

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

Geovana Prante Gasparotto

**DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS:
avanços, contradições e desafios para a garantia das Seguranças do SUAS pela
Proteção Social Especial**

Porto Alegre

2013

GEOVANA PRANTE GASPAROTTO

**DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS:
avanços, contradições e desafios para a garantia das Seguranças do SUAS pela
Proteção Social Especial**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Patrícia Krieger Grossi

Porto Alegre

2013

G249d Gasparotto, Geovana Prante

Desigualdades e resistências : avanços, contradições e desafios para a garantia das seguranças do SUAS pela proteção social especial / Geovana Prante Gasparotto. – Porto Alegre, 2013. 176 f.

Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.
Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Patrícia Krieger Grossi.

1. Serviço Social – Prática Profissional. 2. Políticas Públicas.
3. Assistência Social. I. Grossi, Patrícia Krieger. II. Título.

CDD 362.8

Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079

GEOVANA PRANTE GASPAROTTO

**DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS:
avanços, contradições e desafios para a garantia das Seguranças do SUAS pela
Proteção Social Especial**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 08 de janeiro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Patrícia Krieger Grossi (Orientadora)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof^ª. Dr^ª. Jane Cruz Prates
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof^ª. Dr^ª. Dolores Sanches Wunsch
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Porto Alegre

2013

Que as classes dominantes tremam à ideia de uma revolução comunista.

Os proletários nada têm a perder, exceto seus grilhões.

Têm um mundo a ganhar.

Proletários de todos os países, uni-vos!

(MARX e ENGELS, 2001, p. 84)

“A ciência não deve ser um prazer egoísta [...] os que tem a boa sorte de poderem dedicar-se as pesquisas científicas devem ser os primeiros a colocar seu saber a serviço da humanidade” (MARX apud FROMM, 1970, p. 191).

Por isto, este trabalho é dedicado...

...A todos os trabalhadores do SUAS que, assim como eu, lutam cotidianamente para a materialização do Sistema na perspectiva de consolidação e ampliação dos direitos sociais, sem perder as esperanças na existência de um mundo melhor;

...A todas(os) as(os) usuárias(os) do SUAS, que lutam incessantemente por sua sobrevivência diária, enfrentando todos os tipos de submissão, discriminação, preconceito e exploração¹, que, resistindo às diversas situações degradantes, constituem a “classe realmente revolucionária²”.

¹ “Contingentes de operários, apinhados na fábrica, são organizados de forma militar. São colocados como soldados rasos da indústria, sob o controle de uma hierarquia completa de suboficiais e de oficiais. Não são apenas os servos da classe burguesa, do Estado burguês; são, a cada dia, a cada hora, avassalados pela máquina, pelo fiscal, pelo próprio burguês [...]. Esse despotismo é tanto mais mesquinho, mais odioso, mais exasperante, quanto mais abertamente proclama que seu fim último é o lucro” (MARX, ENGELS, 2011, p. 36).

² Conforme Marx e Engels (2001, p. 41).

AGRADECIMENTOS

No decorrer deste processo de formação, pude contar com o suporte de muitas pessoas e, cada uma delas, deixou sua marca, participando de um momento muito especial para mim. Assim, esta dissertação tem um pouquinho de cada uma delas. Saibam que todos/as vocês representam muito para mim. As palavras não são suficientes para expressar toda minha gratidão e reconhecimento a vocês.

A primeira pessoa a quem agradeço é Juciano Gasparotto – Ju, meu amor, meu esposo, namorado, amante, companheiro, parceiro, amigo. A pessoa com quem compartilho minha vida em todos os momentos. Antes de tudo, muito obrigada por fazer parte da minha vida; além de dar sentido e significado a tudo, tua presença preencheu o vazio que havia na minha vida. Obrigada por confiar e acreditar em mim, teu estímulo foi essencial; sem ele não teria me atrevido a inscrever-me para a seleção de mestrado. Eu te amo muito e, tu sabes que és minha vida. Não posso deixar de agradecer a pequena Milonga – nossa gata –, pois sua presença e carinho constantes auxiliaram a me manter firme no percurso e a valorizar as pequenas coisas da vida. Pequena, tua companhia traz alegria para nossas vidas.

Agradeço também à minha mãe Marilu Eccel – mami, mainha, mãezinha, que, além de ter dado a mim a dádiva da vida, ensinou-me a persistir sempre. Obrigada por me ensinar os valores humanos que me fazem ser quem sou. Muito obrigada por me ensinar a amar, a respeitar, a valorizar as pessoas, por me ensinar a ser verdadeira e não ter medo de me posicionar e defender as coisas que acredito. Obrigada por me ensinar a lutar e a resistir aos reveses da vida. Agradeço muito a ti muito por todas às vezes que abdicaste de muitas coisas por mim. Eu te amo, mami.

A minha irmã caçula, Gabriela Prante – Gabi, agradeço por me estimular e apoiar sempre, por compartilhar momentos bons e ruins que vivenciei no decorrer deste processo de mestrado. Obrigada por me escutar Gabi, mas, principalmente, por não me julgar, mesmo quando falei – e falo – tolices. Amo te amo.

Agradeço ao meu pai Evanir Prante – *daddy*, por ter me ensinado e incentivado a desenvolver o gosto pelos livros, pela leitura, pelos estudos. Obrigada por ter me acompanhado no decorrer de minha vida escolar. Obrigada também, por compreender que todas às vezes – ou a grande maioria delas – em que tu foste chamado à Escola para assinar “o livro” e para que eu

pudesse entrar em sala de aula por eu estar defendendo aquilo em que acreditava – e continuo acreditando – e, me posicionar contrária às injustiças que se materializavam naquele espaço. *Daddy*, embora eu gostaria de que algumas coisas tivessem sido diferentes, eu te amo. Quero que saibas que tuas últimas decisões me encheram de orgulho.

Agradeço à minhas eternas amigas e colegas do CREAS Carazinho/RS: as assistentes sociais Viviane Isabela Rodrigues – Vivi, Débora Cristine Machado – Dé e Elisandra Folle – Elis ou Lisa: o ato de nos posicionar contra os processos de opressão e exploração que identificamos nos espaços em que nos inserimos sempre nos fará ser “vistas” como um incômodo e, de fato, é isto que queremos. Somos Assistentes Sociais e não podemos nos furtar de defender os valores pelos quais orientamos nossa prática. Sempre iremos lutar pela garantia de direitos e por uma nova ordem social, agradeço também a auxiliar administrativa, na verdade, braço direito da equipe, Fernanda Taiana Mânica Kemerich – Fê. Meninas, obrigada por tudo o que compartilhamos e pelo que ainda vamos compartilhar. Saibam que sempre estarei com vocês – mesmo que distante fisicamente.

Não poderia deixar de agradecer minhas novas colegas de trabalho de Alvorada/RS, em especial a coordenadora da Proteção Social Básica: Gláucia Franco e as colegas e amigas que compõem a equipe do CRAS Umbu: Eni Maria Lindohl, Kellen Castro Viana, Mariana Levandowski, Juliana Freitas de Oliveira e Maria de Lourdes Alves de Arruda. Meninas, muito obrigada pela acolhida, pelo apoio, pelo incentivo, enfim, por tudo o que vocês tem feito por mim. No momento em que entrei no CRAS já me senti fazendo parte da equipe. Nestes poucos meses que convivemos juntas, compartilhamos muitos momentos importantes e tenho certeza que ainda, muitos outros virão pela frente. Aprendi e continuo aprendendo muito com vocês. Vocês são especiais. Obrigada por estarem ao meu lado e torcerem por mim. Pessoas como vocês fazem a diferença.

Agradeço, imensamente, minha orientadora, Prof^ª Dr^ª Patrícia Krieger Grossi, por toda dedicação que sempre reservou a mim e ao meu processo de formação no decorrer do mestrado. Nossas trocas não se davam apenas nos horários de orientação e sempre que precisei pude contar com tuas contribuições. Profe Pati, muito obrigada pela atenção que me destinou e continua destinando. Agradeço as colegas do NEPEVI, em especial a Maria Inês Nunes Barcelos, que contribuiu de forma expressiva para a realização da pesquisa.

A banca examinadora, composta pela Prof^a Dr^a Dolores Sanches Wüñch, e, pela Prof^a Dr^a Jane Cruz Prates, agradeço de modo especial. Profe Dolores e Profe Jane, muito obrigada por compartilharem este momento tão importante comigo. Suas contribuições foram essenciais para a conclusão e qualificação da minha dissertação. Admiro-as muito e, as tenho como exemplos de assistentes sociais e professoras.

Gostaria de agradecer a todos/as os/as professores/as que fizeram parte do meu processo de formação profissional. Em especial, agradeço a assistente social e professora que fez uma grande diferença em minha vida: Prof^a Dranda. Luciane Kraemer – Profe Lu. Te agradeço por tudo, pela dedicação nas orientações dos trabalhos de conclusão da graduação e da especialização, por todo o apoio, pelos estímulos, incentivos, conversas, pela confiança, enfim, por tudo. Obrigada.

Agradeço os municípios de Carazinho, Irai, Passo Fundo e Soledade, que possibilitaram o acesso aos dados e aos sujeitos participantes da pesquisa. Um obrigada especial às equipes – gestores/as e trabalhadores/as – do SUAS que contribuíram para a concretização desta pesquisa. Às usuárias que se dispuseram a participar do estudo, o meu muito obrigada. Vocês contribuíram de modo imensurável. Se não fosse vocês, esta dissertação não existiria.

Espero, sinceramente, ter a oportunidade de retribuir tudo o que fizeram – e fazem – por mim.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema de estudo as seguranças do SUAS e a proteção social especial da política de Assistência Social. O objetivo geral consiste em analisar de que forma os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do RS vêm afiançando as Seguranças previstas no SUAS, a fim de contribuir com subsídios para a qualificação dos serviços prestados à população usuária. Este estudo é orientado pelo marxismo, a partir do método crítico-dialético, que busca ir à essência dos fenômenos. Caracteriza-se como uma pesquisa social de nível explicativo. A população definida para a pesquisa compreende os municípios que integram a Região Funcional de Planejamento 9, que é formada por cento e trinta municípios. Desses, apenas nove possuíam CREAS, sendo que quatro deles compuseram a amostra: Pequeno Porte I: Irai; Pequeno Porte II: Soledade; Médio Porte: Carazinho; e, Grande Porte: Passo Fundo. Os sujeitos da pesquisa compreenderam representantes de famílias usuárias de todos os CREAS pesquisados, totalizando 15 usuárias; gestores/as municipais da política de Assistência Social, totalizando 4 gestores/as (sendo um/a representante indicado/a pelo/a gestor/a); 1 profissional assistente social de cada Centro. Os dados foram coletados por meio da análise documental da ficha de monitoramento do CREAS, através de um roteiro para coleta de dados e entrevistas semiestruturadas com os sujeitos. Utilizou-se três roteiros para a realização das entrevistas, todos compostos com questões abertas. As entrevistas foram gravadas e transcritas. Para análise dos dados coletados, está sendo utilizada a análise de conteúdo, com base em Bardin (2009). Os resultados apontam que os/as profissionais dos Centros pesquisados vêm encontrando dificuldades para a materialização das seguranças da proteção social de Assistência Social, as quais carecem também de maior apropriação por parte das equipes. A estrutura de recursos humanos existente nos CREAS não vem dando conta das demandas identificadas nos Centros, tampouco estão de acordo com o que dispõe a NOB-RH/SUAS. As estruturas físicas dos imóveis onde estão instalados os CREAS não são adequadas, sendo marcadas pelos improvisos característicos do processo histórico da política de Assistência Social. Os recursos materiais disponíveis igualmente vêm carecendo de manutenção e melhores condições de uso. Os serviços ofertados nos CREAS carecem de melhor definição e clareza metodológica. As ações desenvolvidas ainda estão muito vinculadas aos indivíduos e as situações vivenciadas, ficando obscurecidas as atividades coletivas que dispõem de maior potencial para estimular a participação e mobilização social. Muitas ações profissionais também perpetuam estereótipos de gênero relacionados ao autocuidado feminino das usuárias dos serviços ofertados. Observa-se a consolidação dos valores burgueses nos serviços públicos, com a retificação da ideologia inerente ao capitalismo, que reproduz as desigualdades de gênero também nesses espaços. Ainda visualiza-se a reiteração da cultura de responsabilização das mulheres pela falta de participação nas atividades na condição de representantes das famílias junto aos serviços executados. Foi possível visualizar a existência de inúmeros empecilhos para a materialização da Assistência Social enquanto política pública, porém há também sujeitos que se empenham na luta pela garantia de direitos e da consolidação do Sistema Único de Assistência Social, conforme preconizado legalmente. Identifica-se a importância de que os trabalhadores e usuários/as se organizem coletivamente para a luta para que os direitos sociais sejam de fato garantidos, universalmente, em condições de igualdade.

Palavras-chave: SUAS. Seguranças da Proteção Social. Proteção Social Especial.

ABSTRACT

The present work has as the subject of study the security and social protection of the special Social Welfare Policy, SUAS. The overall goal is to analyze how the CREAS from municipalities of the 9th Planning Functional Region state of RS are bailing under the Securities prescribed in SUAS in order to contribute with subsidies for the improvement of services provided to the user population . This study is guided by Marxism, based on the critical-dialectical method, which seeks to go to the essence of phenomena. It is characterized as a social explanatory research. The population defined for the survey is comprised by the municipalities of the 9th Region Functional Planning, which consists of one hundred and thirty municipalities. Of these, only nine had CREAS, four of whom comprised the sample: Small I: Irai; Small II: Solitude; Mid Size: Carazinho, and Large: Passo Fundo. The subjects of the study is comprised by representatives of families of all users from the surveyed CREAS, totaling 15 female users; Welfare municipal policy managers totaling four managers (one representative appointed by the manager); and 1 professional Social Worker at Center. Data were collected through documentary analysis of monitoring data sheet from CREAS through a guideline formulary to collect data and semi-structured interviews with the subjects. We used three guidelines for the interviews, all compounds with open questions. The interviews were recorded and transcribed. The data was analyzed by content analysis by Bardin (2009). The results indicate that professionals from the surveyed Centers are finding difficulties for the materialization of social security protection of Social Welfare Services, which also require greater knowledge of its principles by the staff. The existing human resources structure in CREAS is not being able to meet the demands identified in the Centers, as well as they are not compliant with the prescriptions of NOB-RH/SUAS. The physical structure of buildings where the CREAS are installed are not suitable, and it's being marked by improvisation which is a characteristic of the historical process of social welfare policy. The material resources available are also lacking maintenance and better conditions of functioning. The services offered in CREAS need a better definition and clarity in its methodology. The actions taken are still very much tied to situations experienced by individuals in a personal level, and collective activities that have the greatest potential to encourage participation and social mobilization are dismissed. Many professional actions also perpetuate gender stereotypes related to women's self-care concerning the users of the offered services. It is also evident the consolidation of bourgeois values in public services, with the rectification of ideology inherent to capitalism, which reproduces gender inequalities also in these spaces. We still can see the reiteration of culture of accountability by the lack of women's participation in activities as representatives of the families with the existing services. It was possible to visualize the numerous obstacles to the realization of Social Welfare as a public policy, but there are also individuals who engage in the struggle to guarantee rights and the consolidation of the Unified Social Welfare, as legally recommended. It is highlighted the importance of the collective organization by workers and users to the struggle for the guarantee of universal social rights based on equality.

Keywords: SUAS. Social Protection Securities. Special Social Protection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do Rio Grande do Sul 32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sujeitos entrevistados por porte do município e nível de gestão	37
Quadro 2 – Local de realização das coletas de dados por sujeitos entrevistados e porte do município	39
Quadro 3 – Equipe de referência do CREAS definida na NOB-RH/SUAS	117
Quadro 4 – Equipe existente nos CREAS	118
Quadro 5 – Estrutura física existente nos CREAS	122
Quadro 6 – Recursos materiais permanentes existente nos CREAS	127
Quadro 7 – Serviços de média complexidade da PSE e local de oferta	129
Quadro 8 – Serviços ofertados pelos CREAS pesquisados	130

LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

BE – Benefícios Eventuais

BF – Bolsa Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FSS – Faculdade de Serviço Social

IBGE – Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NEPEVI – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Violência

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPGSS – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO	22
2.1 O Método	22
2.2 Os sujeitos participantes do processo de investigação	30
2.3 Memória do vivido: o processo de coleta e análise dos dados	38
2.4 Aspectos éticos da pesquisa	45
3. O ESTADO E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	47
3.1 O processo de construção do SUAS no Estado capitalista neoliberal	47
3.2 A categoria contradição presente nas políticas sociais do Estado capitalista	56
3.3 O SUAS: problematizando alguns de seus elementos	62
3.4 Seguranças da proteção social do SUAS	70
3.4.1 Segurança de Acolhida	79
3.4.2 Garantias Materiais: Segurança de Renda e Segurança de Sobrevivência a Riscos	83
3.4.3 Segurança de convivência Familiar, Comunitária e Social	97
3.4.4 Segurança de Desenvolvimento da Autonomia	101
4. A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DO SUAS	109
4.1 A proteção social especial – PSE no contexto do SUAS	109
4.2 Estrutura e organização da proteção social especial	115
4.3 Proposta metodológica dos serviços da proteção social especial	128
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICE A – Quadro Metodológico da Pesquisa	165
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	166
ANEXO A – Parecer Comissão Científica da FSS da PUCRS	167
ANEXO B – Parecer Comitê de Ética em Pesquisa	170
ANEXO C – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Carazinho	173
ANEXO D – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Irai	174
ANEXO E – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Soledade	175

ANEXO F – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Passo Fundo	176
---	------------

1 INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo partiu de observações realizadas em decorrência da inserção profissional da autora na Proteção Social Especial – PSE da política de Assistência Social, no acúmulo das atribuições de assistente social e coordenadora do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS de um dos municípios pesquisados.

Estas observações, em geral, referem-se às dificuldades e limites enfrentados para a garantia efetiva da proteção social e de suas seguranças aos/as usuários/as da política de Assistência Social; a distância existente entre o arcabouço legal e político do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; os desafios e contradições com que se deparam os/as técnicos/as no exercício profissional dentro do Sistema; as dificuldades em identificar os resultados dos serviços ofertados; a precariedade de condições – físicas, materiais e de recursos humanos – para a execução desta política social; dentre tantos outros questionamentos diariamente reiterados no decorrer do exercício profissional da autora em uma unidade da PSE.

As indagações e inquietações que emergem cotidianamente no processo de execução dos serviços neste espaço sócio-ocupacional motivaram a realização da pesquisa a qual tem como objetivo principal analisar de que forma os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do Rio Grande do Sul – RS vêm aprofundando as Seguranças previstas no SUAS, a fim de contribuir com subsídios para a qualificação dos serviços prestados à população usuária. Essa temática ganha importância tendo em vista a necessidade de materialização do SUAS nos municípios a partir da execução dos serviços na perspectiva da garantia de direitos.

A política de Assistência Social historicamente se configurou como uma política secundária, compensatória e complementar. Romper com este *status* negativo tem sido um desafio para teóricos que debatem acerca do tema, para os/as profissionais que a planejam e executam e para a população que a acessa. Entretanto, no campo formal e legal, podem ser evidenciados muitos avanços, principalmente, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CF de 1988, e, mais recentemente, com a instituição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/2005, as quais organizam a gestão e o funcionamento da Assistência Social em âmbito nacional.

Considerando a caminhada histórica da Assistência Social e, todo o processo de luta por seu reconhecimento enquanto Política Pública e direito do cidadão – que deve ser garantido por meio da intervenção do Estado –, torna-se imprescindível a adequação das práticas que tem sido adotada pelos órgãos de gestão e execução desta política aos seguintes documentos: a PNAS, a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS/2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS/2006, a Resolução CNAS³ n° 109, de 11 de novembro de 2009 que institui a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, além dos demais documentos que normatizam a operacionalização dos serviços e ações da Assistência Social enquanto política social.

Os documentos acima referidos definem que a Proteção Social de Assistência Social será garantida em diferentes níveis – Básica e Especial, esta última, subdividida em média e alta complexidade. Deste modo, a rede socioassistencial deve estar organizada conforme o nível de proteção, sendo os serviços de proteção social básica articulados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, os serviços de proteção social especial de média complexidade articulados no CREAS e os serviços de alta complexidade operacionalizados em instituições próprias que garantam atendimento integral aos sujeitos, como abrigos, casas-lares, e outros (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2005).

Embora os diferentes níveis de proteção social apresentem-se com igual importância, este estudo pretende focar especialmente a proteção social especial de média complexidade e os serviços que devem ser ofertados por esta, considerando a necessidade de ampliar as discussões acerca do referido nível de proteção social, que atualmente conta com uma escassa produção, situação que se apresenta como um limite para a realização dos enfrentamentos indispensáveis às adequações necessárias.

Para coordenação, articulação e operacionalização da proteção social especial de média complexidade, os municípios devem ter instituído o CREAS, que, conforme o Guia de Orientação n° 1, tem o objetivo de prestar “serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, [...] envolvendo um conjunto de profissionais e processos de

³ Conselho Nacional de Assistência Social, instituído por meio do Art. 17 da Lei n° 8.742 de 07 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993).

trabalho que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado” (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2006, p. 4-5).

Considerando que a definição e estruturação dos CREAS a nível nacional é bastante recente e, tendo em vista a necessidade de adequações ao estabelecido nos documentos regulamentadores da política e do SUAS, a fim de garantir a organização e operacionalização da mesma de acordo com o que está proposto, verifica-se a importância de ampliar as discussões que têm sido realizadas no âmbito da Proteção Social Especial, dada a necessidade de atendimento de todas as demandas da população pelo Estado, no intuito de contribuir com subsídios para a consolidação, qualificação e ampliação do SUAS, na lógica e dinâmica da universalização dos direitos. Neste sentido, é proposto o seguinte problema de pesquisa: de que forma os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do RS vêm afiançando as Seguranças previstas no SUAS?. Visando responder ao problema exposto, foram definidas as seguintes questões norteadoras: qual a atual estrutura dos CREAS no que se refere a recursos humanos, materiais, físicos, organização, metodologia dos serviços?; De que forma a estrutura existente possibilita a garantia das seguranças do SUAS?; De que forma os princípios e garantias da proteção social de Assistência Social estão sendo trabalhados nos CREAS?; Quais os sujeitos e demandas (expressões da Questão Social) atendidas pelos CREAS?; Qual o grau de satisfação da população usuária em relação aos serviços ofertados nos CREAS?

Com o intuito de realizar as discussões necessárias para desvendamento do problema definido e debater acerca dos resultados encontrados no decorrer do processo investigativo, este trabalho está dividido em quatro capítulos: o primeiro a presente introdução.

O capítulo seguinte destina-se a discutir sobre o método que dá sustentação a todo o estudo desde o momento de sua concepção até sua exposição. Este trabalho é orientado pelo marxismo, através do método dialético-crítico, que para ser utilizado requer um posicionamento claro do pesquisador, uma direção social definida. O marxismo é reconhecido como uma concepção de mundo, ou seja,

[...] uma visão conjunta da natureza e do homem, uma doutrina completa. Em certo sentido, uma concepção de mundo representa o que se denomina tradicionalmente de *filosofia*. Entretanto, essa expressão tem um sentido mais amplo do que a palavra ‘filosofia’. Em primeiro lugar, toda concepção de mundo implica uma *ação*, isto é, alguma coisa mais do que uma ‘atitude filosófica’ (LEFEBVRE, 2010, p. 09-10) (grifos do autor).

Neste sentido, a concepção marxista de mundo relaciona dialeticamente a teoria e a prática com o objetivo de transformação, de superação da estrutura e das relações existentes num determinado momento histórico, ou seja, a estrutura de classes antagônicas e as relações de produção que supõem a existência da propriedade privada dos meios de produção nas mãos de uma pequena fração da sociedade.

A concepção marxista do mundo rejeita a subordinação prévia e imutável dos elementos do ser humano e da sociedade uns aos outros, porém, também não admite a possibilidade de existência de uma harmonia espontânea. O marxismo constata a existência de contradições, tanto no sujeito como na sociedade. Visa a uma nova realidade social, apresentando soluções racionais para a sociedade moderna. Assim, o marxismo aparece como a expressão da vida social, prática e real em seu conjunto, em seu movimento histórico, com suas contradições, compreendendo a possibilidade de ultrapassar a atual estrutura, ou seja, propõe e compromete-se com a superação da ordem capitalista, a qual junto com o progresso técnico e com o enriquecimento da classe burguesa, traz consigo a servidão, o empobrecimento de uma parcela, cada vez mais numerosa da população, ou seja, do proletariado (LEFEBVRE, 2010). Este é o posicionamento e a direção social clara mencionados alguns parágrafos acima.

Neste segundo capítulo, serão discutidas algumas das categorias do método dialético-crítico, consideradas essenciais para a realização deste estudo – totalidade, historicidade e contradição – as quais são utilizadas de forma transversal em todo o processo de pesquisa. Ainda neste capítulo, serão apresentados os procedimentos e técnicas de pesquisa, bem como a população pesquisada e os aspectos éticos envolvidos no processo investigativo.

No terceiro e quarto capítulos, são discutidas as categorias teóricas explicativas da realidade, que, para fins deste estudo, considerando seus objetivos e questões norteadoras, elegeram-se as seguintes: Sistema Único de Assistência Social; Seguranças da Proteção Social; e Proteção Social Especial, as quais são analisadas sob a luz das categorias centrais de análise do método, já mencionadas anteriormente. Nestes capítulos, juntamente com a discussão teórica destas categorias, também são apresentados e debatidos os resultados encontrados a partir da investigação.

A discussão do SUAS, de sua estrutura e organização são realizadas a partir do contexto no qual se insere, ou seja, no sistema capitalista de orientação neoliberal. São apontadas as contradições e antagonismos existentes entre o texto do SUAS e a universalização de direitos

prevista, ou seja, a contradição existente para a garantia de direitos num Estado mínimo para o social.

Reflete-se também acerca das seguranças a serem garantidas pela proteção social do SUAS, e dos limites e desafios enfrentados para sua materialização em tempos de acirramento das desigualdades sociais e econômicas, de defesa da rentabilidade econômica sobre a garantia das necessidades humanas e sociais.

Salienta-se que a apresentação e discussão dos achados da pesquisa são realizados, concomitantemente, nestes dois capítulos, pois, compreende-se que devido ao contexto no qual esta pesquisa se insere e as discussões e objetivos que pretende alcançar, não se poderia lançar mão de apresentar as contraprovas históricas das situações vivenciadas pelos sujeitos de pesquisa juntamente com a discussão teórica acerca dos temas efetivando assim, a reflexão do real vivido, ou seja, o real pensado, pois, compartilha-se da certeza de que

[...] não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, nem do que são nas palavras, no pensamento, imaginação e representação dos outros para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se, sim, dos homens em sua atividade real, e, a partir de seu processo na vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo vital (MARX, ENGELS, 2004, p. 51-52).

Constatou-se a existência de uma quantidade significativa de informações, todas elas merecedoras de atenção especial por parte da equipe de pesquisa. Entretanto, neste momento, serão apresentados e discutidos parte dos dados que respondem à proposta definida por meio do projeto de pesquisa. As informações coletadas que não conseguiram ser incorporadas nessa dissertação, serão utilizadas no processo investigativo que já se encontra em planejamento para fins de ingresso na seleção do nível de doutorado deste Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS, para execução no decorrer do referido curso, ou, em demais produções que apresentem possibilidade de socialização do material.

Importante destacar que as informações apresentadas e discutidas nos capítulos terceiro e quarto refletem a realidade dos municípios de Carazinho, Irai, Passo Fundo e Soledade os quais constituem a amostra da presente pesquisa, e, juntamente com outros cento e vinte e seis municípios, a região funcional de planejamento 9 do Estado do RS.

Ainda, compõe este trabalho as considerações finais a que se chegou, após a análise dos dados coletados, a partir das entrevistas realizadas, bem como da pesquisa documental e

bibliográfica. Neste espaço do estudo, são apontadas algumas sugestões que se visualizam a partir da aproximação e envolvimento com as informações coletadas na pesquisa.

O que se espera ao fim de todo o processo de planejamento do estudo, elaboração, execução, análise e exposição desta pesquisa, é contribuir com subsídios para a qualificação do SUAS, sobretudo, com a qualificação dos serviços ofertados por meio da proteção social especial de média complexidade, já que as pesquisas orientadas pelo método dialético-crítico, além do processo de desvendamento da essência dos fenômenos e processos que se propõem a estudar, assumem o compromisso de contribuir com subsídios para a transformação do real.

2 O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO

*Revoltai-vos por querermos suprimir a propriedade privada.
Mas, em vossa sociedade atual, a propriedade privada está abolida para nove décimos de seus membros.
Ela existe precisamente porque não existe para nove décimos de seus membros.
Criticai-nos por querermos suprimir uma propriedade que pressupõe,
como condição necessária, que a imensa maioria da sociedade seja desprovida de toda propriedade.
Em uma palavra, criticai-nos por querermos suprimir vossa propriedade.
Efetivamente, é isso que queremos.*
(MARX, ENGELS, 2001, p. 51)

2.1 O Método

O presente estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa social, com abordagem qualitativa. A pesquisa social é o processo que permite a conquista de novos conhecimentos sobre a realidade social, a partir da emprego da metodologia científica (GIL, 2010). A abordagem qualitativa visa a compreensão, de forma detalhada, dos significados e características do fenômeno apresentado, possibilitando a apreensão da natureza dos fenômenos sociais estudados (RICHARDSON, 1999). Trata-se de uma pesquisa de nível explicativo, tendo em vista que pesquisas deste nível “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas” (GIL, 2010, p. 28).

Este estudo é orientado pelo marxismo, a partir do método dialético-crítico, que, como afirma Richardson (1999) tem uma visão de mundo enquanto matéria em movimento, união dos contrários; uma visão de sociedade enquanto classes antagônicas; uma visão de ser humano como sujeito histórico e social; procurando compreender a essência dos fenômenos sociais.

Método é o caminho para alcançar um objetivo. Utilizar o método científico significa pensar criticamente a realidade, submetendo o conhecimento a uma reflexão, o que permite identificar as relações existentes entre as ideias, revelando novos conhecimentos (RICHARDSON, 1999). Significa também, possuir uma atitude questionadora da realidade e das conclusões.

A opção por um determinado método orienta científica e politicamente o processo de investigação. Neste caso, o sujeito e/ou equipe que elege o método dialético-crítico como caminho para alcance dos objetivos, vincula-se a um determinado projeto de sociedade, que possui uma direção social clara: está atrelado aos interesses da classe trabalhadora, identificando

o necessário envolvimento na luta pela defesa da transformação social, a partir da eliminação da propriedade privada dos meios de produção. Salienta-se que pela definição do referido método como caminho para alcançar aos objetivos da pesquisa ora apresentada, conforme o trecho que inicia este capítulo, “é efetivamente isso que queremos”: uma sociedade livre da propriedade privada, e, por isto, sem classes; livre da exploração, da dominação, da discriminação, da alienação, e dos diversos processos de desigualdade inerentes a esta ordem social.

O marxismo compreende três aspectos considerados principais: o materialismo histórico, o materialismo dialético e a economia política. O materialismo histórico é a ciência filosófica do Marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida em sociedade, representando o caminho teórico que assinala a dinâmica do real. O materialismo histórico esclarece conceitos como: ser social; consciência social; meios de produção; forças produtivas; relações de produção; modo de produção (MINAYO, 1992; TRIVIÑOS, 2008).

O marxismo interpreta a realidade como uma totalidade onde tantos os fatores visíveis como as representações sociais integram e configuram um modo de vida condicionado pelo modo de produção específico. Nessa abordagem sublinha-se a base material como determinante da produção da consciência, mas assume-se a importância das representações sociais como condicionantes tanto na reprodução da consciência como na construção da realidade mais ampla (MINAYO, 1992, p. 34).

O materialismo histórico afirma que os pensamentos e desejos são determinados pela forma pela qual os seres humanos produzem (FROMM, 1970). Um conceito claro acerca do materialismo histórico pode ser compreendido da seguinte maneira:

[...] na produção social de sua vida, os homens ingressam em relações definidas, que são indispensáveis e independem de sua vontade, relações de produção correspondentes a uma determinada etapa de evolução de suas forças produtivas materiais. O grande total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, o verdadeiro alicerce sobre o qual se ergue uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem formas definidas de consciência social. O sistema de produção da vida material condiciona o processo da vida social e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser social, porém, pelo contrário, seu ser social é que determina a consciência deles (MARX, apud FROMM, 1970, p. 26).

Já o materialismo dialético refere-se ao método de abordagem do real na sociedade, buscando compreender o processo histórico em seu dinamismo (MINAYO, 1992). É a base filosófica do Marxismo e realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais

para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. Tem como base de seus princípios a matéria, a dialética e a prática social. A dialética explica a evolução da matéria, da natureza e do próprio homem. É a ciência das leis gerais do movimento. Não é apenas um método para se chegar à verdade, é uma concepção de homem, da sociedade e da relação homem-mundo (TRIVIÑOS, 2008). A dialética observa os fenômenos em seu movimento contínuo, na luta de seus contrários, e não como coisas estáticas (GADOTTI, 1997).

A dialética se propõe a compreender o fenômeno, atingindo sua essência; busca compreender a “coisa em si”. A dialética é o pensamento crítico que de forma sistemática indaga como é possível chegar à compreensão da realidade (KOSÍK, 1976).

O método histórico-dialético é o caminho pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações contínuas sem a pretensão de esgotar as possibilidades de compreensão das determinações presentes na realidade (BOURGUIGNON, 2008, p. 76).

Em nenhum momento o Marxismo distancia a teoria ,conhecimento, da prática, ação. Na concepção dialética, a teoria é um guia para a ação e não um dogma. Como o conhecimento parte da prática e para ela retorna dialeticamente, a prática é o critério de verdade da teoria. Neste sentido, não há como compreender o método dialético fora do conjunto do pensamento marxista (GADOTTI, 1997).

Baseada em Lukács, Baptista afirma que

Para a análise da estrutura do pensamento e da ação dos assistentes sociais, é importante ter presente a maneira como são apreendidos **a questão do ser, o seu processo de conhecimento da verdade e o seu modo de perceber e atuar sobre a realidade**, posições que implicam também a definição de uma finalidade que dê relevo à sua consciência com relação à realidade para, sobre essa base, poder nela intervir para modificá-la (BAPTISTA, 2009, p. 30) (grifos da autora).

Considerando as afirmações de Baptista (2009), as teorias sociais assumem como objeto o ser e como tema principal a perspectiva que é dada à sua percepção. Esta intervenção está relacionada à ontologia, ou, como a autora define “à doutrina filosófica dos princípios fundamentais do ser” (KOPNIN, apud BAPTISTA, 2009, p. 31). Devido ao elemento ontológico da teoria social, esta passa a integrar a visão de mundo dos sujeitos, a qual é condicionada pelo modo de inserção dos sujeitos no processo e produção e pela posição e função que estes cumprem na estrutura (BAPTISTA, 2009).

O processo do conhecimento da verdade, ou gnoseologia, aborda a relação sujeito/objeto e a objetividade do conhecimento. Esta perspectiva fundamenta-se na ideia de que há unidade entre sujeito e objeto, havendo uma identidade parcial, onde, o sujeito que pesquisa uma realidade humano-social está parcialmente imbricado nela (BAPTISTA, 2009).

O modo de apreender e atuar sobre a realidade, denominado de lógica, pode ser formal ou dialética. Na lógica formal, o objeto é visto como o fenômeno isolado, tomado como imutável, isento de contradições internas. A lógica formal é também denominada de lógica positiva. Já a lógica dialética compreende a realidade em movimento, considerando a interconexão entre os fenômenos, seu caráter contraditório e sua mutabilidade (BAPTISTA, 2009).

No pensamento **marxista**, a lógica dialética é assumida como método para análise concreta de fatos reais, entendendo como método não um conjunto de técnicas de intervenção, nem um aparato de categorias analíticas, mas como a **maneira de pensar** as relações dos homens na sociedade, tendo por ponto de partida a análise crítica de dados factuais. Neste processo, o sujeito que pesquisa deve ser fiel ao objeto pesquisado, sendo que esta fidelidade não significa retratar o objeto, mas, a partir de sua apreensão, desmontá-lo (analisá-lo) para compreender seu **movimento** e sua **estrutura** (BAPTISTA, 2009, p. 47) (grifos da autora).

O método dialético é composto por leis, que se “formaram no processo de desenvolvimento histórico do conhecimento e da prática social, características do devenir da humanidade” (TRIVIÑOS, 2008, p. 54). Conforme apontam Lakatos e Marconi (1991) os diferentes autores que estudam a dialética não estão de acordo sobre o número de leis do método. Alguns apontam para três, outros dizem ser quatro, e, alguns, apontam para cinco leis fundamentais. Estes estudiosos igualmente não concordam com a nomenclatura das diferentes leis. Na tentativa de unificá-las, os autores citados dizem que são quatro as leis fundamentais do método dialético-crítico, sendo elas:

a) ação recíproca, unidade polar ou “tudo se relaciona”; b) mudança dialética, negação da negação ou “tudo se transforma”; c) passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa; d) interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários (LAKATOS, MARCONI, 1991, p. 100) (grifos dos autores).

A primeira refere-se ao princípio da totalidade, pois, os objetos e fenômenos são ligados entre si e se condicionam reciprocamente. Na perspectiva dialética, se leva em conta a ação recíproca entre os fenômenos e examina os fenômenos, objetos e coisas buscando entendê-los

numa totalidade concreta (GADOTTI, 1997). Lefebvre (1983, p. 237) denomina esta primeira lei de “lei da interação universal, da conexão, da “mediação” recíproca de tudo o que existe.

Lefebvre (1983, p. 238) afirma que

Nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno e depois conservá-lo pelo entendimento neste isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo. É transformar a natureza – através do entendimento metafísico – num acúmulo de objetos exteriores uns aos outros, num caos de fenômenos.

Para a dialética, nada é definitivo, absoluto, sagrado. Para a dialética não existe nada além do processo contínuo do devir e do transitório (ENGELS, apud POLITZER, 1986). A dialética entende o mundo como um conjunto de processos, onde as coisas e fenômenos estão em constante movimento e transformação, que não pode ser considerado como um complexo de “coisas acabadas” (LAKATOS, MARCONI, 1991). “Portanto, colocar-se do ponto de vista dialético é considerar que nada é eterno, salvo a mudança. É considerar que nenhuma coisa particular pode ser eterna, senão o ‘devir’”(POLITZER, 1986, p. 131) (grifos do autor).

Além disso, os fenômenos, as coisas, encontram-se em constante relação, não existem de forma isolada, “destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo único, coerente” (LAKATOS, MARCONI, 1991, p. 101). A sociedade, assim como a natureza, é composta por fenômenos e objetos que estão organicamente ligados entre si, interdependentes e condicionando-se reciprocamente.

A segunda lei da dialética é também denominada por Gadotti (1997, p. 25) de “princípio de movimento”. Triviños (2008) menciona que pode se distinguir dois tipos de negação: o dialético e o metafísico. O primeiro se fundamenta na evolução, estudando todas as classes de movimento - desenvolvimento, regressão e o movimento circular -, enquanto o segundo, considerado não dialético, já não crê na evolução, considera apenas dois tipos de movimento: regressão e movimento circular.

Qualquer movimento ou transformação é operado através de contradições, ou frente à negação de uma coisa, que refere-se à transformação das coisas. Assim, a negação de uma coisa é o ponto de transformação das coisas em seu contrário. A negação, por sua vez, é negada, e, por este motivo, se afirma que a mudança dialética é a negação da negação (LAKATOS, MARCONI, 1991). Assim, a negação da negação é visto de forma positiva, onde

[...] o ponto de partida é a *tese*, proposição positiva; essa proposição se nega ou se transforma em sua contrária – a proposição que nega a primeira é a *antítese* e constitui a segunda fase do processo; quando a segunda proposição, *antítese*, é, por sua vez, negada, obtém-se a terceira proposição ou *síntese*, que é a negação da tese e *antítese*, mas por intermédio de uma proposição positiva superior – a obtida por meio de dupla negação (LAKATOS, MARCONI, 1991, p. 102) (grifos dos autores).

Politzer (1986) exemplifica esta lei a partir da filosofia materialista. O autor afirma que no início havia um materialismo primitivo, que por ser ignorante cunhou sua própria negação, ou seja, o idealismo; este, por ter negado o primeiro e primitivo materialismo, foi igualmente negado pelo moderno materialismo, ou, materialismo dialético. Assim, tem-se a afirmação, a negação e a negação da negação. Também identifica a afirmação como sendo a tese; a negação com a *antítese*; e, a negação da negação com a *síntese*. O autor destaca que “a afirmação, a negação, a negação da negação são apenas expressões resumidas das várias fases da evolução dialética” (POLITZER, 1986, p. 154).

Quanto à terceira lei, Triviños (2008) afirma que ao primeiro olhar, as coisas, os objetos e os fenômenos se diferenciam pela sua qualidade, ou seja, pelo conjunto de propriedades que os caracterizam. Entretanto, este conjunto de propriedades não é suficiente para dar uma visão da qualidade do objeto. Para alcançar esta visão exata, se faz necessário o conhecimento da estrutura, das funções, e, da finalidade do objeto ou fenômeno em relação aos demais. Porém, além da qualidade, o objeto ou fenômeno tem a quantidade, que “caracteriza o objeto sob o ponto de vista do grau de desenvolvimento ou de intensidade das propriedades que lhe são inerentes, assim como sob o ponto de vista das suas dimensões, o peso e o volume” (AFANÁSSIEV apud TRIVIÑOS, 2008, p. 66).

Qualidade e quantidade são unidas e interdependentes. A mudança qualitativa necessariamente produz mudança quantitativa. Já a mudança qualitativa depende da mudança quantitativa, embora uma mudança quantitativa não necessariamente determinará uma mudança qualitativa, caso aquela não provoque uma mudança em uma propriedade essencial. Para que um fenômeno se transforme em outro, ou seja, para que ocorra uma mudança qualitativa,

para que a qualidade de um objeto desapareça, deixando de ser o objeto o que é, o que representa, e surja uma nova qualidade característica de um novo objeto, devemos reconhecer a existência do que se denomina a ‘unidade de quantidade e qualidade’ que se denomina *medida* (TRIVIÑOS, 2008, p. 67) (grifos do autor).

A possibilidade de passagem das transformações quantitativas às qualitativas “se realizam quando se rompem os limites da medida” (TRIVIÑOS, 2008, p. 67). O autor refere que na concretização da passagem do quantitativo ao qualitativo e vice-versa, há dois conceitos que carecem ser esclarecidos, que são: evolução e revolução. A evolução refere-se às mudanças sofridas pelos fenômenos sem que seja afetada sua estrutura essencial. Essa mudança seria aquela que não altera o fenômeno no que ele é, ou seja, ao produz mudança qualitativa. Já a revolução, refere-se às transformações que afetam a estrutura essencial do fenômeno, portanto, que produz uma nova qualidade (TRIVIÑOS, 2008).

Gadotti (1997) se refere à quarta lei afirmando que a transformação dos fenômenos só é possível pelo fato de em seu interior coexistirem forças opostas, concomitantemente, em unidade e oposição. O autor denomina esta situação de contradição, afirmando que a contradição é a essência da dialética.

Os contrários estão em constante interação, sendo que este ato constitui a contradição, ou seja, a luta dos contrários. O fato de as coisas e fenômenos existirem em relação de interdependência constitui a unidade dos contrários. A contradição é manancial do movimento e da transformação dos fenômenos, das coisas, e, tanto na unidade quanto na luta existe movimento (TRIVIÑOS, 2008).

A contradição dialética é uma inclusão (plena, concreta) dos contrários um no outro e, ao mesmo tempo, uma exclusão ativa. [...]. O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera (LEFEBVRE, 1983, p. 238).

Quanto às categorias centrais de análise do método em questão, para fins deste estudo, considera-se imprescindível a utilização das seguintes: totalidade, contradição e historicidade. Estas categorias são transversais em todo processo deste estudo, sendo que todas as análises decorrentes são realizadas à luz destas categorias.

Neste sentido, entende-se por totalidade a

[...] realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Os fatos são conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético [...] se

são entendidos como partes estruturais do todo. O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade (KOSÍK, 1976, p. 35-36) (grifos do autor).

A totalidade compreendida por meio da dialética, não significa apenas que as partes estejam em interação interna e conexão entre si e com o todo, mas significa também que o todo cria a si mesmo na interação das partes (KOSÍK, 1976).

Já a categoria contradição na perspectiva dialética,

[...] não se entende em sentido tradicional lógico de exclusão do termo oposto, pura e simples. Assim, a dialética não pode afirmar que algo existe ao mesmo tempo, ou que algo é e não é ao mesmo tempo. Seria contraditório. O que ela afirma é a convivência de contrários, ou seja, de elementos que têm na sua exclusão apenas uma face do fenômeno, complementada necessariamente também pela face da polarização. Unidade de contrários, pois, significa convivência numa mesma totalidade, não exclusão pura e simples (DEMO, 1987, p. 89).

A dialética está fortemente ligada ao fenômeno da contradição, tendo em vista que aceita que o conflito predomina na realidade sobre harmonias e consensos. “A dialética acredita que a contradição mora dentro da realidade. [...]. É isto que a faz um constante vir-se-a-ser, um processo interminável, criativo e irrequieto. Ou seja, que a faz histórica” (DEMO, 1987, p. 87).

Quanto à categoria historicidade, Kosík (1976) afirma que o sentido da história está na própria história, pois, é na história que o homem cria a si mesmo e cria a humanidade, sendo este o único sentido da história.

Importa salientar que a dialética estabelece que quando considerados de forma isolada, abstraídos de influências políticas, econômicas e culturais, os fatos sociais não podem ser entendidos. Assim, a dialética fornece os fundamentos para uma explicação dinâmica e totalizante da realidade (GIL, 2010).

A opção pelo método dialético-crítico como orientador desta pesquisa, permite trazer as contradições presentes na política de Assistência Social, bem como os avanços conquistados e desafios ainda presentes para sua materialização. Além disso, para que se consiga apreender estes processos, avanços e desafios é necessária a compreensão do processo histórico de constituição desta política social e do cenário onde se situa. Este método indica como primordial a compreensão da totalidade social; da análise do contexto; da interconexão entre os fenômenos e processos; da sociedade como ela se constitui no decorrer do processo histórico; das relações de

forças e de poder; das disputas existentes entre as diferentes classes sociais que constituem a sociedade; da luta existente entre as mesmas e dos antagônicos interesses que defendem. Neste sentido, compreende-se que a escolha do referido método para abordagem do real possibilita que a investigação ultrapasse o real aparente, indo à essência dos fenômenos, neste caso, a política social de Assistência Social, as seguranças do SUAS e a PSE.

A definição deste método, também se justifica em decorrência do projeto ético-político do Serviço Social, e, assim sendo,

O grande desafio para o pesquisador assistente social que se preocupa com a centralidade do sujeito – *enquanto condição ontológica, e não como estratégia metodológica de pesquisa* – é possibilitar, através da pesquisa, maior visibilidade ao sujeito, à sua experiência e ao seu conhecimento, cuja natureza, se desvendada, poderá permitir aos profissionais desenvolver práticas cada vez mais comprometidas ética e politicamente com a sua realidade, buscando no coletivo e na troca de saberes alternativas de superação das condições de privação e exclusão social (BOURGUIGNON, 2008, p. 23-24) (grifos da autora).

Reafirma-se a necessidade da pesquisa ser constituinte e constitutiva do exercício profissional do/a assistente social, o qual deve se apropriar da realidade para intervir nela de modo a transformá-la, o que é possibilitado por meio da prática de pesquisa, articulando os eixos teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político na materialização do projeto profissional sempre comprometido com os/as usuários/as e seus legítimos interesses.

2.2 Os sujeitos participantes do processo de investigação

A população definida para a pesquisa foram os municípios que integram a Região Funcional de Planejamento 9⁴.

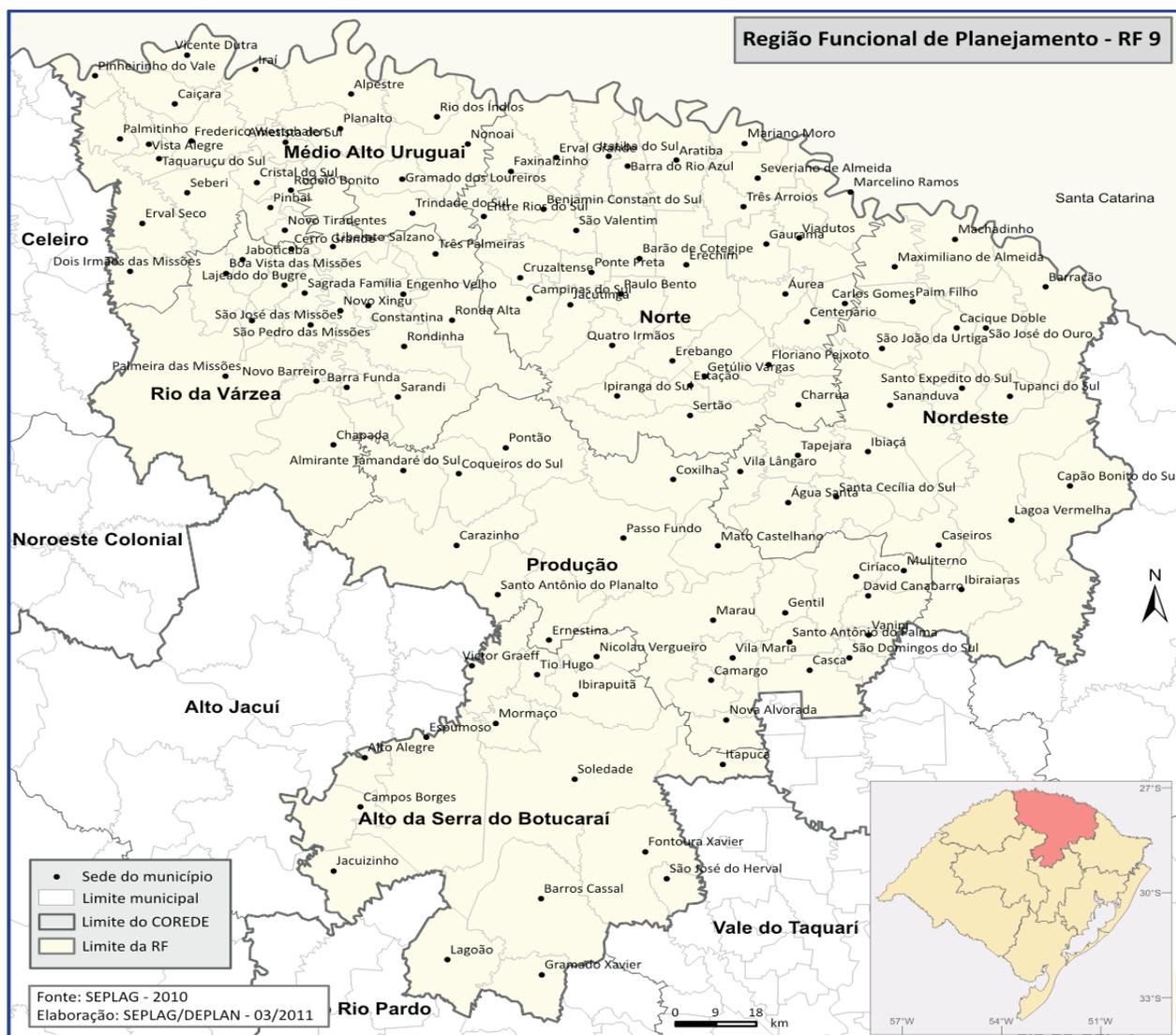
Esta região é formada por cento e trinta municípios, os quais compõem seis Conselhos de Desenvolvimento Regional do RS – COREDEs⁵, sendo eles: Alpestre, Ametista do Sul, Caiçara,

⁴ Esta regionalização “foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015), com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior” (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Este estudo foi realizado pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, em parceria com várias secretarias e departamentos do Estado e com apoio de um consórcio privado, sendo que “as várias dimensões relevantes analisadas nos estudos que integram o projeto Rumo 2015 levaram a equipe que coordenou o trabalho a sugerir um novo recorte espacial, definindo nove Regiões Funcionais para fins de planejamento no Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Cristal do Sul, Dois Irmãos das Missões, Erval Seco, Frederico Westphalen, Gramado dos Loureiros, Irai, Nonoai, Novo Tiradentes, Palmitinho, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Planalto, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Seberi, Taquaruçu do Sul, Trindade do Sul, Vicente Dutra, Vista Alegre (COREDE Médio Alto Uruguai), Água Santa, Barracão, Cacique Doble, Capão Bonito do Sul, Caseiros, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, Sananduva, Santa Cecília do Sul, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, Tapejara, Tupanci do Sul, Vila Lângaro (COREDE Nordeste), Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios, Viadutos (COREDE Norte), Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhana, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini, Vila Maria (COREDE Produção), Alto Alegre, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Ibirapuitã, Itapuca, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, São José do Herval, Soledade, Tio Hugo, Victor Graeff (COREDE Alto da Serra do Botucaraí), Barra Funda, Boa Vista das Missões, Cerro Grande, Chapada, Constantina, Engenho Velho, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Xingú, Palmeira das Missões, Ronda Alta, Rondinha, Sagrada Família, São José das Missões, São Pedro das Missões, Sarandi, Três Palmeiras (COREDE Rio da Várzea) (RIO GRANDE DO SUL, 2011a), conforme segue na Figura 1:

⁵ Os COREDEs foram criados a partir do Art. 1º da Lei Estadual nº 10.283, de 1994. Possuem como competência, conforme Art. 3º da Lei: “I – promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; II – elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento III – regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; IV – constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado; V – orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; VI – respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais” (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Figura 1: Mapa Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Rio Grande do Sul (2012).

A Região que constituiu a população da pesquisa é responsável por 9,1% do PIB estadual e possui 10% da população gaúcha, com cerca de 20% dessa população vivendo nas áreas rurais. Esta região apresenta grande número de propriedades rurais, cuja produção é diversificada e se dá com a utilização de mão de obra familiar, o que possibilita a manutenção de um significativo contingente populacional nas áreas rurais. A base produtiva da região é bastante diversificada, mas destacam-se as atividades agroindustriais. Esta região ganha destaque como a principal produtora de grãos do Estado, onde predominam a lavoura empresarial de soja, milho e trigo. No entanto, a produção agrícola em todos os COREDEs que compõem a região diversifica-se. Esta

diversidade se deve ao amplo leque de culturas desenvolvidas nas inúmeras pequenas propriedades rurais existentes. Também tem espaço para a pecuária, onde ganham destaque os segmentos de aves e suínos, que são bem estruturados na maior parte da região. A bacia leiteira também caracteriza-se como uma atividade importante e que vem se fortalecendo, devido aos novos estabelecimentos para o beneficiamento, processamento do leite e produção de derivados (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Em relação à estrutura urbana da região, possui destaque o eixo urbano industrial formado por Erechim, Passo Fundo e Carazinho. Com menor hierarquia, distinguem-se as cidades de Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Soledade e Lagoa Vermelha. O município de Passo Fundo exerce grande influência na região, principalmente devido à estrutura de serviços e à função estratégica que desempenha em função da centralidade da logística de transportes. O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE⁶ da região, em 2007 foi de 0,737, sendo que em 2009 sofreu um decréscimo, passando para 0,727 (médio desenvolvimento), ficando abaixo da média do Estado, tanto em 2007, que era de 0,770, quanto de 2009, cujo índice obteve um suave crescimento, passando para 0,776. O COREDE Produção, em 2007 possuía um índice de desenvolvimento de 0,772, apresentando um pequeno crescimento em 2009, passando a 0,774. Em 2007 a região do COREDE Produção era a única que apresentava IDESE acima da média estadual, situação que se alterou em 2009, quando o índice estadual apresentou leve melhora. Já os COREDEs Médio Alto Uruguai e Alto da Serra do Botucaraí, com 0,681 e 0,691 em 2007, e, 0,686 e 0,695 em 2009, respectivamente, são os que apresentam menor IDESE no Estado em ambos os períodos. A grande maioria dos municípios que constituem a região funcional 9 está situada na faixa de médio desenvolvimento, aproximando-se, entretanto, do limite dos valores considerados como baixo desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

⁶ “O IDESE é um índice sintético, composto por 12 indicadores divididos em quatro blocos temáticos: Educação; Renda; Saneamento e Domicílios; e Saúde. Esses indicadores são transformados em índices e, então, agregados segundo os blocos aos quais pertencem, gerando, assim, quatro novos índices (um para cada bloco). O IDESE é o resultado da agregação dos índices desses blocos. [...] A classificação quanto ao nível de desenvolvimento só é possível porque a escolha desses limites é feita com base em parâmetros internacionais (tal como adotado pela ONU em seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH), permitindo, assim, que as unidades geográficas às quais os índices se referem sejam classificadas quanto ao seu nível de desenvolvimento em relação a qualquer localidade (do mundo). Portanto, assim como no IDH, as unidades geográficas podem ser classificadas pelos índices (construídos dessa forma) em três grupos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais a 0,800). Além disso, esses limites, uma vez definidos, são mantidos fixos ao longo do tempo, permitindo-se análises temporais” (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2012, s/p).

Nove municípios desta região possuíam CREAS implantado no momento da definição da amostra: Carazinho, Erechim, Frederico Westphalen, Irai, Lagoa Vermelha, Machadinho, Palmeira das Missões, Passo Fundo e Soledade (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2011a). Irai e Machadinho caracterizam-se como um município de Pequeno Porte I⁷, com uma população de 8.078 e de 5.510 habitantes respectivamente. Frederico Westphalen, com 28.843 habitantes, Lagoa Vermelha com uma população de 27.525 habitantes, Palmeira das Missões com 34.328 habitantes, e, Soledade, com o total de 30.044 habitantes constituem-se em municípios de Pequeno Porte II. Carazinho com uma população total de 59.317 habitantes e Erechim, com 96.087 habitantes caracterizam-se como municípios de Médio Porte. Passo Fundo, com 184.826 habitantes constitui-se em município de Grande Porte (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Os CREAS destes nove municípios compuseram o universo⁸ da pesquisa.

Foram pesquisados quatro municípios, sendo um de cada porte, contemplando um CREAS dos municípios de Pequeno Porte I, um CREAS dos municípios de Pequeno Porte II, um CREAS dos municípios de Médio Porte e o CREAS do município de Grande Porte. Elegeram-se como critério para a seleção da amostra⁹ a ser pesquisada, o maior tempo de implantação do CREAS. Neste sentido, constituem a amostra os CREAS dos seguintes municípios: Pequeno Porte I: Irai; Pequeno Porte II: Soledade; Médio Porte: Carazinho¹⁰; e, Grande Porte: Passo Fundo (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2011a).

Os municípios pesquisados contemplam três COREDE, sendo eles: Médio Alto Uruguai, representado por Irai; Produção, representado por Carazinho e Passo Fundo; e, Alto da Serra do Botucaraí, representado por Soledade.

⁷ A Política Nacional de Assistência Social de 2004 caracteriza os municípios de acordo com o porte demográfico, associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Neste sentido, compreende: Municípios de pequeno porte I aquele cuja população chega a 20.000 habitantes; Municípios de pequeno porte II aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (BRASIL, 2004a).

⁸ Universo ou população “é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características” (GIL, 2010, p. 89).

⁹ “Na linguagem científica das pesquisas com seres humanos, amostra significa uma parcela selecionada, segundo uma determinada conveniência, e extraída de uma população de sujeitos, consistindo assim num subconjunto do universo” (TURATO, 2003, p. 351).

¹⁰ Por motivo de vinculação profissional da mestranda pesquisadora junto ao CREAS de Carazinho, as entrevistas junto aos profissionais e usuários do referido Centro foram realizadas por acadêmicas do Curso de Serviço Social da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA Carazinho, as quais foram devidamente capacitadas para a realização das entrevistas.

As regiões destes três COREDEs possuem a seguinte caracterização: COREDE Alto da Serra do Botucaraí em 2010 é constituído por uma população total de 103.986 habitantes, que ocupam uma área de 5.746,4 km², ou seja, sua densidade demográfica, neste período é de 18,1 hab/km². O produto interno bruto – PIB per capita em 2008 da área abrangida por este Conselho é R\$ 12.021,00. Quanto ao COREDE Médio Alto Uruguai, sua população em 2010 perfaz o total de 152.538 habitantes, numa área territorial de 4.337,5 km². A densidade demográfica neste período é de 35,2 hab/km². O PIB per capita em 2008 é R\$ 11.629,00. O COREDE Produção tem uma população de 349.418 habitantes no ano de 2010, sendo que seu território é constituído por 6.781,0 km². A densidade demográfica em 2010 é de 51,5 hab/km². O PIB per capita no ano de 2008 é de R\$ 19.831,00 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Observa-se que a região do COREDE da Produção, representado na pesquisa pelos municípios de Carazinho e Passo Fundo possui densidade demográfica, significativamente, superior às demais regiões. A região que compreende este COREDE também apresenta o maior IDESE da Região Funcional 9, tanto em 2007 quanto em 2009. No ano de 2007 o índice da região deste COREDE ultrapassa o índice do Estado, situação que se altera em 2009. Em relação ao Estado, considerando os dados apresentados pela Fundação de Economia e Estatística (2009), o COREDE Produção alcança a sétima posição dentre os melhores índices de desenvolvimento socioeconômico do Estado. Em relação à taxa de urbanização¹¹ desta região, conforme dados do Atlas Socioeconômico do Estado, o COREDE Produção apresenta uma taxa de urbanização de 87,9 (RIO GRANDE DO SUL, 2011), sendo a taxa mais elevada de toda a região funcional 9.

Já as regiões compreendidas pelos COREDEs Médio Alto Uruguai e Alto da Serra do Botucaraí, representadas na pesquisa pelos municípios de Irai e Soledade, respectivamente, ocupam as duas últimas posições em relação ao índice de desenvolvimento das regiões dos demais COREDEs em ambos os períodos. A taxa de urbanização das regiões dos COREDEs Médio Alto Uruguai e Alto da Serra do Botucaraí são de 54,7 e 53,6 respectivamente (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Ambos apresentam as taxas mais baixas da região funcional de planejamento 9, constituindo-se nos COREDEs com maior representação de território rural da região definida como população da pesquisa, havendo, conseqüentemente, uma densidade populacional mais baixa.

¹¹ “Taxa de urbanização: Proporção entre a população da área urbana em relação à população total” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

Os sujeitos da pesquisa compreenderam representantes de famílias usuárias de cada CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9, totalizando 15 usuárias, todas do gênero feminino. O fato de as representantes das famílias usuárias indicadas pelas equipes dos CREAS serem todas do gênero feminino, pode ser compreendido pelo fato de que “[...] são as mulheres as que mais lidam e demandam essas políticas tanto por serem responsabilizadas pela *questão social* como também por serem, segundo Mészáros (2002), 70% dos pobres do mundo” (CISNE, 2010, p. 154) (grifos da autora). Além disso, ao ingressar nas políticas sociais,

[...] a mulher é tomada como representante do grupo familiar, vale dizer, o grupo familiar é materializado simbolicamente pela presença da mulher. Esta, por sua vez, é percebida tão somente por meio de seus ‘papéis femininos’ que vincula, sobretudo, o ser mulher ao ser mãe, com uma identidade centrada na figura de cuidadora [...] (MARIANO, CARLOTO, 2011, p. 69) (grifos das autoras).

Os critérios eleitos para seleção dos/as usuários/as participantes na pesquisa foram os seguintes: a) usuários/as indicados pela equipe técnica dos CREAS; b) vinculados ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado para Famílias e Indivíduos – PAEFI¹²; c) que frequentavam o Centro há pelo menos seis meses; d) atendidos pela equipe do Serviço Social; e, e) que aceitaram participar da pesquisa.

A proposta inicial da pesquisa previa a realização de entrevista com os/as gestores/as municipais da política de Assistência Social. Pretendia-se entrevistar 4 gestores/as, contudo, foram entrevistados/as apenas 3, e, 1 representante do/a gestor/a, pois, o/a mesmo/a justificou sua indisponibilidade para participar da entrevista em decorrência dos compromissos assumidos em função do cargo ocupado. Este/a representante do/a gestor/a integra a equipe técnica de apoio à gestão do SUAS no município, trabalhando de forma muito direta com o/a gestor/a.

Também foi entrevistado/a 1 profissional assistente social de cada município, totalizando 4 assistentes sociais. Os critérios utilizados para seleção dos/as profissionais participantes da pesquisa foram: a) assistentes sociais que estavam vinculados profissionalmente aos CREAS; b) preferencialmente que não desempenhavam a função de coordenadores/as do Centro; e, c) que aceitaram participar da pesquisa.

¹² Serviço que deve ser ofertado pelos CREAS, considerando a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por meio da Resolução nº 109 em 11 de novembro de 2009.

Salienta-se que um/a dos/as gestores/as municipais acumulava, no momento de realização da coleta de dados a função de assistente social do CREAS, e, um/a dos/as assistentes sociais desempenhava, concomitantemente, a função de coordenação do CREAS. Em suma, foram entrevistados/as o total de 22 sujeitos, distribuídos conforme Quadro 1.

Quadro 1: Sujeitos entrevistados por porte do município e nível de gestão

Porte do Município	Nível de Gestão da Política	Sujeitos entrevistados
Grande	Básica ¹³	1 Representante do/a Gestor/a
		1 Assistente Social
		3 Usuárias ¹⁴
Médio	Básica	1 Gestor/a
		1 Assistente Social
		4 Usuárias
Pequeno Porte II	Básica	1 Gestor/a
		1 Assistente Social e Coordenador/a do CREAS ¹⁵
		4 Usuárias
Pequeno Porte I	Básica	1 Gestor/a ¹⁶ e Assistente Social do CREAS ¹⁷
		4 Usuárias

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Tendo em vista a realização da entrevista com sujeitos que ocupam diferentes espaços no SUAS – usuárias, profissionais e gestores/as – optou-se pela adoção de alguns códigos para a identificação destes distintos sujeitos. Neste sentido, no decorrer deste trabalho será utilizado o código U para sinalizar os trechos das falas dos/as usuários/as, distinguindo-os entre seus pares através de números cardinais (ex: U1, U2, U3, etc.); as letras AS identificam os excertos de fala dos/as profissionais entrevistados/as, os/as quais serão igualmente distinguidos/as pela utilização de numerais cardinais; para a identificação dos fragmentos de fala dos/as gestores/as municipais

¹³ Ao término da coleta de dados, porém, antes da finalização da análise dos dados, o município de grande porte passou a gestão plena da Política de Assistência Social.

¹⁴ A quarta família indicada pela equipe havia mudado de endereço, e, a equipe não havia indicado famílias “suplentes” em tempo hábil para coleta de dados.

¹⁵ O CREAS do município de Pequeno Porte II conta com apenas um profissional Assistente Social, e, o mesmo acumula as funções de técnico do Serviço Social e coordenador do CREAS.

¹⁶ No município de Pequeno Porte I, o Assistente Social que desempenha as funções de técnico do Serviço Social do CREAS, também está encarregado de atuar como Gestor Municipal da Política de Assistência Social.

¹⁷ Este sujeito da pesquisa participou de duas entrevistas, uma, com a utilização do roteiro de entrevista destinado aos gestores, e, outra, com a utilização do roteiro de entrevistas destinado aos Assistentes Sociais.

da política de Assistência Social, será utilizado o símbolo G, igualmente diferenciados entre seus pares por números cardinais.

2.3 Memória do vivido: o processo de coleta e análise dos dados

A coleta de dados foi realizada por meio da análise documental da ficha de monitoramento do CREAS¹⁸ através de um roteiro para coleta de dados e entrevistas¹⁹ semi-estruturadas com os sujeitos anteriormente especificados. O processo de coleta de dados se deu entre os meses de dezembro de 2011 a julho de 2012. As entrevistas foram realizadas com base em três roteiros, todos compostos com questões abertas. Cada um dos diferentes roteiros foi estruturado, considerando o lugar ocupado pelos distintos sujeitos no SUAS, observando as questões norteadoras da pesquisa. A entrevista realizada com os/as gestores/as e profissionais deu-se em seus espaços de trabalho, por meio de visitas às instituições, e, aos/as usuários/as através de visitas domiciliares, e, também no espaço do CREAS, na seguinte forma:

¹⁸ Instrumento instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que deve ser preenchido anualmente pelos Municípios para fins de monitoramento do SUAS. “Promovido de forma articulada entre o MDS, estados e municípios, o Monitoramento do Suas é desenvolvido e implementado por meio de um processo sistemático e informatizado de coleta e análise de informações, que compõem os Censos Suas. Os municípios que possuem CRAS ou CREAS em funcionamento respondem aos Censos, independentemente da fonte de financiamento dessas instâncias. O processo inclui questionários eletrônicos e um conjunto de ferramentas de acesso e visualização das informações validadas” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2011, s/p).

¹⁹ “Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais” (GIL, 2010, p. 109).

Quadro 2: Local de realização das coletas de dados por sujeitos entrevistados e porte do município

Porte do Município	Sujeitos entrevistados	Local da coleta de dados
Grande	1 Representante do/a Gestor/a	Órgão Gestor da Política ²⁰
	1 Assistente Social	CREAS
	3 Usuárias	Domicílio dos Usuárias
Médio	1 Gestor/a	Órgão Gestor da Política
	1 Assistente Social	CREAS
	4 Usuárias	Domicílio dos Usuárias
Pequeno Porte II	1 Gestor/a	Órgão Gestor da Política / CREAS ²¹
	1 Assistente Social e Coordenador/a do CREAS	CREAS
	4 Usuárias	Domicílio dos Usuárias
Pequeno Porte I	1 Gestor/a e Assistente Social do CREAS	Órgão Gestor da Política / CREAS ²²
	4 Usuárias	CREAS ²³

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Para a gravação foi utilizado um aparelho gravador de voz digital. As gravações foram salvas em unidade de memória portátil (pen drive) e transcritas posteriormente. Para a transcrição das entrevistas contou-se com a colaboração de bolsistas de iniciação científica do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Violência – NEPEVI.

Para análise dos dados coletados, foi utilizada a análise de conteúdo. Conforme Bardin (2009, p. 33), “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, que busca “conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça” (BARDIN, 2009, p. 45).

Trivinho (2007) recomenda a utilização da análise de conteúdo nas pesquisas qualitativas, pois, ancorado em Bardin, afirma que a análise de conteúdo

²⁰ Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres.

²¹ Neste município o CREAS estava instalado no espaço físico do órgão gestor da política.

²² Idem.

²³ A equipe técnica do CREAS sugeriu que as entrevistas fossem realizadas no CREAS, justificando tal solicitação a partir da avaliação de que os usuários seriam menos expostos, ou, teriam maior segurança da preservação de sua identidade. A solicitação da equipe foi acolhida pelos pesquisadores, especialmente pelo fato de que, no dia em que as entrevistas foram efetivadas, o CREAS estava envolvido numa atividade de sensibilização e mobilização social, o que permitiu que o espaço físico disponível fosse utilizado sem prejuízo dos atendimentos, bem como, do sigilo requerido pela pesquisa.

se presta para o estudo ‘das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências’ e, acrescentamos nós, para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que à simples vista, não se apresentam com a devida clareza (TRIVIÑOS, 2007, p. 159-160).

Considerando as informações de Minayo (1992) o termo análise de conteúdo tem seu surgimento nos Estados Unidos, no período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Naquela época, a análise de conteúdo era utilizada com rigor científico, com pretensa objetividade de números e medidas, especialmente pelo fato de, naquele momento histórico, o rigor matemático e o uso de estatística conquistar amplo espaço em todas as áreas da ciência. Desde o surgimento do termo análise de conteúdo, a preocupação com a objetividade da pesquisa se consolidou com o rigor quantitativo. Na década de 1940, foram sistematizados critérios definidos como fundamentais para testar o rigor científico das pesquisas, os quais passaram a ser:

(a) trabalhar com amostras reunidas de maneira sistemática; *(b)* interrogar-se sobre a validade dos procedimentos de coleta e dos resultados; *(c)* trabalhar com codificadores que permitam verificação de fidelidade; *(d)* enfatizar a análise de frequência como critério de objetividade e cientificidade; *(e)* ter possibilidade de medir a produtividade da análise (BERELSON e LAZARFELD apud MINAYO, 1998, p. 201).

Em 1950, e, especialmente na década de 1960, inicia-se um debate aberto e diversificado acerca da análise de conteúdo, aprofundando-se a polêmica, do ponto de vista metodológico, entre as abordagens quantitativa e qualitativa para a análise do material. Os partidários das técnicas qualitativas questionam a análise de frequência como critério de objetividade e cientificidade, buscando extrapolar o alcance simplesmente descritivo do conteúdo manifesto na mensagem e atingir uma interpretação mais profunda (MINAYO, 1992).

Na interpretação dos materiais nas pesquisas qualitativas, não é possível que o pesquisador prenda sua atenção apenas no conteúdo manifesto, ele deve desvendar o conteúdo latente, aprofundando sua análise. Apoiando-se apenas no conteúdo manifesto, as conclusões apresentarão uma visão estática, e, vincula-se fortemente ao método positivista (TRIVIÑOS, 2007).

Quando se organiza a sistematização da análise de conteúdo, especialmente após o período da Primeira Guerra Mundial, sua utilização era priorizada para abordagem quantitativa de dados, especialmente por meio da análise de frequência. No decorrer de seu desenvolvimento, e,

especialmente a partir da segunda metade do século XX, a análise de conteúdo na qual o pesquisador busque desvendar o conteúdo latente,

[...] abre perspectivas, sem excluir a informação estatística, muitas vezes, para descobrir ideologias, tendências, etc. das características dos fenômenos sociais que se analisam e, ao contrário da análise apenas do conteúdo manifesto, é dinâmico, estrutural e histórico (TRIVIÑOS, 2007, p. 162).

A análise de conteúdo é capaz de contribuir quando empregada em pesquisas com maior profundidade e complexidade, como ocorre em pesquisas orientadas pelo método dialético (TRIVIÑOS, 2007), como proposto na pesquisa em apresentação.

O processo de análise de conteúdo é organizado em torno de três principais fases, são elas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e, 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009). No processo realizado de análise dos dados apresentados no presente trabalho, foram observadas as fases propostas pela autora, as quais passam a ser descritas com maiores detalhes.

A primeira fase, a *pré-análise*, é o momento de organização e permite sistematizar as ideias iniciais. A pré-análise pode ser subdividida em cinco etapas: 1) leitura flutuante; 2) escolha dos documentos que serão analisados; 3) formulação de hipóteses e dos objetivos; 4) referenciação dos índices e elaboração de indicadores; 5) preparação do material (BARDIN, 1977).

A *leitura flutuante* consiste em um contato exaustivo com o material a ser analisado, onde, o pesquisador deixa-se saturar pelo seu conteúdo (MINAYO, 1998). “Pouco a pouco, a leitura vai-se tornando mais precisa [...]” (BARDIN, 1977, p. 96).

O segundo passo da pré-análise, a *escolha dos documentos*, consiste na constituição do *corpus*, ou seja, do conjunto de documentos que serão submetidos aos procedimentos analíticos. A constituição do corpus implica a observação de algumas regras, dentre elas: a) exaustividade e não seletividade (não se pode deixar de fora elementos por razões que não possam ser justificáveis rigorosamente, como dificuldade de acesso ou não-interesse); b) representatividade (amostra que represente o universo); c) homogeneidade (o material deve obedecer critérios precisos de escolha e não apresentar excessiva singularidade); d) pertinência (o material deve estar de acordo com os objetivos da pesquisa) (BARDIN, 1977). O *corpus* desta pesquisa foi

constituído por todas as entrevistas realizadas e transcritas e, pelo material coletado a partir das fichas de monitoramento dos CREAS de acordo com o roteiro de análise documental.

A etapa de *formulação de hipóteses e objetivos* refere-se à afirmação provisória, pois, a hipótese poderá ser afirmada ou infirmada durante a análise. Porém, não é obrigatório ter estabelecidas hipóteses para se proceder com a análise, sendo que esta poderá ser realizada sem a existência de ideias pré-concebidas (BARDIN, 1977). Neste sentido, aproveitando-se da flexibilidade apresentada nesta etapa, no decorrer do processo de análise realizado, optou-se por não fazer uso de hipóteses, substituindo-as por questões norteadoras que contribuirão para o desvendamento do problema de pesquisa.

A quarta etapa da pré-análise, *referenciação de índices e elaboração de indicadores* considera o texto uma manifestação que contém índices, os quais, a análise

vai fazer falar, o trabalho preparatório será o da escolha destes [...] e sua organização sistemática em indicadores. [...]. O índice pode ser a menção explícita de um tema numa mensagem. [...] o indicador correspondente será a frequência deste tema de maneira relativa ou absoluta, relativamente a outros. [...] uma vez escolhidos os índices, procede-se à construção de indicadores precisos e seguros. Desde a pré-análise devem ser determinadas operações: de *recorte do texto* em unidades comparáveis de *categorização* para análise temática e de modalidade de *codificação* para o registro de dados (BARDIN, 1977, p. 99-100) (grifos da autora).

A última etapa da pré-análise constitui a *preparação do material*, que conta com uma preparação do material e uma preparação formal dos textos. As entrevistas gravadas são transcritas; é indicado que se deixe espaço (colunas à direita ou à esquerda) para anotações e estabelecimento de códigos; os elementos que compõem o corpus são numerados (BARDIN, 1977).

A segunda fase do processo de análise de conteúdo, a *exploração do material*, refere-se fundamentalmente à atividade de codificação, decomposição e enumeração, dependendo das regras formuladas previamente.

Tratar o material é codificá-lo. A *codificação* corresponde a uma transformação [...] dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão [...] (BARDIN, 1977, p. 103) (grifos da autora).

Neste sentido, esta fase se subdivide em três etapas: 1) recorte do texto; 2) escolha de regras de contagem ou enumeração; e, 3) classificação e agregação, com escolha das categorias (MINAYO, 1998).

A primeira etapa de exploração do material, ou seja, o *recorte do texto* se subdivide em duas fases. A primeira refere-se à definição das unidades de registro, que, dentre as mais utilizadas encontram-se: a) palavra; b) tema, ideias, enunciados, proposições; c) objeto ou referente, tema eixo em torno do qual o discurso é organizado; d) personagem, sujeito é o eixo; e acontecimento, relatos são recortados em unidades de ação; f) documentos, filme, artigo, livro, relato, resposta à uma questão aberta. (BARDIN, 1977).

A segunda fase do recorte do texto trata-se da definição de unidades de contexto. “A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem [...]”. A unidade de contexto tem dimensões superiores à unidade de registro e possibilita a contextualização desta última (BARDIN, 1977, p. 107).

A segunda etapa que compõe a fase de exploração do material trata da escolha de *regras de enumeração ou contagem*. Esta etapa consiste na escolha do modo de contagem. Existem inúmeros tipos de enumeração, sendo que Bardin (1977) aponta os seguintes: a) presença ou ausência de elementos definidos na unidade de registro; b) frequência, a frequência de aparição de uma unidade de registro demonstra sua importância; c) frequência ponderada a um elemento é atribuído maior importância do que outro a partir de decisão tomada à priori) d) intensidade, intensidade com que os elementos aparecem; tempo do verbo; intensidade semântica do verbo; advérbios de modo; adjetivos; atributos qualificativos, etc.; utilizada para análise de valores ideológicos e tendências e de atitudes; e) direção, exemplos: pólos direcionais como bonito/feio, pequeno/grande, positivo/negativo, etc.; f) ordem, ordem de aparição das unidades de registro; g) co-ocorrência, presença de duas ou mais unidades de registro na unidade de contexto; compreende a distribuição e a associação dos elementos.

A terceira etapa da atividade de codificação consiste na *classificação e agregação* dos dados, onde são escolhidas, ou, emergirão as categorias empíricas, que irão conduzir a especificação dos temas (MINAYO, 1992).

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente por reagrupamento segundo gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de

conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 1977, p. 117) (grifos da autora).

A categorização é um processo dialético e flexível, onde se procede com a definição das categorias empíricas, as quais emergem da pesquisa de campo, ou seja, são resultantes da coleta de dados na realidade empírica. A análise das categorias empíricas foi realizada com base nas categorias teóricas, as quais foram definidas a partir de toda a fundamentação teórica realizada previamente, com a leitura exaustiva do material já existente acerca do objeto de pesquisa (OLIVEIRA, 2007). As categorias teóricas explicativas da realidade que deram sustentação para a análise de dados apresentada neste trabalho são: SUAS, seguranças da proteção social e proteção social especial. As categorias são conceitos classificatórios e se constituem como termos carregados de significação (MINAYO, 2007).

Bardin (1977) afirma que para que as categorias sejam caracterizadas como adequadas, é necessário que apresentem as seguintes qualidades: a) exclusão mútua, não pode existir em mais de uma divisão; b) homogeneidade, o processo de categorização deve ser orientado por um único princípio de classificação; c) pertinência, a categoria deve estar adaptada ao material de análise e pertencer ao quadro teórico definido; d) objetividade e fidelidade, as diferentes partes do material devem ser codificados da mesma maneira; e) produtividade, fornecer resultados férteis para a análise, férteis em termos de índices de inferências e dados.

A terceira e última fase do processo de análise de conteúdo, a fase de *tratamento dos resultados e interpretação*, busca tornar os dados válidos e significativos. Neste sentido, o analista, possuindo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode propor inferências e antecipar interpretações considerando os objetivos previstos, ou, a descobertas inesperadas (BARDIN, 1977).

Destaca-se que esta técnica de análise possibilita compreender melhor uma mensagem, aprofundando as características e extraindo os momentos mais importantes (RICHARDSON, 1999). Salienta-se que “tudo o que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo” (HENRY e MOSCOVICI apud BARDIN, 2009, p. 34).

2.4 Aspectos éticos da pesquisa

O projeto de pesquisa foi elaborado no segundo semestre de 2010, sendo qualificado no primeiro semestre de 2012, e, submetido à análise da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social – FSS da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, sendo aprovado sem ressalvas por esta Comissão (Anexo A). No início do segundo semestre deste mesmo ano, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (Anexo B) da PUCRS, sob o Protocolo nº 11/05571, sendo igualmente aprovado sem pendências.

As instituições foram contatadas, oportunidade na qual o projeto de pesquisa foi apresentado, a fim de verificar o interesse na participação da mesma, bem como solicitar a autorização para coleta de dados. As instituições forneceram uma Carta de Conhecimento da Pesquisa (Anexos C, D, E, F), devidamente assinada por cada um/a dos/as Gestores/as Municipais da Política de Assistência Social, possibilitando o acesso aos documentos analisados, bem como, autorizando a coleta de dados nos CREAS.

Foi utilizado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), assinado em duas vias pelos sujeitos que participaram do estudo: famílias usuárias, profissionais e gestores/as. Uma via do documento foi disponibilizada aos sujeitos participantes, e a outra via está arquivada na sede do NEPEVI do PPGSS da PUCRS.

Salienta-se que os resultados obtidos serão devolvidos à população pesquisada após a defesa deste trabalho, por meio de reuniões que serão agendadas junto aos CREAS dos municípios pesquisados, conforme estabelecido no Art. 5º, alínea d do Código de Ética Profissional do Assistente Social²⁴. Está prevista a disponibilização de cópias do presente trabalho aos Órgãos Gestores da Política de Assistência Social, aos CREAS pesquisados e aos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios que participaram da pesquisa.

Além disso, pretende-se a publicização do presente estudo, de forma parcial ou integral, a fim de socializar as experiências apreendidas no decorrer de sua realização, dando ênfase à realidade encontrada nos CREAS pesquisados, visando contribuir com subsídios para a qualificação dos serviços ofertados à população, pois, considerando a direção social adotada pelo Serviço Social, a realização da pesquisa – e não apenas da pesquisa, mas, toda a ação profissional

²⁴ Instituído pelo Conselho Federal de Serviço Social através da Resolução nº 273 de 13 de março de 1993 (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2008).

– precisa ser orientada por uma intencionalidade, visto que é importante o conhecimento da realidade, porém, é imprescindível a transformação da mesma, conforme ensina Marx (2004, p. 120): “os filósofos se limitaram a interpretar o mundo de diferentes maneiras; mas o que importa é transformá-lo”.

A publicização dos resultados da pesquisa constitui-se em uma maneira de efetivar o retorno à coletividade – principalmente aos trabalhadores e usuários/as da Política de Assistência Social – especialmente tendo em vista os recursos públicos investidos através da bolsa concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no decorrer do processo do mestrado.

3 O ESTADO E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Corrida pra vender cigarro / Cigarro pra vender remédio
 Remédio pra curar a tosse / Tossir, cuspir, jogar pra fora
 Corrida pra vender os carros / Pneu, cerveja e gasolina
 Cabeça pra usar boné / E professar a fé de quem patrocina
 Querem te matar, a sede, eles querer te sedar
 Eles querem te vender, eles querem te comprar
 Quem são eles? / Quem eles pensam que são?
 Corrida contra o relógio / Silicone contra a gravidade
 Dedo no gatilho, velocidade / Quem mente antes diz a verdade
 Satisfação garantida / Obsolescência programada
 Eles ganham a corrida antes mesmo da largada
 Eles querem te vender, eles querem te comprar
 Querem te matar de rir, querem te fazer chorar
 Quem são eles? / Quem eles pensam que são?
 Vender, comprar, vendar os olhos
 Jogar a rede... contra a parede
 Querem te deixar com sede
 Não querem te deixar pensar
 Quem são eles?
 Quem eles pensam que são?
 (GESSINGER, 2002)*

3.1 O processo de construção do SUAS no Estado capitalista neoliberal

Gessinger (2002) utiliza sua composição para dar visibilidade a perversidade inerente ao sistema capitalista, onde vender e comprar se tornam valores sociais, independentemente do que está sendo vendido e, exatamente, aí se localizam os direitos sociais e as próprias pessoas. O autor denuncia a função que o Estado vem cumprindo na difusão da ideologia burguesa, onde, ao vendar os olhos da grande maioria da população, torna-se, cada vez mais, distante o ato de pensar e refletir a possibilidade de desenvolver a capacidade crítica. Esta é a lógica e a dinâmica das relações sociais produzidas e reproduzidas no capitalismo. Este é o contexto no qual o SUAS é pensado e estruturado. Este é o sistema no qual a imensa maioria da população vem se esforçando para conseguir se manter e reproduzir-se. Sistema que subordina as relações sociais ao poder das coisas, que trata as pessoas como coisas, que transforma os direitos sociais em mercadoria. No entanto, vale ressaltar que, viver em um determinado sistema não significa concordar com o mesmo.

Neste sentido, o processo de construção do SUAS não pode ser apreendido de forma dissociada da estrutura e do contexto no qual se insere, conforme refletido e exposto nas palavras

que abrem este capítulo. O SUAS foi – e permanece sendo – concebido em meio ao sistema capitalista de referencial neoliberal, onde, os defensores deste mesmo sistema, neste período histórico, insistem na necessidade de a intervenção do Estado ser mínima no campo social, sendo intensificada a mercantilização da vida e dos serviços necessários a garantia de direitos dos sujeitos.

O SUAS inicia seu processo de construção no período do capitalismo financeiro, que, conforme Iamamoto (2008) é um momento no qual o universo do trabalho é obscurecido. Ou seja, há um forte investimento na busca pelo enfraquecimento das classes trabalhadoras – que experimentam a radicalização dos processos de exploração e expropriação – bem como de suas lutas. Neste período de financeirização, as necessidades sociais da maioria da população, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e direções nas políticas públicas sofrem larga regressão, especialmente na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. As políticas de ajuste neoliberal operam o desmonte dos sistemas de proteção social, situação que faz com que as desigualdades sociais se aprofundem (IAMAMOTO, 2008; SALAMA, 2010).

O neoliberalismo refere-se à retomada de forma intensa do ideário liberal, o qual defende a liberdade dos mercados, as liberdades individuais, a autorregulação dos mercados, assim como a intervenção do Estado para garantir as taxas de lucro dos capitalistas, especialmente com políticas anticíclicas. O neoliberalismo impõe a retração da intervenção do Estado no campo social, situação em que há a valorização da área econômica em detrimento à social. Neste contexto, as consequências desta retração da intervenção do Estado no campo social recaem sobre a classe trabalhadora, que além de ser explorada pelo capital, não tem seus direitos assegurados pelo Estado.

A hegemonia ideológica do neoliberalismo e sua expressão política, o neoconservadorismo, adquiriram uma desabitual intensidade na América Latina. Um de seus resultados foi o radical enfraquecimento do Estado, cada vez mais submetido aos interesses das classes dominantes e renunciando a graus importantes de soberania nacional. [...]. Se acrescenta um discurso ideológico auto-incriminatório que iguala tudo o que é estatal com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, enquanto que a “iniciativa privada” aparece sublimada como a esfera da eficiência, da probidade e da austeridade [...]. O amálgama da crise estrutural do Estado com o discurso satanizador do setor público diminuiu a capacidade deste para formular e executar políticas (BORON, 2010, p. 78) (grifos do autor).

No contexto do capitalismo neoliberal, as políticas sociais atuam como forma de contenção social e cooptação da sociedade em torno da proposta e dos interesses burgueses, na busca do reconhecimento e aceitação da retórica de que o crescimento econômico levaria automaticamente ao desenvolvimento social. As políticas sociais não assumem caráter redistributivo, mas sim um caráter compensatório das desigualdades econômicas e sociais, originadas num modo de produção, extremamente, desigual e competitivo, motor propulsor e perpetuador da desigualdade social.

Há a ampla divulgação de um “senso comum” neoliberal, de uma sensibilidade e modo de pensar que invade profundamente as crenças populares, mas não só as crenças populares. Este modo de pensar também se manifesta no terreno mais elaborado do pensamento teórico nas áreas econômica e social. Os adeptos do neoliberalismo investem na persuasão de amplos setores da sociedade capitalista de que não existe outra alternativa de organização da vida social. Neste sentido, seu projeto é naturalizado e concebido socialmente como resultado espontâneo e natural no processo civilizatório. O ideário neoliberal ganha espaço principalmente após a década de 70 do século XX (BORON, 1999). No Brasil, a adoção de medidas do ideário neoliberal se deu tardiamente, entre 1980 e 1990, iniciando-se com o governo de Fernando Collor de Mello e intensificando-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (SOARES, 2000; COSTA, 2006).

No neoliberalismo, é intensificada a tendência de mercantilização dos direitos sociais, a responsabilização dos sujeitos e de suas famílias pela proteção social, a criminalização da classe trabalhadora pelas situações adversas à qual é exposta, como desemprego, pobreza, falta de acesso aos direitos, e demais expressões da Questão Social²⁵ vivenciadas cotidianamente pela população.

Para além da culpabilização do sujeito, o capitalismo de orientação neoliberal estimula o individualismo, onde cada qual tem de buscar os meios de prover as necessidades básicas e condições indispensáveis à reprodução da vida. “O modo de vida burguês, nas suas áreas mais desenvolvidas – e proclamadas exemplares pelos seus apologistas –, vem engendrando um *ethos*

²⁵ “A *questão social* expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa ‘luta aberta e surda pela cidadania’ (IANNI, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais. É nesse terreno de disputas que trabalham os assistentes sociais” (IAMAMOTO, 2008, p. 160) (grifos da autora).

em que o consumismo compulsivo se inscreve numa constelação ideal de alienação e individualismo” (NETTO, 1993, p. 45) (grifos do autor). Além disso, é válido mencionar a responsabilização de outros setores pela execução de políticas sociais, como a própria sociedade, por meio de suas organizações.

“É importante acentuar o papel que cumpre ao *Estado* nesse modo de dominação. O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção” (IAMAMOTO, 2008, p. 120) (grifos da autora).

Deste modo, cumpre ao Estado sustentar a estrutura da sociedade, e, para tanto, se utiliza da superestrutura ideológica, pois,

[...] na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral (MARX, 2003, p. 5).

A estrutura ou infraestrutura da sociedade é constituída pelo modo de produção, ou seja, pelas forças produtivas e pelas relações de produção. Essa estrutura é a base da sociedade, a qual determina a totalidade da superestrutura, que é constituída pelo Estado, pelas instituições políticas e jurídicas, e pela ideologia.

Desta forma, Iamamoto (2008) afirma que o Estado tem como funções: criar as condições gerais da produção; controlar as ameaças das classes dominadas através de seu braço repressivo; integrar as classes dominantes com a difusão de sua ideologia para o conjunto da sociedade. Apoiada em Gramsci, a autora acrescenta a estas funções que denomina de coercitivas as funções integradoras exercidas por meio da ideologia, efetivadas através da educação, cultura, meios de comunicação e categorias do pensamento. “As funções repressivas e integradoras se entrelaçam para providenciar as condições gerais de produção” (MANDEL apud IAMAMOTO, 2008, p. 120).

Marx e Engels (2004) analisam o Estado moderno a partir do capital moderno, o qual é condicionado pela grande indústria e pela concorrência universal e que excluiu toda a influência do Estado sobre a propriedade privada. Esta situação se torna viável a partir do momento em que os possuidores de propriedades privadas compram o Estado, gradualmente, por meio de impostos.

Esta compra do Estado chega a tal ponto que os proprietários privados conquistam o controle do Estado por meio do sistema de dívida pública. Então, o

Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas tal Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses adotam, tanto para garantir reciprocamente a sua propriedade e a de seus interesses, tanto em seu interior como externamente. [...] Já que o Estado, pois, é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período, segue-se que todas as instituições são mediadas pelo Estado e dele adquirem uma forma política (MARX, ENGELS, 2004, p. 98).

É preciso lembrar que “o Estado não é, de forma alguma, uma força imposta do exterior, à sociedade. [...]. É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento” (ENGELS apud LENIN, 2010, p. 26). O autor prossegue, afirmando que o Estado é a confissão das contradições internas da sociedade, e, que para que as classes antagônicas, que possuem interesses contrários, “não se entredevorassem e não devorassem a sociedade, [...], sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da ‘ordem’” (ENGELS apud LENIN, 2010, p. 27) (grifos do autor).

Considerando que o Estado é complexo e contraditório, assim como as lutas no interior da sociedade dividida em classes, é necessário tomar-se cuidado para não tratá-lo de forma parcial e unilateral, especialmente, pelo fato de que o mesmo é um fenômeno histórico e relacional. Histórico pelo fato de que “contém em si uma dinâmica que articula passado, presente e futuro. O passado nunca é completamente superado, porque se infiltra no presente e se projeta no futuro [...] relacional porque não é um fenômeno isolado, fechado, circunscrito a si mesmo e auto-suficiente, mas algo em relação” (PEREIRA, 2009, p. 291). O Estado se relaciona dialeticamente, pois, “comporta igualmente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que as forças desiguais e contraditórias se confrontem e se integrem” (PEREIRA, 2009, p. 291), a ponto de que uma deixe sua marca na outra, e, que ambas contribuam para o resultado final.

Considerando que o Estado, para Marx, é um órgão de dominação de uma classe sobre outra, ou seja, de submissão da classe operária pela burguesia, este “é a criação de uma ‘ordem’ que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (LENIN, 2012, p. 27) (grifos do autor). No entanto, é importante realizar a reflexão e análise acerca do significado de Estado de classe. Sader (1993, p. 110) reflete sobre o tema, afirmando que “Estado de classe quer dizer o Estado de uma sociedade dividida em classes”. O autor acrescenta que nesta

sociedade estão as raízes do caráter classista do Estado, sendo a cultura e o direito marcados pela ideologia. Sader afirma ainda, que

não se identificam sumariamente ‘interesses das classes dominantes’ e comportamento do Estado; que representa o produto de uma relação com a totalidade das relações sociais, isto é, o Estado representa a relação dos interesses das classes dominantes com os das outras classes sociais. Dessa relação se extrai sua forma de existência. Ele existe por causa da divisão da sociedade, e as formas de existência pelas quais passa ganham daí sua justificação, relacionando-se com o grau de desenvolvimento das contradições das classes na sociedade. Assim, quando Marx diz que o Estado é instrumento das classes dominantes, não está afirmando que é a posse do Estado que lhe dá esse caráter, mas sim que, *porque são classes dominantes*, o Estado, enquanto preserva as relações sociais que lhe favorecem, funciona como instrumento seu (SADER, 1993, p. 110-111) (grifos do autor).

O Estado, enquanto produto histórico das relações entre as classes sociais antagônicas, congrega em si a totalidade das relações sociais entre estas classes, constituindo-se como um fenômeno contraditório e dialético. Neste sentido, embora o Estado assuma com maior afinco as funções coercitivas e repressivas, que respondem aos interesses da classe dominante para a manutenção da ordem e da propriedade privada, ele também desenvolve ações integradoras e protetivas, respondendo às demandas e reivindicações das classes trabalhadoras. Aí localiza-se seu caráter contraditório e dialético, pois,

é por meio da relação com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes, e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações da sociedade em seu conjunto (e não só de uma classe). Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo, também pode realizar ações protetoras, desde que pressionado e controlado pela sociedade (PEREIRA, 2009, p. 291-292).

Neste contexto, as políticas sociais ficam em segundo plano, sendo submetidas à lógica das políticas econômicas. As políticas sociais acabam resumindo-se a ações paliativas, focalizadas, assistencialistas, sem a presença do Estado, ou seja, as responsabilidades deste foram repassadas à família, à solidariedade e ao mercado, numa perspectiva de mercantilização da vida social.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias

direcionadas para os efeitos mais perversos da crise [...] prevalecendo o [...] referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização*. Sendo esta última estabelecida não como compartilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas [...] (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 156) (grifos das autoras).

É possível observar a submissão dos direitos sociais à disponibilidade orçamentária e aos interesses econômicos, defendidos pelo Estado e pelo grande capital. Iamamoto (2008) afirma que com a adoção das políticas de ajuste estrutural, a política social passa a ser submetida aos ditames da política econômica, com cortes nos investimentos públicos para programas sociais, os quais são focalizados no atendimento da pobreza.

Esta situação é vivenciada e percebida pela classe trabalhadora, que constitui público prioritário das políticas sociais, conforme é possível ser visualizado na fala de uma das usuárias participantes desta pesquisa:

porque acaba que muitas administrações acabam deixando a assistência social e o lado social assim mais desleixado (U1, 2011).

É neste contexto que o SUAS é discutido e muito embora sejam identificadas inúmeras dificuldades e limites para sua concretização na ótica da garantia de direitos, a instituição do Sistema representa um avanço considerável no que se refere à Política de Assistência Social, enquanto garantidora de proteção social constituinte do Sistema de Seguridade Social. Entretanto, é necessário ter em vista as contradições presentes, tanto na estrutura social, quanto na superestrutura, e, no próprio SUAS, enquanto resultado das disputas existentes na sociedade.

Esta conjuntura não favorecia – e ainda não favorece – a formulação e execução de políticas sociais na perspectiva da universalização dos direitos sociais, especialmente da Assistência Social, tendo em vista seu processo de desenvolvimento, cuja origem se deu através de ações de “boa vontade” das classes dominantes. Sua gênese está intrinsecamente relacionada com os interesses da classe dominante, quais eram: controlar os pobres, fortalecer o sentimento de devedor, de obrigação, de “gratidão” e o dever de boa conduta destes.

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não*

política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 33) (grifos das autoras).

Neste espaço contraditório, na perspectiva do SUAS, a política de Assistência Social assegura a redução de riscos sociais, defendendo um padrão básico de vida, sendo preciso distanciar o conceito de proteção social dos de assistencialismo²⁶ e de clientelismo²⁷. Em contraponto a uma concepção liberal, é imprescindível o investimento coletivo no padrão de socialização da vida, onde é necessário compreender que o risco é social e não individual. “Em outros termos, o conjunto de certezas de apoios a situações de fragilidade significa a capacidade de a sociedade investir na resistência de seus membros, ou seja, na resistência às condições predatórias de vida” (SPOSATI, 1997, p. 28-29).

Compreende-se a proteção social como algo muito mais amplo do que aquela a ser garantida pela política de Assistência Social. A concepção apreendida é de que a proteção social a ser assegurada pelo Estado à classe trabalhadora não se encerra na proteção social a ser garantida pela política de Assistência Social, ultrapassando-a. Neste sentido, a proteção social é constituída, ou assegurada igualmente pelas demais políticas sociais, na perspectiva de complementaridade, visando a garantia dos direitos sociais da população em sua integralidade, pois, conforme afirma Pereira (2007, p. 16), a “proteção social é um conceito amplo que [...], engloba a *seguridade social* (ou *segurança social*), o *asseguramento* ou *garantias* à seguridade e *políticas sociais*”²⁸ (grifos da autora).

É importante destacar que anterior à instituição do SUAS, a política de Assistência Social teve seu reconhecimento enquanto política pública integrante do sistema de Seguridade Social por meio do Art. 194 da Constituição Federal de 1988, e, seu ordenamento por meio da Lei nº

²⁶ A prática assistencialista é “largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou patronagem política, herdada da era Vargas” (PEREIRA, 2007, p. 156). “Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la” (COUTO, 2008, p. 164). O “caráter assistencialista traduz-se pela ação compensatória, por uma política de convivências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal, combinando uma ação reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada” (COUTO, 2008, p. 165).

²⁷ O clientelismo caracteriza-se pela prática que se vincula “a propósitos de manutenção do poder da elite dirigente e da garantia de altas taxas de crescimento econômico, seja tentando transformar cidadãos em clientes das políticas públicas [...], seja utilizando os próprios investimentos sociais como forma de aumentar a participação do trabalho na acumulação da renda nacional” (PEREIRA, 2007, p. 141-142).

²⁸ “A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais [...] que visa concretizar o direito à seguridade social” (PEREIRA, 2007, p. 16).

8.742 de 07 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

As explicações para esta lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 34).

Produto de todo este processo histórico contraditório, uma década mais tarde o SUAS é instituído, por meio da Política Nacional de Assistência Social em 2004, a qual declara em seu texto a intenção de construir coletivamente o redesenho da política de Assistência Social, na perspectiva de implementação do SUAS. No entanto, esta Política é elaborada pela necessidade de cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003 (BRASIL, 2004a).

Aqui cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do SUAS: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2008, p. 190-191) (grifos das autoras).

É com esta perspectiva que parcela da sociedade visualiza o SUAS: como possibilidade de rompimento com a cultura assistencialista e patrimonialista da Assistência Social, e, por este motivo, com a necessidade de adoção de critérios e parâmetros técnicos, no sentido de profissionalização da Assistência Social, e, conseqüentemente, superação da ótica caritativa existente no primeiro-damismo, ainda presente na atualidade do Sistema. Deste modo, a política de Assistência Social se insere num processo de constante disputa, no qual se fazem presentes inúmeras categorias que a defendem como política pública, e, por este motivo, lutam pelas condições e adequações requeridas para a implementação do SUAS.

3.2 A categoria contradição presente nas políticas sociais do Estado capitalista

Assim como o Estado, as políticas sociais são produto histórico das contradições existentes no interior da sociedade, da disputa entre as classes antagônicas, e, das relações destas com o próprio Estado. Por este motivo, elas mesmas são complexas e contraditórias, e, não podem ser compreendidas de forma unilateral, unidimensional.

Na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classes. Independente de seus objetivos específicos de intervenção, essas políticas dependem tanto do nível de socialização da política, conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital, na incorporação das necessidades do trabalho, consideradas as particularidades históricas que definem cada formação social (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2008, p. 181).

As políticas sociais constituem uma forma de política pública. Por políticas públicas, entende-se toda e qualquer ação do Estado, seja no campo econômico, social, nas relações exteriores/internacionais, nas relações internas, e tantas outras dimensões nas quais o Estado intervém, mesmo que de forma mínima. Nesta perspectiva, compreende-se a política social pública como o conjunto de ações do Estado para atendimento das necessidades sociais, especialmente da classe trabalhadora, como respostas às demandas do conjunto da sociedade.

[...] o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento das políticas sociais às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. [...]. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 43).

É importante que a política social seja analisada enquanto processo e resultado das relações contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo. Neste sentido, além das categorias historicidade e contradição serem importantes para a compreensão das políticas sociais na sociedade atual, é fundamental a realização de uma leitura do todo, da

totalidade social concreta, tendo em vista que as políticas sociais, assim como o Estado e as relações estabelecidas socialmente, também são dinâmicas e dialéticas e não estão isoladas da estrutura econômica, política, cultural, social e histórica.

[...] todo fenômeno social analisado, e aqui se inserem as políticas sociais como processos sociais inscritos na sociedade burguesa, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como, em sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade. A totalidade concreta é um complexo constituído de complexos que se articulam, é um campo contraditório de forças que dá vida e movimento à essa totalidade e uma dimensão de processo [...] (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 40).

Nesta totalidade concreta, histórica, dialética e contraditória, Couto (2008) e Behring (2009) afirmam a importância de compreender as políticas sociais em relação ao binômio concessão e conquista. Ambas as autoras mencionam que o viés de concessão ou de conquista serão acentuados dependendo do momento histórico onde são gestadas, dependendo da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes antagônicas. Além disso, importa notar que neste contexto também participam o Estado e o referencial que lhe dá sustentação.

As políticas sociais de fato assumem um caráter contraditório, pois, ao mesmo tempo em que representam conquistas da classe trabalhadora – que lutou por seu reconhecimento no cenário político e pelo reconhecimento de suas necessidades e demandas – apresentam um cunho de consenso e coerção, pois, também respondem as necessidades do capital, legitimando os interesses e a hegemonia dominante por apresentar as políticas sociais como concessão.

Não basta a existência de leis e documentos oficiais que formalizem a criação de políticas sociais. É imprescindível este reconhecimento formal, porém, não é suficiente. Assim como não é suficiente o conhecimento destes documentos. É preciso a existência de mecanismos que efetivamente assegurem direitos sociais (COUTO, 2008). É necessário que a população participe do planejamento e indicação do conjunto de ações e medidas necessárias para a implantação e implementação das políticas sociais no viés da cidadania. E, para além disso, conforme já mencionado no item anterior, é importante um movimento coletivo no sentido de ser colocada em discussão a concepção de política social disseminada socialmente pelo ideário neoliberal, o que pressupõe uma superação da cultura patrimonialista e coronelista vigente hoje na sociedade.

E, justamente neste sentido, torna-se importante ressaltar a política social na sua dimensão de conquista e não apenas de concessão, como hoje vem sendo divulgado pela classe dominante e mesmo pelo Estado. É preciso reforçar a função social assumida pela política social, na contracorrente do que se vem presenciando no discurso dos defensores do neoliberalismo. Na atual ordem social, é necessário que as categorias e movimentos que lutam pela defesa e garantia dos direitos sociais, reconheçam as políticas sociais e lutem para que elas sejam implementadas na perspectiva de garantir direitos, de sua materialização pela ótica da conquista da classe trabalhadora, evidentemente sem esquecer da categoria contradição, presente em todos os processos e fenômenos sociais. Por este movimento, é imprescindível a mobilização de amplos segmentos sociais, com a materialização da participação e do controle social.

A garantia das políticas sociais nesta perspectiva passa pela luta por um projeto que defende os princípios da Carta Constitucional de 1988, que busca o avanço da democracia, da participação popular e do controle social; a universalização dos direitos e conseqüentemente da cobertura e atendimento das políticas sociais, na perspectiva da defesa da cidadania e da igualdade. A defesa dos direitos supõe a primazia do Estado na condução das políticas públicas e a democratização e universalização dos direitos, assegurando o controle social (IAMAMOTO, 2008).

É importante enfatizar que os/as assistentes sociais constituem categoria privilegiada para esta mobilização e politização da participação social. Na condição de espaços para participação social, encontram-se os órgãos de controle social, que constituem-se em “instâncias em que se refratam interesses contraditórios e, portanto, *espaços de lutas e disputas políticas*” (IAMAMOTO, 2008, p. 198) (grifos da autora). Neste sentido, a atuação profissional dos/as assistentes sociais nestes espaços de mobilização de amplos setores da sociedade e nos órgãos de controle social não pode prescindir de ações que visem

[...] *estimular inserções sociais que contenham potencialidades de democratizar a vida em sociedade, conclamando e viabilizando a ingerência de segmentos organizados da sociedade civil na coisa pública.* Essa proposta requer ações voltadas ao fortalecimento dos sujeitos coletivos, dos direitos sociais e a necessidade de organização para a sua defesa [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 199-200) (grifos da autora).

Esta mobilização possibilita o fortalecimento da participação social, da democracia, da cidadania, da ampliação de direitos, bem como, fortalece a possibilidade de serem criadas as

condições necessárias à discussão e socialização da concepção aqui defendida de política social, ou seja, enquanto instrumento de acesso aos direitos sociais.

Reafirmando este caráter histórico de contraditoriedade, Montaño (2009) aponta as diferentes funções desempenhadas pelas políticas sociais no Estado capitalista, destacando a função econômica, a função política e a função social. A função econômica se refere ao fato de as políticas sociais serem executadas como uma estratégia de divisão social dos valores necessários à manutenção e reprodução da classe trabalhadora, enquanto mão-de-obra necessária ao capital. Sendo a política social financiada por toda a sociedade – todos os cidadãos, principalmente aqueles/as que são seus/suas usuários/as – há a desoneração do capital, que, antes, era o responsável pela manutenção da classe trabalhadora. A função política está relacionada com a necessidade de legitimação da hegemonia do Estado, pois, apresenta para sociedade as políticas sociais numa lógica de concessão, mostrando-se como bem-feitor. E, a função social, que representa a resistência e conquista da classe trabalhadora, pois, devolve a esta parcela ínfima da riqueza por ela criada mas não apropriada.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 51).

Neste contexto, importa notar que o modo de produção capitalista, em sua fase de desenvolvimento financeiro, seguindo o referencial neoliberal, traz implicações na formulação e execução das políticas sociais, implicações estas, que desencadeiam intensas conseqüências (que poderiam ser chamadas de perversas conseqüências) nas condições de vida e trabalho da classe trabalhadora. Especialmente por este motivo, não se pode prescindir da mobilização social para assegurar a elaboração e execução de políticas sociais na perspectiva de garantia de direitos. Sabe-se que esta luta não significa a superação da exploração de uma classe por outra, ou, a superação do modo capitalista de produzir. No entanto, é por meio desta luta que se tornará possível a defesa de padrões mínimos²⁹ de vida, pois,

²⁹ Reconhece-se as discussões realizadas acerca de padrões mínimos *versus* padrões básicos de vida. No entanto, compreende-se que as políticas sociais ainda hoje não vem sendo capazes de suprir as necessidades mínimas, quanto mais as básicas. Assim, defende-se aqui, a concepção de que devem ser assegurados à população padrões e necessidades básicas, no entanto, antes do alcance destas necessidades, precisa ser garantido um padrão mínimo de

[...] somos obrigados a lembrar que o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que todos os homens devem estar em condições de viver para ‘fazer história’. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter moradia, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro fato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam que haja a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato esse é um ato histórico, uma exigência fundamental de toda a história, que tanto hoje como há milênios deve ser cumprido cotidianamente e a toda hora, para manter os homens com vida (MARX, ENGELS, 2004, p. 53) (grifos dos autores).

Por este motivo, se faz necessário, neste período histórico, a luta pela defesa das necessidades mínimas da classe trabalhadora, e, posteriormente pela garantia de um padrão básico de vida ao conjunto da população, e, especialmente à classe trabalhadora, para que esta esteja em condições de fazer história, ou seja, de se posicionar na luta pela transformação da atual ordem sócio-econômica, superando a estrutura da divisão de classes.

A dificuldade de garantia das necessidades mínimas da classe trabalhadora, conforme discutido acima, e, o impacto das políticas de ajuste neoliberal nas condições de vida da maioria da população, são vivenciadas cotidianamente pela classe proletária, a qual sem acesso ao emprego formal, e, em consequência da focalização e precarização das políticas sociais, não tem tido o garantido o acesso a direitos sociais básicos, conforme relato de uma das usuárias participantes do estudo:

minha renda é só o Bolsa Família e essa sacola que eles me trazem lá de P³⁰. Eu ganho cento e sessenta e quatro reais e essa sacola (U13, 2012).

Com o benefício proveniente do Programa Bolsa Família, somado ao valor médio da cesta básica disponibilizada pelo Programa Fome Zero do município vizinho que perfaz, aproximadamente, o valor de quarenta reais, conforme informação da usuária entrevistada, esta família não consegue alcançar uma renda per capita de R\$ 70,00 (setenta reais)³¹, considerada como o mínimo necessário para superar a situação de miserabilidade.

vida, e, de forma gradual, ser assegurado o padrão básico. Sobre a discussão entre mínimos e básicos sociais, ver Pereira (2007).

³⁰ Município vizinho ao que a família reside, o qual mantém com aquele, através de conveniamento, o Programa Fome Zero.

³¹ Questiona-se o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) adotado pelo Brasil (BRASIL, 2004) como limite divisório para a definição de situação de extrema pobreza e situação de pobreza. E, ainda assim, mesmo considerando setenta reais um valor irrisório para se afirmar que a família não encontra-se em situação de extrema pobreza, muitas famílias, como a família representada pela entrevistada citada, não conseguem alcançar este nível de renda mensal per capita e sair da situação de miserabilidade. Esta situação, ao qual está exposta grande parte da população brasileira e mundial,

Considerando esta situação de barbárie (NETTO, 1993), de banalização do humano (IAMAMOTO, 2008), é importante lembrar que a “defesa de políticas sociais universais e a disputa pelo fundo público destinado aos trabalhadores são tarefas dos próprios trabalhadores” (BEHRING, 2009, p. 318). Neste sentido, são de fundamental importância as mobilizações sociais, na perspectiva de consolidação e ampliação da participação social, da cidadania e da democracia. Para isso, é preciso que esta classe tenha suas necessidades básicas satisfeitas, para que consigam estar em condições de fazer história, como referem Marx e Engels (2004).

É decisivo lembrar que nestas condições,

crecem os níveis de exploração e as desigualdades assim como, no seu reverso, as insatisfações e resistências presentes nas lutas do dia-a-dia, ainda carentes de maior organicidade e densidade política. Na sua maioria, silenciadas pelos meios de comunicação, essas lutas condensam a recusa do instituído e expressam iniciativas tensas e ambíguas, que adensam um processo de acumulação de forças que procura avançar historicamente no horizonte da igualdade. Lutas tímidas, mas vivas nos âmbitos do direito ao trabalho e do trabalho; da luta pela reforma agrária; pelo acesso aos serviços públicos no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos; contra as discriminações étnico-raciais e de gênero; pela defesa do meio ambiente, das expressões culturais, etc (IAMAMOTO, 2008, p. 145).

Neste processo de mobilização social na luta pela negação da alienação e garantia de direitos, a categoria dos/as assistentes sociais pode contribuir em vários aspectos, mas, especialmente na socialização junto à classe trabalhadora das reflexões e discussões acerca das principais categorias constituintes da teoria social crítica, criada por Marx, e, na informação e orientação acerca dos direitos legalmente reconhecidos e de estratégias para a garantia dos mesmos, contribuindo na visibilidade daquilo que a sociedade tenta não ver, ou, do que procura esquecer.

é caracterizada como barbárie, conforme indica Netto (1993), ou, como a banalização do humano, como define Iamamoto (2008). “Por este motivo afirma-se que, atualmente as políticas sociais não vem conseguindo dar conta da garantia de um padrão mínimo de vida à população, e, a esta situação precária de vida é submetida à classe trabalhadora. Considera-se aqui que [...] a condicionalidade são fatores que influenciam direta e negativamente o grau de efetivação dos direitos sociais. Estes fatores se somam a programas de baixa institucionalização – e, portanto, de baixa garantia de direitos –, como os de transferência de renda nos moldes do Programa Bolsa Família, no Brasil” (MARIANO, CARLOTO, 2011, p. 64).

3.3 O SUAS: problematizando alguns de seus elementos

Conforme as discussões realizadas nos dois subitens anteriores, as políticas sociais e o SUAS não estão imunes às relações contraditórias existentes no interior da sociedade. Sofrem os impactos econômicos da ordem burguesa, e, são enviesadas pela proposta neoliberal de privatização do que é público e da retração do Estado no que se refere a intervenções para a garantia de direitos sociais.

Ainda assim, o SUAS expressa uma importante conquista no campo das políticas e dos direitos sociais. Representa, em todo o território brasileiro, a organização da Política de Assistência Social nos moldes de um sistema único, sendo definido como um sistema público não-contributivo, com gestão descentralizada e participativa, que tem como papel a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da Proteção Social (BRASIL, 2005).

Compete ao SUAS, dentre outras funções, definir e organizar os elementos essenciais para execução da Assistência Social na qualidade de política pública. Esta organização possibilita, em território nacional, a normatização dos padrões os serviços, da qualidade no atendimento, da adoção de indicadores de avaliação e resultado, da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, define os eixos estruturantes e subsistemas que o compõem (BRASIL, 2004a).

A proposta deste Sistema, apresenta em sua constituição dez eixos estruturantes para a gestão do SUAS, sendo eles: a) gestão pública da política; b) alcance de direitos sócio-assistenciais pelos/as usuários/as; c) matricialidade sociofamiliar; d) territorialização; e) descentralização político-administrativa; f) financiamento partilhado entre os entes federados; g) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade; h) valorização do controle social³² e da participação do/a usuário/a; i) qualificação de recursos humanos; j) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2005).

Estes eixos estruturantes que constituem o SUAS são bastante ousados. O primeiro, que refere-se à precedência da gestão pública da política de Assistência Social, enfrenta dificuldades para sua materialização, tendo em vista

³² “O controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente do princípio ‘participação popular’, pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base. Estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: os *conselhos* e as *conferências*. Os *conselhos* são espaços em que a sociedade civil (50%) e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discute, elaboram e fiscalizam as políticas sociais” (BRAVO, 2009, p. 396) (grifos da autora).

a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para a área social, que provocam o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos ‘programas especiais de combate à pobreza’ e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado. A lógica que passa a presidir a política social é a da *privatização seletiva dos serviços sociais* [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 148) (grifos da autora).

Além disso, é necessário destacar que este eixo, de acordo com o Art. 5º, inciso III da Lei 8.742/1993, também constitui uma das diretrizes da Assistência Social, sendo desta forma redigido: “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993).

Estes eixos propostos são imbuídos pela categoria contradição, pois, o SUAS determina a gestão pública da política, porém, as políticas de ajuste neoliberal, ainda com forte prevalência no Estado capitalista, defendem a redução dos investimentos em políticas sociais, o que, além de dificultar a gestão da política pelo Estado, traz implicações negativas para o segundo eixo proposto: alcance de direitos sócioassistenciais pelos/as usuários/as. É extremamente difícil, para não se dizer impossível, o alcance de direitos pelo/a usuário/a em tempos de redução de investimentos do Estado no campo social.

É possível mencionar que esta situação apresenta-se não como contraditória, mas sim como antagonica, pois, conforme já mencionado no primeiro item deste capítulo, os direitos sociais são subordinados à rentabilidade econômica.

Vale reiterar que o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias. Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 149).

Vale destacar ainda, que a proposta neoliberal fere de morte o inciso I do Art. 4º da LOAS, o qual define como o primeiro princípio da Assistência Social a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (BRASIL, 1993). Além deste princípio, é necessário ressaltar que com um parco investimento de recursos financeiros, os demais princípios da política de Assistência Social saem igualmente prejudicados, sendo eles:

II – universalização dos direitos sociais; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, Art. 4º).

Cumpra ressaltar ainda, que a universalização dos direitos sociais se torna inalcançável sem a primazia do Estado na condução das políticas sociais. A qualidade dos serviços prestados ao cidadão, igualmente fica de difícil garantia com poucos investimentos e sem a prevalência da gestão do Estado na política de Assistência Social. Quanto à igualdade de direitos, como garanti-la na lógica de focalização e privatização de políticas sociais?! A política de Assistência Social não vem conseguindo atender as demandas sociais em sua plenitude, por este motivo estabeleceu critérios seletivos para acesso aos programas e projetos que vem oferecendo em seu âmbito. Isso sem mencionar as condicionalidades impostas para acesso aos programas/projetos³³, o que rompe com a possibilidade de materialização do princípio que prevê a proibição de qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Iamamoto (2008) afirma que vive-se uma tensão entre a defesa de direitos sociais universais e a mercantilização e filantropização do atendimento às necessidades sociais. A autora exemplifica os dois projetos antagônicos que configuram esta tensão:

o primeiro projeto, que norteia os princípios da seguridade social na Carta Constitucional de 1988, aposta no avanço da democracia, fundada na participação e controle popular; na universalização dos direitos e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais; na garantia da gratuidade no acesso aos serviços; na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da igualdade. Pensar a defesa dos direitos requer afirmar a primazia do Estado – enquanto instância fundamental à universalização – na condução das políticas públicas, o respeito ao pacto federativo, estimulando a descentralização do poder e o impulso do processo de democratização das políticas sociais no atendimento às necessidades das maiorias. Ela implica partilha e deslocamento de poder (e dos recursos orçamentários), combinando instrumentos de democracia representativa e democracia direta, o que ressalta a importância dos espaços públicos de representação e negociação. Supõe, portanto, politizar a participação, considerando a gestão como arena de interesses que devem ser reconhecidos e negociados. Este primeiro projeto é tensionado por outra proposta político-institucional de resposta à *questão social*, de inspiração neoliberal, parte das políticas de ajuste recomendadas pelos organismos internacionais, comprometidas com a lógica financeira do grande capital internacional, que capturam o Estado nacional num contexto de crise e de fragilização do processo de organização dos trabalhadores. Ela se

³³ Ver Brasil (2004).

materializa, a partir de meados dos anos [19]90, na profunda reestruturação do aparelho do Estado, [...], atropelando, no processo de sua regulamentação legal, as normas constitucionais relativas aos direitos sociais, o que atinge profundamente a seguridade social. Essa regulamentação ratifica a subordinação dos direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica e *subverte o preceito constitucional* (IAMAMOTO, 2008, p. 196-197) (grifos da autora).

Os eixos descentralização político-administrativa; fortalecimento da relação democrática entre Estado; e, sociedade e controle social e participação do/a usuário/a, também constituem diretrizes da política de Assistência Social, de acordo com o Art. 5º da LOAS, incisos I e II (BRASIL, 1993). No entanto, esta definição legal não garante que estas diretrizes e eixos estruturantes da gestão do SUAS sejam materializados sem o enfrentamento de limites e dificuldades. Isto, porque quanto à descentralização político-administrativa, o objetivo

é superar a tendência de ‘prefeiturização’ da assistência social, assim denominado o movimento que promoveu excessiva transferência de responsabilidades para os municípios, no processo denominado de ‘municipalização do atendimento’, ressaltando-se, certamente, a correta compreensão da descentralização como premissa para a democratização do Estado e da necessidade da oferta de serviços onde as pessoas vivem (YAZBEK et al, 2010, p. 188) (grifos dos autores).

Quanto ao fortalecimento das relações democráticas entre Estado e sociedade, a participação da população usuária nas decisões acerca da política, e, a materialização do controle social, ainda constituem-se em desafios, pois, conforme pesquisa acerca da implantação do SUAS, realizada por Silva, Araújo e Lima (2010) os Conselhos Municipais de Assistência Social assumiram centralidade na qualidade de instâncias de controle social, associado às Conferências Municipais em praticamente a metade dos municípios (51,3%). Este dado é preocupante, tendo em vista que a garantia da participação da população no controle de políticas sociais está assegurado há mais de duas décadas, ou seja, desde a Constituição Federal de 1988. Há muito ainda que se conquistar no sentido de que a população efetivamente participe nos processos decisórios acerca das políticas públicas. Além disso, a pesquisa aponta a atuação precária do controle social realizada pelos Conselhos em 2,8% dos municípios, sendo que 0,4% dos municípios pesquisados informaram que não há controle social (SILVA, ARAÚJO, LIMA, 2010).

Esta situação é bastante preocupante, e, inclusive a participação dos/as usuários/as nos conselhos é apresentada na PNAS como um desafio para a implementação desta política social na perspectiva do SUAS (BRASIL, 2004a).

Iamamoto (2008) destaca a importância da atuação dos/as assistentes sociais junto aos Conselhos de Políticas, devido ao potencial que estes espaços representam no avanço do processo de democratização das políticas sociais. No entanto, a autora lembra que a qualidade da participação nestes espaços não está definida *a priori*.

É preciso ter claro que “os conselhos podem ser espaços de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais ou se constituir em mecanismos de participação e controle social na perspectiva de ampliação da democracia direta” (CORREIA apud BRAVO, 2009, p. 399). Está novamente reafirmada a categoria contradição, que se faz presente dialeticamente na totalidade da estrutura e relações sociais, como vem sendo refletido no decorrer da pesquisa que está sendo apresentada.

Também é importante pensar nestes desafios em sua condição de possibilidades, de modo que precisam ser assumidos coletivamente, sabendo que

a categoria dos assistentes sociais, articulada às forças progressistas, vem envidando esforços coletivos no reforço da esfera pública, de modo a inscrever os interesses das maiorias nas esferas de decisão política. O horizonte é a construção de uma ‘democracia de base’ que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura (IAMAMOTO, 2008, p. 207) (grifos da autora).

No que se refere ao eixo de matricialidade sociofamiliar, a família é concebida como núcleo básico de acolhida, convívio e autonomia. Essa instituição precisa ser fortalecida para o cumprimento de seu papel protetivo e de socialização, sem a desobrigação do Estado enquanto responsável pela proteção social da família e seus membros. Este eixo deve ser destacado, pois, “se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeito e sociedade” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 44).

No entanto, as autoras complementam, afirmando que as iniciativas que tem assumido a matricialidade sociofamiliar podem ser desenvolvidas visando o fortalecimento e apoio às famílias para a satisfação das necessidades sociais, podendo se constituir em ações protetivas, que favoreçam as condições sociais de vida das mesmas, ou, podem se configurar em ações que

sobrecarreguem e pressionem as famílias, exigindo que as mesmas assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

Com a família ganhando centralidade nos serviços socioassistenciais, emerge a necessidade de cuidados para que não seja assumida uma postura tradicional ou conservadora, no sentido de responsabilizá-la pelas situações vivenciadas, bem como, não vê-la como única responsável pela superação destas, pois,

[...] se por um lado este movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais, por outro impõe-se a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como sujeito social e de direitos, sob pena de reforço da *culpabilização* das famílias e de despotitização quando se reproduz o discurso das “famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 55-56) (grifo das autoras).

Cabe destacar ainda, que apesar das transformações societárias e seus impactos nas famílias, inicia-se o processo de reconhecimento dos diferentes arranjos e composições de famílias na contemporaneidade, porém, ainda há a permanência de velhos padrões e expectativas burguesas quanto ao funcionamento e desempenho dos papéis paterno e materno, independente do lugar que ocupam na estrutura social. Assim, permanecem preservadas as expectativas sociais quanto às tarefas e obrigações das famílias (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

No que se refere ao eixo de territorialização este, também, representa um avanço da Assistência Social conquistado por meio do SUAS, pois, define o território como espaço vivido, concebendo-o como espaço habitado, síntese das relações sociais que se estabelecem neste espaço, superando a simples concepção de espaço geográfico (BRASIL, 2004a; COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

Esse eixo tem como pressuposto que o território, na sua condição de espaço vivido, tem suas singularidades e particularidades. No entanto, não está desconectado da totalidade concreta da realidade social, ou seja, embora esteja repleto de desigualdades, de vulnerabilidades também possui espaços e estratégias de resistência e luta. Lembra-se que as vulnerabilidades e riscos existentes nesse espaço, em sua maioria, são produtos da estrutura social e das relações sociais no modo de produção capitalista.

Para que a territorialização seja empregada na perspectiva de que os territórios potencializem direitos, representando um espaço de disputa pelo uso da cidade, e, sejam lugares

de reconhecimento da cidadania, é necessário se tomar alguns cuidados: *a)* é preciso que as ações não sejam desenvolvidas na perspectiva de fomentar estigmas e imagens negativas dos territórios, evitando a denominação desses espaços como territórios vulneráveis, o que agravaria a segregação e guetificação dos territórios, posto que estes são processos que contradizem valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade, localizando-se na contracorrente da democracia e cidadania; *b)* é preciso levar em conta que as vulnerabilidades identificadas nos territórios não tem origem na dinâmica local, configurando-se como processos decorrentes da estrutura social desigual, e, implicações do enfraquecimento das instituições de proteção social, devido ao retraimento do Estado e das políticas sociais; *c)* é necessária a discussão acerca das noções de riscos e vulnerabilidades sociais referidos no território. É importante refletir sobre os riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais, coletividades que se localizam fora do alcance da rede de segurança propiciada pela proteção social pública, e, que por este motivo, encontram-se em situação de vulnerabilidade e risco social gerados por inúmeros e complexos fatores; *d)* a territorialização não pode reforçar o estigma de territórios vulneráveis e cercear a mobilidade dos sujeitos na cidade. A territorialização constitui-se num eixo de gestão do SUAS para que os serviços sejam ofertados próximos ao espaço vivido da população usuária, para que o território seja provido de recursos que melhorem as condições de vida da população que ocupa o espaço (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

A matricialidade sociofamiliar e a territorialização, além de constituírem-se como eixos estruturantes da gestão do SUAS, se configuram como dois dos princípios da Proteção Social da Assistência Social (BRASIL, 2004a).

Também estão repletos de desafios os eixos financiamento partilhado entre os entes federados e qualificação dos recursos humanos,. Isso porque, de acordo com a pesquisa – já referida neste estudo – acerca da implantação e implementação do SUAS no Brasil, realizada por Silva, Araújo e Lima (2010), as questões relativas aos recursos humanos e a ausência de financiamento são considerados pelos municípios os principais fatores que dificultam a implementação da Assistência Social enquanto política pública. A falta de equipe capacitada e especializada em quantidade suficiente para as ações e demandas foi indicada por mais de um terço (35,1%) dos municípios como principal fator que dificulta a materialização do SUAS. A mesma proporção de municípios (35,1%) aponta a falta de recursos financeiros como principal entrave. Seguem-se ainda como principais dificuldades: a falta de capacitação em 15,4% dos

municípios; o espaço físico inadequado em 12%; a falta de veículos em 8,7%; a falta de conselheiros capacitados e autônomos em 6,7%, o que corrobora a discussão realizada pouco mais acima, acerca da participação social; a falta de profissionais efetivos na gestão da política em 6,3%; a falta de equipe multiprofissional em 2,9%; e, a falta de parceria entre as três esferas de governo em 4,8%, o que reforça o difícil processo de materialização do eixo financiamento compartilhado.

O financiamento das instâncias Estaduais se limita, via de regra, a capacitações de pessoal e ao desenvolvimento de ações pontuais, raramente sistemáticas de supervisão e acompanhamento da PNAS no município. O financiamento dos municípios em geral destina-se à manutenção da estrutura de funcionamento da gestão, ficando o financiamento das ações específicas da assistência social quase que exclusivamente dependente de recursos federais. Isso denota além da pouca preparação para a implantação do SUAS, as más condições de funcionamento dos CRAS/CREAS pela dificuldade de investimento de recursos. Essa situação indica uma dinâmica em que a necessidade legal da implementação do SUAS conflita com a dificuldade de priorização, criação e organização de uma estrutura e de condições compatíveis com a sua operacionalização (SILVA, ARAÚJO, LIMA, 2010, p. 90).

No que tange à informação, a PNAS indica para a necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação. A existência de uma política de informação subsidiaria todo o processo de gestão, contribuindo para a efetivação do controle social da política de Assistência Social, além de permitir a população usuária, a sistematização das suas demandas (BRASIL, 2004^a; ARAÚJO et al, 2010).

Neste sentido, é instituído o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, denominado Rede SUAS, criado para operacionalizar a gestão da informação do SUAS, através de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, monitoramento e avaliação de projetos, programas, serviços e benefícios da política de Assistência Social. A Rede SUAS é um sistema alimentado por subsistemas e aplicativos inter-relacionados em uma única base de dados, a fim de possibilitar operações de gestão e financiamento, com o fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009).

O eixo que prevê a informação vai ao encontro do princípio da política de Assistência Social que determina a necessidade de divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais e dos recursos oferecidos pelo Poder Público, conforme mencionado anteriormente. No entanto, muito embora o Rede SUAS tenha sido criado e a necessidade de publicização de

recursos oferecidos constitua um dos princípios da política, há que se enfrentar alguns limites para sua utilização no sentido de consolidação do controle social e da publicização de informações acerca do SUAS. Remete-se novamente à pesquisa realizada sobre o SUAS no Brasil, onde os sujeitos entrevistados afirmam sua preocupação com o fato de que mesmo com a existência de novas tecnologias de informação e de comunicações disponibilizadas pelo governo federal, as informações relevantes, por vezes, não têm chegado ao final do sistema. As justificativas para esta situação são inúmeras: alguns municípios registram dificuldades estruturais decorrentes da pobreza extrema que obstaculizam o acesso e a utilização dessas informações, especialmente, em decorrência da ausência de equipamentos de rede elétrica e telefônica deficientes, da baixa qualificação dos próprios funcionários que são os operadores do sistema, do precário ou nulo acesso à internet. Além disso, um dos limites percebidos para a implementação de processos de gestão da informação, monitoramento e avaliação da Assistência Social, diz respeito ao estatuto da liberdade de informação e seus desdobramentos, pois, estar bem informado sobre a política possibilita aos cidadãos sistematizarem suas demandas de forma realista, além de controlarem as ações do governo (ARAÚJO et al, 2010). Esta mesma pesquisa, porém, realizada em uma região do país distinta, chegou à conclusão de que não foi observado, a não ser em municípios maiores, a existência de um sistema de dados para diagnóstico e acompanhamento de benefícios e serviços, sendo que os/as técnicos/as entrevistados/as também expressaram suas preocupações frente à inexistência de uma área de informação que forneça dados sistemáticos sobre a realidade social local (YAZBEK et al, 2010).

Considerando todos os limites e desafios que ainda carecem ser enfrentados para a materialização dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, dos princípios, das diretrizes e das garantias da política de Assistência Social são inegáveis as influências e impactos negativos do sistema capitalista de referencial neoliberal nas políticas sociais, e, conseqüentemente, na garantia de direitos sociais à classe trabalhadora, assim como, em suas condições de vida.

3.4 Seguranças da proteção social do SUAS

É importante retomar alguns elementos apontados pela PNAS, pela NOB/SUAS, e, pela LOAS, a partir das alterações instituídas pela Lei 12. 435/2011, a fim de se ter claro quais são as

funções da política pública de Assistência Social. Neste sentido, importa salientar que a Assistência Social apresenta como objetivos, de acordo com o Art. 2º da LOAS (BRASIL, 1993):

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

A vigilância socioassistencial incide no desenvolvimento da capacidade e de meios para reconhecer as vulnerabilidades sociais da população e do território, da produção e sistematização de informações, construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Igualmente precisa reconhecer a capacidade protetiva das famílias e os recursos existentes no território, bem como exercer vigilância sobre os padrões dos serviços prestados pela rede sócioassistencial (BRASIL, 2005).

Constituindo um dos objetivos da Assistência Social, a vigilância socioassistencial enfrenta dificuldades para ser consolidada. A produção e sistematização de informações, bem como, a construção de indicadores e índices sobre o território e a população usuária constituem-se em desafios para o SUAS, visto que, conforme já mencionado no capítulo anterior, muito embora estejam disponíveis inúmeras tecnologias de informação e de comunicação, os municípios enfrentam dificuldades estruturais que representam obstáculos para o acesso e utilização dessas informações. Somados a esses limites, encontra-se a inexistência de um sistema de dados que subsidie a elaboração de diagnósticos sobre a realidade social local, e que possibilite o acompanhamento de benefícios e serviços (ARAÚJO et al, 2010; YAZBEK et al, 2010).

Em relação a função de defesa de direitos, a NOB/SUAS afirma que

o direito à cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade –, precisa procedimentalizar o acesso aos direitos na gestão da Assistência Social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais (BRASIL, 2005a, p. 92).

Dentre os demais direitos sociais, para os quais a Assistência Social deve contribuir para que os/as usuários/as tenham acesso, constituem-se como direitos a serem assegurados por esta política, denominados direitos socioassistenciais:

- 1) todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: direito de todos(as) usufruir os direitos assegurados legalmente para a proteção social não contributiva de Assistência Social com dignidade e respeito;
- 2) equidade rural-urbana na proteção social de Assistência Social: direito de acesso às proteções básica e especial da política de Assistência Social, as quais precisam estar articuladas para a garantia de completude de atenção nos meios rural e urbano;
- 3) direito de equidade social e de manifestação pública: direito do/a usuário/a se manifestar, exercendo a participação e controle social na política, sem sofrer discriminações ou restrições em decorrência do nível de instrução formal, idade, gênero, raça/etnia, cultura e credo;
- 4) igualdade de acesso à rede socioassistencial: direito à igualdade e completude de acesso às atenções ofertadas pela rede socioassistencial;
- 5) direito à acessibilidade, qualidade e continuidade: direito à escuta, acolhimento, participação na construção de respostas dignas ofertadas por serviços de ação continuada, localizados no território próximo à moradia, executados por profissionais capacitados/as e permanentes, em espaços com condições de estrutura adequada, com acessibilidade, que garantam um atendimento de qualidade;
- 6) direito à garantia da convivência familiar, comunitária e social: direito ao sujeito ter valorizada a possibilidade de permanecer no convívio familiar, e, à primazia do convívio comunitário e social sob soluções institucionalizadas;
- 7) direito à proteção social através da intersetorialidade das políticas públicas: direito à melhor qualidade de vida garantida por meio da articulação das diversas políticas públicas;
- 8) direito à renda: direito à renda individual e familiar por meio de programas/projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo que assegurem a inclusão no mercado de trabalho;

- 9) direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva: direito a ter garantido o cofinanciamento das três esferas de governo para operação integral, de forma profissional e contínua da rede socioassistencial nos territórios rural e urbano;
- 10) direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais: direito a ser informado de forma pública, individual e coletivo sobre as ofertas da rede e sobre os direitos socioassistenciais e meios para defendê-los e exercer o controle social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005).

A Norma ainda afirma que o SUAS efetiva a garantia de proteção social ativa, o que significa não submeter o/a usuário/a ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resistência, sustentabilidade, e condições de convívio e socialização (BRASIL, 2005). Não de forma diferente aos demais objetivos da Assistência Social, a defesa de direitos igualmente é impregnada pelas categorias historicidade, totalidade e contradição, de modo que não há condições de compreendê-lo e analisá-lo de maneira desconectada da totalidade concreta do real. É necessário considerar o processo sócio-histórico de definição de direitos, da constituição de políticas sociais, e, em especial da Assistência Social como política pública, e, do tempo e espaço onde se desenvolvem.

Posicionar-se em defesa de direitos no contexto do capitalismo neoliberal é assumir um lugar na contra-corrente, na contra-mão dos interesses dominantes. Este é um desafio dentre os maiores que as categorias e segmentos que defendem a construção do SUAS assumem na perspectiva da materialização do Sistema.

Ainda, a Assistência Social apresenta como função a garantia da proteção social, a qual “consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (BRASIL, 2005a, p. 90). É necessário reafirmar que, embora a proteção social seja composta pela Seguridade Social, a mesma não se restringe às políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, abrangendo as mais variadas políticas sociais.

Além de as políticas que constituem a Seguridade Social não serem as únicas responsáveis pela garantia de proteção social à população, cada uma destas tem diferentes funções para que os direitos sociais da classe trabalhadora sejam assegurados de forma a garantir a integralidade. Neste sentido, a proteção social a ser afiançada pela política de Assistência Social

apresenta alguns parâmetros, que, na perspectiva do SUAS, se divide em proteção social básica e proteção social especial.

Trata-se, efetivamente, de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão das medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas, e também seja capaz de atuar a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. Tal padrão se realiza a partir dos parâmetros de proteção, elencados na PNAS/2004, que demarcam a sua especificidade no campo das políticas sociais e das responsabilidades de Estado, próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade (BRASIL, 2005a, p. 89).

A NOB/SUAS define que o processo de garantia da proteção social de Assistência Social é hierarquizado em básica e especial e, esta última subdividida de acordo com o nível de complexidade: média ou alta, variando conforme o grau de fragilidade dos vínculos familiares e sociais.

Tendo como pressuposto o SUAS, a proteção social básica e a proteção social especial – de média e alta complexidade – constituem-se em funções/objetivos da Assistência Social. A função de proteção social de responsabilidade desta política apresenta como princípios, além da matricialidade sócio-familiar e da territorialização, conforme já mencionado no item três do capítulo anterior, a proteção pró-ativa, a integração à Seguridade Social e a integração da Assistência Social às demais políticas sociais e econômicas (BRASIL, 2004a). A proteção pró-ativa tem como campo privilegiado a proteção social básica, no sentido de constituir um conjunto de ações que tenham potencial para promover a redução da ocorrência de riscos e danos sociais. A integração à Seguridade Social reafirma que a rede de proteção social brasileira é composta especialmente pelas políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, as quais precisam manter entre si relações de completude e integração. Quanto ao princípio de integração às demais políticas sociais e econômicas se referem à dinâmica e gestão da Assistência Social, pois as vulnerabilidades e riscos sociais se concentram nas esferas social e econômica, o que exige ações de cunho intersetoriais nos territórios (BRASIL, 2005a).

Na condição de afiandora de direitos, a Assistência Social na perspectiva do SUAS, através da função/objetivo de proteção social, além destes princípios, tem como pressuposto a garantia das seguintes seguranças: de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2005a).

Considerando que os CREAS, enquanto unidade pública estatal integrante da política de Assistência Social, precisam prover todas estas seguranças, seja de forma direta ou por meio de articulação da rede, dos Centros pesquisados, a totalidade dos/as assistentes sociais afirmam encontrar dificuldades para a materialização das seguranças da proteção social no cotidiano de trabalho destas unidades, inclusive pela cultura patrimonialista, pela ideia de favor e de meritocracia ainda presentes na política pública, o que pode ser identificado através da fala dos/as profissionais que atuam como técnicos/as do Serviço Social nestes Centros:

Assim, o CREAS como ele está estruturado, minimamente ele consegue dar este suporte nas seguranças (AS2, 2012).

Eu até acredito que um pouco sim, um percentual muito pequeno ainda, porque as pessoas não vêem esses princípios, essas garantias de direitos como direito, as pessoas ainda elas acham que é uma questão de favor, não é uma questão de favor! É uma questão de direitos!, e muitas vezes até as pessoas que trabalham na própria política não entendem o que elas estão fazendo. Não é um favor para o usuário, [...] é um direito que ele já tem adquirido! (AS1, 2011).

Através desta fala é possível observar a materialização dos impactos da hegemonia ideológica do neoliberalismo (BORON, 2010) na concepção de política pública e de direitos sociais, confirmando o que Couto, Yazbek e Raichelis (2010) assinalam: o antagonismo legitimado pelo discurso e pela sociabilidade produzidos no ideário neoliberal, que reconhece o dever moral da ajuda, mas não reconhece os direitos da classe trabalhadora.

A ideologia do 'mando e do favor' traz embutidas as relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, [...]. A burguesia incorpora no discurso as elaborações européias contra o arbítrio e a escravidão, mas na prática afirma o favor e o clientelismo em instituições que proclamavam formas e teorias do Estado burguês moderno (IAMAMOTO, 2008, p. 138) (grifos da autora).

Mesmo com todo o avanço legal representado pela instituição do SUAS, o discurso do favor e do clientelismo ainda persistem na política de Assistência Social, enquanto produto do processo sócio-histórico de construção desta política. De fato as políticas sociais – dentre elas a Assistência Social – caracterizando-se como produto das tensões e contradições das classes sociais antagônicas e destas com o Estado, são fenômenos contraditórios, na condição de elementos que constituem a totalidade social, não podendo ser analisados de forma isolada do contexto social, político, econômico e cultural. Além disso, carregam em si traços do momento

histórico de sua constituição, pois, conforme Yamamoto (2008, p. 128), “o ‘moderno’ se constrói por meio do ‘arcaico’, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes, [...]” (grifos da autora). Ou seja, “o novo surge pela mediação do passado”, sendo possível identificar a persistência do patrimonialismo e da meritocracia nas políticas sociais.

No que se refere à forma como estas seguranças se materializam através do trabalho desenvolvido pelo CREAS, é possível visualizar que estas têm se caracterizado como uma responsabilidade dos/as profissionais que atuam nestes Centros, e, em especial dos/as assistentes sociais, do que uma função da política pública de Assistência Social a ser afiançada pela unidade na sua totalidade, inclusive pelas condições materiais, éticas e técnicas oferecidas pelos CREAS. Esta observação pode ser confirmada por meio das falas que seguem, referente à materialização das diversas seguranças:

Através do atendimento realizado pelos técnicos, com respeito aos usuários (AS3, 2012).

Na verdade assim, eu diria que é mais do Serviço Social essa preocupação [...] (AS1, 2011).

Esta responsabilização dos/as profissionais/as é caracterizada pelo compromisso ético assumido pelos/as mesmos/as, e, especialmente pelo posicionamento dos/as profissionais do Serviço Social em defesa do SUAS. Este compromisso dos/as profissionais é fundamental para a garantia dos direitos dos/as usuários/as, entretanto, não é suficiente. Para que as seguranças se efetivem, se faz necessária a garantia de condições materiais para o exercício profissional, sendo imprescindível que o Estado assegure a estrutura requerida para tal.

É neste sentido que se observa a negligência do Estado no afiançamento das seguranças em função da não garantia de condições materiais e estrutura suficiente para o exercício profissional e prestação dos serviços, bem como a falta de privacidade para a garantia do sigilo profissional, conforme informações de um/a dos/as assistentes sociais entrevistados/as:

A estrutura que o CREAS tem possibilita o atendimento das demandas, mas não como o SUAS prevê, não como os usuários precisam ser atendidos [...] (AS2, 2012).

Para além disso, ainda há a necessidade de a equipe técnica adotar critérios de seletividade e priorização de demandas para o atendimento, no entanto, estes não vêm sendo definidos de acordo com as avaliações realizadas pelos/as profissionais, conforme prioridades por eles elencadas, mas sim, segundo demandas impostas de forma exógena, de acordo com critérios estabelecidos por gestores/as ou pelo Poder Judiciário:

Na verdade, [...], a gente vai fazendo aquilo que é mais urgente! Por exemplo, eu tenho questões aqui, [...], isso aqui tudo³⁴ são questões que envolvem crianças e adolescentes, que são crianças e adolescentes de alta complexidade. [...] O que que eu faço, eu priorizo: eu atendo primeiro aquilo que tem prazo! [...] Então eu atendo aquilo e depois eu vou atendendo as outras coisas que não são tão pontuais assim (AS1, 2011).

Deste modo, a questão da transferência de responsabilidades entre os Poderes do Estado também pode ser identificado como um dos limites para a garantia da proteção social à população usuária, pois, os/as técnicos/as da política de Assistência Social, e, dentre estes/as, os/as que integram a equipe da Proteção Social Especial de média complexidade, estão sendo chamados, ou melhor, intimados a realizar diversas avaliações técnicas (Pareceres Sociais, Estudos Sociais, Laudos, etc) – que caracterizam-se como responsabilidade dos/as técnicos/as vinculados ao Poder Judiciário e Ministério Público – durante o exercício profissional no CREAS, situação que impede, ou, no mínimo dificulta o atendimento das demandas identificadas como responsabilidade da PSE do SUAS. Esta seletividade das demandas a serem atendidas constitui-se em um dos limites enfrentados para a efetivação da universalização dos direitos sociais.

A necessidade de priorização das demandas a serem atendidas pelos/as profissionais também indica a sobrecarga dos/as mesmos/as, que caracteriza-se como uma violação de seus direitos e dos direitos dos/as próprios/as usuários/as, devido ao não atendimento de suas demandas, em decorrência da necessidade de seletivização.

Além disso, a garantia destas seguranças ainda é impactada pelas características inerentes à sociedade burguesa as quais se configuram em limites que se originam tanto na estrutura econômica como na superestrutura. Limites que são materiais, mas que, também, fazem parte da ideologia burguesa.

No entanto, não é possível que sejam visualizadas apenas as desigualdades e limites apresentados pela sociedade do capital, sendo também preciso dar destaque aos processos de

³⁴ Mostrou uma média de cinco documentos, entre ofícios e intimações do Poder Judiciário e Ministério Público.

resistência e as possibilidades e desafios identificados para a garantia dos direitos sociais, pois, de acordo com Yamamoto (2008), a questão social condensa o conjunto das desigualdades sociais, mas também, das lutas sociais, e, assim como crescem os níveis de desigualdade, intensificam-se também, as insatisfações e resistências, sendo necessário atribuir visibilidade aos sujeitos que, por meio de seus esforços, conflitos e lutas atribuem densidade política à questão social.

Assim sendo, não se pode lançar mão de atribuir visibilidade aos sujeitos que empregam esforços e lutam cotidianamente para a concretização dos direitos sociais, através do planejamento e adoção de estratégias as mais diversas no intuito de defender os interesses da classe trabalhadora:

[...] a gente faz o possível e o impossível [...] (AS1, 2011).

Nós buscamos cumprir com as normativas do SUAS, com os princípios, as diretrizes, com as seguranças que o SUAS prevê, justamente pensando no benefício dos usuários, que é um direito deles (AS2, 2012).

Entretanto, importa salientar que além dos/as profissionais, é necessário também atribuir visibilidade as usuárias, posto que estas, igualmente, participam e constituem as arenas de luta em busca de seus direitos, o que pode ser confirmado por meio da fala de uma das usuárias entrevistadas, a qual, após afirmar que o CREAS – por meio dos serviços prestados pelos/as profissionais – promove a concretização da segurança de acolhida, relata o que segue:

[...] pode ter certeza que se elas [*profissionais do CREAS*] tratassem mau a gente, eu iria botar a boca no trombone, e dizer: não estou sendo bem atendida, não tratam bem a minha filha! Eu acho que elas estão aí para isso! Que cada um tem que exercer seu trabalho! (U12, 2012).

É possível visualizar por meio desta fala que a usuária está se reconhecendo como sujeito de direitos, situação que indica o processo de politização dos/as usuários/as, o que é fundamental para que as/as mesmos/as assumam posição frente a defesa e a garantia de seus direitos, rompendo com o imaginário de que os/as usuários/as são sujeitos passivos. Este processo de politização pode configurar-se como produto do trabalho dos/as profissionais do Serviço Social do CREAS, pois conforme Yamamoto (2008), esclarecer a população sobre seus direitos sociais e os meios para ter acesso aos mesmos constitui uma das competências e atribuições dos/as assistentes sociais, aliado ao trabalho de educação, mobilização e organização popular, visando a

construção de uma democracia de base que cultive e respeite a universalização dos direitos sustentada na socialização da política, da economia e da cultura.

Mesmo em meio às inúmeras contradições, limites e desafios, os/as assistentes sociais têm se empenhado na luta pela consolidação do SUAS e dos direitos previstos pelo Sistema. Este esforço se identifica também com o projeto profissional da categoria, o qual apresenta uma direção social clara por meio da qual os/as profissionais do Serviço Social têm se posicionado hegemonicamente na defesa dos direitos e na luta pela transformação da atual ordem social, visando à construção de uma sociedade sem divisão de classes, sem exploração, sem discriminação, sem dominação de qualquer espécie.

3.4.1 Segurança de Acolhida

O conceito de segurança de acolhida defendido na NOB/SUAS apresenta diferenças daquele exposto pela PNAS/2004. Ousa-se mencionar que ambos são mesmo divergentes, ou, que no mínimo, o conceito oferecido pela Política Nacional de 2004 caracteriza-se como restrito, enquanto que a segurança de acolhida definida pela Norma Operacional Básica de 2005 apresenta uma perspectiva ampliada, ou, pode-se avaliá-la mesmo como qualificada.

Na PNAS, a acolhida é caracterizada como a garantia

de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede [...] destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas (BRASIL, 2005a, p. 40).

A Política Nacional apresenta a segurança de acolhida restrita à noção da necessidade de provimento de um espaço onde os sujeitos possam ser abrigados, institucionalizados, até que a situação da família se altere, para que o sujeito possa retornar ao convívio familiar e comunitário, em sua família natural, ou ser encaminhado para família substituta. Considera-se esta definição de acolhimento, ou de segurança de acolhida como reducionista, pois, restringe a categoria acolhida à questão do acolhimento institucional, da garantia de um espaço físico no qual devem ser asseguradas as condições materiais para manutenção da vida do/a usuário/a.

Identifica-se o salto qualitativo alcançado pelo SUAS a partir da definição de acolhida defendida pela Norma Operacional. Importa salientar que no período transcorrido entre a elaboração e publicação da PNAS em 2004 e da NOB/SUAS em 2005, aprofundaram-se e qualificaram-se as reflexões e discussões acerca de inúmeras categorias e propostas lançadas pela Assistência Social na perspectiva do SUAS. Neste sentido, de fato podem ser observadas algumas alterações nos textos de ambos os documentos, alterações estas que são compreendidas como produto do processo, do movimento dialético e contraditório característico de todos os fenômenos sociais.

Este salto qualitativo da conceituação e definição da categoria acolhida é identificado facilmente, quando a NOB propõe que esta segurança, além do que foi inicialmente definido pela PNAS, isto é, a oferta de uma rede de serviços e locais destinados à permanência dos sujeitos quando necessário o afastamento do convívio familiar e comunitário, por meio da oferta de vagas em instituições de albergagem e abrigos, de curta, média e longa permanência, acrescenta que

a segurança de acolhida é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especializada. As instalações físicas e a ação profissional devem conter condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas (BRASIL, 2005a, p. 91).

Neste sentido, a acolhida é compreendida para além do espaço físico, da garantia de condições materiais, sendo apreendida como processo, movimento onde aos/as usuários/as precisa ser garantido o direito ao respeito, ao reconhecimento de sua dignidade humana, ao reconhecimento de suas necessidades e demandas e consequente enfrentamento das mesmas, ao respeito e defesa de seus interesses, a compreensão da necessidade de participação do/a usuário/a, enquanto sujeito deste processo, a qualidade do espaço onde será realizado o atendimento, a qualidade dos serviços prestados, a existência de profissionais qualificados/as e permanentes, o esclarecimento de todas as dúvidas dos/as usuários/as, isto é, o direito à informação acerca dos direitos sociais e dos meios de como acessá-los e defendê-los. Esta segurança precisa ser garantida em todos os espaços e instituições nos quais são executados serviços, programas e projetos da política de Assistência Social, ou seja, em toda a rede socioassistencial, seja ela governamental ou não.

Mesmo que de forma contraditória a segurança de acolhida venha sendo caracterizada apenas como uma responsabilidade e compromisso assumido pelos/as técnicos/as do CREAS – dentre eles, especialmente pelos/as assistentes sociais – é possível observar que esta segurança vem sendo garantida no cotidiano de trabalho na totalidade dos CREAS pesquisados, mesmo que não venham sendo garantidas as condições necessárias para este afiançamento pelas instituições e/ou gestores/as municipais.

Esta acolhida é definida pelos/as profissionais como o acesso à informação e às orientações, à escuta atenta e sensível, ao respeito aos/as usuários/as, à busca pela privacidade e ao sigilo, ao reconhecimento dos/as usuários/as enquanto sujeitos de direitos, ao respeito à dignidade dos/as usuários/as, conforme pode ser visualizado pelas falas que seguem:

Acolhida [...] que significa fazer o acolhimento sem julgamento, [...]. A orientação, a escuta, encaminhamento para a rede, acompanhamento social e psicológico, [...] inserir em oficinas [...] (AS3, 2012).

A acolhida, na verdade é um direito que o usuário tem! Ele tem todo o direito de chega aqui, de ser atendido, e de ser atendido em sigilo, não ser atendido no balcão [...] isso é um direito que ele tem [...] (AS1, 2011).

Para que a segurança de acolhida seja afiançada na ótica da garantia de direitos, é importante que o/a profissional reconheça o/a usuário/a como ser social e histórico, por isto, em constante transformação. É essencial que os/as profissionais considerem a contradição presente em todos os fenômenos e processos sociais; e, a totalidade, sendo capazes de realizar as devidas mediações entre universalidade, particularidade e singularidade. Além disto, o respeito e a adoção dos valores do projeto ético-político do Serviço Social é fundamental. No entanto, pelo fato de muitas vezes o/a assistente social ser chamado a responder a demandas apresentadas pelos/as gestores/as e pelo grande capital – antagônicas ao convencionado neste projeto – esse/a profissional é desafiado cotidianamente a adotar distintas estratégias para que consiga se posicionar na luta pela defesa de valores como liberdade, cidadania, democracia, igualdade, participação, dentre outros que se afinam com o projeto hegemônico da categoria.

Quanto à compreensão e sentimento das usuárias em relação à segurança de acolhida, é possível verificar que dentre as usuárias participantes da pesquisa, 100% delas encontram-se satisfeitas com a garantia da referida segurança. Para as usuárias, a segurança de acolhida é definida por meio da construção de relações respeitadas, com a construção de vínculos de

confiança (8 de 15 usuárias), tendo grande importância a garantia do sigilo profissional; o acesso à informação e orientação (3 usuárias); sendo essencial o diálogo (9 de 15 usuárias), a partir da escuta atenta e sensível; o que desperta o sentimento de valorização e reconhecimento enquanto sujeitos de direitos, e pode ser observado por meio das seguintes falas:

[...] eles não faltam com respeito comigo! São educados! Me senti mais aliviada, quando a gente conversa com os outros (U7, 2012).

Me senti assim, bem acolhida, muito a vontade, [...] fui bem recebida! (U11, 2012).

[...] bem acolhida [...] porque a gente conversa, tem a explicação da pergunta que a gente faz, fica tudo... tudo acertado, a gente tem as respostas pelo que a gente pergunta [...] (U9, 2012).

Me sinto bem aqui, cada vez que eu venho aqui, com as conversas, pela ajuda que eu tenho, [...] pelas pessoas que tem aqui, me sinto bem. Sou bem atendida aqui, eu e meu filho! (U10, 2012)

Sempre que eu precisei ligar para saber alguma informação, a Assistente Social³⁵... sempre foi bem tranquilo, se ela não estava eu deixava recado e ela retornava, [...] não houve descaso em nenhum momento que a gente precisou conversar. [...] Meu contato é sempre com a Assistente Social. [...] Eu sempre fui muito questionadora, e sempre saí de lá muito satisfeita. [...] o sigilo, a gente pode ter confiança, [...]. Que é segurança, dá uma sensação de acolhida, que é o que tu precisa naquele momento de fragilidade (U1, 2011).

A gente é sempre muito bem atendida! [...] O atendimento é muito bom! (U13, 2011).

Eu me sinto bem a vontade lá, [...] me senti bem a vontade para falar. [...] A gente se abre, tem confiança [...] para contar as coisas, [...] A gente tem uma confiança, [...] é bom ter uma confiança em alguém. [...] Eu acho que o apoio é isso: é falar e ser escutada! A gente sente uma segurança, que a pessoa está ouvindo a gente e que vai guardar sigilo! (U15, 2012).

Eu acho bom, porque eu quero ser respeitada! [...] Eles [*profissionais do CREAS*] me visitam, me apoiam! [...] Conversam comigo, perguntam como é que eu estou, perguntam se eu estou sendo julgada, como que eu me sinto! (U16, 2012).

Salienta-se que os serviços prestados pela equipe dos CREAS têm possibilitado a caracterização destes Centros de Referência como um ambiente acolhedor, favorecedor do diálogo e da escuta, já que, como percebido pelas usuárias, o acolhimento também significa o respeito às decisões das usuárias. Importa lembrar que respeitar democraticamente as decisões dos/as usuários/as, mesmo que estas sejam contrárias aos valores e crenças dos/as profissionais,

³⁵ Substituiu-se o nome da profissional citado pela usuária pela informação de sua formação, para fins de desidentificação do sujeito de pesquisa e identificação da categoria que constitui.

constitui um dever do/a assistente social, previsto através de seu Código de Ética, por meio da alínea b do Art. 5º (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2008).

3.4.2 Garantias Materiais: Segurança de Renda e Segurança de Sobrevivência a Riscos

A segurança de renda deve ser provida por toda a rede socioassistencial, no entanto, esta segurança é operacionalizada de forma direta pela proteção social básica, por meio de benefícios continuados destinados a pessoas idosas e com deficiência que não tenham acesso à renda por meio do trabalho. Tanto a PNAS quanto a NOB preveem que para a garantia desta segurança, serão estabelecidos alguns critérios e condicionalidades (BRASIL, 2005a).

Muito embora a segurança de renda seja operacionalizada por meio da proteção básica, a proteção especial – de média e alta complexidade – não pode se abster desta garantia. É fundamental a articulação entre proteção básica e especial, sendo imprescindível o desenvolvimento de uma relação de completude entre ambas, para que efetivamente sejam garantidos direitos à classe trabalhadora e para que a política de Assistência Social se realize na lógica e dinâmica de um sistema único.

Segurança de renda é defendida por Pereira (2007) como uma necessidade que precisa ser satisfeita para que a autonomia dos sujeitos possa ser desenvolvida e mantida. Esta afirmação realizada pela autora é confirmada empiricamente, sendo que os/as profissionais participantes da pesquisa mencionaram as dificuldades de ordem econômica como um dos principais limites ao desenvolvimento da autonomia dos/as usuários/as, conforme apresentado no item 3.4.4 deste trabalho.

A garantia de renda como uma segurança da proteção social do SUAS é um dos maiores desafios enfrentados pelos/as profissionais que trabalham na Assistência Social e para os/as próprios/as usuários/as da política, pois, o acesso à renda está envolvido numa questão muito densa e contraditória que se refere à estrutura social, a desigualdade social e econômica que é própria do sistema capitalista.

[...] o que vem para nós, aqui no CREAS, além da problemática da violência, vem a questão assim, da carência econômica, da questão habitacional, aí tem muitas coisas que a gente se sente impotente, muitos casos que a gente acompanha, faz visita, eles precisam: a renda é precária, a casa, eles precisam de uma casa nova, ou de um banheiro, e, essas questões a gente não consegue resolver, a gente já se sente impotente por isso!

[...]. A demanda habitacional é muito grande no município, e, sem dinheiro o sujeito não consegue uma moradia digna! [...]. Tem um contexto que muitas vezes gera esse atendimento por nós, mas ela não é a única violência que essa família vem sofrendo, essa família ou esse indivíduo, essa criança, esse adolescente, já vem há muito tempo sofrendo outras formas de violência! (AS1, 2011).

A fala acima reitera a gênese comum das diversas demandas e das necessidades sociais, ou seja, é a questão social se materializando de diversos modos, por meio de inúmeras expressões na vida dos sujeitos. Conforme vem sendo discutido no decorrer do presente texto, a política de Assistência Social e os/as profissionais que a executam e a planejam são – e continuarão – insuficientes para o rompimento e superação desta situação, uma vez que trata-se de uma questão estrutural, da organização da sociedade no atual sistema, onde a riqueza é produzida por muitos, mas apropriada por poucos. Esta política social poderia representar a ampliação de acessos e direitos, incluindo o acesso à renda, porém da forma como os benefícios e programas de transferência de renda vêm sendo operacionalizados hoje, esta ampliação torna-se impossibilitada, ou minimizada.

Com o estabelecimento de critérios excludentes para acesso aos benefícios de transferência de renda, tanto o Benefício de Prestação Continuada – BPC quanto o Bolsa Família – BF, as famílias usuárias precisam vivenciar uma situação de miséria para que sejam incluídas nestes benefícios. Um dos critérios para que esta inclusão se efetive é a comprovação da necessidade, o que fere um dos princípios da política de Assistência Social, conforme a LOAS. Sposati (2006, p. 7) afirma ser “o mérito ou o valor da necessidade” o critério que vem sendo empregado para definir a demanda e o acesso aos benefícios socioassistenciais. Neste sentido, a população usuária é submetida “ao prévio reconhecimento social na condição de necessitado” (SPOSATI, 2006, p. 8) para concorrer ao acesso a estes benefícios. Além de toda esta dificuldade para ter acesso aos benefícios de transferência de renda, os/as usuários/as estão obrigados a cumprir com as condicionalidades impostas para a permanência dos benefícios.

É imprescindível a ampliação do debate acerca dos critérios adotados para o acesso a segurança de renda, devido ao nível de seletividade dos mesmos. O/a usuário/a precisa vivenciar uma condição de miserabilidade para conseguir acessar essa segurança. É necessário que o sujeito comprove a violação de seus direitos para que então tenha acesso ao mínimo de renda.

Além disso, a obrigação no cumprimento de condicionalidades³⁶ retoma a necessidade de contrapartida da família do/a usuário/a para que estes tenham acesso ao valor irrisório do benefício insuficiente para a satisfação de suas necessidades.

Muito embora não constitua tema deste estudo, identifica-se como conveniente e necessária a abordagem – mesmo que de forma sumária – acerca das condicionalidades das transferências de renda. Ainda que o Poder Executivo afirme que o objetivo da existência das condicionalidades seja “assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, s/p), identifica-se a existência de uma lógica que vai muito além da inserção da população nos serviços de Educação e Saúde, inclusive pelo fato de que, aumentar os índices e níveis de escolarização e de saúde, possibilitam o crescimento do nível do desenvolvimento do Brasil, fazendo com que o mesmo alcance maior credibilidade, o que implica ampliação dos investimentos do capital no país.

Na lógica do governo, crianças e adolescentes com maior nível educacional, teriam profissões melhor remuneradas, situação que preveniria o ciclo de pobreza intergeracional das famílias. No entanto, o governo e a sociedade esquecem que “para educar as crianças é preciso alimentá-las e liberá-las das necessidades de trabalhar para viver”, porém “alimentar e educar as crianças, [...] isto é, alimentar e educar todo o proletariado que está crescendo, significaria eliminar o proletariado e o pauperismo” (MARX, 1995, p. 8).

É preciso considerar que a Educação é um meio através do qual as ideias burguesas são distribuídas. Mais do que isto, é necessário que o trabalhador disponha de saúde para que sua força de trabalho possa ser empregada produtivamente pelo capital. Deste modo, as afirmações de Marx (1995, p. 6) tornam-se atuais, pois, o pauperismo chegou, “inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo”. O Estado, por meio da definição

³⁶ “[...] as condicionalidades são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, s/p) (grifos nossos). Em relação ao Bolsa Família, o Art. 3º da Lei nº 10.836/2004 determina que “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento” (BRASIL, 2004).

das condicionalidades, contribui para a formação e preparação de mão- de- obra para responder às necessidades de enriquecimento do capital.

Nesta perspectiva, a existência de condicionalidades a serem cumpridas, obrigatoriamente pelas famílias,

[...] como vimos, se aproxima mais da concepção de punição e fiscalização do que propriamente dos objetivos enunciados de inserção social. Chama-se atenção, então, para a necessidade de se proceder a uma diferenciação entre controle estrito da frequência escolar e da inserção nos serviços de saúde e acompanhamento social dos beneficiários. Este último requer estabelecimento de vínculo com as famílias e propostas de intervenção social mais amplas. [...] Outro aspecto a ser problematizado com relação às contrapartidas é que, mesmo supondo que o acompanhamento das condicionalidades ocorra em condições ideais, é igualmente válido indagar sobre o alcance e qualidade da educação pública vis à vis às exigências atuais do mercado de trabalho, tendo em vista promover a independência das famílias com relação ao benefício. Importa também investigar a capacidade dos serviços de saúde para absorver o aumento de demanda que possivelmente o programa provocará, assim como questionar a condição marginal que as ações ditas estruturais parecem representar no contexto de implementação do PBF (MONNERAT et al, 2007, p. 1461).

Na medida em que o acesso a um benefício – em tese criado para garantir o acesso da população a direitos sociais – é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedades pelas famílias, ficam ameaçadas as possibilidades de ampliação da cidadania, bem como de prover respostas às necessidades e demandas da população.

A adoção de critérios seletivos e a imposição de condicionalidades representam a modernização conservadora, conforme afirma Iamamoto (2008), posto que atualizam práticas tradicionais e conservadoras, relacionadas à meritocracia presente no processo histórico da Assistência Social. Além disso, ferem princípios da política pública de Assistência Social, pois não é possível garantir a universalização dos direitos sociais ou a igualdade de direitos com a existência de seletividade para o atendimento das demandas da população; assim como a necessidade de a família comprovar que se “enquadra” nos critérios estabelecidos, além de caracterizar-se como uma prática positivista, ou seja, um retorno ao positivismo, contraria o princípio que veda a comprovação vexatória da necessidade.

De fato, se fizermos uma análise mais acurada dos discursos, proposições e intenções dominantes referentes ao tema da satisfação de necessidades humanas básicas, veremos que com um *mínimo* de provisão social espera-se, quase sempre, que os beneficiários dessa provisão dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades. Em nenhum momento os defensores da provisão mínima admitem

cumprimentos mínimos de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes à *proteção* efetivamente prestada, pois isso configuraria uma atitude moralmente condenável. Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles será fatal, sob todos os aspectos. É que, diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois a sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, conseqüentemente, como um sinal de fraqueza pessoal que deverá ser condenada (PEREIRA, 2007, p. 34) (grifos da autora).

Os/as profissionais demonstram não ter clareza do modo como a segurança de renda se materializa, sendo que dos/as quatro assistentes sociais entrevistados/as, apenas dois deles/as informaram que o CREAS contribui para o afiançamento desta segurança. Essa dificuldade de clareza, ou, fragilidade de apropriação pode ser intensificada pelo fato da segurança de renda ser garantida diretamente por serviços e instituições que executam a PSB.

[...] o que a gente faz é tentar encaminhar eles para garantir, [...] a gente explica que a gente pode encaminhar para eles se inscreverem no BPC, no Bolsa Família, a gente esclarece os documentos que precisa e encaminha. [...] É o que temos no momento. A gente leva o pessoal no INSS quando as pessoas são analfabetas, então, a gente vai até o INSS, acompanha, orienta, até esses dias eu acompanhei duas famílias até o INSS, então, são essas coisas que a gente faz, mas não é o suficiente (AS2, 2012).

Na verdade, como a questão gritante é a baixa renda, a gente sempre se certifica se a família está no programa do Bolsa Família, se está recebendo, e também mesmo não sendo atendimento ou finalidade do CREAS, a gente procura que estas famílias que o CREAS atende participem dos grupos de geração de renda, [...] alguma oficina, algum curso de artesanato para inclusão produtiva, para que elas tenham uma renda, [...], para uma renda melhor da família. Minimamente tem algumas famílias que conseguem, tem algumas famílias que aprendem o tricô, o crochê, a confecção de artesanato, e que vem a aumentar a renda, [...] (AS1, 2012).

Visualiza-se que as estratégias utilizadas pelos CREAS para a garantia da segurança de renda em geral se referem ao encaminhamento das famílias para acesso ao BPC e BF. Além disso, um dos municípios, afirma que tem adotado como estratégia para a segurança de renda o encaminhamento das famílias para programas de geração de renda. No entanto, esses programas têm se caracterizado pelo estímulo a atividades tradicionais e domésticas, que reiteram a desigualdade de gênero, uma vez que reforçam a possibilidade de conciliação da atividade com o cuidado com a casa e filhos, situação que vem sendo reproduzida em todo o território nacional, como aponta a pesquisa realizada recentemente sobre o SUAS:

As ações desenvolvidas nos CRAS são centradas na busca de geração de renda, embora os cursos ofertados estejam relacionados à sub-ocupações de caráter doméstico (trabalhos manuais, artesanato, atividades culinárias, etc.). Atividades que a despeito da demanda local tem mostrado insuficiência na reprodução social das famílias devido à instabilidade como mecanismo de aquisição de renda (ARAÚJO et al, 2010, p. 128).

Além de todas estas questões, da dificuldade de acesso, da necessidade de existência e da comprovação da situação de miserabilidade para que o acesso a estes benefícios de renda seja minimamente garantido, e, das responsabilidades e condicionalidades assumidas pela família para permanência do benefício, importa ressaltar que o valor da renda disponibilizado, especialmente por meio do programa BF é irrisório, sendo possível caracterizá-lo como um repasse simbólico de renda, já que não consegue promover a satisfação das necessidades básicas para a reprodução social das famílias usuárias.

Mesmo não caracterizando-se como foco deste trabalho realizar uma discussão acerca do tema, é preciso destacar a fala do/a participante AS2, o/a qual identifica o analfabetismo como um limitador para o exercício da cidadania. Deste modo, concorda-se com o/a entrevistado/a, pois, o analfabetismo é, sem dúvida, uma expressão da questão social que restringe e dificulta o acesso dos sujeitos a seus direitos, limitando sua cidadania. A existência do analfabetismo em tempos de grandes desenvolvimentos e progressos tecnológicos evidencia as contradições e antagonismos próprios do sistema capitalista, que desencadeiam e intensificam o desenvolvimento desigual, que, de acordo com Barroco (2008) e Iamamoto (2008), pode ser entendido a partir da desigualdade existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

[...] a desigualdade entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista. Revela-se como a reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais, fazendo crescer a pobreza relativa à concentração e centralização do capital, alijando segmentos majoritários da sociedade do usufruto das conquistas do trabalho social. Desenvolvimento desigual em outra dimensão não menos fundamental: os tempos desiguais entre as mudanças ocorridas na produção material e as formas culturais, artísticas, jurídicas etc.; que expressam as alterações da vida material. A tensão entre o movimento da realidade e as representações sociais que o expressam estabelece descompassos entre o ser e o aparecer. Atualiza fetichismos e mistificações que acobertam as desigualdades e sua reprodução social (IAMAMOTO, 2008, p. 129).

Mesmo sendo imaginada como uma realidade de tempos passados, a taxa de analfabetismo no Brasil é bastante significativa, sendo que em 2012, representa 8,6% de toda a população brasileira. Além disso, a desigualdade territorial também é expressiva, pois, a taxa de

analfabetismo no Norte é de 10,2%; no Nordeste é de 16,9%, no Sudeste os analfabetos representam 4,8% da população, no Sul 4,9% e no Centro-Oeste 6,3% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Convém ressaltar que, além de toda esta desigualdade no acesso a bens e serviços decorrente do analfabetismo, a realidade vivenciada pelas usuárias dos CREAS é ainda mais cruel, posto que é intensificada pelas desigualdades de gênero e raça/etnia, uma vez que

a discriminação motivada por sexo e por pertencimento a um grupo de cor/raça encontra-se disseminada em diversos campos da vida social. Se o sistema educacional é o campo no qual são reproduzidos muitos dos estereótipos de gênero existentes em nossa sociedade, no caso da questão racial, ainda se constitui uma esfera marcada por fortíssimas desigualdades no acesso e na permanência dos indivíduos dos diferentes grupos populacionais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008, p. 4).

As desigualdades sociais agravadas por questões de gênero e raça/etnia precisam ser observadas no processo de conhecimento do real, no movimento realizado para leitura da realidade. Para isso, é importante considerar que as mulheres apresentam,

[...] em praticamente todos os indicadores educacionais, melhores condições do que o grupo masculino. A grande questão neste campo se configura, portanto, na reprodução dos papéis sociais atribuídos a homens e mulheres pelos livros didáticos, pelos professores, pelas práticas de ensino, de forma a impactar nas escolhas de meninos e meninas no campo profissional, dando origem a uma grande segmentação profissional por sexo. Além disto, cabe ressaltar que a vantagem vivenciada pelas mulheres no campo educacional não se traduz em maior ocupação no mercado de trabalho, em postos de trabalhos mais qualificados e em maiores salários. As diferenças raciais, contudo, são muito marcantes: os negros e negras estão menos presentes nas escolas, apresentam médias de anos de estudo inferiores e taxas de analfabetismo bastante superiores. As desigualdades se ampliam quanto maior o nível de ensino. No ensino fundamental, a taxa de escolarização líquida – que mede a proporção da população matriculada no nível de ensino adequado à sua idade – para a população branca era de 95,7 em 2006; entre os negros, era de 94,2. Já no ensino médio, essas taxas eram respectivamente, 58,4 e 37,4. Isto é, o acesso ao ensino médio ainda é bastante restrito em nosso país, mas significativamente mais limitado para a população negra, que, por se encontrar nos estratos de menor renda, é mais cedo pressionada a abandonar os estudos e ingressar no mercado de trabalho (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008, p. 5).

Além destas questões, considera-se imprescindível destacar que o/a profissional AS2 afirmou ter adotado o acompanhamento das mulheres usuárias na condição descrita acima às demais instituições como estratégia para a garantia de direitos das mesmas. Numa primeira

aproximação com esta afirmação, corre-se o risco de apontar a ação como tuteladora, reiterativa da dependência das usuárias, no entanto, é preciso avaliar as condições de acesso, para as pessoas que não sabem ler e escrever, nas instituições para as quais são encaminhadas, tendo em vista que o objetivo não é realizar o encaminhamento, mas sim, lutar pela garantia do acesso ao direito devido. Neste sentido, este acompanhamento pode ser caracterizado como uma estratégia encontrada num determinado momento, considerando a realidade local e as condições existentes naquele espaço para a garantia de acesso aos direitos sociais.

Outro modo previsto pela proteção social de Assistência Social para o acesso dos/as usuários/as a garantias materiais é a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, que se efetiva por meio da oferta de bens materiais ou em pecúnia, em caráter transitório, provido por meio de Benefícios Eventuais – BE³⁷. Esses benefícios se destinam a situações de calamidades e emergências, ou, de forte fragilidade pessoal e familiar. Assim como a segurança de renda, a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais também adota critérios e, por vezes, impõem condicionalidades para acesso aos benefícios (BRASIL, 2005a).

A segurança de sobrevivência a riscos também se constitui em uma garantia a ser alicerçada diretamente pela PSB. Deste modo, os/as profissionais participantes desta pesquisa apresentaram dificuldades em informar o modo como a referida segurança vem sendo materializada. Neste sentido, apenas um/a dos/as assistentes sociais entrevistados/as informou que realiza o encaminhamento para o CRAS, para acesso da família aos BE, sendo que, foi reforçado que sempre que o CREAS solicita, o CRAS disponibiliza os recursos relacionados aos benefícios eventuais com que trabalha, como pode ser visualizado na fala que segue:

[...] a usuária me traz umas coisas mais pontuais, aí eu faço uma visita mais detalhada, vejo, caminho, [...] faço encaminhamento para uma Cesta Básica Emergencial quando precisa. Então, se a família emergencialmente precisar de um reforço alimentar, devido à situação dela, vai se disponibilizar [...] (AS1, 2011).

Há algumas observações que se avalia como necessárias a serem realizadas em relação a fala acima: a realização de visita domiciliar *mais detalhada* para que o/a profissional possa *ver* a situação em que a família usuária vive, anterior ao encaminhamento para disponibilização do BE.

³⁷ Conforme a Resolução CNAS nº 212, Art. 2º, “o benefício eventual é uma modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006).

A categoria profissional do Serviço Social participa dos processos de reprodução dos valores legitimados pela burguesia, incorporando-os no processo de tomada de decisão acerca dos instrumentais técnico-operativos a serem utilizados, e, de definição das estratégias a serem adotadas para a intervenção nas diversas expressões da questão social. Esta interferência de valores e ideologia burgueses se confirma quando a própria categoria tem avaliado como necessária a realização de averiguação da situação em que a família se encontra – da realidade vivenciada – com a comprovação da necessidade, uma vez que “a ideologia burguesa forjou no Brasil o conceito de que ‘todo o trabalhador é um pretense vadio’” (SPOSATI, 2006, p. 10) (grifos da autora); ou seja, o/a assistente social, cumprindo com uma requisição do capital, realizará a visita domiciliar e atestará a carência, a necessidade, a precisão do benefício, para que então a família tenha acesso aos seus direitos básicos. Esta necessidade de averiguação da verdade, de investigação da veracidade das informações prestadas pelo/a usuário/a é produto dos valores socialmente instituídos por meio da ideologia burguesa, tendo em vista que as ideias dominantes são as ideias da classe dominante, já que a classe que detém o poder econômico, também detém o poder político,

ou seja, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo sua força espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, o que faz com que sejam a ela submetidas, ao mesmo tempo, as idéias daqueles que não possuem os meios de produção espiritual. As idéias dominantes são, pois, nada mais que expressão ideal das relações materiais dominantes, são essas as relações materiais dominantes compreendidas sob a forma de idéias [...] (MARX, ENGELS, 2004, p. 78).

Os valores, criados e defendidos pela classe proprietária são difundidos para o conjunto da sociedade, sendo que os próprios trabalhadores têm os assumido como valores legítimos. Os valores burgueses são legitimados de diversos modos, especialmente, a partir da distribuição das ideias dominantes por meio da Educação, da mídia, dos meios de comunicação em geral, os quais têm cumprido um papel expressivo como formadores de opinião. A classe dominante tem sua ideologia e projeto societário legitimado socialmente, em função de que possui as condições materiais necessárias à produção e à subsunção do proletariado. Além disso, há que se considerar a existência de todo o sistema de alienação, que, para Marx (1964, p. 158) é constituído pela “propriedade privada, espírito de aquisição, a separação do trabalho, capital e propriedade fundiária, troca e concorrência, valor e desvalorização do homem, monopólio e concorrência”

que subsume e domina o trabalhador, limitando ainda mais o desenvolvimento de sua humanidade.

É importante ressaltar que no atual sistema econômico, a pobreza e a miséria são consideradas culpa dos pobres, situações derivadas da má vontade do sujeito (MARX, 1995). As ideias da classe dominante legitimam a responsabilização dos trabalhadores por suas precárias condições de vida, caracterizando a pobreza e a miséria como culpa ou desgraça dos próprios sujeitos que a vivenciam, isentando a sociedade de classes de sua responsabilidade em relação à desigualdade social existente, acurada pelas questões de gênero e raça/etnia. Deste modo, o conjunto da sociedade “agrega a idéia de que o pauperismo é a miséria da qual os próprios trabalhadores são culpados, e ao qual portanto não se deve prevenir como uma desgraça, mas antes reprimir e punir como um delito” (MARX, 1995, p. 6).

No caso das usuárias do CREAS, elas são duplamente penalizadas, pois, além de vivenciar a pobreza, são culpabilizadas quando “falham” no cumprimento de “seu papel de mãe e cuidadora”, e, na “sua” função de proteção e cuidado dos demais membros do grupo familiar, sendo responsabilizadas quando os mesmos vivenciam situações de violência, desconsiderado o contexto socioeconômico e cultural em que estão inseridas.

A ideologia burguesa apresenta a pobreza e miséria como problemas locais, como defeitos de administração ou de assistência (MARX, 1995). Entretanto, tanto a pobreza como a miséria constituem-se em expressões da questão social, ou seja, são situações que emergem a partir da apropriação privada da riqueza socialmente produzida, inerente ao sistema capitalista, sendo que “a miséria parcial dos distritos [...] é uma questão geral e [...] representa um problema para o conjunto da sociedade” (MARX, 1995, p. 1).

Esta mesma ideologia exige o Estado de enfrentar e dar respostas à estas situações, conferindo um forte apelo à solidariedade cristã, pois, “procura o ‘remédio para os grandes males’ na ‘união dos corações cristãos’, negando-o ao ‘Estado e às autoridades’” (MARX, 1995, p. 3) (grifos do autor).

É possível visualizar, por meio dos registros de Marx (1995), que desde 1844 – reproduzindo-se ainda nos dias atuais – as explicações e justificativas que vem sendo dadas à população – pelas *autoridades*, pelos *representantes do povo* eleitos *democraticamente* – para a permanência dos altos níveis de desigualdades, que se acentuam cada vez mais, e cada vez mais intensamente, se referem a “problemas e falhas” de gestão, ou ao “descuido” com a política de

Educação, ou, ainda, à política de Assistência Social, divulgada como estímulo à miséria do pobre, inclusive pelo fato de que

o Estado jamais encontrará no ‘Estado e na organização da sociedade’ o fundamento dos males sociais [...]. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração. [...] o pauperismo é explicado como derivando da má vontade dos pobres [...] (MARX, 1995, p. 8) (grifos do autor).

A estrutura da sociedade fica isenta de sua responsabilidade na ampliação da pobreza, miséria e demais desigualdades já elencadas. A ideologia burguesa não permite que sequer seja levantada a questão, que a estrutura seja questionada, sendo utilizada, dentre tantas outras, a ameaça à liberdade individual como forma de aniquilar com qualquer questionamento realizado à atual ordem, inclusive a dupla moral sexual, a qual ainda relega à mulher a função principal de cuidadora, não dando o suporte necessário para que exerça essa função protetiva, conforme está assegurado no SUAS.

Há ainda que referir que os BE vêm sendo considerados como forma de reprodução e atualização do assistencialismo pelos/as profissionais que executam a política de Assistência Social, conforme resultados da pesquisa SUAS, uma realidade em movimento: “os benefícios eventuais são tidos por muitos como canal ainda utilizado para manter o vínculo com a forma tradicional de exercício da política [...]” (ARAÚJO et al, 2010, p. 104). No entanto, importa ressaltar que, conforme o Decreto nº 6.307/2007, os BE precisam ser norteados pelos seguintes princípios:

- I – integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;
- II – constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;
- III – proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas;
- IV – adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS;
- V – garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;
- VI – garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual;
- VII – afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;
- VIII – ampla divulgação dos critérios para a sua concessão; e
- IX – desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiário (BRASIL, 2007).

Os BE são reconhecidos como direito de cidadania, visando o atendimento das necessidades humanas básicas. Embora não se caracterize como uma estratégia de enfrentamento à pobreza, tem a possibilidade de garantir o acesso a bens e produtos necessários à manutenção e reprodução social das famílias usuárias, em geral, chefiadas por mulheres.

Sem dúvida que os benefícios eventuais carecem de maiores debates, especialmente pelo fato de que o tema ainda é pouco discutido, embora exista a orientação para que os municípios e estados regulamentem os BE que serão disponibilizados em seus âmbitos, considerando a realidade territorial local, são ainda poucos os que possuem estes benefícios já regulamentados oficialmente.

De fato, os benefícios eventuais não têm assumido relevância na trajetória dos debates acerca das ações socioassistenciais. Sua implementação nos estados e municípios é marcada pela provisoriedade, incompletude, ausência de planejamento, indefinição de recursos específicos, diversidade nas formas de atendimento e a presença persistente do assistencialismo e a sua utilização para fins eleitoreiros, o que pode ser reforçado pela própria terminologia adotada que remete à ideia de favor. O favor, [...] é elástico, podendo ser ampliado ou restringido a critério dos que o manuseiam. De fato, a mediação do acesso efetuada pelo dirigente político, dissociada da publicização dos critérios adotados para sua concessão, consolida a relação patrimonial de ajuda que se contrapõe ao direito e associa de forma personalista o dirigente à garantia do benefício desconfigurando o caráter público da política (ARAÚJO et al, 2010, p. 105).

A publicização dos critérios e formas de acesso a esses benefícios é fundamental, inclusive para que a população usuária tenha conhecimento de que o acesso aos BE é um direito de cidadania, garantido por meio da LOAS, regulamentado por Resoluções do CNAS, Decretos executivos e demais normativas. Essa publicização pode ser compreendida como uma estratégia para a coibição de práticas eleitoreiras e clientelistas. A divulgação ampla dos BE é de grande importância no que se refere ao enfrentamento de práticas tradicionais e conservadoras herdadas pela política de Assistência Social.

É importante lembrar que a segurança de sobrevivência será materializada por meio da existência dos BE e negar a provisão material a ser disponibilizada pela política de Assistência Social à classe trabalhadora é negar o direito de ter suprida algumas de suas necessidades, como a alimentação, que, inclusive passou a ser reconhecida como direito social por meio da Constituição Federal. Nesta perspectiva, é imprescindível ter clareza de que

o trabalho social, independente da transferência de bens materiais, pode ser portador da tutela/coerção ou autonomização/emancipação, dependendo das concepções teóricas e posturas ético-políticas dos profissionais que os conduzem. Vale salientar que as provisões emergenciais e eventuais e os benefícios e programas de transferência de renda integram as garantias do SUAS a direitos e acessos, tanto mais se forem articuladas entre si e às demais políticas públicas (YAZBEK et al, 2010, p. 171).

Mesmo que outros/as profissionais não tenham mencionado a forma através da qual é garantida a segurança à sobrevivência, é indicado pelo/a AS2 que o CREAS dispõe de alguns recursos para serem disponibilizados aos/as usuários/as, para que os mesmos tenham acesso aos processos seletivos de empresas, visando o acesso ao trabalho formal.

[...] A gente tem disponível fotos 3X4 para as pessoas participarem de processo seletivo nas empresas, essas coisas [...] (AS2, 2012).

Este recurso pode ser caracterizado como BE, já que é disponibilizado em caráter transitório, de modo eventual, a fim de que os/as usuários/as tenham a oportunidade de (ao menos) lutar – “competir”, na lógica capitalista – por um lugar no *mercado* de trabalho, buscando estratégias para que conquistem os meios necessários à sua sobrevivência e de sua família. Conforme mencionado, a regulamentação dos benefícios a ser ofertados em cada território poderá variar, considerando a realidade social, as demandas e as necessidades locais. Contudo,

a perspectiva que se pretende enfatizar é a de não separar dimensões do trabalho social que devem ser articuladas no processo de prestação de serviços socioassistenciais: a provisão de bens, recursos e benefícios é parte integrante e inerente ao trabalho social realizado no âmbito do SUAS, constituindo a base material a partir da qual se desenvolvem as ações socioeducativas com indivíduos, grupos, famílias, coletividades. Não se trata, assim, de destituir os benefícios materiais de uma direção social, mas de estabelecer conexões entre essas esferas do trabalho social – provisão de recursos e defesa de direitos – reconhecendo que ambas podem ser inclusivas e emancipatórias na medida em que expressem direção ético-política e forem compreendidas/orientadas pelas possibilidades que oferecem (YAZBEK, et al 2010, p. 168-169).

Ainda que existam o BPC, o BF e os BE enquanto estratégias para garantir as seguranças de renda e de sobrevivência, acredita-se que estes benefícios e programas sejam insuficientes para que as famílias usuárias do SUAS garantam a satisfação de suas necessidades básicas, sendo necessário expandir o debate, os benefícios e os programas, no intento de ampliar o acesso e os direitos sociais devidos à essas famílias.

O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse “coisa para pobre”. Outra constatação é o fato de que esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência (YAZBEK, 2012, p. 310) (grifos da autora).

Salienta-se ainda, que por famílias usuárias, tem sido compreendidas apenas as mulheres, conforme já apontado neste estudo. As mulheres são as responsáveis por receber e administrar os benefícios, bem como culpabilizadas, quando a família não consegue cumprir com as obrigações assumidas junto às condicionalidades impostas. Baseada em Silva et al, Yazbek (2012) afirma que esta sobrecarga da mulher é um aspecto que carece de problematizações, pois o direito inalienável de todo cidadão sobreviver com dignidade é posto sob a responsabilidade da mulher, que se vê obrigada a administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição dos recursos mínimos a sua subsistência e de sua família.

As mulheres-mães são intimadas a participar das atividades relacionadas aos benefícios e programas, tornando-se responsáveis pela comprovação dos critérios de acesso e do cumprimento das condicionalidades de permanência nos programas e dos benefícios.

Nesta perspectiva, reafirma-se a urgente problematização acerca dos critérios de acesso e dos valores dos recursos dos benefícios oferecidos, uma vez que estes não permitem a garantia das condições objetivas necessárias e suficientes para a reprodução social das famílias que encontram-se em situação de pobreza e miséria. Para a garantia das seguranças de renda e de sobrevivência a riscos, estão sendo adotadas e desenvolvidas

[...] políticas de caráter focalizado e fragmentadas centradas nos papéis tradicionais da mulher dentro do lar e da família. A grande maioria das políticas, programas e projetos dirigidos às mulheres no mundo inteiro, enfocam seus papéis de esposas e mães dentro da divisão sexual do trabalho e buscam enfrentar necessidades voltadas à esfera doméstica, mas que, na verdade pouco contribui para a conquista do empoderamento e autonomia das mulheres (CARLOTO, 2002, s/p),

sendo que estes programas e benefícios pouco ou nada contribuem para a redução das desigualdades sociais, e, dentre elas, as de gênero.

3.4.3 Segurança de Convivência Familiar, Comunitária e Social

A segurança de convívio familiar, comunitário e social também constitui um dos princípios da política de Assistência Social, conforme discutido no capítulo anterior. Para a garantia desta segurança, de acordo com a PNAS e NOB/SUAS, é necessária a oferta pública de uma rede de serviços continuados capazes de garantir oportunidades e ações profissionais para a construção, restauração e fortalecimento de vínculos e laços de pertencimento, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas e culturais. Esta segurança também prevê a realização de ações e atividades que estimulem o desenvolvimento de vínculos sociais e a construção de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade (BRASIL, 2005a).

Além da oferta de uma rede pública de serviços e do desenvolvimento de atividades que estimulem o fortalecimento de vínculos familiares e sociais, e, a elaboração de projetos coletivos, esta segurança indica a primazia da permanência do/a usuário/a no convívio familiar e comunitário em detrimento da institucionalização. Neste sentido, os direitos dos sujeitos precisam ser garantidos no território onde vivem, o qual deve contar com os recursos necessários para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco, na perspectiva preventiva. Esta segurança é materializada diretamente pela proteção básica e pela proteção especial. Neste sentido, além de apoiar as ações desenvolvidas pela PSB na promoção do convívio familiar e comunitário, a PSE precisa adotar estratégias para o fortalecimento destes vínculos relacionais e de pertencimento em todas as atividades por ela realizada, seja no âmbito da abordagem individual ou coletiva.

Em relação à forma como esta segurança vem sendo garantida pelos CREAS pesquisados, os/as assistentes sociais informam que têm trabalhado com os/as usuários/as de modo a estimulá-los/as a participar das atividades realizadas pela rede, para o fortalecimento dos vínculos comunitários e sociais. Isso é feito por meio de reflexões acerca da importância e do papel da família através da socialização de experiências, para fortalecimento dos vínculos familiares:

Nós reforçamos a importância da família participar nos serviços e atividades desenvolvidas pela rede, nas atividades da comunidade, nas reuniões e Assembleias das Associações Comunitárias e de Bairro, sempre informamos sobre as reuniões do Conselho de Assistência, e assim acreditamos que contribuimos para o fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários. Sempre destacamos que a Assistência Social é uma política que pretende realizar o enfrentamento das demandas e necessidades coletivas. E o fortalecimento dos vínculos familiares, discutindo e refletindo com os usuários sobre o papel da família, sobre a questão do cuidado e ajuda mútua dos membros. Sempre convidamos todos os membros para as reuniões e grupos, estimulamos o diálogo,

discutimos sobre as diferentes configurações familiares, são estas as estratégias que temos utilizado. Tentamos vincular todos os membros nos atendimentos, seja individual ou coletivo, mas, em geral são apenas as mulheres e mães que vem (AS4, 2012).

Sempre versando da importância da família, do papel da família, da importância da participação nos serviços, em atividades, em oficinas, em ações que são oferecidas tanto pelo CREAS como pelo CRAS, em todas as situações, isso é sempre deixado bem claro (AS2, 2012).

[...] o grupo, na verdade muitas vezes é a primeira forma de socialização que essas famílias tem, as vezes elas vem tão fragilizadas tão precarizadas, que elas vivem naquele mundinho naquele cotidiano delas que a partir do momento que elas passam a interagir com outras famílias outras situações, ou uma situação semelhante, elas consideravelmente melhoram a sua realidade! Tem impacto bem positivo, com certeza! (AS1, 2011).

A fala do/a profissional AS4 ratifica as discussões realizadas no item anterior, acerca da responsabilização das mulheres em relação ao cuidado com os demais membros, haja vista que apenas elas estão participando das atividades desenvolvidas e oferecidas pelo CREAS. Embora os/as profissionais estimulem a reflexão sobre o cuidado e ajuda mútua entre os integrantes da família, “são apenas as mulheres e mães” que se fazem presente nos atendimentos. Assim, a possibilidade de rompimento com a relação existente entre o cuidado familiar e a questão de gênero torna-se reduzida, sendo legitimados os papéis destinados aos homens e as mulheres, a partir da ideologia e expectativa burguesa de família.

Visualiza-se que a lógica da matricialidade sociofamiliar está presente formalmente no texto da PNAS, da NOB/SUAS, da tipificação dos serviços e demais documentos que regulamentam e orientam a materialização do SUAS, bem como se manifesta no discurso dos/as profissionais, entretanto, ainda encontra inúmeros obstáculos para que se efetive na prática.

Com o SUAS, assim como com as demais políticas públicas e, em especial as sociais, ocorrem como na tragédia criada por Shakespeare no início do século XVII, onde, o cavalheiro Rodrigo afirma para Iago, oficial desleal, infiel e enganador de Otelo: “sei que tuas palavras carecem de qualquer afinidade com tuas ações” (SHAKESPEARE, 2012, p. 134). Ou seja, observa-se uma distância expressiva entre o que está proposto formalmente e o que vem sendo concretizado em termos dos princípios, seguranças e garantias do SUAS.

Esta carência apontada entre a afinidade das ações com o discurso referente aos princípios, diretrizes, seguranças e garantias do SUAS não caracteriza-se como uma responsabilidade dos/as trabalhadores/as do SUAS, haja vista a existência de inúmeros desafios para a execução de políticas públicas garantidoras de direitos em tempos em que o ideário

neoliberal tem legitimidade, como discutido no capítulo terceiro deste estudo. Neste sentido, embora seja de fundamental importância que os/as trabalhadores/as reflitam, debatam, problematizem e questionem as dimensões propostas pelo SUAS, os/as mesmos/as não podem ser culpabilizados/as pela lacuna existente entre o Brasil legal e o Brasil real. É importante ter clareza dos limites inerentes à estrutura capitalista, e do poder – econômico e político – do qual dispõe a classe dominante e do qual se utiliza para ter seus interesses defendidos pelo Estado e difundidos para o conjunto da sociedade, conforme discutido desde o início nessa dissertação.

Do mesmo modo, é possível visualizar novamente por meio da fala do/a profissional AS1, a existência e permanência de forte influência da ideologia burguesa nas avaliações realizadas pelos/as profissionais assistentes sociais, tendo em vista que a categoria não está isenta de reproduzir os valores e relações da sociedade capitalista. Há a desvalorização e desqualificação das usuárias, da realidade cotidiana, das experiências vivenciadas por elas e, além disso, as usuárias são vistas de modo isolado, como se possuíssem ou vivessem em um *mundo* à parte. É preciso reforçar que a classe trabalhadora constitui a sociedade capitalista, assim como a classe dominante. Ambas são constituintes e constituídas pela organização social deste sistema. São produtoras e produtos, se relacionando dialeticamente entre si e com o Estado.

Ainda, um/a dos/as assistentes sociais mencionou que tem atuado como harmonizador/a das relações familiares, na pacificação dos conflitos existentes, reproduzindo uma visão idealista da família:

A convivência familiar e comunitária a gente discute com certeza isso, aborda os conflitos, procura [...] fazer o papel do assistente social, conhecer a história, falar da importância da família, que a gente briga, mas, tento explicar para eles tentar ter uma boa relação familiar porque é quem vai ajudar quando precisar (AS3, 2012).

Observando a fala do/a profissional AS3, é possível visualizar a reiteração do modelo ideal de família, o modelo de família criado e defendido pela burguesia, que difere, substancialmente, da família real, que vem se organizando conforme as condições reais e objetivas que dispõe para sua manutenção e reprodução. Visualiza-se que a convivência familiar é discutida na perspectiva da resolução de conflitos, sendo reforçado o papel eminentemente protetivo da família, já que esta será quem “vai ajudar quando precisar”.

Há uma valorização da família como lócus privilegiado de superação das seqüelas da questão social por um estado que pouco tem priorizado os gastos com o social e, pouco tem implementado em termos de política social e estratégias de superação das desigualdades sociais. Há um reforço as idéias próprias do senso comum nas quais a culpada é sempre a família. É, portanto, necessário investir na família. Nada mais simplista e funcionalista. Nada mais adequado a um Estado, no caso brasileiro, que ignorando a proposta de Seguridade Social conquistada na Constituição de 1988 tem por marca a refilantropização das políticas sociais e a privatização da assistência social (CARLOTO, 2002, s/p).

Além disso, observa-se o equívoco na identificação da harmonização e pacificação dos conflitos como uma das atribuições e competências do/a assistente social, reatualizando o tradicionalismo na atuação da categoria, tendo em vista que se refere a uma atuação/intervenção profissional pautada no ajustamento da família, na “[...] ajuda psicossocial fundada na valorização do diálogo e do relacionamento; com isso, reatualiza a forma mais tradicional de atuação profissional: a perspectiva psicologizante da origem da profissão” (BARROCO, 2008, p. 138).

Embora possa parecer desnecessário, as discussões e reflexões acerca da família carecem de maior aprofundamento, porque, ainda, estão presentes tendências tradicionais e moralizantes no trato com as famílias as quais vem sendo reproduzidas por profissionais das diversas áreas do conhecimento que atuam nas diferentes políticas públicas. Mesmo que as distintas configurações familiares sejam compreendidas, o entendimento do papel a ser desempenhado pelos diferentes membros ainda permanece reiterando o estereótipo burguês em que a mulher-mãe é responsável pelos cuidados com a casa e filhos e o homem-pai precisa desempenhar a função de provedor. Esta postura em relação à família é também repetida pelo Serviço Social, como se pode observar na fala do/a profissional AS3. Neste sentido, acredita-se que

[...] as metodologias de atendimento às famílias precisam ser revistas. Apesar dos avanços teóricos na compreensão desta temática, o padrão burguês de funcionamento familiar continua a pautar a forma de compreender a tarefa de atender as famílias. Há um forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar as famílias que deve ser eliminado do trabalho do SUAS (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 56).

Além disso, as habilidades e competências profissionais do/a assistente social também precisam ser conhecidas e debatidas de modo mais amplo e profundo pela categoria como um todo, a fim de que as práticas na perspectiva tradicional sejam superadas, para que este/a

profissional possa também contribuir com a superação do conservadorismo em relação à expectativa quanto aos papéis das famílias na política de Assistência Social, a fim de efetivar a matricialidade sociofamiliar, a segurança de convívio familiar, comunitário e social, e, especialmente, os direitos devidos às usuárias.

3.4.4 Segurança de Desenvolvimento da Autonomia

Quanto à segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, a PNAS e NOB definem que a efetivação desta garantia

exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes (BRASIL, 2005a, p. 91-92).

Esta segurança apresenta categorias que se coadunam com o projeto ético-político hegemônico do Serviço Social, a iniciar pelo eixo central desta segurança, a autonomia, que, para ser garantida, necessita da consolidação e ampliação da democracia, da cidadania, da liberdade, do fortalecimento de vínculos da classe trabalhadora, para a elaboração de estratégias de resistência, visando o enfrentamento dos processos de alienação³⁸, opressão³⁹, dominação e exploração vivenciados cotidianamente.

A categoria autonomia é compreendida como

³⁸ “A alienação (ou ‘alheamento’) significa, para Marx, que o homem não se vivencia como agente ativo de seu contrôlo sobre o mundo (a natureza, os outros, e êle mesmo) permanece alheio ou estranho a êle. Êles ficam acima e contra êle como objetos, malgrado possam ser objetos por êle mesmo criados. Alienar-se é, em última análise, vivenciar o mundo e a si mesmo passivamente, receptivamente, como o sujeito separado do objeto” (FROMM, 1970, p. 50) (grifos do autor). “Para Marx, o processo de alienação manifesta-se no trabalho e na divisão do trabalho” (FROMM, 1970, p. 53). Conforme Barroco (2008), na sociedade capitalista, em decorrência da apropriação privada dos meios de produção, o trabalho perde o caráter de atividade livre e criativa, se realizando de modo a negar as suas potencialidades emancipadoras; faz com que os indivíduos que o realizam, não se reconheçam enquanto sujeitos do processo; o trabalhador é alienado da totalidade do processo de trabalho, ou seja, da atividade do trabalho (que lhe confere identidade humana), do objeto que ele mesmo criou, da relação consigo mesmo e com os outros.

³⁹ “A verdade é que a ordem burguesa, no seu patamar de desenvolvimento contemporâneo, continua apresentando a necessária contradição que é uma de suas marcas mais peculiares: no seu processo, objetivam-se compulsoriamente possibilidades de libertação e realização dos homens e realidades regressivas, mutilantes e opressoras; o diferencial efetivo entre possibilidades e realidades manifesta o cariz da barbárie que lhe é própria” (NETTO, 1993, p. 42).

[...] a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões. Isso se opõe à noção de auto-suficiência do indivíduo perante as instituições coletivas, [...]. Falamos de uma autonomia que não descambe para o individualismo e o subjetivismo, e, portanto, se apoie em precondições sociais que deverão estar presentes em todas as culturas (PEREIRA, 2007, p. 70).

A democracia pode ser definida “como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 1997, p. 145).

Destaca-se que a cidadania consiste na

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. Sublinho a expressão **historicamente** porque me parece fundamental ressaltar o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem ser pensados como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (COUTINHO, 1997, p. 146) (grifos do autor).

Assim como a autonomia, a liberdade é “entendida como capacidade humana e valor, o que, para Marx, significa a participação dos indivíduos sociais na riqueza humano-genérica construída historicamente” (BARROCO, 2008, p. 65). Na lógica e perspectiva dos direitos sociais, a liberdade se vincula de forma direta à igualdade, que tem a importante função de garantir a todos e todas o acesso às mínimas condições materiais de vida. “Isso porque, para os defensores dos direitos sociais, a ideia de liberdade, sem a presença da garantia de direitos ao trabalho, à renda, à moradia, à saúde, não se realiza” (COUTO, 2008, p. 51).

A liberdade não é agir sem qualquer constrangimento exterior, mas sim agir com conhecimento de causa para ser capaz de atingir os objetivos esperados em cada momento histórico. Entretanto, na sociedade burguesa a liberdade não pode ter outro significado senão a liberdade do capital, que submete a humanidade às alienações capitalistas, destruindo as possibilidades do livre e pleno desenvolvimento humano. Neste sentido, para a humanização das relações sociais é indispensável a crítica das alienações que geram a ilusão de que o sistema capitalista é eterno, para o rompimento com a submissão ao capital, que é desumano em sua

essência. Para o desenvolvimento da autonomia e da liberdade, é necessário a superação das alienações⁴⁰ capitalistas, colocando as necessidades humanas e sociais como essência das relações sociais (LESSA, TONET, 2008).

Para a autonomia se concretizar é necessário que ao sujeito sejam garantidas as condições necessárias, para que este possa decidir sobre sua própria vida e ter suas decisões respeitadas pelos demais.

Ninguém é autônomo primeiro para depois decidir. A autonomia vai se construindo na experiência de várias, inúmeras decisões que vão sendo tomadas. [...]. Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém. Por outro lado, ninguém amadurece de repente, aos vinte e cinco anos. A gente vai amadurecendo todo dia, ou não. A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre com data marcada (FREIRE, 2011, p. 105).

Deste modo, com a ciência de que na sociedade burguesa a expansão do ser autônomo e livre encontra limites, que são inerentes a esta ordem social, é importante ter em conta que “uma forma de opressão e de luta de classes mais ampla, [...] mais franca, facilitará enormemente ao proletariado a sua luta pela abolição das classes em geral” (LENIN, 2010, p. 98).

Além disso, tendo consciência dos limites da liberdade e autonomia na sociedade burguesa, “mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais e políticas, culturais e ideológicas em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam” (FREIRE, 2011, p. 53).

Em relação à segurança de autonomia, observa-se que os/as profissionais ainda encontram dificuldades em relação à elaboração de respostas acerca das estratégias adotadas para garantia da mesma junto aos serviços ofertados pelo CREAS. Estas dificuldades podem estar relacionadas a compreensão da categoria autonomia, tendo em vista que o processo de formação e o projeto profissional hegemônico do Serviço Social subsidiam uma concepção de autonomia que

⁴⁰ “Não há realidade histórica [...] que não seja humana. Não há história que não seja humana. Não há história *sem* homens, como não há uma história para os homens, mas uma história de homens que, feita por eles, também os faz, como disse Marx. E é precisamente, quando – às grandes maiorias – que se proíbe o direito de participarem como sujeitos da história, que elas se encontram dominadas e alienadas” (FREIRE, 1987, p. 127) (grifos do autor). “A alienação conduz à perversão de todos os valores. Fazendo da economia e de seus valores – ‘lucro, trabalho, poupança e sobriedade’ – a meta suprema da vida, o homem deixa de desenvolver os valores verazmente morais, ‘as riquezas de uma boa consciência, de virtude, etc., mas como poderei ser virtuoso se não estiver vivo, e como poderei ter uma boa consciência se não tomar conhecimento de nada?’” (FROMM, 1970, p. 58) (grifos do autor).

ultrapassa os limites da atual ordem. A autonomia que o Serviço Social defende é compreendida enