pós-guerra, visto conjunto articulado de proteção social. Ver textos e pesquisas sobre o tema com Marta Arretche.

6 O termo fordismo é utilizado para caracterizar a fase da produção em massa para o consumo em massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores em torno dos ganhos de produtividade do trabalho.

A partir dos anos 70, com a crise do capital no cenário mundial, a relação Estado/Sociedade/Políticas Sociais sofreu considerável mudança, marcando profundamente as décadas posteriores, recaindo sobre as esferas: social, econômica, política e cultural.

Na esfera econômica, o capital monopolista, atingido principalmente pela redução das taxas de crescimento econômico, elevação das taxas de desemprego e aumento das taxas de inflação provocados pelo esgotamento do padrão fordista-keynesiano, rearticulou-se para enfrentar a nova crise através de estratégias voltadas à retomada do processo de acumulação, tendo como centro a reestruturação produtiva e a consequente reorganização do mundo do trabalho com redução de direitos sociais e trabalhistas.

Na esfera política, a crise atingiu inicialmente as bases do *Welfare State* nos países de capitalismo central, questionando as coberturas sociais públicas e, posteriormente, os Estados periféricos, impondo a necessidade de novos ajustes estruturais e “reformas” centradas em sua redução e na divisão de suas funções com o mercado e a sociedade civil, atrelando-se aos condicionantes da nova fase de acumulação e mundialização do capital (CHESNAIS, 1996).

Ao lado dessa imposta “necessidade” de desregulamentação do Estado, acentuou-se a valorização da sociedade civil e de suas iniciativas autônomas, sendo tomada como coadjuvante do Estado e desqualificada como espaço de lutas e projetos de classes distintos. Decorre também dessa perspectiva a formação de uma cultura política antiestado, desqualificadora do público e fundamentalmente privatista, alterando de forma significativa as relações entre Estado e sociedade civil e, assim, as políticas sociais, que foram tensionadas à redução de seu campo de atuação, à focalização em detrimento da universalização propagada no âmbito do *Welfare State*, mediante uma condição diversa imposta frente à nova dinâmica de alocação do fundo público (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Foi a partir de críticas ao *Welfare State*, ao keynesianismo e ao Plano Beveridge<sup>7</sup>, considerados os responsáveis pela “deformação do curso normal da

---

<sup>7</sup> Termo usado para referenciar-se a William Henry Beveridge (1879-1963) que dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Resultando no chamado Plano Beveridge (1942) que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (Sandroni, 1992; Boschetti, 2000).

acumulação e do livre mercado”, que surge e solidifica-se o ideário neoliberal buscando sustentabilidade para sua incorporação nos países capitalistas. Com inserção de forma, diferenciada em cada país, o neoliberalismo pode ser identificado como um conjunto de regras e práticas de governos que geram reforma do Estado e de políticas públicas incorporadas, a partir de prioridades, segundo as necessidades do livre mercado. Apresenta uma filosofia econômica que tem perspectiva de livre mercado, onde o Estado deve intervir apenas para garantir o contrato e o direito à propriedade através do arcabouço legal.

Diante de fases cíclicas do capitalismo, ocorre nos anos 1970, um novo processo de ampliação e integração das economias nacionais ao mercado mundial por iniciativa de algumas nações de capitalismo avançado, gerando o que foi chamado de globalização e retomada do livre-câmbio como escala para a desvalorização do trabalho. Cabe salientar que o sistema capitalista baseado na contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida é entremeado por crises que são inerentes ao seu próprio desenvolvimento.

Num esforço para propiciar novas formas de “estender o mercado”, com ênfase na competitividade, na abertura do comércio mundial sob a hegemonia e a pressão do modelo norte-americano, as críticas ao *Welfare State* e ao keynesianismo ganham adeptos e revelam um campo fértil para o neoliberalismo se estabelecer a partir dos anos 80, contribuindo também, para a expansão e o fortalecimento desse projeto neoliberal nas suas dimensões econômico, social, cultural e político, afetando o mundo do trabalho em várias dimensões.

Inicia-se uma reengenharia no mundo do trabalho, com a flexibilização que produzem mudanças no contrato de trabalho por meio da alta rotatividade do trabalhador, contratado por tempo parcial de trabalho, temporariamente e terceirizado (ANTUNES, 1999).

Há nesse contexto, uma substituição do padrão produtivo fordista pelo toyotismo, modelo japonês com normas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas.

Para Antunes 1999, o toyotismo expressa-se pela forma particular do capitalismo monopolista do Japão nos anos 70, cujas características básicas são: a

---

produção vinculada à demanda, sendo realizada de forma variada e heterogênea; o trabalhador com multifunções capaz de operar várias máquinas para um melhor aproveitamento do tempo de produção que funciona segundo o sistema de placas ou senhas de comando para a reposição de peças e estoque que devem ser mínimos. Este modo de produção propicia à classe trabalhadora uma fragmentação, heterogeneidade e complexificação através do trabalhador polivalente e multifuncional, com flexibilização do trabalho.

Logo, como consequência, leva ao crescimento do desemprego e da informalidade da mão-de-obra em nível mundial e, ainda, a prevalência do capital sobre a força humana de trabalho gerando um agravamento da questão social<sup>8</sup>, trazendo como resultado um quadro de crescimento da pobreza e da desigualdade que se refletem em demandas para as políticas sociais.

As políticas sociais, de modo geral, têm como marco o processo de desenvolvimento do sistema capitalista, os conflitos e as contradições entre as classes sociais. Estas estão relacionadas intrinsecamente ao papel político que desempenha a classe trabalhadora na luta por legislações sociais e trabalhistas. A respeito disso, assinalam que:

Os diversos serviços sociais previstos em políticas sociais específicas são a expressão de conquista da classe trabalhadora em sua luta por melhores condições de trabalho e de vida, que são consubstanciadas e ratificadas através de legislação social e trabalhista (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 92).

Ainda com base em Iamamoto e Carvalho (1982), instaura-se uma relação entre a expansão dos serviços sociais no século XX e o desenvolvimento e apropriação da noção de cidadania<sup>9</sup> e direitos sociais. De acordo com Coutinho, “os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza

<sup>8</sup> A categoria “questão social” entendida neste trabalho, parte da definição de diversos autores marxistas que a definem, historicamente, como expressão da contradição capital x trabalho, o antagonismo entre classes sociais, e entre elas e o Estado, considerando as suas novas manifestações na sociedade capitalista devido ao processo de mudança na produção e reprodução das relações sociais na conjuntura recente. Ainda, cabe salientar que a categoria “questão social” vem sendo debatida por vários autores. Alguns sinalizam para a existência de uma nova questão social e outros a compreendem historicamente, a partir de um processo dialético de continuidade e renovação.

<sup>9</sup> A definição de cidadania não é tão simples, principalmente no sistema capitalista brasileiro com suas particularidades e inserção subordinada à economia mundial. Para maior compreensão sobre essa categoria, Haroldo Abreu no livro *Para Além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno* (2008) traz importantes reflexões sobre essa complexa e densa questão.

material e espiritual criada pela coletividade, que deve ser definido, sobretudo historicamente, como resultado das lutas sociais” (COUTINHO, 1997, p. 155).

Para Haroldo Abreu (2008), apresenta uma crítica teórica acerca da cidadania, articulada concretamente ao processo de produção do capital, resgatando a teoria social de Marx e recuperando a premissa de que o estatuto jurídico e status de igualdade dos cidadãos constituem, fundamentalmente, uma forma de escamotear as desigualdades postas pela apropriação privada dos meios de produção.

Sobre a problematização do conceito de cidadania, um ponto central é o resgate dos processos históricos que fundamentam suas ações. Abreu (2008) demonstra como as condições postas a partir do movimento de reestruturação do capital em diversos países, a partir dos anos 70, acentuam a lacuna entre as garantias juridicamente postas e as concretas possibilidades de sua realização.

O autor resgata as questões sobre os processos históricos da construção das diferentes características da formação política das nações. Também, as interferências de um modo de produção, cada vez mais internacionalizado, apresentam-se como questões fundamentais para a compreensão da fragmentação e da despolitização das classes trabalhadoras, em um contexto de estranhamento crescente entre indivíduo e totalidade social. Ganha destaque o reconhecimento do fato de que, se não forem postos e enfrentados os processos hegemônicos e as identidades de classe, o ser humano será tratado de forma cada vez mais abstrata e distanciada de sua inserção social, contribuindo, assim, para a manutenção do conceito de cidadania tratado somente no nível da ideação.

Para o autor, há dificuldade da reconstrução da identidade daqueles que, para sobreviver, necessitam vender a sua força de trabalho, em virtude das novas configurações das bases produtivas e a implicação da cidadania em todo esse processo. Questão esta, como fundamental, na perspectiva do autor, pois, se a cidadania for vista como um ente acima das relações sociais e não apropriada nelas, reforça-se, portanto, uma exclusão dos trabalhadores da vida e da riqueza social, em prol da reedificação do funcionamento da sociedade.

Ainda, segundo Abreu, o maior desafio da atualidade não é fundamentar os direitos humanos e, sim, garanti-los, pois firmar a cidadania e o reconhecimento de direitos faz-se incompativelmente com o modo de produção capitalista, onde evidencia-se um sistema altamente excludente e os desafios atuais para sua

superação tornam-se ainda maiores, dadas as novas formas da “mercadorização” e da contribuição do capital financeiro.

Atualmente, existe –mesmo que fragilizada- uma tentativa do resgate da cidadania, a partir da participação da população na esfera pública e o seu acesso a um mínimo necessário para a sua sobrevivência. Pois a cidadania deve ser pensada como processo histórico, a partir de conceitos e realidades aos qual a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania é consequência de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, pelas classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1997, p. 2000).

Coutinho (1997; 2000) afirma que a cidadania e a democracia têm sua máxima expressão no mundo moderno, a definindo da seguinte forma: “cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 2000, p. 50).

A luta e a defesa da democracia numa sociedade capitalista marcada pela desigualdade entre as classes sociais antagônicas tornam-se imprescindíveis num processo de correlação de forças e para a materialização dos direitos sociais aos seus cidadãos. A participação dos cidadãos no processo de deliberação e fiscalização das ações públicas deve ter o sentido de ampliação do acesso aos bens e serviços financiados por toda a população, ou seja, a constituição de uma política social cada vez mais universalizante, principalmente para a população que dela necessita, criando uma ruptura com a tradicional e subalternizante cultura assistencial dos serviços sociais.

A defesa da cidadania consiste em um processo de longa duração iniciado a partir das classes subalternas, pois a democracia como valor universal é incompatível com uma sociedade de classes. Existe uma contradição entre cidadania e classe social, visto que a existência de uma sociedade de classes cria privilégios para alguns e déficits para outros (COUTINHO, 1997, p. 2000).

Embora limitada pelo sistema capitalista, a luta pela realização da cidadania envolve um processo progressivo democrático emancipatório que no estabelecimento de correlação de forças deve favorecer aos interesses das classes

subalternas de forma a se objetivar nas diversas dimensões da vida social, econômica, política e cultural.

Necessário destacar também, que para o entendimento da relação Estado/Sociedade Civil, pode-se tomar como base teórica os estudos dos ditos contratualistas<sup>10</sup>, como: Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Jean- Jacques Rousseau (1712-1778), cujas teorias influenciaram formas posteriores de Estado (absolutista, liberal, e de Bem-Estar Social), contribuindo com a ideia de um Estado mediador/civilizador.

Tendo como base o pensamento marxista sobre o surgimento e ascensão do Estado e sua relação com a sociedade civil, este influenciará outras formas de Estado Moderno como o socialista, numa visão de “Estado como instrumento” (Marx e Engels) e Estado ampliado (Gramsci).

Em uma concepção marxista, parte-se da premissa de que o fundamento do capitalismo é a desigualdade que se apresenta nos mais diferentes âmbitos: político, social, cultural, econômico etc. E é no âmbito da desigualdade social que se desenvolvem medidas de política social tendo uma importante dimensão ideológica: a de manter os conflitos sociais em patamares administráveis pelo Estado. Vindo ao encontro do que para Locke e seu Estado liberal, este encontra as condições favoráveis para a apropriação da sociedade burguesa e a implantação do mercado livre.

Essa “administração” por parte do Estado ao incorporar as reivindicações de trabalhadores, movimentos sociais etc. em programas sociais, acontece de acordo com os interesses de manutenção da ordem vigente. Em outros termos, o Estado se apodera das reivindicações e as atende tendo por parâmetro a ordem econômica. Fazem parte desta estratégia do Estado, a segmentação, parcialização, focalização, individualização dos problemas sociais, estabelecendo-se assim, critérios para acesso aos “direitos sociais” , que, nesta perspectiva, são apresentados como “benefícios sociais”.

Esse “movimento” é apropriado por duas lógicas antagônicas para a definição de critérios de acesso sob o ponto de vista do Estado: uma, é a lógica econômica,

---

10 Contratualismo – “Em sentido muito amplo, o Contratualismo compreende todas aquelas teorias política que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político (chamado, quando em quando, *potestas imperium*, Governo, soberania, Estado) num contrato, isto é, um acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político” (DICIONÁRIO DE POLÍTICA, 2000, p. 272).

que implica manter uma parcela das pessoas sob o jugo da necessidade, e que funciona como freio na organização das mesmas para lutarem por direitos; a outra, de ordem ideológica, que individualiza os problemas sociais, culpabilizando as pessoas por suas carências. Nesta lógica, “dosa-se” o que o Estado “proporciona” às pessoas, para que estas não se acostumem a viver das “benesses” públicas.

É válido retomar que as políticas sociais dos anos 80 e 90, dentro de uma conjuntura neoliberal, receberam os impactos da trajetória política na lógica do grande capital. No caso do Brasil, essa conjuntura neoliberal procurou constituir sua hegemonia, através da formação de uma cultura marcada pela necessidade de “desqualificação” das demandas dos trabalhadores como exigência de classe, despolitizando e subalternizando-a.

Dentre os vários fatores que contribuíram para esse cenário acentuado com uma conjuntura neoliberal no cenário brasileiro, destaca-se a ausência de uma cultura política de participação na esfera pública devido contexto histórico-político brasileiro ao longo período de ditadura. Como resposta a esta questão, ocorrem a retração do Estado, a redução dos gastos públicos e a passagem de toda atividade econômica estatal para o setor privado.

É necessário pontuar ainda que, com a chamada crise do Estado, vista como um fenômeno vinculado à crise geral do capital eclodida em nível mundial nos marcos da década de 1970, trouxe reflexos nos países de capitalismo periférico, mais explicitados entre o final dos anos 1980 e início da década de 1990, período em que os governos, sob orientações do Consenso de Washington, assumem e se comprometem com os organismos financeiros internacionais a colocar em prática um amplo programa de “reformas”.

Nesse período, a adesão brasileira às orientações conservadoras dos organismos internacionais e do Consenso de Washington esteve intimamente condicionada ao processo de transição democrática (controlado pelas elites) e “à resistência ao desmonte de uma estrutura produtiva de ossatura sólida, construída no período substitutivo de importações, mantendo-se, evidentemente, a heteronomia como marca estrutural” (BEHRING, 2008, p. 130). Houve um endividamento externo e um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda – situação esta que se estendeu aos demais países da América Latina resultando em: empobrecimento

generalizado, principalmente no Brasil; crise dos serviços sociais públicos; desemprego; informalização da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.

Com isso, aprofundou-se e disseminou-se o discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização. Tratou-se de parte de um ajuste global, reordenando as relações entre o centro e a periferia do mundo do capital. E, nisto, ao longo dos anos 80, o Estado brasileiro demonstrou diversas dificuldades tais como: centralização administrativa; ineficiência na prestação de serviços e na gestão; privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais; entre outros.

Assim, o Brasil adentrou nos anos 90, sendo desmantelado pela inflação – fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal, e “paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma situação social gravíssima” (BEHRING, 2008, p. 137).

O governo Fernando Henrique Cardoso, com relação às políticas sociais, teve suas ações voltadas e orientadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, desencadeando ações restritivas baseadas em programas residuais e seletivos a partir de critérios de elegibilidade em regiões de extrema pobreza. O governo “orientou-se pela rentabilidade econômica e não pelas necessidades sociais”, em que prevaleceram “modelos residuais de proteção social sobre os institucionais” (PEREIRA, 1996, p. 23).

Nesse contexto, como resposta aos altos níveis de inflação, o Plano Real ascendeu como política econômica sustentada em moedas sobrevalorizadas, déficits comerciais e absorção de “poupança externa”. Todavia, logo se deparou com seus limites estruturais, caracterizados, inclusive, pelo agravamento do déficit das contas públicas – atrelado aos juros altos. Situação esta que, de acordo com Behring (2008, p. 160), agravou o endividamento tanto público como privado, obrigando à busca de constantes superávits primários por parte do governo federal, em obediência às imposições dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A ampliação dos deveres sociais do Estado no contexto da elaboração e aprovação da Constituição de 1988 foi considerada, por parte dos setores

conservadores, defensores de um modelo de Estado neoliberal para o Brasil, como motivo de sua “ingovernabilidade”. Na visão de tais setores, haveria excesso de demandas sociais colocadas à esfera estatal e rigidez nos gastos federais com a vinculação de receitas. Neste contexto, a consideração do mercado como única via para o crescimento econômico induziu às ideias monetaristas, propondo a limitação dos gastos sociais públicos, via “reformas” constitucionais – fazendo adesão às medidas pleiteadas no âmbito da conjuntura internacional.

No que se refere aos organismos internacionais, é importante ainda ressaltar o papel do Banco Mundial (BM), particularmente no campo das políticas sociais, que, desde 1975, já vinha elaborando as primeiras diretrizes de reforma nas políticas de saúde para os países devedores, com questionamentos ao padrão universalista e enfatizando a necessidade de priorização na atenção básica, na seletividade e voltado para atenção aos mais pobres (RIZZOTTO, 2000).

Em um documento, na década de 1990, o BM afirmava que “muitos países em desenvolvimento que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização”, orientando os governos a priorizar os “setores sociais fundamentais”, com políticas públicas focalistas, maior eficácia e equidade nos gastos sociais. Tal orientação “traz como consequência a quebra do caráter universal de tais políticas, tão caro às lutas sociais” (CORREIA, 2007). Nessa perspectiva, as políticas sociais tiveram como centralidade: a focalização em setores vulneráveis ou de extrema pobreza; a descentralização da gestão da esfera federal para estados, municípios e com a participação na esfera local de organizações não-governamentais, filantrópicas e comunitárias; a privatização, com o deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado, ou seja, para o mercado.

É nesse contexto que se introduz uma ideia de sociedade civil como esfera “harmonizadora” e espaço de cooperação, gerenciamento da crise e implementação de políticas, chamando grupos, indivíduos e comunidades a participar no dever de se organizarem, de forma autônoma, e legalizarem-se a fim de receber recursos e dar sustentabilidade às políticas públicas. Fortalecendo-se, assim, uma ideia de sociedade civil preocupada com a cooperação, parceria, colaboração, altruísmo e não como campo de lutas e direitos etc. Esse cenário ganhou corpo com entidades assistenciais, com o chamado “Terceiro Setor”.

Na contramão desse cenário de crise e reformas no caráter do Estado, é importante frisar que no Brasil existiram momentos ímpares de conquistas de direitos, um destes evidenciado com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Todavia, no início dos anos de 1990, as primeiras medidas para colocar o Brasil sincronizado ao novo projeto do capital são tomadas no governo de Collor de Mello, especialmente, quanto à redução e desregulamentação do Estado e no cerne do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando serão concretizados os projetos reformistas conservadores. Sendo a “reforma” do Estado o principal alvo das mudanças, redirecionando o papel do Estado no âmbito das políticas sociais por meio da racionalização de gastos, da descentralização de ações para a sociedade civil e para o setor privado. Um projeto que efetiva-se na realidade em todas unidades da federação onde alguns estudiosos<sup>11</sup> têm denominado de contrarreforma, na medida em que implica perda de conquistas e redução de direitos.

Esse movimento de contrarreforma do Estado representou um dos movimentos regressivos às conquistas relativas aos direitos com expressivos impactos para as políticas sociais que tem se tonificado desde os anos 80. É visto como um redirecionamento do fundo público para assegurar as condições gerais de produção e reprodução do capital, portando juros. Aliada a esse movimento, tem-se a reestruturação produtiva, engendrando uma retomada de condições de exploração da força de trabalho que significa, para o capital, ampliar a superpopulação relativa, que vive em condições de falta de acesso à satisfação das necessidades fundamentais, enfatizando e potencializando as expressões da questão social. Além disso, o movimento da mundialização do capital, a partir das estratégias de retomada das taxas de lucro das empresas, facilita para que o capital possa se “mover” sem barreiras e explorar com liberdade e eficiência a força de trabalho.

Nesse contexto, as mudanças nas concepções de Estado, sociedade civil e políticas sociais não podem ser desvinculadas da crise geral do capital iniciada nos anos 70 e suas significativas alterações sob os fundamentos da ideologia neoliberal demarcam um redirecionamento teórico, prático-político que vem se consolidando de forma hegemônica, denotando a desresponsabilização do Estado mediante o repasse de suas funções à sociedade civil.

---

<sup>11</sup> Sobre o debate da contrarreforma do Estado, ver Behring (2004, 2008, 2009), Costa (2006), Netto (2004) e Pereira (1997 e 1999).

Apesar da categoria sociedade civil, ter perpassado ideias filosóficas e políticas de diferentes períodos históricos, sua afirmação e desenvolvimento ocorreram nos marcos do pensamento moderno, sendo que suas primeiras formulações mais sistemáticas percorreram a tradição liberal de Hobbes, Locke e Rosseau, passando pelos conservadores Smith e Tocqueville. Todavia, foi com a elaboração dialética de Hegel que se deu início ao debate acerca da emergente sociedade civil capitalista, esfera de expressão dos interesses individuais e coletivos. No âmbito do marxismo, pode-se afirmar que a ampliação do debate sobre a sociedade civil apareceu na elaboração inovadora de Antonio Gramsci.

A dinâmica sociopolítica e organizativa da sociedade civil é incorporada por Gramsci ao conceito de Estado, mediante à visualização da ampliação do fenômeno estatal e ao crescente processo de socialização da política nos marcos do capitalismo monopolista.

Tomada como "conceito e projeto", a sociedade civil, em Gramsci, representa o espaço em que se desenvolve a luta pela hegemonia por meio de confronto, disputa de projetos, enfrentamentos políticos, ideológicos e culturais, apresentando-se como conceito complexo, com o qual se pode entender a realidade contemporânea, e também como projeto político abrangente, com o qual se pode transformar a realidade. O intenso processo de socialização da política levou Gramsci a perceber que:

[...] este movimento era virtualmente unificador e continha um impulso claro em direção a formas mais avançadas de convivência, mas estava cortado por fortes tendências desagregadoras, competitivas, individualistas. Sua ideia de sociedade civil espelharia toda esta riqueza e contradição: possibilitaria a plena expansão das individualidades e diferenciações, mas acomodaria também, acima de tudo, os fatores capazes de promover agregações e unificações superiores (NOGUEIRA, 2003, p. 221-222).

Na concepção gramsciana, a sociedade civil condensa o campo dos esforços societários voltados à organização política dos interesses de classe que são constantemente fracionados pela dinâmica do capitalismo. Nesta perspectiva, busca cimentá-los entre si e projetá-los em termos de ação hegemônica. Com base nisto, a sociedade civil revela-se como espaço contraditório, atravessado por projetos de classe distintos; terreno de organização de interesses, construção de alianças e busca do consenso entre classes e frações de classe; arena de convencimento, agregação, superação de interesses corporativos e particularistas, articulação das

diferentes lutas parciais e cotidianas, que podem ser universalizadas em direção à construção da vontade coletiva (SIMIONATTO, 2010). Da mesma forma, a sociedade civil pode ser compreendida como esfera de "preparação ideológica das massas", com vistas à sua repolitização e à formação de novas ideologias e de novos sujeitos políticos coletivos, sendo espaço de luta pelo poder e construção de uma contra-hegemonia direcionada à emancipação humana.

No contexto brasileiro, com a promulgação da Carta de 1988, o "tema da participação da sociedade na coisa pública" ganha um novo estatuto mediante a "revalorização da participação popular e do poder local" (RAICHELIS, 1998, p. 75). Ainda, os mecanismos de democracia participativa, construídos através da inserção das experiências associativas e movimentos sociais nos novos espaços institucionais de participação, formulação e representação de interesses abertos pela Constituição de 1988, adensaram novos mecanismos de controle social sobre o Estado no que tange às políticas sociais públicas.

Desse modo, a sociedade civil apresenta-se como o terreno onde se desenvolve "uma articulação entre práticas associativas, o universo dos direitos e espaços democráticos de representação e interlocução pública" (PAOLI e TELLES, 2000, p. 115). Na concepção de Netto (2004, p. 78), inspirado em Gramsci, quando a extensão da democratização envolve classes e camadas subalternas pode "engendrar o exercício de um aprendizado e uma prática políticos absolutamente imprescindíveis para que seus sujeitos enfrentem a grande política".

Por fim, sobre política social e sua materialidade, do ponto de vista da autora lamamoto (2007, p. 195), esta "é uma mediação necessária para o atendimento das necessidades sociais dos segmentos das classes trabalhadoras – neles incluídos a população excedente –, que condensam em suas vidas as múltiplas expressões das desigualdades sociais e da luta contra as mesmas". Tais desigualdades exigem a ampliação do Estado no estabelecimento de lutas contra-hegemônicas.

Acrescentem-se ainda, a literatura especializada e os estudiosos que aprofundam a discussão acerca da política social, especialmente na realidade brasileira, marcada historicamente por um Estado autoritário, configurando perfil clientelista, assistencialista subalternizando as classes mais vulneráveis, evidenciam que as políticas se caracterizam por sua pouca e residual efetividade social em decorrência de sua subordinação a interesses econômicos dominantes, e, no caso

da assistência social, esta possui inegável ranço cultural que dificultaram e ainda dificultam o processo de construção de direitos de cidadania no país.

Na contramão desse cenário, com a instauração de documentos normativos à construção de políticas sociais em prol de mudanças efetivando direitos sociais e de cidadania é que se configura a política de assistência social, como política pública, não contributiva com novos arranjos estruturais e teóricos sobre a população que desta necessitar. Esses rearranjos servirão de norte para tentativa de mudança política e cultural, incluindo dispositivos que potencializarão a concepção de autonomia aos seus sujeitos portadores de direitos e partícipes de sua história.

Porém, ressalta-se que esse movimento, como todos os outros em que existe correlação de forças de poderes, não se configura como processo simples e harmonicamente implementado no âmbito nacional das políticas públicas. Foi e ainda é preciso, vários movimentos de lutas e discussões em prol dessa complexa mudança aprofundando direitos sociais, políticos e de cidadania.

Releva-se como um dos movimentos de mudança, a instauração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), vivenciando-se um novo momento cultural e político no país, inovando ao redesenhar, institucionalmente, a política de assistência social incluindo a participação da população na garantia de seus direitos e, também, ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais em seu benefício, ampliando sobretudo os aspectos da cidadania e democracia.

### **2.1.2 A Política Pública de Assistência Social e sua nova arquitetura em termos de gestão organizacional, em voga: o SUAS**

Pontuar o processo de construção da Política Pública de Assistência Social tendo como objetivo sua nova arquitetura em termos de gestão organizacional por meio do Sistema Único de Assistência Social torna-se oportuno por se tratar de um momento histórico na área da assistência social que busca não somente romper com padrões tradicionais de subalternidade, os quais ainda subsistem nesse campo de atenção às necessidades sociais dos segmentos populares, com também efetivar os princípios de uma política social capaz de realmente trazer em sua bagagem legalidade e eficácia, as premissas de direitos e cidadania.

Cabe pontuar sucintamente que o surgimento da Seguridade Social como um sistema de proteção social emerge no Brasil, de forma inovadora, na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer um padrão legal para o enfrentamento da “questão social” a partir de um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil destinado a assegurar direitos sociais e políticos na gestão das políticas sociais de saúde e assistência social.

O sistema de proteção social tal como preconizado na Constituição Federal de 1988 é o resultado do processo de democratização dos anos 80 e mobilização da sociedade com o intuito de desbaratar com o tratamento meramente individual das “questões sociais” trazendo para a esfera pública – de responsabilidade do Estado – a necessidade de constituir políticas públicas sociais. Além disso, a seguridade social está vinculada diretamente à relação capital/trabalho, espaço em que ocorre a luta de classes e a consagração de direitos sociais por intermédio da conquista e da incorporação pelo capital de algumas reivindicações da classe trabalhadora.

Para Fleury<sup>12</sup> (1996, 2000), no modelo assistencial, as ações de caráter emergencial, dirigiam-se aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspirando-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora que se estruturavam de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas, muitas vezes, superpostos. Embora permitissem o acesso a certos bens e serviços, não configuravam uma relação de direito social, restringindo-se a ser medidas compensatórias que terminavam tornando-se estigmatizantes. Por isso, esta relação era denominada de cidadania invertida, na qual o indivíduo tinha de provar o seu fracasso no mercado para ser objeto de proteção social.

De acordo com Fleury (2000), a originalidade da seguridade social brasileira consiste no redesenho das relações entre os entes federativos, ou seja, no processo de descentralização político-administrativo e na instituição de formas concretas de participação e controle social com o acordo entre os três níveis de governo, que concretamente significa a necessidade e importância da institucionalização de conselhos e conferências aos atores do sistema de proteção brasileiro.

Descentralizar implica compreender um complexo e contraditório sistema intragovernamental, a partir das relações de poder entre os entes federados e a democratização das relações entre o Estado e a Sociedade Civil com a introdução

---

12 Sônia Fleury discute a Seguridade, em sua obra, contextualizando historicamente a questão da cidadania no Brasil.

da participação popular. Quanto à descentralização, esta é uma categoria analisada por vários autores Stein<sup>13</sup>(1997), Arretche (1997, 2000), entre outros, de forma a desvelar o processo multifacetado de reorganização do Estado na administração pública brasileira e na operacionalização de sua responsabilidade social na implementação das políticas sociais.

Corroborando com o exposto, descentralizar tem a ver com relações intrincadas e uma análise política dos limites e possibilidades de efetivamente desenvolver um processo de corresponsabilidade entre os entes da federação e destes com a sociedade. Pois,

(...) o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão, minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas (ARRETCHÉ, 2000, p. 53).

Contudo, é preciso refletir e atentar para que tendo em vista a municipalização das políticas sociais torna-se imprescindível que se forneçam condições necessárias e qualificadas para uma efetiva implementação do sistema, sem desresponsabilizar o Estado com sua função de provedor dos serviços públicos.

Antes, faz-se necessário sublinhar que se parte da pressuposição de que, no Brasil, o conceito de Seguridade Social como política social e direito social é datado a partir da Constituição Federal de 1988, “a política social como estratégia de Estado, começa a ser implementada no contexto da emergência do capitalismo monopolista, como mecanismo de enfrentamento das sequelas da questão social” (RAICHELIS, 2000, p. 33 -34).

A gestão das políticas sociais pelo Estado como forma de enfrentamento das mazelas da questão social ocorre a partir de recortes e fragmentos divididos em setores, como: saúde, assistência social, educação etc. Envolvendo relações complexas entre público-privado no desenvolvimento de ações e a própria natureza do modo de produção capitalista, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais na particularidade brasileira (BEHRING, 2002, p. 21).

---

13 Rosa Helena Stein e Marta Arretche realizam estudos sobre a descentralização junto com outros autores, discutindo importantes questões para a compreensão do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social.

A política de assistência social, a partir da sua conceituação como política pública nos marcos das mudanças estruturais e políticas no exercício da cidadania, só se tornou possível após a Constituição da República vigente, e através da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a LOAS. Com a LOAS, a assistência social tem seus princípios e diretrizes preconizados de forma a uma reorganização de sua gestão no estabelecimento das relações entre o Estado e a Sociedade Civil. Ao ser “incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em 1993, inicia seu trânsito para o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal” (YAZBEK, 2004, p. 12-13).

A Política Nacional de Assistência Social situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais e para atendimento de necessidades individuais ou sociais. Contudo, a política de assistência social na conjuntura recente, remete a uma relação direta com o contexto histórico, às mazelas do sistema capitalista e à relação do Estado/Sociedade Civil e suas consequências para com a sociedade.

Os avanços desta política evidenciam-se em conquistas significativas nesta matéria, onde o caráter legal dado à assistência social, não mais estigmatizada como serviços prestados e vistos antes como favores a quem destes demandava, trazem, portanto, um avanço significativo na dinâmica atual, tendo um comprometimento da assistência social com o estatuto da cidadania, obrigando que a assistência social se modifique, extrapolando seus limites de sua ação convencional para, então, efetivar-se como direito social. Contudo, salienta-se que apesar dessas inovações, este marco, ainda não fora efetivado por completo na realidade brasileira, devido a correlações de forças e projetos políticos existentes em algumas unidades da federação. Uma política com traços marcantes devido ao tipo de atenção dado às políticas sociais pelo governo Fernando Henrique Cardoso, com forte teor de desresponsabilização do Estado, exponenciado com a criação do programa Comunidade Solidária desenvolvendo ações paralelas à Secretaria de Assistência Social e transferindo sua responsabilidade como gestão de programas e projetos sociais para a sociedade civil.

Por esta dinâmica, no difícil contexto do governo Cardoso, não deixou de ser admirável que o Conselho Nacional de Assistência Social, reunido em plenária, em

1998, ousasse aprovar por unanimidade a primeira Política Nacional de Assistência Social – PNAS, configurando mais uma conquista de direitos para os cidadãos e para a assistência social, nesse trânsito lento da política pública, a saber:

A Política Nacional de Assistência Social, com funções de inserção, prevenção, promoção e proteção, integra, com suas proposições, o conjunto das políticas sociais que visam, num esforço conjunto, de âmbito nacional, o combate da pobreza, da miséria e da exclusão social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001, p. 24).

Apesar de condizente com um projeto de focalização extrema e de privatização das atenções, a elaboração da primeira Política Nacional de Assistência Social e sua Norma Operacional Básica tiveram importância ímpar, uma vez que apontaram para o norteamento das ações da assistência social ao estabelecerem princípios e diretrizes legais. Os princípios são os elementos fundamentais do direito de assistência do cidadão, pois nestes estão a sua essência, a raiz de onde derivam a razão primeira e última do argumento para sua consecução.

A segunda PNAS, já como produto dos compromissos do Governo Lula da Silva, cristaliza sua ação na defesa da universalização da política como princípio de equidade na autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e aos Governos, mas, sobretudo, na primazia da responsabilidade do Estado no enfrentamento das questões sociais e na condução da Política de Assistência Social, por meio da defesa intransigente da efetiva implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), com os recursos necessários a seu financiamento, na implementação efetiva da regulamentação do art. 3º da LOAS (resolução CNAS nº 191/2005). A solidificação de um Sistema Único para a Assistência Social – o SUAS – recolhido como compromisso desde 2003 pelo antigo Ministério da Assistência Social (MAS, hoje MDS), foi apresentado durante a IV Conferência Nacional e teve suas recomendações debatidas, reformuladas e aprovadas efetivamente, conformando enfim o Sistema Único de Assistência Social, tornando mais ativa e eficiente as técnicas para atender os novos desafios no setor. Este ato foi oficializado em maio de 2004 e a Assistência Social passou a ser, então, uma única articulada ação de governos – União, Estados e Municípios – bem como, espaço de exercício de cidadania, com reformulação dos serviços e com nova tradução dos direitos, que se propunham a avançar na perspectiva de consolidação do sistema único descentralizado e participativo de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social apresenta conteúdos, funções, fluxo e competências capazes de

buscar e efetivar equidade, justiça social e garantir a proteção social eliminando a distância entre os direitos auferidos na legislação e sua realização consolidando, desta maneira, o direito de cidadania.

Também apreciado pelos delegados num primeiro momento de avaliação, a V Conferência Nacional de Assistência Social tratou de debater o SUAS, especialmente o aprofundamento do controle social em todo o sistema descentralizado da assistência social, impedindo a desmobilização dos ambientes de participação da sociedade e a burocratização dos Conselhos de Políticas, na defesa da articulação de uma rede de proteção social com critérios de qualidade no atendimento com vistas ao protagonismo dos usuários da Política de Assistência Social, no fomento da efetiva participação dos usuários nas definições e no controle social da política pública, enfim, a Política Nacional de Assistência Social, desloca o conceito de seus destinatários da condição de assistidos para a condição de cidadãos de direitos.

No âmbito da gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS, estas, são negociadas e acordadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo CNAS e seus pares locais, exercendo, assim, um trabalho de controle social. As transações financeiras e gerenciais do SUAS contam também com o suporte da Rede SUAS, sendo este um sistema que auxilia na gestão, no monitoramento e na avaliação das atividades.

Segundo informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o marco oficial para a implantação do Sistema foi em 14 julho de 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS, estabelecendo um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da Assistência Social e a transição do antigo para o novo modelo (MDS, 2005).

A NOB/SUAS é vista como um instrumento normativo que definirá o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organizando a gestão da Política de Assistência Social, conforme à Constituição Federal de 1988, à LOAS e à legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de

governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Convém lembrar que para uma efetiva implementação do SUAS, aspectos relevantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. Segundo a NOB-RH/SUAS (2005, p. 11) “O SUAS vem se consolidando, e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do Sistema”. No entanto, percebe-se que o desafio de estruturar este eixo do SUAS é de veras difícil, pois com a precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público têm-se fragilizado as políticas sociais sob a ótica neoliberal, principalmente a área da política de Assistência Social. Além disso, pode-se destacar que os empecilhos para implantação do SUAS, em caráter geral, têm ocorrido em virtude da falta de incentivo, entendimento e correlação de forças pelos gestores da política comprometendo diretamente a qualidade dos serviços socioassistenciais.

Tidas como inovações da política de assistência social, com a LOAS e com o SUAS, introduzem-se mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, transformando-a e dando-lhe possibilidades de um novo cenário com novos atores, novas estratégias e práticas, além de novas relações com a sociedade.

Com essa nova arquitetura, os municípios teriam maior autonomia nas questões referentes ao repasse de verbas às ações sociais, entre outras burocracias. Essa ampliação, da capacidade de execução orçamentária, de fato favorece o processo de organização dos serviços socioassistenciais.

Segundo dados do MDS, em julho de 2010, 99,4% dos municípios brasileiros encontravam-se habilitados em um dos níveis de gestão do SUAS, quer dizer, todos os Estados “estariam” comprometidos com a implantação de sistemas locais e regionais de assistência social, ajustando-se aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos pela política.

Esse processo de descentralização dos procedimentos, *a priori*, proporcionam aos municípios mais autonomia para organizarem suas redes de proteção social e a fiscalização pelos respectivos conselhos de Assistência Social. Entretanto, o que se pode questionar é justamente se os municípios de fato possuem condições reais e engajamento político (diferente de partidário e mera politicagem) para que além da implantação desse sistema, tenham qualidade para realizarem as ações e os serviços preconizados na PNAS.

Outro aspecto relevante, com esse sistema, é que este articula a descentralização com o eixo da intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado reside em promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território (SIMÕES, 2009).

Para Pereira (2007), o SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS, assegurando, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e a gestão da política. Trazendo como principais objetivos, a garantia da proteção social como forma de conquista da autonomia, do acesso a serviços e benefícios, da sustentabilidade e do protagonismo de cada cidadão.

Portanto, esse sistema de proteção estabelece cinco princípios à sua implantação e efetivação: matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção proativa, integração à Seguridade Social e integração das políticas sociais e econômicas.

Institui, também, atividades de informação, monitoramento e avaliação, assim como recomenda uma lógica orçamentária que garante cofinanciamento com repasse automático de recursos. É, nesses termos, que se percebe que o SUAS tende a representar uma nova concepção de organização e gestão dos serviços.

No tocante à PNAS/2004, esta prevê como nova porta de entrada dos serviços e benefícios, a partir de uma lógica de territorialização pela vulnerabilidade social da população, os Centros de Referência da Assistência – CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que reorganizam o atendimento por diferentes graus de complexidade.

A respeito da lógica de territorialização, Couto pontua que:

Pensar o território como campo das expressões da questão social que demandam por Assistência Social, é colocar densidade política para as áreas mais vulneráveis das cidades e metrópoles, uma vez que o trabalho articulado da Assistência Social deverá dar visibilidade às demandas na constante interlocução com toda a cidade, recompondo a disputa pela riqueza socialmente produzida. (COUTO, 2009, p. 41).

Essa lógica corrobora com a necessidade de apropriação da população sobre as políticas sociais. Tem-se com a territorialização, sendo esta é uma ação intencional, a viabilização de serviços baseados tanto na proximidade do cidadão como sujeito de direitos quanto na linha de localizar os serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população.

Em referência ao redesenho da política de assistência social, existem outros documentos regulatórios em pauta que definem parâmetros para que sejam alcançados os objetivos e pressupostos da Política de Assistência Social em sua nova arquitetura por meio do SUAS em nítida contramão com o caráter histórico e cultural dessa política, ou seja, em prol de efetivação de direitos e não como troca de favores.

Exemplo disso é a necessidade da consonância entre o SUAS com as premissas definidas pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais disciplinados pela NOB/SUAS. Tal resolução discorre acerca da tipificação dos serviços socioassistenciais, data de novembro de 2009, sob o nº 109, e resulta de outro momento de construção democrática e coletiva, no âmbito das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, responsabilizada, por meio de debate, de “tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais”. Dessa forma, os serviços organizados segundo os níveis de complexidade do SUAS, por meio da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, são retomados a partir desses dois eixos.

Embora a assistência social tenha recebido esse redesenho com princípios e diretrizes que norteiam a construção de um sistema de proteção e segurança de direitos de cidadania, percebe-se que a capacidade institucional, financeira e política desta arena setorial ainda é muito restrita e apreendida como um dos desafios à sua implantação. Tal circunstância se evidencia na dificuldade de muitos municípios, de implantar as unidades de atenção básica e especial da assistência social, como o

Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Essas são estruturas mínimas e fundamentais para corporificar a prestação de serviços da política de assistência social no âmbito local. Acompanha uma tradição de frágil institucionalização a frequente ausência de um corpo técnico concursado, fazendo com que os programas e projetos tenham sido desenvolvidos por profissionais contratados de forma temporária, o que dificulta a sedimentação de uma memória técnica setorial, além dos problemas relativos à interveniência do clientelismo político na área, ainda persistente no nível local.

Em razão disto, tem-se dificuldade em relação à continuidade e à sustentabilidade das experiências de implementação de programas e ações no campo da assistência social. As raízes disso estão na histórica falta de profissionalização da área de assistência social, na sua trajetória assistencialista, edificada na filantropia e na ausência de direitos, com fraca presença do Estado. A essa herança, a Assistência Social brasileira se consubstanciou a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2007, 6ª ed.)

Tal quadro, conforma um tipo de fragilidade político-institucional favorável à permeabilidade de interesses políticos eleitoreiros nos processos locais de implementação dessa política (MONNERAT; SOUZA, 2008).

Esse novo desenho da política de assistência social arquitetado com o SUAS indica que é possível facilitar as ações sociais em prol dos segmentos vulnerabilizados pelas vicissitudes rotineiras e duramente atingidas pelas transformações econômicas e sociais da atualidade, porém reflete-se que é necessário a participação da população e incentivo governamental para efetivamente instaurar essa “redesenhada” política através do SUAS. Com esse sistema, fortalece-se em termos das novas medidas protetivas, que se encontram divididas em duas categorias para dar atenção e cumprimento de seu objetivo e ao atendimento do cidadão: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade, dinamizando e organizando programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento (MDS, 2005).

A proteção social básica, como dimensão da PNAS, tem como objetivos: prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições; fortalecer vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social. Conforme Almeida:

Os eventos que vulnerabilizam as pessoas não são apenas de ordem econômica, aliam-se à fragilização de vínculos afetivo-relacionais e à ausência de referências de pertencimento social, devido à discriminações etárias, étnicas ou por deficiência. A vulnerabilidade relaciona-se, ainda, a experiências sociais vinculadas à violência, à vida segregada e à precarização da representação política. (ALMEIDA, 2005, p. 1)

Nos Serviços de Proteção Social Especial<sup>14</sup>, sua funcionalidade e o seu manejo ativo (MDS, 2004) dividem-se em dois níveis singulares: um de média complexidade e o outro de alta complexidade. Cabe ao Serviço de Proteção Social Especial de média complexidade a pugna das situações em que os direitos do indivíduo e da família foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Enquanto a Proteção Social Especial de Alta complexidade empreende sua atuação nos casos em que os direitos do indivíduo ou da família foram violados e o vínculo familiar foi rompido. Estes dois tipos de prélio garantem proteção integral como: moradia, alimentação e trabalho para quem se encontra em situação de contumaz e séria ameaça ou mesmo necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário.

No âmbito da proteção social, na política de assistência social, estes serviços envolvem outras importantes atribuições, como elucida Sposati:

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista da cidadania (SPOSATI, 2004, p.43)

Seguindo o exposto, materializar a política de assistência social na vida da população brasileira que nela tem o direito de ver atendida suas demandas compõe um grande desafio já anunciado na Constituição de 1988 e na LOAS de 1993, sendo que, para o caráter meramente provisório e, muitas vezes, emergencial das ações

---

14 Esse serviço socioassistencial não será tratado nesse trabalho, pois o escopo da presente pesquisa, apesar de permear o Sistema Único de Assistência social, destina-se ao processo de implantação dos serviços socioassistenciais da proteção básica. Porém, cabe pontuar que os serviços de proteção social Especial são oferecidos pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS.

dos serviços socioassistenciais, exige-se um reordenamento que ultrapasse as questões previstas na legislação. É necessário incorporar na vida da população essa legislação incidindo na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania.

Por fim, reconhece-se que a assistência social adquiriu o estatuto de política pública, entendida como área de intervenção do Estado, abrindo assim possibilidades de rompimento com o legado assistencialista. No entanto, há consenso na literatura especializada na avaliação de no que tange à Seguridade Social, tal como inscrita na Constituição de 1988, esta não foi ainda, de fato, implementada (FLEURY, 2006; VIANNA, 2001). Em primeiro lugar, não se pode esquecer de que a definição da legislação infraconstitucional aconteceu em conjuntura política e econômica bastante adversa. Deste modo, é possível dizer que a maior ou menor correspondência das leis orgânicas das diferentes arenas setoriais (saúde, assistência social e previdência) aos dispositivos constitucionais está relacionada à capacidade política, organizativa e de resistência dos atores envolvidos com essas políticas (MONNERAT; SENNA, 2007). Vianna (1998, 2001) argumenta que este conjunto de leis sedimentou caminhos diversos para as áreas envolvidas na Seguridade Social e, por conseguinte, tornou mais problemática a articulação do sistema de proteção social tal como prescrito na Constituição.

Contudo, apesar das inegáveis conquistas legais e organizacionais desta especial política, o que se indaga é se há efetivamente possibilidade e de que forma esta se concretiza como direitos de cidadania em uma ordem capitalista neoliberal historicamente instaurada, mediante as correlações de forças e poderes existentes nos espaços de implantação da política.

Indaga-se ainda, se as propostas preconizadas, de fato são amplas e consistentes pelo SUAS e seus atores, ou seja, no real objetivo de se extrapolar o puro caráter compensatório e clientelista da política tradicional, transpondo-o para o direito efetivo e integral da nova cidadania, uma vez que o objetivo central do modelo de proteção socioassistencial do SUAS é a materialização dos direitos socioassistenciais.

Sendo assim, os Centros de Referência da Assistência Social como mecanismos de atenção social básica possuem, se de fato os materializam, expressivo papel para a efetivação do proposto pela PNAS/SUAS, na medida em

que os atores/sujeitos envolvidos tenham ciência do proposto pela legislação e percepção sobre a forma como potencializar a autonomia dos sujeitos em termos de satisfação de necessidades básicas e a construção de uma nova cultura política e de direitos para que se rompa com traços conservadores construídos no campo das políticas sociais na sociedade brasileira. É ainda imprescindível refletir sobre a correlação de força e poderes que permeiam a realidade dos municípios brasileiros fornecendo uma real conotação quanto ao tipo de implantação dos serviços realizado pela gestão dos governos tanto nos níveis federal, estaduais e municipais, sendo este último o lócus de implantação e efetivação dos serviços socioassistenciais dessa nova arquitetura da Política de Assistência Social.

Nessa perspectiva, reafirma-se que o processo de implementação do SUAS é contraditório em virtude do atual contexto socioeconômico e político que afeta o conjunto da sociedade, particularmente as classes subalternas. Expressam-se fragilidades e desafios para o estabelecimento de novos patamares de proteção social para a sociedade brasileira, requerendo assim ao Estado e à sociedade civil o estabelecimento de novos espaços de relação socioeconômica e político-cultural representando, também, o estabelecimento de novos ajustes na gestão de políticas sociais entre os entes federados, gestores, sociedade civil e usuários.

### **2.1.3 A Proteção socioassistencial básica como dimensão inovadora da política de assistência social**

Pode-se afirmar que hoje a política de assistência social se insere no marco dos direitos sociais assegurados por lei e o SUAS indica, ainda no plano das diretrizes, que é possível facilitar as ações sociais em prol dos segmentos vulnerabilizados pelas vicissitudes rotineiras e duramente atingidas pelas transformações econômicas e sociais da atualidade.

Ao delineamento do processo de afirmação do direito à assistência social e à sua tradução como política pública, cabe mencionar que, em junho de 2011, o Congresso Nacional aprovou e a presidenta Dilma Roussef sancionou uma série de alterações na LOAS (agora Lei 14.532/11), reafirmando o SUAS não apenas como política de governo mas como responsabilidade legal do Estado brasileiro, inaugurando um novo tempo de mudanças regulatórias no Sistema Único de

Assistência Social, absolutamente fundamentais à política pública, como o dispositivo legal que permite o cofinanciamento dos salários das equipes que integraram aos CRAS e CREAS pelos municípios do país. Uma vez que tal processo não foi ainda desencadeado, não constará, portanto, da análise deste estudo.

O Sistema, reconfigurado pelas demandas, divididas em duas categorias para dar atenção e cumprimento de seu objetivo ao atendimento do cidadão dinamizando e organizando programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento, visa no quesito de serviço de Proteção Social Básica por sua importância de coordenação preventiva e associação uníssona com a Política de Assistência Social.

Essa proteção social básica adquire particular relevância, visto que se propõe a ser um dos princípios basilares destinados à defesa da articulação e à formação de uma rede de proteção social com critérios de qualidade no atendimento cauteloso do usuário dos serviços e um olhar atento ao protagonista que precisa dos benefícios da Política de Assistência Social. Esta ambição, de verificar se a proteção social básica está ao alcance de seus sujeitos e serviços e se de fato esta articulada com a proposta política, será um dos parâmetros da análise de investigação deste trabalho, considerando a realidade do Município de Santa Maria - RS.

Nessa esfera de proteção, os benefícios, serviços, projetos e programas de baixa complexidade serão oferecidos à população usuária de forma direta por meio de unidades públicas de assistência social e dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, bem como de forma indireta, através de entidades e organizações de assistência social, apontando o aspecto das equipes de referência, sendo estas, a princípio, constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios, levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser asseguradas aos usuários.

Através da Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais, este instrumento institui que os serviços de proteção social básica englobaram serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Seus usuários são famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS. Em especial destaque, famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais e que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros e pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

Segundo o MDS (2005), o trabalho nesse equipamento engloba a acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa.

No caso específico da proteção social básica, sobre a composição necessária da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS para a prestação de serviços e execução das ações nos municípios:

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande, Metrópole e DF</b>
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: MDS 2005 [www.mds.com.org.br](http://www.mds.com.org.br)

Estas equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo este, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

A partir desse contexto, ao analisar a política de assistência social em específico o sistema de proteção social básico, percebe-se que sua efetivação significa o primeiro passo essencial para o acesso às relações/serviços socioassistenciais de direitos particularmente para os grupos que enfrentam situações mais agudas de vulnerabilidade e risco social. Porém, há de se destacar, quanto ao acesso aos direitos sociais e alcance da cidadania, a política de assistência social encontra-se muitas vezes organizada com exíguos recursos financeiros e humanos, perseverando seu formato insuficiente e residual, como pode ser visualizado pelos espaços e equipamentos públicos da política de assistência social, tais como os CRAS, desde sua implantação até sua “apropriação” e compreensão por parte dos atores envolvidos nesse processo.

## **2.2 CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS): NOVO ESPAÇO DE MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Como citado anteriormente, a implantação do SUAS supõe unir para garantir, o que implica romper com a múltipla fragmentação programática hoje existente, com a fragmentação das esferas de governo e o paralelismo de gestão; com a fragmentação das ações por categorias ou segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e a qualidade dos resultados (SPOSATI, 2004, p. 2).

O SUAS, apesar de ser um avanço, não se dá de forma pronta e acabada, passando por um período de construção sendo, portanto, necessário o seu contínuo aprimoramento.

Dentre as ações previstas em sua criação, está a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, ou seja, uma unidade estatal responsável pela efetivação da proteção social básica, prevista na PNAS 2004, a fim de “prevenir

situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Orientações Técnicas, MDS, 2006, p. 11).

### **2.2.1 O equipamento CRAS na “teoria”: legislação e normatização**

O Centro de Referência da Assistência Social como aparelho estatal de proteção básica tem por objetivo primário prevenir certas situações de risco, empregando técnicas especiais de desenvolvimento individual e grupal, com o uso de potencialidades provenientes das aquisições individuais e locais, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de valorização pessoal e institucional. Procura também, instrumentalizar mecanismos de orientação e de defesa à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza e privação material (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social - discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (PNAS, 2005, p. 33).

Conforme recomenda o texto normativo, a ocorrência da incorporação do caráter preventivo está diretamente coligada à necessidade do desenvolvimento de estratégias e ações que garantam o rompimento do ciclo de reprodução de exclusão social e impeça a violação de direitos.

Vale pontuar que o direito à proteção social básica, materializado pelos CRAS, no quesito da rede pública territorializada, como princípio metodológico de estruturação dos serviços tem por meta de desafiar sua organização a partir da apreensão da complexidade com que se apresenta a realidade e seus movimentos, identificando as vulnerabilidades sem esquecer, contudo, as potencialidades existentes na própria população usuária como sujeitos partícipes de sua história. Esse “movimento” revela uma ação voltada à realidade da demanda, facilitando a construção de mecanismos e ações pertinentes ao público-alvo da política. Nessa perspectiva, a intervenção pública, por meio das equipes de profissionais do CRAS junto à realidade social que envolve a dinâmica cotidiana da população usuária, referencia-se pela perspectiva do desenvolvimento de processos dito “emancipatórios” e do princípio da totalidade.

Como disposto pelo SUAS, os CRAS têm como função prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de “vigilância da exclusão social” na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS e em conexão com outros territórios. Devem também realizar, sob orientação do gestor municipal de assistência social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promover a inserção das famílias nos serviços locais, por meio de encaminhamento da população para as demais políticas públicas.

Um item importante a se destacar é que necessariamente são ofertados nos CRAS os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF sendo uma estratégia do SUAS na tentativa de integração dos serviços socioassistenciais e dos programas de transferência de renda<sup>15</sup>.

A execução do trabalho em cada CRAS é realizada por uma equipe composta por um assistente social, um psicólogo, um auxiliar administrativo e um auxiliar de serviços gerais, no mínimo, de acordo com o estabelecido nos documentos normativos deste equipamento. A acolhida dos usuários nessas unidades deve ser feita pelos referidos profissionais procedendo-se aos critérios de reconhecimento das famílias referenciadas e as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC e do Programa Bolsa Família – PBF, visto que é recomendável fazer-se o cadastramento ou recadastramento, em especial das famílias que não estejam em conformidade às exigências do Programa.

Também listam como atribuições do CRAS, previstas na PNAS/2004, a produção e a sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidades e de riscos que incidem sobre as famílias referenciadas nos respectivos Centros.

As ações dos CRAS, como unidades públicas, são voltadas para pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social, seja em razão do rompimento ou

---

15 Os Programas de Transferência de Renda passam a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando aprovado o projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória n. 132 em 2003 e regulamentado pelo Decreto n. 5209 de 2004, visando unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda com algumas condicionalidades.

fragilização dos vínculos afetivos familiares ou comunitários, tais como: desemprego, pobreza, entre outros.

Esses centros de referência da assistência social, como citado anteriormente, proporcionam o atendimento descentralizado dentro das próprias comunidades ou bairros, com ações propostas a partir da realidade apresentada e da necessidade da população usuária. Sua instalação tende a ser em áreas de maior concentração de vulnerabilidade social e, por isso, torna-se essencial a identificação dessas áreas através de um diagnóstico previamente realizado. Quanto a esse aspecto da área de vulnerabilidade social, alguns estudiosos alertam para o cuidado que se deve ter com essa questão, a fim de não estigmatizar essa população por estar em “locais de risco” para a sociedade; zelando, inclusive, para não caracterizar a população como moradora de um lugar perigoso, violento e carente fazendo com que esta seja mantida longe do restante da cidade.

Dentre as ações previstas para o CRAS, arrola-se o acompanhamento prioritário às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família<sup>16</sup> e Benefício de Prestação Continuada – BPC, assim como diagnóstico, orientação e encaminhamento de famílias em situação de vulnerabilidade para inclusão nesses. Este procedimento torna-se um veículo, se bem conduzido, de consecução de direitos e de efetivação da política de assistência social juntamente com as outras políticas setoriais orientado por outros paradigmas.

A respeito da área de abrangência e do número mínimo de CRAS nos municípios, isto dependerá do porte do município, tendo sido recomendado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao regulamentar a quantidade de CRAS necessário<sup>17</sup>.

---

16 O Programa Bolsa Família é um dos programas de transferência de renda desenvolvidos no Brasil. Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004), estes programas são tratados como parte integrante do sistema de proteção social brasileiro, partindo-se da hipótese de que os sistemas de proteção social são formas institucionais que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar as “vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros” (p. 15). Por sua vez, esses programas são compreendidos “como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou famílias”, de forma compensatória, com vistas a romper com o “ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza” (p. 19).

17 Municípios de Pequeno Porte I – municípios de até 20.000 habitantes/5.000 famílias – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Municípios de Pequeno Porte II – municípios de 20.001 a 50.000/ de 5.000 a 10.000 famílias – mínimo 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Municípios de Médio Porte – municípios de 50.001 a 100.000 habitantes/ de 10.000 a 25.000 famílias – Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Municípios de Grande Porte – municípios de 100.001 a 900.00 habitantes/ de 25.000 a 250.000 famílias – mínimo de 4 CRAS, para cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrópole – municípios de mais de

Quanto aos aspectos organizacionais do SUAS, cabe lembrar que comporta quatro tipos de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Conforme a NOB/SUAS, na gestão municipal são possíveis três níveis: Inicial, Básica e Plena.

Na Gestão Inicial os municípios deverão alocar e executar serviços de Proteção Social Básica recebendo recursos da União por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, transformados em pisos que levarão em conta requisitos e estabelecerão responsabilidades para distribuição desses recursos.

Os municípios no nível de Gestão Básica devem assumir a gestão da Proteção Social Básica, responsabilizando-se em ofertar programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do BPC, transferência de renda e manter o sistema de Vigilância Social, através dos CRAS.

Na Gestão Plena é garantida ao município a gestão total das ações de Assistência Social tanto em relação à Proteção Social Básica como a Proteção Social Especial. As ações serão financiadas mediante repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, ou chegarão diretamente aos usuários, ou em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Os municípios aptos à implantação dos equipamentos de proteção social têm, com e nos CRAS, a porta de entrada dos serviços socioassistenciais de proteção social básica. Estando estes, no lócus das demandas, onde podem ser percebidas as realidades de seus sujeitos de direitos e ser elaboradas ações efetivas para com a implantação da política de assistência social. Por isso, os atores envolvidos para a materialização desse equipamento devem apreender essa realidade para além da demanda emergencialmente posta. Devem atentar para ultrapassar o imediatismo das ações e as simplicidades das tarefas impostas para, além de ser um veículo de ações e programas socioassistenciais, ser um instrumento de cidadania potencializador de direitos e de mudanças concretas na vida dos usuários desses serviços e desta política.

Cabendo a cada município definir, dentro do estabelecido pela PNAS/2004 e a NOB/2005, as ações a serem desenvolvidas, de acordo com a realidade específica

apresentada pela população usuária em seu território, sua comunidade ou bairro. Entretanto, essa definição não tem sido uma tarefa muito fácil, pois existem algumas dúvidas a respeito do papel do CRAS por parte dos profissionais que compõe a equipe mínima, fator apontado pela falta de uma capacitação qualificada do profissional chamado para compor a equipe técnica.

Para inverter essa situação, necessita-se investir em capacitação profissional, vontade política, participação dos envolvidos (gestão, profissionais, usuários, comunidade), em fóruns e conselhos da assistência, elaborar um diagnóstico da realidade a ser atendida, investimento nos espaços dos serviços socioassistenciais, cumprimento das normas e regras estabelecidas na legislação da NOB/SUAS relacionado com a efetivação da equipe técnica e dos espaços físicos dos CRAS, entre outras questões observadas durante o presente trabalho.

Torna-se fundamental destacar também que, além da legislação que define o que seja e de que forma deve se organizar o SUAS a fim de se conceber a política pública social para além de sua função de oferecimento meramente burocrático à população ou de seu caráter puramente redistributivo, exige-se, outro patamar na construção de um projeto societário envolvendo outros atores com compromisso político e ação voltada para o fortalecimento da organização e participação social dos usuários na condição de protagonistas centrais do processo de democratização da gestão e controle social da política pública.

Entretanto, existe uma grande dificuldade de participação direta dos usuários da política de assistência, inscrevendo-se, no âmbito de uma cultura política autoritária, que marcou e ainda marca a história brasileira.

O controle social, segundo a Constituição Federal de 1988, encontra-se presente na relação entre Estado e sociedade Civil, onde a participação da população na esfera pública tem por objetivo controlar as ações do Estado. Com base na Constituição Federal de 1988 e na LOAS a categoria controle social “deveria” ser utilizada para designar a participação da população no controle da política pública de assistência social. Os conselhos e as conferências nos três níveis de governo são considerados mecanismos de controle social contribuindo para o aprofundamento do debate sobre a democracia, a cidadania e a primazia do Estado na responsabilidade pelo sistema de proteção social. Entretanto, embora haja a obrigatoriedade da categoria *controle social* e da *participação da população* nos

destinos das políticas públicas a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira devido ao grande enraizamento da cultura política no Brasil.

A participação da população refletiria a possibilidade de mudança no campo da cultura política da assistência social no sentido da população deixar de ser apenas usuária dos serviços para se transformar em sujeito político que participe das decisões e fiscalize suas execuções. “Envolve a constituição de sujeitos sociais no movimento de conquista do consenso e da direção ético-política, em torno de valores (...) e sustentação de determinado projeto político” (RAICHELIS, 2000, p. 244).

Essa participação é um dos desafios, transposto ao contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em mais de uma década de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nesse sentido, o Conselho Nacional ao apresentar o ciclo de Conferências da Política de Assistência Social do biênio 2008/2009, que tinha como tema central: “participação e controle social”, determinou o seguinte objetivo:

Aprofundar, de maneira participativa e crítica, o processo de avaliação da Política Pública de Assistência Social, na sua trajetória de afirmação como direito social, com a participação efetiva dos usuários. [...] visando aprofundar e alcançar uma nova densidade aos processos de participação, que melhor combine as estratégias representativas e as de exercício direto da cidadania popular (CNAS, 2009, p. 4).

A meta destinou-se a um “patamar novo e robusto da construção democrática nesta especial área de realização de direitos”, onde as conferências, em cada cidade, estado e no evento nacional deveriam se converter em fóruns decisivos para o êxito desta importante tarefa. O diagnóstico preliminar do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) antecipava que

[...] um dos grandes desafios nesse processo é a participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, transitando da inaceitável condição de subalternidade para sua efetiva e autônoma afirmação como sujeito de direitos (CNAS, 2009, p. 4).

Corroborando com o exposto, este tende a ser um dos maiores desafios, uma vez que a reversão de um legado histórico de subalternização (YAZBEK, 2000) requer um processo amplo e articulado, para além de acontecimentos pontuais e solenes. Para Paiva 2010, os espaços de controle social, através desse modelo representativo e restrito, e tendem a reproduzir os mesmos impasses da democracia

representativa, isto é, o distanciamento das massas e das suas reais necessidades, a corrupção, a representação de interesses pessoais e privados, a burocratização etc.

A autora considera também que as transformações econômico-sociais das últimas décadas recaindo sobre a situação material de vida da população foi e é fator que dificulta a inserção em movimentos sociais e em espaços de participação dos sujeitos individuais e coletivos. Afirma ainda,

Se a dificuldade de reproduzir a vida não gera condições automáticas para conscientização e mobilização, capazes de nutrir de convicção e estímulo a expectativa para a participação, aí sim é mais urgente e necessário o trabalho da política de assistência social na perspectiva do protagonismo popular, se pretendemos dotar de possibilidades a luta contra a desigualdade e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais. (PAIVA, 2010, p. 2).

Assim, efetivar o direito à assistência social numa perspectiva democrática consiste em apostar no protagonismo popular, exercido pelos usuários sujeitos de direitos, tendo como estratégia a reivindicada por Antonio Gramsci, de uma “reforma intelectual e moral”. Reforma esta, com uma dimensão fundamental dentro da transformação socialista e democrática.

Por isso, a assistência social no âmbito do sistema de direitos sociais brasileiro, que:

[...] romper definitivamente com seu aprisionamento numa esfera governamental periférica ou residual, reprodutora de estratégias usuais de mistificação das desigualdades e de ocultamento das suas causas, que reduz suas respostas a programas pontuais, pretensamente reformadoras das condutas individuais e grupais, sem qualquer conteúdo ou potência transformadora libertária. Esta tradicional demarcação lhe imprimiu um mistificado caráter de ação meramente adjutória – como forma compensatória e parcial de alívio da pobreza – e revestiu suas ações e medidas de precários aparatos, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais (PAIVA, 2006, p. 7).

Nesse sentido, necessita-se desenvolver reflexões sobre a participação popular na política de assistência social, onde prevaleça o exercício do protagonismo previsto nas funções que a política de Assistência Social concebido como condição básica e essencial para a construção das bases de uma real gestão descentralizada, democrática e participativa. Os CRAS podem e são equipamentos, se bem politizados e apreendidos pelos seus atores, que materializam essa lógica de uma nova cultura de prestação de serviços socioassistenciais, distinta daquela

capturada pela incerteza e imprevisto que tanto marcaram as iniciativas fragmentadas nesta área.

Ainda, para Paiva,

(...) vale a pena insistir que é tempo de dotar as medidas de proteção socioassistencial de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva participação da população na contramarcha da exclusão sociocultural. Está aberto o desafio de formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho socioassistencial, que possam subsidiar o atendimento das equipes de trabalhadores integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS, notadamente os Centros de Referência da Assistência Social, distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras. (PAIVA, 2006, p. 7)

Para o movimento de reforçar o protagonismo da população e até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, que impulsionem processos de emancipação e autonomia dos segmentos populacionais a ela vinculados, torna-se fundamental entender a composição correta da assistência social como política social. Condição essencial para a compreensão dos seus elementos singulares, dentre os quais se destaca a natureza de suas medidas voltadas para o atendimento de necessidades humanas básicas e especiais, neste arranjo de composição da proteção social universal.

### **2.2.2 A proposta do CRAS como um espaço coletivo e potencializador da participação dos sujeitos:**

Após as referências tecidas pode-se afirmar que, em situações histórico-sociais concretas, o homem é sujeito e objeto ao mesmo tempo, porque ele é determinado pelas relações sociais existentes, portanto, o rompimento com a opressão depende de uma consciência de classe e apropriação dessa, para o coletivo.

Nos marcos do neoliberalismo, o avanço jurídico-legal das políticas sociais brasileiras encontra seu limite no próprio desenvolvimento do sistema capitalista, refletindo um abismo entre o aparato jurídico-institucional e o que de fato ocorre na realidade, permitindo assim questionar como as políticas sociais vêm sendo implementadas, principalmente a assistência social que, historicamente, desenvolve

ações pontuais direcionadas para as classes subalternas<sup>18</sup> e, como fato marcante, um tipo de gestão clientelista desencadeada intencionalmente por alguns governos como meio para obtenção de votos, troca de favores, exercendo com isso o arcaico legado paternalista e assistencial do poder político.

A assistência social identificada como “unidade contraditória” expressa os conflitos de interesses no processo de correlação de forças. Neste sentido,

“(…) a análise da assistência social só terá consistência se for relacional-dialética, pois só dessa forma o fenômeno analisado perderá a aparência de contingência e de fatalidade que encobre a sua verdadeira natureza” (PEREIRA, *apud* BOSCHETTI; FERREIRA, 2003, p. 24).

Com a PNAS e o SUAS, amplia-se a concepção complexa sobre o perfil dos usuários da política, na perspectiva de superar a fragmentação na abordagem por segmentos (idosos, crianças, pessoas portadoras de deficiência etc). Complexa devido às transformações do capitalismo que reconfigura as relações entre trabalho e reprodução social, pressionando o Estado a ampliar suas políticas sociais a fim de inserir novos contingentes populacionais em seus serviços e benefícios.

Aliada a esse movimento, há a necessidade de se repensar sobre as determinações sociais da pobreza contrapondo-se a ações assistenciais que historicamente despolitizaram e enfraqueceram a representação social dos usuários da política de assistência social. Com isso, autores como Couto, Raichelis, Silva e Yazbek (2011) trazem para o centro do debate questões pertinentes aos usuários da política de assistência social, enfatizando que a herança conservadora da identidade dos usuários dessa política desvaloriza e subalterniza os sujeitos, destituindo-os, portanto, da condição de cidadão.

Desse modo, assinalam sobre a questão da ausência de debate da classe social na política de Assistência Social, desvinculando o usuário de uma classe social que precisa ser problematizada e apoderada. E, por último, salientam que o SUAS tem como função proporcionar condições objetivas para que seus usuários rompam com o estigma de desorganizados, despolitizados, imprimindo-os como sujeitos portadores de direitos expressos como coletividade.

---

18 Segundo Yasbek (1999) a categoria subalterno é um legado gramsciano, utilizado para dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, sendo escolhida para nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais, (...). A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política.

É nessa perspectiva que, os equipamentos públicos como os CRAS e seus atores, estando capacitados e tendo compreensão desse processo, podem ser o veículo de cidadania, tornando-se potencializadores dessa nova relação Estado e Sociedade a fim de instaurar uma noção de autonomia dos usuários desses serviços, propiciando a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela.

Ao incorporar essa dinâmica, a reestruturação das políticas sociais, inclusive a política de Assistência Social, no país passa pelo necessário e importante reposicionamento do protagonismo popular como essencial à sua formulação e implementação, considerando a possibilidade de conferir materialidade a um estatuto político- emancipatório, enquanto organização coletiva.

(...)não pode, abrir mão do encantamento necessário à paixão transformadora, que seja capaz de restituir à luta revolucionária o sonho da dignidade e da igualdade para toda a gente. Em *A Rosa do Povo, Drummond protesta: os subterrâneos da fome choram caldo de sopa/olhos líquidos de cão através do vidro devoram teu osso/ Come, braço mecânico, alimenta-te mão de papel, é tempo de comida/ mais tarde será de amor.* (Paiva, 2055, p.119).

Contudo, Paiva ainda ressalta que, do ponto de vista político, a ampliação dos canais da participação é inequívoca, intensificando o processo de socialização da política, ainda que restrita aos fóruns tradicionais e novos de democracia representativa, tais como os conselhos de direitos e de políticas públicas. Os espaços de controle social, através desse de um modelo restrito, acabam por reproduzir os mesmos problemas da democracia representativa (votação através das urnas), isto é, distanciamento da população e das suas reais necessidades, a meros processos burocráticos e obrigatórios sem uma real politização por parte dos “votantes” e “participantes”.

Todavia, a respeito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), como unidade pública estatal territorializada capaz de ser cenário para a construção dessa nova cultura política aos seus usuários/sujeitos de direitos, pode-se afirmar que têm um papel ímpar e pretensioso de desempenhar a função de agente público que estrutura a estratégia da proteção social básica. A apropriação humana do território, de forma cotidiana e renovada em múltiplas relações, dentro de dinâmicas internas e externas a ele, constitui-se como “sociedades localmente enraizadas [...] por intermédio das quais a sociedade global vive” (Santos, 2000). Nessa compreensão, Miotto (2009) aponta que “o conhecimento do território é essencial

tanto para construir respostas, no próprio espaço institucional, às necessidades dos usuários, como para inseri-los nos espaços de participação social e política e na rede de serviços”.

Para essa efetivação, impõem-se salutar a necessidade da estruturação e o funcionamento dessa rede socioassistencial territorializada, composta de serviços, benefícios, programas e projetos, com padrão de qualidade predefinido e acréscimo de cobertura universalizada com a efetiva participação do usuário. Se a atual etapa de implantação dos CRAS já indica o êxito ou o impedimento desta pretensão, é o objetivo das indagações da pesquisa.

Um das questões centrais que se apresenta para a gestão pública é a de superar a cultura política tradicional e conservadora que impera historicamente na assistência social, de modo que se possa contribuir para a construção de uma cultura de direito e cidadania que solidifique a política no espaço público e os direitos sociais dos usuários.

O esforço para implantar essa mudança é, ao mesmo tempo, uma ação técnica e política. Uma ação técnica no sentido do aprimoramento e da institucionalização de instaurações das funções de vigilância, monitoramento e avaliação, entendidas também como parte do processo de gestão, como instrumento para melhorar o serviço.

Também é uma ação política devido à importância de tornarmos públicas informações de qualidade (indicadores de monitoramento e avaliação, resultados de programas, projetos, benefícios e serviços) para que usuários da assistência social e a própria sociedade possam influenciar nos rumos da política, fortalecendo a cultura de transparência, de prestação de contas e de controle social na administração pública.

Para a consolidação do CRAS como espaço de oferta de proteção social básica e de organização e coordenação da rede socioassistencial, é necessário que as equipes desenvolvam competências para “ler” as necessidades e demandas de proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade e dos territórios e monitorar os serviços e equipamentos existentes em suas áreas de abrangência.

Portanto, a função dos sujeitos envolvidos especialmente dos benefícios e serviços neste novo desenho do SUAS exige conhecimentos técnicos imprescindíveis para assegurar a materialização do direito. Assim, o CRAS, além de

constituir-se como a “porta de entrada” da política de assistência social, pode ser um equipamento público responsável pela concretização do direito à proteção social básica. Aliado a isso, devido a sua razão e à dimensão de trabalho socioassistencial é imprescindível que haja um monitoramento regular e uma permanente avaliação das metas e resultados para que as ações propostas pela PNAS/SUAS tenham efetividade e causem impacto positivo no cotidiano de vida das famílias e usuários assistidos por essa política.

## **2.3 A PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA EM SANTA MARIA – RS NA PERSPECTIVA DOS SUJEITOS DO CRAS**

### **2.3.1 O Município de Santa Maria – RS o real cenário da proteção socioassistencial básica no município como universo da pesquisa. A política social como processo complexo e internamente contraditório.**

O Município de Santa Maria no Rio Grande do Sul atualmente possui 261.027 habitantes segundo dados do IBGE/2010 tendo o índice de desenvolvimento humano – IDH: 0,845 elevado. O município que até 2006 organizava os serviços socioassistenciais através da Secretaria de Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC), a partir da exigência e normatizações da Política Nacional de Assistência Social, implantou os equipamentos públicos – Centros de Referência de Assistência Social que foram reorganizando as ações para o atendimento da população usuária conforme estabelecido na Legislação.

Esse município é localizado a mais ou menos 300 km de distância da capital do estado (Porto Alegre), e configura-se como importante polo econômico e cultural da região central do estado gaúcho, haja vista que exerce influência sobre os outros municípios concentrando empresas do ramo têxtil e, ainda, oito instituições de ensino superior sendo uma destas a renomada Universidade Federal – UFSM. Porém, como toda grande cidade, apresenta áreas de vulnerabilidade e risco social, demandando a implantação dos serviços socioassistenciais de proteção social.

A pesquisa desenvolvida e ora apresentada, teve como metodologia de construção um caráter qualitativo e documental na medida em que foram usadas leituras de referencial bibliográfico de diversos autores que estudam sobre a

temática, documentos, normativas e legislações em ênfase no redesenho do SUAS a partir da NOB/SUAS para assim, poder se refletir e observar quanto a efetiva proposta da PNAS e o atual cenário encontrado no âmbito socioassistencial em nível de um CRAS do município de Santa Maria. Usou-se também, após a transcrição das entrevistas, no estudo analítico dos dados, a utilização de consultas em fontes de documentação tais como: registros estatísticos da PNAS, registros institucionais do CRAS pesquisado e documentos pessoais da instituição e do pesquisador, compreendendo-se assim, duas fontes de coleta de dados: documental e de campo.

A pesquisa de campo foi elaborada por meio de entrevistas semiestruturadas e o tipo de observação utilizada na pesquisa foi a da observação simples ou não estruturada.

Mediante tais procedimentos metodológicos, buscou-se identificar os principais elementos constitutivos da implantação do SUAS, com ênfase a proteção social básica na esfera municipal, em especificidade a implantação do equipamento CRAS, com base num locus específico, do Município de Santa Maria.

Quanto aos aspectos organizacionais do NOB/SUAS e ao nível de gestão, o município comporta a Gestão Plena onde são garantidos ao município a gestão total das ações de Assistência Social, tanto em relação à Proteção Social Básica quanto à Proteção Social Especial. Essas ações são financiadas mediante repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, ou que chegam diretamente aos usuários, ou ainda, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

O Município de Santa Maria, devido sua população habitacional, é considerado um município de grande porte que compreende municípios de 100.001 a 900.00 habitantes/de 25.000 a 250.000 famílias – mínimo de quatro CRAS, para cada um para até 5.000 famílias referenciadas, porém devido a dificuldades político-administrativas, para a contratação de espaços físicos destinados à implementação dos equipamentos, entre outros, o município possui somente três CRAS.

Segundo dados coletados com a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, o processo de habilitação dos municípios ocorreu através do encaminhamento de documentos comprobatórios à Secretaria Estadual de Assistência Social. A apreciação coube à Comissão Intergestora Bipartite (CIB) que, após publicação e acordo, foi encaminhada à Secretaria Técnica da Comissão

Intergestora Tripartite (CIT), responsável por dar o parecer favorável ao enquadramento do município.

No ano de 1992, a atual secretaria denominava-se Secretaria Municipal do Bem-Estar Social – SMBES -, no entanto, a partir da lei Municipal nº 4410/01, de 5 de fevereiro de 2001, art. 2º, passou a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

A atual Secretaria norteada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Norma Operacional Básica (NOB) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) encarrega-se da Proteção Social, da Defesa Social e Institucional e da Vigilância, implementando e ofertando aos cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos sociais, programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais básicos e especiais. Tem objetivo de assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, a Política Pública de Assistência Social está organizada em um sistema (SUAS) apresentado pelos seguintes níveis de proteção, estando Santa Maria em Gestão Plena: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Ressalta-se que para proceder a análise da implantação do SUAS especificamente o serviço socioassistencial básico no Município de Santa Maria optou-se pela averiguação de documentos e debates pertinentes à área de assistência social juntamente com as normas e legislações que servem de parâmetro ao processo de implantação dos equipamentos públicos, e também pela realização entrevistas semiestruturadas junto aos atores (trabalhadores, coordenador e usuários) envolvidos na proteção socioassistencial básica, mais especificamente em um CRAS do município escolhido de forma aleatória, assim como a escolha do universo de usuários entrevistados. Relevante apontar que este CRAS não será identificado a fim de assegurar e ressaltar a identidade dos entrevistados.

Para o estudo pretendido e compreensão do objeto de pesquisa e das relações estabelecidas entre os sujeitos foi adotado o método materialista dialético, permitindo a análise e interpretação dos dados num contexto dinâmico e totalizante da realidade.

Além das entrevistas com os usuários e trabalhadores, o tipo de observação utilizada na pesquisa foi a da observação simples ou não estruturada, também denominada assistemática, espontânea, informal ou não planejada, em que conduz a função do pesquisador atuando como mero expectador. O intuito a ela atribuído se revela pelo conhecimento de uma situação cuja natureza se revela como pública, tais como hábitos dos usuários, frequência ao local, dentre outras circunstâncias.

Nas ocasiões, da observação simples e das entrevistas, foi informando aos entrevistados e sujeitos envolvidos na pesquisa, a importância e o cuidado ético quanto ao sigilo das informações oferecidas pelos envolvidos. Assim, como a apresentação e o esclarecimento do TCLE onde constam os direitos assegurados aos participantes, lhes garantindo de esclarecimentos antes e durante o curso da pesquisa, sobre todos os procedimentos empregados em sua realização; a opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; e o cuidado especial para não identificar os participantes únicos, no momento da divulgação dos resultados da pesquisa.

Nas ocasiões, fora utilizado o uso para o registro dos dados colhidos, recursos, como gravadores, filmadoras, todos com o total consentimento dos sujeitos envolvidos.

O cenário onde foi feita a pesquisa, foi no espaço do CRAS em dois diferentes dias e em horário normal de funcionamento. Onde, nesse CRAS, os atendimentos são realizados de segunda à sexta-feira das 8h às 17h, através de encaminhamento da rede e de outros serviços intersetoriais (unidades de saúde, habitação, ONGs, Conselho Tutelar, etc.) ou livre demanda da população e da rede socioassistencial, uma vez que esse equipamento constitui-se como a porta de entrada da proteção social na política de assistência social.

A partir das entrevistas e simples observação do espaço e universo observado, constatou-se que o espaço físico do CRAS (que atualmente é cedido pela Esfera Pública) está devidamente identificado no território e situa-se em local de vulnerabilidade social. Este espaço, garante em parte, a acessibilidade para pessoas idosas e pessoas deficientes, pois possui salas de atendimento no andar térreo do prédio, porém de forma limitada. Ainda sobre a infraestrutura do CRAS, relatou-se e constatou-se que o equipamento é classificado pelos entrevistados como: muito bom

e adequado à população, com salas individuais de atendimento (serviço social, psicologia e pedagogia), salas de grupos e oficinas de inclusão produtivas, recepção agradável, com atendimento de uma pessoa para o cargo de recepcionista, equipamentos e materiais para oficinas em bom estado.

Sobre os equipamentos CRAS: o município possui atualmente três serviços em funcionamento, onde todos os profissionais são contratados sem vínculo estatutário; os equipamentos, apesar de não terem sido construídos a partir de estudo ou pesquisa sobre seu território, encontram-se em locais de extrema vulnerabilidade social. Contudo, esta pesquisa aprofundou sua análise em um CRAS específico. A escolha do CRAS deu-se de forma aleatória para que não houvesse interferência ideológica na pesquisa uma vez que trabalhei em um dos CRAS do município.

O serviço socioassistencial pesquisado foi o segundo equipamento implantado no município no ano 2007, abrangendo uma série de vilas e comunidades em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco social, mas segundo os entrevistados, na época da implantação deste CRAS, o diagnóstico socioterritorial constituiu-se somente com os dados disponibilizados pelo senso do IBGE da época, sem uma pesquisa com dados complementares e detalhados de estudos sociais relevantes da região.

De acordo com a gestão e os trabalhadores entrevistados, este CRAS apresentou sérios problemas administrativos e contratuais no decorrer de sua atividade tendo sido fechado em 2008. Destacando-se as adaptações da edificação, pelo espaço físico ser insuficiente por ser ocupado por outra entidade com atividades diferentes e também pelas dificuldades vividas pela equipe técnica, tanto em termos de condições de relações de trabalho, quanto à falta de capacitação e qualificação desta para compreender seu papel e os objetivos do SUAS no âmbito do CRAS.

Somente após a reivindicação da comunidade e de instauração de processo judicial, o CRAS foi repensado e reaberto no mesmo endereço cedido pela esfera pública em 2010, todavia com uma nova estrutura operacional formada por uma outra equipe técnica, porém não concursada como prevê a legislação. A esse processo, melhorou-se o espaço físico, mas algumas condições precárias continuam presentes e vivenciadas no equipamento, tais como a falta de um carro próprio para a equipe realizar as visitas domiciliares e institucionais, uma vez que esse é dividido

entre os outros CRAS e CREAS, ou seja, a equipe pode utilizar o veículo desde que feito o agendamento.

O atual equipamento conta com um assistente social, um psicólogo, um pedagogo e um funcionário de nível médio que são contratados pelo município. Essa situação é vista como um dos desafios para a administração pública, exigindo novas formas de regulação e gestão do trabalho.

Para a avaliação dos dados, reflexão do exposto, realizou-se, como mencionando anteriormente, a apreciação documental (PNAS, NOB/SUAS, LOAS, Constituição Federal de 1988 e textos concernentes à área) e, na sequência, fez-se a releitura de todas as entrevistas sendo estas transcritas, destacando os aspectos expressivos de cada uma, buscando enfatizar não só os dados comuns, mas como também elementos diferenciadores percebidos na observação durante a visita ao CRAS.

Cada questão foi estudada à luz dos documentos citados e publicações de pesquisadores que desenvolvem pontuais debates acerca dessa temática que abarca a política de assistência social e sua relação com a sociedade. Com isso, relacionou-se à temática e às respostas das entrevistas com as categorias que foram adquirindo evidência ao longo da pesquisa (políticas sociais, Estado, Sociedade Civil, Controle Social, entre outros), destacando e considerando aspectos comuns ou particulares, no entanto, significativos, segundo seus sujeitos.

Dessa forma, foram esboçados os pontos nevrálgicos e relevantes segundo os atores escolhidos da política de Assistência Social acerca do processo de implantação da política no Município de Santa Maria – RS. No quesito proteção socioassistencial básica, merecem citações as dificuldades, críticas e sugestões relatadas pelos entrevistados.

Importante ressaltar ainda que a devolutiva da pesquisa será realizada através do envio do Relatório Final (cópia do presente trabalho), conforme informado no momento da entrevista, à coordenadora do serviço e ao CRAS pesquisado, para que os sujeitos envolvidos possam analisar, refletir e sugerir questões interessantes no que diz respeito a toda proposta da política socioassistencial. Ainda, fomentar os sujeitos à possíveis e importantes mudanças no que cerne aos direitos assegurados na PNAS.

Ainda, a devolutiva aos seus sujeitos, pode trazer ao centro do debate, com objetivo de avanço, a questão do controle social, como direito do cidadão e usuários das políticas públicas.

### **2.3.2 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Santa Maria: Os desafios ao SUAS segundo seus sujeitos:**

No que tange à pesquisa aqui apresentada, evidenciou-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) configura-se como um processo aberto, inovador, coletivo, tenso, algumas vezes, contraditório e desafiador, a partir de diferentes determinantes sociais, políticos, culturais que influenciam o redesenho da política de assistência e dão forma aos seus serviços.

A pretensão do presente trabalho foi conhecer e refletir sobre o processo de implantação de um equipamento público de proteção social básica tendo em vista a nova arquitetura da política de assistência social como veículo de direito de cidadania, em determinado espaço do Município de Santa Maria – RS. Teve como ponto de partida o embasamento teórico sobre o assunto e a relação com a importante pesquisa *O SUAS em Santa Catarina: O Processo de Implantação da Proteção Social Básica em Perspectiva*, utilizando-se, por extensão, dos mesmos instrumentais de pesquisa e dos mesmos procedimentos metodológicos.

A partir dos sujeitos entrevistados, o SUAS concretiza-se de maneira complexa, porém, inovadora. A análise dos dados para inferir a respeito do processo de implantação do CRAS no município teve elementos importantes que ressaltaram de que forma o SUAS está sendo materializado em algumas unidades da federação.

Elementos que dizem respeito a alguns conceitos chaves SUAS/PNAS – 2004 (Matricialidade Sociofamiliar, Territorialização, Descentralização e Participação popular/Controle Social). Conceitos estes que servem de base e fundamento para a política de assistência social com sua nova arquitetura, no âmbito da proteção socioassistencial básica. Alguns entrevistados evidenciaram em sua fala, que entendem a importância desses conceitos sinalizando o imenso valor desses para os usuários e para a própria política pública. Percebem o conceito e o grupo familiar um grande agente potencializador e protagonista de sua história de vida em seu próprio território, com sua realidade e seu saber. Porém, trazem ainda que e a

participação popular e o Controle Social são deveras desafiantes e muito difíceis a serem trabalhados pelos próprios profissionais e gestores da PNAS.

Um dado relevante, trazida pelos entrevistados e observado durante a pesquisa, é a falta de capacitação mais qualificada e educação permanente aos técnicos do CRAS, comprometendo as ações dos serviços e prejudica uma avaliação técnica das ações desenvolvidas no serviço. Ainda, enfraquece uma possível discussão teórico-operativo entre os profissionais envolvidos (gestores e trabalhadores) para com a proposta do SUAS. Essa afirmação aparece diretamente na fala nos entrevistados e também quando questionados sobre as ações e sobre os conceitos chaves do CRAS, bem também como sobre a questão da territorialização, descentralização; Participação popular/Controle Social.

Fato notadamente percebido como sendo um dos desafios aos municípios, para ao implementarem os serviços socioassistenciais de proteção social. Em relação a isso, Couto, Raichelis, Silva e Yazbek (2011) discutem-no como sendo um dos desafios do trabalho, onde a proposição de uma Política de Recursos Humanos, como requisitos para a gestão da Política de Assistência, pois constitui um dos eixos delimitadores e imprescindíveis à implementação do SUAS. Além disso, tem como um de seus pressupostos a ideia de que, a nova forma de concepção e gestão da PNAS, exige alterações nos processos de trabalho dos profissionais no sentido de estabelecer uma consonância com os marcos regulatórios da política, impondo aos trabalhadores a superação de formas de atuação simplesmente pontuais e emergências no âmbito de responderem aos programas e projetos. Reflexionando sobre as estratégias empregadas para materializar esses conceitos chaves, os entrevistados apontaram a importância e necessidade de se trabalhar direto com a comunidade, fortalecendo o vínculo entre comunidade e o CRAS, sendo este a porta de entrada para os demais serviços da rede sendo um fazer fundamental para seu cotidiano de trabalho.

Essa relação também se dá com a intervenção da comunidade junto aos serviços socioassistenciais, com toda rede, com toda equipe, com a gestão, com os usuários. Com todos que participam desse processo como uma estratégia para a consolidação desses conceitos. Os Conselhos Municipais de Assistência Social, fóruns, simpósios, são ferramentas e espaços férteis para ações e propostas

inovadoras e para se discutir, propor, sustentar, efetivar e materializar a política de assistência social.

Vindo ao embate do exposto, a participação da população refletiria a possibilidade de mudança no campo da cultura política da assistência social no sentido desta deixar de ser apenas usuária dos serviços para tornar-se sujeito político, conforme já mencionado.

A respeito dos serviços, programas e projetos existentes nos CRAS, os profissionais (técnicos e a coordenadora) informaram quais os existentes nesse equipamento, notam também que estes foram pensados tendo em vista a realidade social e a demanda (usuários, rede socioassistencial, agentes comunitários) da região de abrangência dos equipamentos. Com isso, elaboraram um documento informativo que foi disponibilizado à comunidade. Este se encontra em anexo neste trabalho.

No item relacionado à avaliação dos entrevistados quanto à resolutividade dos serviços da proteção básica oferecidos pelo CRAS, os profissionais afirmaram que não há um instrumento mais consistente para essa avaliação, mas eles consideram que os serviços ofertados são satisfatórios pelo retorno obtido e por meio de reuniões com a rede socioassistencial.

Para os profissionais, uma das questões na qual a resolutividade do serviço não é satisfatória é a questão do limitado número de profissionais e sua precária e insegura relação de trabalho. Uma vez que os profissionais não são concursados e sim, contratados, o que favorece uma rotatividade da equipe técnica trazendo precárias e notórias consequências para a efetividade do trabalho. Situação essa, que vai contra o que é estabelecido na NOB-SUAS.

Consequências essas, no que diz respeito à resolutividade dos encaminhamentos realizados pelo CRAS uma vez que a equipe técnica é reduzida e precária. Os entrevistados apontam muitas dificuldades de realizarem os atendimentos, ações, encaminhamentos, e ainda fazerem ações intersetoriais e ampliar ações propositivas que vão ao encontro de empoderar os usuários nos espaços de políticas públicas. Além disso, os profissionais exercem funções contratuais, sem estabilidade empregatícia, para conseguirem “dar conta” de uma demanda mensal, a qual, segundo eles, chega a torno de 230 famílias, em atendimento sistemático.

Isto consiste em uma situação pontual que sobrecarrega a equipe técnica do CRAS, uma vez que esta não se encontra em conformidade com a NOB–RH/SUAS, pois no equipamento não há a equipe mínima preconizada devido ao número de famílias referenciadas (no caso do município, são 5.000 famílias).

Sobre o item questionado, quanto ao aperfeiçoamento do fluxo de atendimento ao usuário, e de que forma e estratégia este fluxo poderia ser aperfeiçoado, para um profissional entrevistado, o que se percebeu fora que esse aperfeiçoamento do fluxo de atendimento poderia ser potencializado e melhor gerido através de trabalhos no espaço escolar, com objetivo de intervir de forma preventiva e favorecendo um diálogo mais flexível e direto com toda rede intersetorial, sobre a função do CRAS, seus serviços, programas e atividades e não somente uma demanda para atendimento individual, do tipo clínico, com ações emergenciais e isoladas.

Contudo, apesar dessa situação, avaliaram tanto o acompanhamento às famílias como a articulação com as demais instituições da rede socioassistencial positivamente. Buscando o aperfeiçoamento a partir da realização de reuniões semanais da equipe e mensais com a gestão, demonstrando vontade profissional e ética em atender a população em meio às dificuldades enfrentadas na rotina de trabalho.

Avaliaram também o CRAS em relação à qualidade dos serviços e à metodologia utilizada de forma satisfatória em virtude do entrosamento da equipe e pela mencionada vontade de aperfeiçoar o serviço apesar das já sabidas dificuldades.

Os profissionais pontuam que alterar a cultura das ações do CRAS, dos atendimentos individuais, focalistas, assistenciais e residuais, principalmente no âmbito da psicologia, seria o grande fazer transformador das ações na proteção básica e instrumento para materializar as propostas da PNAS do SUAS. Rompendo com uma ação histórica de atendimentos paternalistas e pontuais tão demandados pela comunidade devido uma construção histórica de serviços prestados à população que vive em vulnerabilidades sociais. Esse é visto, pelos entrevistados e pelo arcabouço teórico técnico-operativo de discussões no âmbito do Serviço Social da atualidade, com uma dos grandes desafios para a implementação e efetivação das propostas da política de assistência social.

Porém, dentre as dificuldades percebidas e discutidas, um aspecto positivo elencado e destacado em relação à qualidade do CRAS pesquisado, foi à percepção dos entrevistados em relação aos outros equipamentos do município. Para eles, esse CRAS pesquisado pode ser avaliado como o mais preparado e de melhor qualidade uma vez que desde sua reabertura, não possui rotatividade entre a equipe técnica. Havendo uma boa continuidade dos atendimentos e vínculos com os serviços da rede.

A questão dos Recursos Humanos demonstrou-se como um dos pontos nevrálgicos da pesquisa vista. Sendo um dos maiores desafios da implantação da proteção social no Município de Santa Maria, pois, em vários momentos, indicou-se a falta de profissionais concursados como fator que sobrecarrega e que precariza as ações da equipe e do serviço.

Outra questão desafiadora de análise desta pesquisa relaciona-se aos mecanismos que viabilizam a participação dos usuários na organização das atividades dentro do CRAS, na comunidade e nos veículos de cidadania (conselhos, fóruns, simpósios, associações de bairro, entre outros movimentos) os entrevistados foram unânimes em responder que inexistem a participação dos usuários ou outros mecanismos que potencializem essa participação tanto para construção das atividades no serviço quanto para avaliação destes.

Sobre a expressão controle social esta possui uma carga histórica capaz de provocar reações contraditórias, visto que o controle social foi historicamente exercido pelo Estado sobre a sociedade. Na literatura do Serviço Social esta concepção encontra-se presente no livro *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, de Marilda Yamamoto e Raul de Carvalho, no qual o termo designa o meio usado pelo Estado para exercer a dominação. Para os autores, a própria emergência da profissão de Serviço Social está associada ao controle social, servindo para realizar, de forma técnica, o controle das massas, a fim de impedir uma subversão da ordem por segmentos populacionais excluídos dos padrões considerados como adequados à realidade social. Atualmente, autores como Silva (2001) chamam atenção para o fato de o controle social merecer um cuidado permanente para que seja realmente um veículo de cidadania.

A Norma Operacional Básica do SUAS/2005, ao apresentar o caráter deste sistema, situa o controle social como uma das dimensões que deve receber “tratamento objetivo no processo de gestão” (NOB-SUAS/2005, p. 15), e assinala que “a dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações em cada esfera de governo” (*idem*). Logo em seguida., torna a dar ênfase como um dos eixos estruturantes da gestão a “valorização da presença do controle social” (*idem*, p. 16) e o coloca como um dos princípios organizativos do SUAS

O sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos sócio-assistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços (NOB-SUAS/2005, p. 16).

Dessa forma, a política pública de Assistência Social destaca no SUAS, constituído como sistema público não-contributivo e descentralizado, a importância da participação popular por meio do controle social, desde a formulação até a implementação e avaliação dos programas, projetos e serviços socioassistenciais, incluindo o controle dos recursos financeiros e reconhecendo o caráter deliberativo das decisões advindas dos conselhos, que são mecanismos institucionalizados para a sua efetivação.

Esse sistema, não somente reitera o exercício do controle social sob a política de Assistência Social, mas também evidencia a possibilidade de seu exercício através de outros espaços, como os conselhos e conferências e outros mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais, indicando, também, formas de subsidiá-lo, por intermédio de dados e informações concernentes às demandas sociais.

Porém, a concepção de controle social contida no SUAS, ao incorporar a concepção do controle social democrático, isto é, da sociedade sobre o Estado, não descarta a possibilidade de existência da concepção inversa, ou seja, do controle do Estado sobre a sociedade.

Acerca desses espaços e da representatividade dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, os profissionais ressaltaram inúmeras vezes no decorrer das entrevistas, a fragilidade dos usuários perante os Conselhos e espaços democráticos de controle e avaliação dos serviços. Atribuem a isso, a dificuldade da construção de uma identidade de protagonistas e partícipes dos usuários e dos próprios profissionais inseridos nesses espaços.

Com base nas falas, a participação dos usuários é muito delicada e quase inexistente, isto, portanto, prejudica a eficácia do controle na medida em que ficam ausentes aqueles que deveriam protagonizar o controle social da política. A gestão participativa, para ser bem sucedida, precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo. Para Nogueira (2005, p.142-3):

(...) a abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para tomada de decisão e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa.

A partir disso, a implantação do SUAS através dos CRAS teria como papel favorecer o aumento da participação dos usuários, por aproximá-los do atendimento recebido, ampliando o espaço para reivindicações, discussões e decisões referentes às políticas sociais. Porém o desafio coloca-se ao se imaginar de que forma isso pode ser feito, uma vez que a equipe também se encontra fragilizada e sem uma compreensão plena de conceitos-chaves norteadores do trabalho.

Pode-se deduzir que o espaço público também pode ser chamado de espaço de controle social, pois no âmbito da política de assistência social efetiva a participação da população e contribui para a democratização da gestão desta política, bem como pode incidir na ampliação e qualificação dos serviços socioassistenciais.

É necessário, porém, apreender sobre o verdadeiro poder dos conselhos, especialmente no que tange à construção de uma nova cultura, visto que a sociedade civil é heterogênea, permeada de conflitos de interesses, dinâmica e contraditória e sua participação não ocorre sempre de forma direta sobre a defesa dos interesses dos usuários. Até porque a própria concepção de controle social ainda não é consensual entre os diferentes atores da política de Assistência Social,

o que traz repercussões diferentes sobre o seu desenvolvimento e promove entraves a sua efetivação.

Dando continuidade, sobre o eixo dos mecanismos de Monitoramento e Avaliação, os únicos instrumentos de monitoramento e avaliação dos serviços/programas/projetos, apontados pelos entrevistados, são os relatórios mensais ao órgão gestor e as reuniões semanais da equipe interna e mensais com este órgão em que “avaliam” suas atividades. Com isso, pode-se questionar o teor de qualidade desses mecanismos visto que cabe aos próprios profissionais se auto-avaliarem.

Ao questionar sobre qual seria o impacto que um efetivo monitoramento e avaliação gerariam nos serviços, os profissionais apontam como uma forma de qualificar o serviço, as ações e os próprios profissionais, trazendo um olhar crítico e avaliativo sobre o que é feito e o que precisa melhorar no serviço.

Sendo que, segundo os entrevistados, não havendo esses mecanismos, dificulta-se e se enfraquece os serviços, dificultando também a participação dos usuários na elaboração ou organização das atividades dentro do serviço.

Ao entrevistar os usuários sobre as instalações do CRAS, localização, atividades oferecidos à comunidade, estes foram unânimes em considerá-las muito boas, porém responderam que não participam (ou participaram) de qualquer organização social, associação de bairro ou movimento social, nem mesmo foram convidados a tomarem parte da elaboração ou avaliação das atividades serviços/programas/projetos do CRAS.

Situação que evidencia a tímida e tênue apropriação e participação desse segmento na construção do seu próprio processo de mudança cultural de classe subalternizada. Impõe-se a necessidade de se discutir essa categoria de classe, denotando em uma politização e inclusão desde usuário como partícipe de sua “ascensão” social. Contudo, sabe-se que essa situação é difícil de materializar-se em meio a um estado capitalista em que as diferenças de classe serão sempre evidenciadas juntamente com uma histórica desvalorização da política de Assistência Social.

Em consonância com isso, para que se consolide a proposta do SUAS é imprescindível que todos os atores estejam envolvidos no planejamento e execução de ações. Esta concepção possibilita a operacionalização de controle social, pois,

conforme destaca Maria Inês Bravo, ele pressupõe “a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2002, p. 45).

Por fim, após avaliar os dados coletados, segundo as informações dos profissionais e a coordenação, juntamente com os textos e debates sobre os eixos centrais da pesquisa, concluiu-se que o processo de implantação, efetivação deste processo de materialização da nova arquitetura da política de assistência social no Município de Santa Maria indicada pela SUAS é permeado de desafios explicitados tanto no corpo profissional pelo “incentivo do município” para a realização de concursos públicos quanto na capacitação destes profissionais. Haja vista a incerteza referente ao conhecimento de conceitos chaves do SUAS que debilita também a participação social e controle social. Pois, a interação da sociedade civil com a representação governamental contribui para atribuir um caráter democrático ao Estado e favorece a construção de alianças e ações que defendem as políticas sociais, proporcionando proteção às pessoas que dela necessitam. Entretanto, é importante lembrar o que afirma Dallari, quando diz que para se alcançar um Estado democrático é preciso atingir “três pontos fundamentais: a supremacia do povo, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos” (DALLARI, 2001, p. 150).

No processo de gestão por meio da coordenadora dos serviços socioassistenciais, constatou-se, mediante a entrevista, a preocupação em relação à organização dos serviços, à infraestrutura física, aos recursos humanos com a necessidade de realização de concursos públicos, à capacitação da equipe técnica dos CRAS e ao incentivo e apropriação da participação popular nos veículos de controle social (Conselhos Municipais de Assistência Social, fóruns etc.).

Segundo a LOAS (artigo 18, inciso VI), as conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado.

Os Conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham,

avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

Contudo, esses espaços – entremeados por correlação de forças – acarretam interesses em jogo, disputa por hegemonia e defesa de determinada concepção política, ora conflitante ora consensual que refletem os conflitos e as contradições na arena política. Na relação entre Estado e Sociedade Civil, e desta nas diversas esferas de governo. Neste sentido, reforça-se a importância dos mecanismos de participação popular, mas se questiona a qualidade desta participação, mediante a despolitização e à ausência de informações sobre a política a serem apropriadas pela população para efetivar o controle social.

Como análise das entrevistas, pôde-se caracterizar como fundamental a gestão da política de assistência social na relação governo e sociedade civil o exercício da democracia referente aos direitos sociais. Procurando a partir do processo de descentralização e participação, tendo como parâmetro a experiência do Município de Santa Maria no quesito de implantação de um serviço socioassistencial, sua relação com os atores envolvidos nesse serviço de proteção social, processo apreendido como veículo de cidadania.

A luta pela viabilização da cidadania não ocorre sem problemas, sobretudo considerando a reprodução de práticas históricas da cultura política e social do país, contudo, a análise da política de assistência social considerando a tendência conjuntural das relações sociais na sociedade brasileira, traz consigo incontestáveis avanços na área da assistência como direitos sociais.

Finalmente, a consolidação da nova arquitetura da assistência social, como política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em constante movimento por causa das referências culturais, sociais e políticas no seu processo de materialização, e o movimento de implementação do SUAS via CRAS compreende debates e reflexões dos profissionais, gestores e comunidade sobre as formas de implementá-lo de acordo com a realidade do município, suas possibilidades e desafios.

Contudo, há de se reconhecer que a respeito da participação da sociedade, dadas as condições históricas assistenciais e residuais de não participação, este é

um processo lento e gradual, prenhe de conflitos, mas que merece realçamento como um dos avanços na construção de direitos e efetivação de cidadania.

A partir disso, evidenciou-se que o SUAS é uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos e sua implantação integra um processo dinâmico instalado na realidade dos municípios da federação, introduzindo mudanças significativas e pontuais à sua apreensão, na sua estrutura organizativa e na sua gestão. Reafirma-se assim os princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social no que se refere ao atendimento a necessidades humanas e sociais com caráter universal dos direitos e de acesso aos serviços e benefícios imprimindo na população o necessário respeito à autonomia e participação do sujeito, usuário desta política de assistência social em evidência neste estudo.

Ressalta-se tendo em vista o aqui exposto, a necessidade de potencializar e qualificar os atores envolvidos (além da gestão) no processo de instauração e apropriação das diretrizes de descentralização político-administrativa, da participação popular e controle social.

### 3. CONCLUSÃO

O presente trabalho discorre sobre o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no âmbito dos serviços socioassistenciais de proteção básica realizados em um Centro de Referência da Assistência Social no Município de Santa Maria – RS, no qual aponta como se procedeu a implantação e como se materializa essa nova proposta de assistência social como política pública nesse equipamento público específico. Esse estudo, além de fazer referência às políticas sociais em suas legais relações Estado/Sociedade Civil em uma realidade incorporada pelo ideário capitalista e, de certa forma, despolitizante, ilustra como – segundo seus atores (trabalhadores, gestores e usuários) – introduz-se e viabiliza uma mudança social, política e cultural de uma política pública voltada para a construção e efetivação de direitos sociais e cidadania através de um redesenho organizacional, normativo e cultural.

A realização de políticas sociais por meio da constituição de um sistema de seguridade social evidencia-se como um lugar de disputa política, onde se movem interesses incompatíveis e com marcas históricas da cultura patrimonialista, clientelista e antidemocrática presente nas relações sociais e políticas do Brasil, sobretudo, a partir da Lei Orgânica de Assistência Social quando se inova essa política ao propor a participação popular e o exercício do controle da sociedade no processo de gestão da política de assistência social, permitindo que se reconheça a legitimidade das demandas de seus usuários e, por extensão, amplie-se o espaço de sua participação.

A inovação da gestão da política de Assistência Social procura reorganizar a gestão de forma descentralizada e participativa. Devido ao fato de o Estado, tradicionalmente, ter se configurado na área social de forma patrimonialista e clientelista, a construção da assistência social como política pública é um desafio que envolve uma ruptura radical no âmbito cultural, político e econômico, com vistas a sua efetivação de forma universalizante.

Cabe apontar que, considerando que a sociedade é dinâmica e se constitui a partir de um processo histórico, é por intermédio da correlação de forças que conquistas sociais se efetivam ou não na realidade. A compreensão da política de assistência social para além da reprodução e manutenção do sistema capitalista

revela em seu interior interesses contraditórios na própria forma em que é concebida no sistema das políticas de proteção social.

A assistência social é uma das políticas sociais de contestação da própria lógica do sistema capitalista. Instituída em lei, a assistência social assim como está colocada e regulamentada, requer um longo caminho de aperfeiçoamento e a aprimoramento, pois é fato notório que, historicamente no Brasil, o reconhecimento legal de um direito pela legislação não tem sido o motor propulsor suficiente para torná-lo um direito legítimo e prontamente aplicável no dia-a-dia do cidadão.

Entre avanços e retrocessos pode-se afirmar que a trajetória política de gestão pública das políticas sociais brasileiras é atravessada por relações clientelistas e autoritárias que hoje convivem com um sistema descentralizado e participativo onde se estabelecem relações conflituosas, ora convergentes ora contraditórias, presentes principalmente nos espaços dos conselhos, instância de relação entre o governo e a sociedade civil.

A apreensão do exercício dos direitos de cidadania na política de assistência social impõe considerar as condições concretas de sua implementação, sob a orientação neoliberal, onde se redefinem as funções do Estado em suas relações com a sociedade com a ênfase no padrão assistencial da filantropia estatal (OLIVEIRA, 1998) em desrespeito aos avanços constitucionais estabelecidos a partir de 1988.

Se, historicamente, a Assistência Social tem sido um mecanismo de reprodução da tutela e do controle sobre as camadas empobrecidas e discriminadas da sociedade, sua efetivação repõe, de modo persistente e contraditório, a presença dos interesses populares num complexo jogo de articulação de forças sociais em disputa (RAICHELIS, 1998, p. 82).

Cabe ressaltar que a implantação do SUAS, apesar de inovadora e importante, estabeleceu-se como um caminho sem volta, no qual os municípios tiveram de se adequar. A forma como ocorreu esse processo não levou em consideração a estrutura existente e as dificuldades que estes municípios enfrentaram ou ainda enfrentam para se ajustarem ao novo sistema que traz uma série de compromissos normativos e sociais. Alguns entraves como equipe técnica insuficiente para o atendimento e acompanhamento aos usuários, recursos materiais precários – principalmente no que se refere à locomoção dos técnicos –, falta de apreensão da

verdadeira função do CRAS e ausência de incentivo ao engajamento e à participação social da comunidade têm levado muitas vezes ao desenvolvimento de ações focais e simplesmente emergenciais.

As possibilidades de ampliação e de concretização do estatuto político da assistência social são, de certo modo, incoerentes com a cena política tradicional que reconhece mais facilmente os direitos admitidos pelo mercado capitalista, ou seja, que estejam diretamente imbricados na dinâmica de reprodução do capital.

O quadro encontrado no contato diário com a população usuária demonstrou que, embora os direitos estabelecidos e do trabalho dos profissionais para efetivação destes existam, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que a política de assistência social através do SUAS de fato se efetive como sistema de proteção social. Para que a população receba um atendimento com impacto positivo em suas vidas para além de acesso e inclusão em benefícios e programas assistenciais, existe a necessidade da construção de luta pela garantia de direitos, de apreensão de cidadania, tendo nesses espaços, nos CRAS, um veículo para sua concretização. Por isso, torna-se imprescindível discutir e refletir acerca da assistência social como política de Seguridade Social com sujeitos portadores de direitos, sendo uma política redesenhada de normatizações, diretrizes e conceitos que servem de norte para sua operacionalização. Tal concepção assinala nitidamente para a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo, representado nesse trabalho, em nível municipal. Porém, percebe-se que a dificuldade de se instaurar esse espaço deve-se, primordialmente, a uma cultura política brasileira construída e enraizada historicamente com um Estado de natureza patrimonialista, assistencialista e com pouca vontade política no intuito de melhorar as condições da classe considerada subalterna. Visto que de longa data, cabe a essa classe alimentar os votos de alguns governos que não fazem política e sim “politicagem”. Nestas circunstâncias específicas, o Estado é visto como um grande negócio, onde se trocam favores e se garante a apropriação privada do que é público, em que muitos governantes agem de modo paternalista. Esse paternalismo conduz à ideologia da benevolência e, concretamente, à política de favores como forma de ação equivocada.

É preciso construir e consolidar um perfil de trabalhador do SUAS, incorporando uma dimensão do compromisso público associado à função de agente público, comprometido com relação e práticas democráticas, com a afirmação de direitos e com dinâmicas emancipatórias da população usuária. Um trabalhador consciente e em parceria para submeter-se ao controle social de usuários, conselhos, conferências e espaços públicos de deliberação da política.

Sendo assim, espera-se reafirmar claramente a contribuição da assistência social, implementada como política pública alicerçada de direitos, através de uma estrutura político-administrativa que procure dar ênfase ao processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado brasileiro. Em suma, capaz de assegurar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, estados e da União seja no cofinanciamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e/ou compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial agora estabelece.

Sobre a pesquisa, pode-se observar que as dificuldades para efetivar a categoria de participação da população e a implantação efetiva e eficaz conforme preconiza o SUAS, deve-se ao descumprimento de recursos humanos no quadro profissional, exacerbando as equipes que se encontram muitas vezes em situação de precarização do trabalho em virtude de seu frágil e incerto vínculo empregatício. Torna-se necessário, assim, além da capacitação dos trabalhadores e gestores, pontuar e preconizar como uma exigência central, os espaços de debate dos fundamentos teóricos, técnicos e operativos, debates, mudanças em prol de uma efetiva implantação dos serviços para uma verdadeira transformação das ações viabilizando a autonomia dos usuários e fortalecendo seus projetos individuais e coletivos.

Segundo as exposições dos entrevistados (profissionais e usuários), notou-se que fator de imenso desafio é a incorporação das formas de participação e exercício do controle social pelos técnicos, comunidade, gestores, enfim, atores desse processo de implantação e efetivação do SUAS. Apesar de ser considerada como

aspecto inovador da arquitetura do SUAS, a participação social é ainda bastante incipiente no campo de luta pela efetivação dos direitos sociais, uma vez que ao entrevistar os usuários, constatou-se que nenhum deles participaram ou participam de nenhum veículo de participação social ou de controle social (desde movimentos sociais, associação de bairro, conselhos municipais, fóruns etc). Também, não foram convidados a participarem na construção de ações e atividades desenvolvidas no CRAS pesquisado. Isto denuncia certa fragilidade na consolidação do SUAS. Sendo o CRAS um espaço de democratização, “deveria” possibilitar condições concretas para a participação dos usuários no planejamento e na avaliação dos serviços e, ainda, fortalecer e estimular a organização popular, é, nesse contexto, que o debate a respeito do papel dos Conselhos e dos atores dessa política adquirem relevo.

Segundo as reflexões de Gramsci, as classes, em seu processo sociohistórico, formam os intelectuais necessários para a manutenção ou a disputa da hegemonia, exercendo uma função importante nos processos organizativos, na disseminação de ideias e valores direcionados tanto para fortalecer os interesses dominantes ou, ao contrário, os interesses da classe trabalhadora.

No quesito do aperfeiçoamento dos aparelhos públicos, o SUAS atribui a questão do monitoramento e a avaliação um sentido técnico e político como base para incorporar a participação da sociedade civil no processo de gestão dos equipamentos e serviços públicos, em contramão ao como historicamente entendia-se como forma de prestação de contas. Porém, na realidade de Santa Maria, essa ruptura encontra-se limitada, pois segundo os trabalhadores e coordenador do CRAS, não existe um instrumento que potencialize essa mudança. Existem somente reuniões e relatórios mensais que a equipe elabora sobre os atendimentos realizados para encaminhar à gestão, configurando, portanto, o antigo caráter de “prestação de contas” dos serviços feitos. Confundindo-se na maioria das vezes com supervisão, ficam restritos a ações pontuais.

Assim, evidencia-se que a capacidade de identificar problemas e corrigi-los, bem como apreender sobre o propósito da política e o impacto que esta causa à população, fica prejudicada influenciando negativamente na concretização e efetivação desse novo processo da política de assistência social no âmbito da proteção social local.

A despeito dos avanços da política de assistência social, a partir das exposições dos entrevistados, pode-se perceber que ainda persistem questões de caráter histórico e estrutural, especificamente, no que diz respeito à relação Estado e sociedade, com prevalência de uma cultura política conservadora. É preciso vencer o desafio e inverter a ideologia historicamente construída do assistencialismo para a efetivação da assistência como política pública e, além disso, conseguir articular os interesses individuais (demanda emergencial) e disponibilizar respostas coletivas à população.

Observando a realidade e o contexto do Município de Santa Maria no âmbito desta pesquisa, deduz-se que os profissionais e a coordenadora do CRAS têm em seu horizonte a necessidade desafiante do fortalecimento de ideias e valores vinculados à defesa da assistência como política pública na perspectiva de direitos sociais. Em que nesta predomine a ideia de uma sociedade civil como lugar estratégico na ampliação da esfera pública, destacando-se a primazia do Estado na execução da política de assistência social, porém essa ideia esbarra em situações políticas histórica e culturalmente enraizadas no município, estado e federação.

Em relação à leitura de textos-referências para a realização deste estudo, percebeu-se que a Política de Assistência Social, a partir da Constituição de 1988, quando passou a fazer parte do tripé da seguridade social, tem passado por inúmeras mudanças, que são implantadas em todo o território nacional, visando a melhorar os serviços, benefícios, programas e projetos disponibilizados aos cidadãos brasileiros.

Nesse contexto, a nova Política de Assistência Social traz em seu bojo um novo modelo de gestão chamado SUAS. Este vem sendo implantado em todo o país por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), e se constitui na regulação e organização de ações socioassistenciais. Nele, os serviços, benefícios, programas e projetos têm como objetivo prioritário a família, seus membros e indivíduos e que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social. Essa inovação consiste em um desafiante veículo de cidadania que leva a seus atores uma via de transformação cultural, política e social de direitos no tocante à assistência através da incorporação normativa de princípios, diretrizes e conceitos-chaves norteadores do processo de apoderamento da população cidadã. Por sua

vez, estes são materializados pelos conceitos de participação e controle social sobre a “coisa pública”, dando voz aos destinatários dos serviços, programas e políticas públicas.

Acredita-se que essas modificações introduzidas pelo SUAS vêm acarretando impactos relevantes, mas, segundo os dados coletados por intermédio das entrevistas, ficou claro que, para a efetivação desse sistema, faz-se necessário uma maior participação e engajamento político dos sujeitos envolvidos; capacitação, qualificação permanente e incentivo aos profissionais dos equipamentos; investimento financeiro do governos; aperfeiçoamento físico e estrutural dos equipamentos (CRAS); construção de instrumentos potencializadores de participação/avaliação e monitoramento dos serviços/programas e atividades ofertados nos equipamentos; entre outros fatores, além de uma real e legal vontade política dos gestores dos governos local, estadual e federal.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? São Paulo: Cortez, 1999.

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta. O sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. São Paulo em Perspectiva: Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v. 11, n. 3, p.20-31, jul./set. 1997.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 5ª ed., São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e a perda de direitos. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. Serviço Social e Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. Os conselhos de assistência social e a construção da democracia". In: Política de assistência social: Uma trajetória de avanços e desafios. Cadernos Abong. Brasília, ABONG/CFESS/CNTSS, novembro de 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). Política Social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª ed. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à Miséria. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). Política Social e Democracia. Rio de Janeiro: Cortez – UERJ, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

CENSO Demográfico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital. Trad. Silvana Finzi Foá, São Paulo: Xamã, 1996.

CORREIA, Maria Valéria C. Que controle social na política de Assistência Social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 72, set. 2007.

COSTA, Lúcia Cortes da. Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez/Ponta Grossa: UEPG, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nélon. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social. Volume I, número 1. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

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

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. Conclusão final: contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento. In:

COUTO, Berenice Rojas et. al. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Unicamp/Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 22<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare state na nova ordem mundial. Lua Nova (Revista de Cultura e Política), n. 35, 1995.

FLEURY, Sônia. A Seguridade Social inconclusa. 2006. Disponível em: <[www.fgv.rj.br](http://www.fgv.rj.br)>. Visitado em: 10 dezembro 2011.

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, Democracia e Questão Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). Política Social e Democracia. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

GONH, Maria da Glória. Conselhos Gestores: participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do cárcere. Vol. 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Silva, V. R. et al. 265 Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. Revista Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265. jul./dez. 2008.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Serviço Social. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. Serviço Social e Políticas Sociais, 2<sup>a</sup>. ed., Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, R. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo, Temporalis, Brasília, ABEPSS/Graflin, ano II, n. 3, jan./jun. 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social, São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE CIDADES: Santa Maria/RS. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?> Visitado em: 21 nov 2011.

JOVCHELOVITCH, Mariova. O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil. Serviço Social e Sociedade, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

KAMEYAMA, Nobuco. A Nova configuração das políticas sociais. Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social. v. I, n. 5. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. 10ª Região. Coletânea de Leis. Porto Alegre: RML Gráfica.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e *status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, C. E. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. In: Revista Katálysis, Florianópolis: Editora da UFSC, v.10, n.1, p. 35-43, jun./dez. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

MISHRA, R. O Estado providência na sociedade capitalista: políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Trad. de Ana Barradas. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1995.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e a operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser Social, Brasília, n. 20, p. 9-32, jan./jun., 2007.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. Seguridade Social no Brasil: dilemas e desafios. In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R. F. Sociedade, Estado e direito à saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social, 5ª ed., São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 79. São Paulo: Cortez, 2004.

NETTO, José Paulo. A esquerda e as duas almas do governo Lula. In: Jornal do Brasil, 19 de janeiro de 2003.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*, 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1996.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI et al (Orgs.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 61-83.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 215-235.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Os direitos sociais como causas cívicas. *Saúde e Sociedade*, vol. 11, n. 1, São Paulo, Jan/Jul, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, julho de 2005.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. *Cultura Política e Assistência Social: Uma Análise das Orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA, B. A. de. O poder popular na Venezuela e a práxis bolivariana. In: OURIQUES, N. (Org.). *Raízes no libertador*, Florianópolis: Insular, v. 1, p. 109-128, 2005.

PAIVA, B. A. de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 5-24, set./dez. 2006.

PAOLI, Maria Célia Pinheiro Machado; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*, Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A Política Social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 56, São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e democracia*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p. 217-233.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Santa Maria. Disponível em: <http://www.santamaria.gov.br/prefeitura/>. Visitado em: 21 nov 2011.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. *O Banco Mundial e as políticas de Saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS*. 2000. 260f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2000.

SERRA, Rose. *A relação estado e sociedade civil na contemporaneidade. (The contemporary relationship of State and civil society)*. *Sociedade em Debate, Pelotas, Educat*, v. 13, n. 2. jul./dez. 2007.

SILVA, Vini Rabassa da. *Conselhos municipais e cidadania*. 2001. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2010.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito de Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos Sociais do Ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira.; YAZBEK, M. C. *A Assistência Social na trajetória das políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1990.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A inclusão social e o programa de renda mínima*. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 66, São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Assistência Social: desafios para uma política pública de Seguridade Social*. *Cadernos Abong*, n. 3, São Paulo, 1995.

STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)*. *Serviço Social e Sociedade*, n. 54. São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, Vera. No fio da Navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil, *Revista Polis*, São Paulo, 1998.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). *Política Social e democracia*. 2ª. ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 173- 195.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong*, n. 3, São Paulo, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Mudanças atuais no capitalismo e perspectivas para as políticas sociais, *Revista de Políticas Sociais*, São Luís, MA, Número Especial, ago/2010, p. 59-65.

## APÊNDICE A – instrumentais da pesquisa

### 1 Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada para os Coordenadores do CRAS

#### 1. Dados Preliminares (Preenchimento Exclusivo do Pesquisador)

Pesquisador Responsável pela entrevista: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_  
 A1. Município: A2. Número de Habitantes do Município (IBGE/2010): A3 IDH:  
 A4. Porte (PNAS/2004): A5. Gestão (NOB-SUAS/2005):

#### 2. Dados do Órgão Gestor

B1. Página do Município na internet:  
 B2. Comando Único da Política de Assistência Social no Município? ( ) Sim ( ) Não  
 B3. Órgão Gestor : B4. Endereço do Órgão Gestor: B5. Telefone:

#### 3. Dados Preliminares do(s) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

C1. Quantidade de CRAS no município: ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ou mais  
 C2. CRAS pesquisado:  
 C3. Número de Famílias Referenciadas:  
 C4. Abrangência do CRAS: ( ) Municipal ( ) Local [Bairros; Distritos; Comunidades]  
 C5. Endereço do CRAS pesquisado: C6. Telefone do CRAS pesquisado:

#### 4. Dados do Coordenador do CRAS

D1. Idade: D2. Sexo: ( ) M ( ) F  
 D3. Nível de Escolaridade ( ) Analfabeto ( ) Ensino Fundamental Incompleto ( ) Ensino Fundamental Completo ( ) Ensino Médio Incompleto ( ) Ensino Médio Completo ( ) Ensino Superior Incompleto ( ) Ensino Superior Completo ( ) Pós-Graduação  
 D4. Formação na Graduação: \_\_\_\_\_  
 D5. Vínculo Funcional ( ) Efetivo [Concurso Público] ( ) Comissionado ( ) Terceirizado ( ) Contrato Temporário ( ) Voluntário ( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_  
 D6. Tempo em exercício na função ( ) Até um ano ( ) 1 ano ( ) 2 anos ( ) 3 anos ( ) 4 anos ( ) 5 anos ( ) 6 anos.

#### 5 Informações de Implantação do CRAS

E1. Ano de Implantação ( ) 2005 ( ) 2006 ( ) 2007 ( ) 2008 ( ) 2009 ( ) 2010 ( ) 2011  
 E2. Foi realizado diagnóstico sócio-territorial para identificação dos territórios de vulnerabilidade e risco social? ( ) Sim ( ) Não ( ) Parcialmente  
 E3. [Se “Sim” ou “Parcialmente”] Descrever o processo: \_\_\_\_\_  
 E4. Foi realizada pesquisa para identificação de necessidades de serviços? ( ) Sim ( ) Não ( ) Parcialmente  
 E5. [Se “Sim” ou “Parcialmente”] Descrever o processo: \_\_\_\_\_  
 E6. O CRAS foi implantado em território de vulnerabilidade e risco social do município? ( ) Sim ( ) Não  
 E7. Houve Co-Financiamento: ( ) Estadual ( ) Federal

#### 6 Infra-estrutura do CRAS

F1. Sobre o espaço físico onde funciona o CRAS: ( ) Próprio ( ) Alugado ( ) Cedido – Esfera Pública ( ) Cedido – Esfera Privada e/ou ONG e similares ( ) Outro; Especificar: \_\_\_\_\_  
 F2. O equipamento do CRAS garante acessibilidade para pessoas idosas e pessoas deficientes? ( ) Sim ( ) Não  
 F3. O equipamento do CRAS está devidamente identificado no território? ( ) Sim ( ) Não  
 F4. Espaços que compõe o CRAS: ( ) Recepção; ( ) Sala de atendimento; ( ) Sala de uso coletivo; ( ) Sala administrativa; ( ) Copa; ( ) Banheiros; ( ) Área externa para projetos de convivência familiar e comunitária.  
 F5. Dispõe de automóvel para realização de visitas domiciliares e acompanhamento das famílias: ( ) Sim ( ) Não  
 F6. Com que frequência o carro está disponível? ( ) Todos os dias ( ) Uma vez por semana ( ) Uma vez por mês ( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_  
 F7. Período de Funcionamento do CRAS: ( ) 5 dias na semana e mais de 8 horas/dia ou mais de 5 dias na semana com 8 ou mais horas/dia. ( ) 5 dias na semana e 8 horas/dia. ( ) 5 dias na semana ou mais, com 6 ou 7 horas/dia. ( ) Inferior a 5 dias na semana ou a 6 horas/dia.

#### 7 Equipe Técnica/Recursos Humanos do CRAS

G1. O CRAS possui Trabalhador Técnico de Nível Médio? ( ) Sim ( ) Não  
 G2. O CRAS possui Trabalhador Técnico de Nível Superior das áreas de: ( ) Serviço Social ( ) Psicologia

( ) Outra (as). Especificar: \_\_\_\_\_

G3: O CRAS atende aos critérios da dimensão de recursos humanos exigidos na NOB-RH, segundo o número de famílias referenciadas? [Gradação “Suficiente” para 5 mil famílias referenciadas: 8 ou mais profissionais; para 3.5 mil famílias referenciadas: 6 ou mais profissionais; para 2.5 mil famílias referenciadas: 4 ou mais profissionais]. ( ) Sim ( ) Não

### **8 Mapeamento Proteção Social Básica**

H1. Quais os serviços, programas e projetos existentes no CRAS?

H2. Como os projetos/programas/serviços foram pensados a partir da especificidade deste território?

H3. Quais as sugestões que você recomendaria para melhorar a resolutividade dos serviços da proteção básica?

### **9 Conceitos Chaves do SUAS**

I1. Qual a sua concepção em relação ao conceito-chave do SUAS (PNAS – 2004):

I1.1 Matricialidade Sociofamiliar:

I1.2 Territorialização:

I1.3 Descentralização:

I1.4 Participação popular/Controle Social:

I2. Na sua avaliação, quais os aspectos positivos que as novas formas de acesso do SUAS estabelece?

### **10 Sobre o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF**

J1. Qual é a principal forma de acesso dos usuários ao serviço PAIF?

J2. Quantas famílias são atendidas mensalmente através do serviço PAIF?

J3. Quantas famílias estão em acompanhamento sistemático (trabalho continuado) através do serviço PAIF?

J4. Como pode ser aperfeiçoado o fluxo de atendimento ao usuário?

J5. Em que termos você caracterizaria o CRAS e o PAIF, quanto à qualidade dos serviços?

J6. Como são desenvolvidas as metodologias das atividades relacionadas ao serviço PAIF?

J7. De que forma e através de quais atividades é realizada a articulação do PAIF com os beneficiários do PBF e do BPC?

J8. Quanto à Metodologia do Serviço, quais aspectos você alteraria? Por quê?

J9. O acompanhamento às famílias é satisfatório?

J10. Como você avaliaria a articulação com as demais instituições da rede socioassistencial?

### **11 Orçamento/Utilização dos Recursos PAIF/IGD**

K1. Como vocês participam da definição do orçamento do SUAS/CRAS no município?

K2. Os recursos das transferências do Governo do Estado e da União têm aportes suficientes e sistemáticos?

K3. Quem é responsável pela execução orçamentária dos recursos destinados ao serviço PAIF/ CRAS?

K4. Como você avalia a sistemática de prestação de contas e de análise do orçamento pelo CMAS?

### **12 Participação e Controle Social**

L1. Há mecanismos que potencializem a participação dos usuários na elaboração e/ou organização das atividades dentro do CRAS. ( ) Sim ( ) Não L2. [Se “sim” Descrever o processo] \_\_\_\_\_

L3. Os usuários participam de avaliações sobre a qualidade dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

L4. [Se “sim” Descrever o processo] \_\_\_\_\_

L5. Há representatividade dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social? ( ) Sim ( ) Não

### **13 Mecanismos de Monitoramento e Avaliação**

M1. Há instrumentos de monitoramento dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

M2. [Se “sim” Especificar] \_\_\_\_\_

M3. Há instrumentos de avaliação dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

M4. [Se “sim” Especificar] \_\_\_\_\_

## 2 Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada para os Trabalhadores do CRAS

### 1. Dados Preliminares (Preenchimento Exclusivo do Pesquisador)

Pesquisador Responsável pela entrevista: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
 A1. Município: \_\_\_\_\_ A2. Número de Habitantes do Município (IBGE/2010): \_\_\_\_\_ A3 IDH: \_\_\_\_\_  
 A4. Porte (PNAS/2004): \_\_\_\_\_ A5. Gestão (NOB-SUAS/2005): \_\_\_\_\_

### 2. Dados do Órgão Gestor

B1. Página do Município na internet: \_\_\_\_\_  
 B2. Comando Único da Política de Assistência Social no Município? ( ) Sim ( ) Não B3. Órgão Gestor : \_\_\_\_\_  
 B4. Endereço do Órgão Gestor: \_\_\_\_\_ B5. Telefone: \_\_\_\_\_

### 3. Dados Preliminares do(s) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

C1. Quantidade de CRAS no município: ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ou mais  
 C2. CRAS pesquisado: \_\_\_\_\_ C3. Número de Famílias Referenciadas: \_\_\_\_\_  
 C4. Abrangência do CRAS: ( ) Municipal ( ) Local [Bairros; Distritos; Comunidades]  
 C5. Endereço do CRAS pesquisado: \_\_\_\_\_ C6. Telefone do CRAS pesquisado: \_\_\_\_\_

### 4. Dados do Trabalhador do CRAS

D1. Idade: \_\_\_\_\_ D2. Sexo: ( ) M ( ) F  
 D3. Nível de Escolaridade ( ) Analfabeto ( ) Ensino Fundamental Incompleto ( ) Ensino Fundamental Completo ( ) Ensino Médio Incompleto ( ) Ensino Médio Completo ( ) Ensino Superior Incompleto ( ) Ensino Superior Completo ( ) Pós-Graduação  
 D4. Formação na Graduação \_\_\_\_\_  
 D5. Vínculo Funcional ( ) Efetivo [Concurso Público] ( ) Comissionado ( ) Terceirizado ( ) Contrato Temporário ( ) Voluntário ( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_  
 D6. Tempo em exercício no CRAS ( ) Até um ano ( ) 1 ano ( ) 2 anos ( ) 3 anos ( ) 4 anos ( ) 5 anos ( ) 6 anos.

### 5 Informações de Implantação do CRAS

E1. Ano de Implantação ( ) 2005 ( ) 2006 ( ) 2007 ( ) 2008 ( ) 2009 ( ) 2010 ( ) 2011  
 E2. Foi realizado diagnóstico sócio-territorial para identificação dos territórios de vulnerabilidade e risco social? ( ) Sim ( ) Não ( ) Parcialmente  
 E3. [Se "Sim" ou "Parcialmente"] Descrever o processo: \_\_\_\_\_  
 E4. Foi realizada pesquisa para identificação de necessidades de serviços? ( ) Sim ( ) Não ( ) Parcialmente  
 E5. [Se "Sim" ou "Parcialmente"] Descrever o processo: \_\_\_\_\_  
 E6. O CRAS foi implantado em território de vulnerabilidade e risco social do município? ( ) Sim ( ) Não  
 E7. Houve Co-Financiamento: ( ) Estadual ( ) Federal

### 6 Infra-estrutura do CRAS

F1. Sobre o espaço físico onde funciona o CRAS: ( ) Próprio ( ) Alugado ( ) Cedido – Esfera Pública ( ) Cedido – Esfera Privada e/ou ONG e similares ( ) Outro; Especificar: \_\_\_\_\_  
 F2. O equipamento do CRAS garante acessibilidade para pessoas idosas e pessoas deficientes? ( ) Sim ( ) Não  
 F3. O equipamento do CRAS está devidamente identificado no território? ( ) Sim ( ) Não  
 F4. Espaços que compõe o CRAS: ( ) Recepção; ( ) Sala de atendimento; ( ) Sala de uso coletivo; ( ) Sala administrativa; ( ) Copa; ( ) Banheiros; ( ) Área externa para projetos de convivência familiar e comunitária.  
 F5. Dispõe de automóvel para realização de visitas domiciliares e acompanhamento das famílias? ( ) Sim ( ) Não  
 F6. Com que frequência o carro está disponível? ( ) Todos os dias ( ) Uma vez por semana ( ) Uma vez por mês ( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_  
 F7. Período de Funcionamento do CRAS:  
 ( ) 5 dias na semana e mais de 8 horas/dia ou mais de 5 dias na semana com 8 ou mais horas/dia.  
 ( ) 5 dias na semana e 8 horas/dia. ( ) 5 dias na semana ou mais, com 6 ou 7 horas/dia.  
 ( ) Inferior a 5 dias na semana ou a 6 horas/dia.

### 7 Equipe Técnica/Recursos Humanos do CRAS

G1. O CRAS possui Trabalhador Técnico de Nível Médio? ( ) Sim ( ) Não

G2. O CRAS possui Trabalhador Técnico de Nível Superior das áreas de: ( ) Serviço Social ( ) Psicologia ( ) Outra (as). Especificar: \_\_\_\_\_

G3: O CRAS atende aos critérios da dimensão de recursos humanos exigidos na NOB-RH, segundo o número de famílias referenciadas? [Gradação “Suficiente” para 5 mil famílias referenciadas: 8 ou mais profissionais; para 3.5 mil famílias referenciadas: 6 ou mais profissionais; para 2.5 mil famílias referenciadas: 4 ou mais profissionais]. ( ) Sim ( ) Não

### **8 Mapeamento Proteção Social Básica**

H1. Quais os serviços, programas e projetos existentes no CRAS?

H2. Como os projetos/programas/serviços foram pensados a partir da especificidade deste território?

H3. Quais as sugestões que você recomendaria para melhorar a resolutividade dos serviços da proteção básica?

### **9 Conceitos Chaves do SUAS**

I1. Qual a sua concepção em relação ao conceito-chave do SUAS (PNAS – 2004):

I1.1 Matricialidade Sociofamiliar:

I1.2 Territorialização:

I1.3 Descentralização:

I1.4 Participação popular/Controle Social:

I2. Na sua avaliação, quais os aspectos positivos que as novas formas de acesso do SUAS estabelece?

### **10 Sobre o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF**

J1. Qual é a principal forma de acesso dos usuários ao serviço PAIF?

J2. Quantas famílias são atendidas mensalmente através do serviço PAIF?

J3. Quantas famílias estão em acompanhamento sistemático (trabalho continuado) através do serviço PAIF?

J4. Como pode ser aperfeiçoado o fluxo de atendimento ao usuário?

J5. Em que termos você caracterizaria o CRAS e o PAIF, quanto à qualidade dos serviços?

J6. Como são desenvolvidas as metodologias das atividades relacionadas ao serviço PAIF?

J7. De que forma e através de quais atividades é realizada a articulação do PAIF com os beneficiários do PBF e do BPC?

J8. Quanto à Metodologia do Serviço, quais aspectos você alteraria? Por quê?

J9. O acompanhamento às famílias é satisfatório?

J10. Como você avaliaria a articulação com as demais instituições da rede socioassistencial?

### **11 Orçamento/Utilização dos Recursos PAIF/IGD**

K1. Como vocês participam da definição do orçamento do SUAS/CRAS no município?

K2. Os recursos das transferências do Governo do Estado e da União têm aportes suficientes e sistemáticos?

K3. Quem é responsável pela execução orçamentária dos recursos destinados ao serviço PAIF/ CRAS?

K4. Como você avalia a sistemática de prestação de contas e de análise do orçamento pelo CMAS?

### **12 Participação e Controle Social**

L1. Há mecanismos que potencializem a participação dos usuários na elaboração e/ou organização das atividades dentro do CRAS. ( ) Sim ( ) Não L2. [Se “sim” Descrever o processo] \_\_\_\_\_

L3 Os usuários participam de avaliações sobre a qualidade dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

L4. [Se “sim” Descrever o processo] \_\_\_\_\_

L5. Há representatividade dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social? ( ) Sim ( ) Não

### **13 Mecanismos de Monitoramento e Avaliação**

M1. Há instrumentos de monitoramento dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

M2. [Se “sim” Especificar] \_\_\_\_\_

M3. Há instrumentos de avaliação dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim ( ) Não

M4. [Se “sim” Especificar] \_\_\_\_\_

M5. Qual o impacto que o monitoramento e a avaliação geram nos serviços?

### 3 Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada para os Usuários do CRAS

#### 1. Dados Preliminares (Preenchimento Exclusivo do Pesquisador)

Pesquisador Responsável pela entrevista: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 A1. Município: \_\_\_\_\_ A2. Número de Habitantes do Município (IBGE/2010): \_\_\_\_\_ A3 IDH: \_\_\_\_\_  
 A4. Porte (PNAS/2004): \_\_\_\_\_ A5. Gestão (NOB-SUAS/2005): \_\_\_\_\_

#### 2. Dados do usuário do CRAS

B1. Idade: \_\_\_\_\_ B2. Sexo: ( ) M F ( )  
 B3. Nível de Escolaridade: ( ) Analfabeto ( ) Ensino Fundamental Incompleto ( ) Ensino Fundamental Completo ( ) Ensino Médio Incompleto ( ) Ensino Médio Completo ( ) Ensino Superior Incompleto ( ) Ensino Superior Completo ( ) Pós-Graduação  
 B4. Profissão: \_\_\_\_\_  
 B5. Situação no mercado de trabalho: ( ) Desempregado ( ) Aposentado ( ) Possui vínculo empregatício – Carteira Trabalho ( ) Sem vínculo empregatício (trabalho informal)  
 B6. Se a resposta for “desempregado”, participa de algum curso ou capacitação para o trabalho oferecido pelo CRAS? ( ) Sim Não ( )  
 B7. Participa (ou participou) de alguma organização social, associação de bairro ou movimento social? ( ) Sim Não ( ) B8. Se a resposta for “sim”, qual? \_\_\_\_\_

#### 3. Dados sobre o (s) serviço, benefício e/ou projeto utilizado pelo usuário no CRAS

C1. Recebe algum benefício financeiro? ( ) Sim Não ( ) C2. Qual (identificar)? \_\_\_\_\_  
 C3. De que forma teve acesso ao benefício? ( ) Procura espontânea ( ) Busca ativa ( ) Encaminhamento da rede socioassistencial ( ) Encaminhamento das demais políticas públicas  
 C4. O benefício que recebe contribui com a melhoria de sua qualidade de vida? ( ) Sim Não ( )  
 C5. Se a resposta for “não”, justifique: \_\_\_\_\_  
 C4. Faz parte de algum serviço ou programa? ( ) Sim Não ( ) C5. Qual (identificar)? \_\_\_\_\_  
 C6. Participa de quais atividades no CRAS (grupos de convivência, oficinas etc.)? \_\_\_\_\_  
 C7. Você recebe visita domiciliar dos profissionais do CRAS? ( ) Sim Não ( )  
 C6. Se a resposta for “sim”, com que frequência? \_\_\_\_\_  
 C8. Na sua família algum membro necessita de cuidados especiais (pessoas com deficiência, idosos, usuários de drogas etc.)? ( ) Sim Não ( )  
 C9. Se a resposta for “sim”, recebe algum cuidado ou participa de atividades oferecidas pelo CRAS? ( ) Sim Não ( ) C10. Qual? \_\_\_\_\_

#### 4. Avaliação do Usuário acerca dos Serviços Socioassistenciais e do Centro de Referência da Assistência Social

D1. Em sua opinião, a estrutura do CRAS é adequada ao desenvolvimento das atividades? ( ) Sim Não ( )  
 D2. Considera que o CRAS está bem localizado para você e os demais moradores? ( ) Sim Não ( )  
 D3. Você está satisfeito com os serviços do CRAS? ( ) Sim Não ( )  
 D4. Considera que o CRAS poderia melhorar em algum aspecto? ( ) Sim Não ( )  
 D5. Se a resposta for “sim”, dê sua opinião: \_\_\_\_\_

#### 5. Participação e Controle Social

E1. Participa (ou participou) de alguma organização social, associação de bairro ou movimento social? ( ) Sim Não ( ) E2. Se a resposta for “sim”, qual? \_\_\_\_\_  
 E3. Você já foi convidado a participar da elaboração e/ou organização das atividades dentro do CRAS? ( ) Sim Não ( ) E4. Se a resposta for “sim”, comente: \_\_\_\_\_  
 E5. Você já foi convidado a participar de alguma atividade de avaliação sobre a qualidade dos serviços/programas/projetos? ( ) Sim Não ( )  
 E6. Se a resposta for “sim”, comente: \_\_\_\_\_

## **Apêndice B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO TCLE**

### **1 TCLE Coordenadores dos CRAS**

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado (a) a participar de pesquisa sobre a **proteção básica socioassistencial no Estado de Santa Catarina, construída nos últimos anos através do SUAS**. Você foi escolhido(a), por compor o universo de Coordenadores do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do seu município.

O projeto tem como objeto de pesquisa o processo de implantação da proteção social básica no âmbito do SUAS, no Estado de Santa Catarina, especialmente no que se refere ao desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, organizado nos CRAS, de maneira a contribuir com a melhoria dos serviços no âmbito do SUAS. O objetivo central do estudo é oferecer elementos de avaliação sobre a implementação do PAIF/proteção socioassistencial básica em nível municipal, de modo a contribuir para possíveis ajustes e melhorias desses mecanismos para elevação do padrão de acesso à política de assistência social e, conseqüentemente, para incrementar os impactos das ações do SUAS junto às famílias atendidas.

Sua participação nesta pesquisa será através de respostas as perguntas realizadas durante uma entrevista. Ressaltamos que sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Se você se recusar a participar, não terá prejuízo nenhum na sua relação com a pesquisadora ou com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua participação é voluntária e sua identidade não será revelada.

No entanto, os benefícios relacionados à sua participação são muito importantes. Sua participação subsidiará a elaboração de indicadores de avaliação, por meio dos quais poderemos contribuir com a melhoria dos serviços de proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS em Santa Catarina.

As informações obtidas através desta pesquisa serão utilizadas para: i) Caracterizar o desenho da implementação do Serviço PAIF no Estado de Santa Catarina, a partir do previsto em sua normatização; ii) Conhecer a concepção dos Trabalhadores e dos Coordenadores dos CRAS quanto aos conceitos chave que norteiam a implantação do SUAS; iii) Analisar os pontos de estrangulamento e as potencialidades do processo de implantação do PAIF na perspectiva dos Trabalhadores e dos Coordenadores dos CRAS; iv) Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com a Rede de Assistência Social municipal; v) Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada; vi) Identificar a percepção dos Trabalhadores e dos Usuários sobre os serviços prestados pelo PAIF no que se refere à qualidade, encaminhamento à rede, diversidade e resolutividade; vii) Mapear as metodologias desenvolvidas com as famílias no âmbito do PAIF; viii) Formular indicadores que possam contribuir com a avaliação da implantação do PAIF no Estado de Santa Catarina. Reafirmamos que os dados serão compilados em um Relatório Final e que as informações não serão divulgadas de modo a identificar sua participação.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone da pesquisadora principal e da Professora Coordenadora dessa pesquisa, podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Obrigada por sua colaboração e por merecer a sua confiança.

Pesquisadora CNPq/MDS/UFSC  
MsC. Dilceane Carraro

Professora Coordenadora  
Profª Dra. Beatriz Paiva

**Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. Declaro também que recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.**

\_\_\_\_\_ -SC, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

\_\_\_\_\_ Sujeito da pesquisa

Departamento de Serviço Social/DSS – Campos Universitário Trindade Cx. Postal 476. Florianópolis  
– SC. Cep.88010-970.

Fone: (48) 33319540. Fax: (48) 33319990. E-mail: [dss@cse.ufsc.br](mailto:dss@cse.ufsc.br)

## 2 TCLE – Trabalhadores do CRAS

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar de pesquisa sobre **a proteção básica socioassistencial no Estado de Santa Catarina, construída nos últimos anos através do SUAS**. Você foi escolhido(a), por compor o universo de Trabalhadores do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do seu município.

O projeto tem como objeto de pesquisa o processo de implantação da proteção social básica no âmbito do SUAS, no Estado de Santa Catarina, especialmente no que se refere ao desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, organizado nos CRAS, de maneira a contribuir com a melhoria dos serviços no âmbito do SUAS. O objetivo central do estudo é oferecer elementos de avaliação sobre a implementação do PAIF/proteção socioassistencial básica em nível municipal, de modo a contribuir para possíveis ajustes e melhorias desses mecanismos para elevação do padrão de acesso à política de assistência social.

Sua participação nesta pesquisa será através de respostas às perguntas realizadas durante uma entrevista. Ressaltamos que sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Se você se recusar a participar, não terá prejuízo nenhum na sua relação com a pesquisadora ou com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua participação é voluntária e sua identidade não será revelada.

No entanto, os benefícios relacionados à sua participação são muito importantes. Sua participação subsidiará a elaboração de indicadores de avaliação, por meio dos quais poderemos contribuir com a melhoria dos serviços de proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS em Santa Catarina.

As informações obtidas através desta pesquisa serão utilizadas para: i) Caracterizar o desenho da implementação do Serviço PAIF no Estado de Santa Catarina, a partir do previsto em sua normatização; ii) Conhecer a concepção dos Trabalhadores e dos Coordenadores dos CRAS quanto aos conceitos chave que norteiam a implantação do SUAS; iii) Analisar os pontos de estrangulamento e as potencialidades do processo de implantação do PAIF na perspectiva dos Trabalhadores e dos Coordenadores dos CRAS; iv) Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com a Rede de Assistência Social municipal; v) Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada; vi) Identificar a percepção dos Trabalhadores e dos Usuários sobre os serviços prestados pelo PAIF no que se refere à qualidade, encaminhamento à rede, diversidade e resolutividade; vii) Mapear as metodologias desenvolvidas com as famílias no âmbito do PAIF; viii) Formular indicadores que possam contribuir com a avaliação da implantação do PAIF no Estado de Santa Catarina. Reafirmamos que os dados serão compilados em um Relatório Final e que as informações não serão divulgadas de modo a identificar sua participação.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone da pesquisadora principal e da Professora Coordenadora dessa pesquisa, podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Obrigada por sua colaboração e por merecer a sua confiança.

Pesquisadora CNPq/MDS/UFSC  
MsC. Dilceane Carraro

Professora Coordenadora  
Profª Dra. Beatriz Paiva

**Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. Declaro também que recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.**

\_\_\_\_\_-SC, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

\_\_\_\_\_  
Sujeito da pesquisa

Departamento de Serviço Social/DSS – Campos Universitário Trindade Cx. Postal 476. Florianópolis – SC.  
Cep.88010-970.

Fone: (48) 33319540. Fax: (48) 33319990. E-mail: [dss@cse.ufsc.br](mailto:dss@cse.ufsc.br)

### 3 TCLE – Usuários do CRAS

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar de pesquisa sobre **a proteção social básica realizada no CRAS, construída nos últimos anos através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS**. Você foi escolhido (a) por integrar as atividades do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do seu município.

Nossa pesquisa pretende estudar o processo de implantação da proteção social básica no âmbito do SUAS, no Estado de Santa Catarina, especialmente no que se refere ao desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, ou seja, como as ações do CRAS são percebidas pelos seus profissionais e pelos usuários desse Serviço, de maneira a contribuir com a melhoria dos serviços no âmbito do CRAS-SUAS. Pretendemos através desse estudo, oferecer elementos de avaliação sobre a implementação do PAIF/proteção socioassistencial básica no seu município e conhecer novos aspectos do Programa de modo a contribuir para possíveis ajustes e melhorias desses serviços e do acesso à política de assistência social.

Sua participação nesta pesquisa será através de respostas às perguntas realizadas por meio de um questionário, para conhecermos a sua opinião. Ressaltamos que sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Lembramos que sua participação é voluntária e sua identidade não será revelada.

No entanto, os benefícios relacionados à sua participação são muito importantes. Sua participação contribuirá para a melhoria dos serviços dos CRAS, em Santa Catarina.

Os dados de toda pesquisa serão organizados em um Relatório, e as informações não serão divulgadas de modo a identificar sua participação.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone da pesquisadora principal e da Professora Coordenadora dessa pesquisa, podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Obrigada por sua colaboração e por merecer a sua confiança.

Pesquisadora CNPq/MDS/UFSC  
MsC. Dilceane Carraro

Professora Coordenadora  
Profª Dra. Beatriz Paiva

**Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. Declaro também que recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.**

\_\_\_\_\_ -SC, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

\_\_\_\_\_  
Sujeito da pesquisa

Departamento de Serviço Social/DSS – Campos Universitário Trindade Cx. Postal 476. Florianópolis – SC.  
Cep.88010-970.

Fone: (48) 33319540. Fax: (48) 33319990. E-mail: [dss@cse.ufsc.br](mailto:dss@cse.ufsc.br)

## Anexo- Informativo CRAS Santa Maria RS

Inicial	
Benefícios	
Conselhos Municipais e Conselhos Tutelares	
Contatos	
Documentos	
Equipe	
Marco Regulatório (Lei 13.019)	
Monitoramento e Avaliação	
Níveis de Proteção	
Planos Municipais	
Programas	
Segurança Alimentar	
Sector de Parcerias	

### CRAS

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social do Município. Se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que propicia o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de Assistência Social.

#### Atividades dos CRAS

- Acolhimento
- Acompanhamento de famílias e de indivíduos
- Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas
- Visitas domiciliares
- Busca ativa
- Oficinas de Inclusão Produtiva
- Atividades coletivas (campanhas, palestras)
- Acompanhamento dos serviços prestados no território de abrangência do CRAS
- Encaminhamento para Serviços de Proteção Básica, outros setores e para Proteção Especial

O Município de Santa Maria possui atualmente 03 CRAS:

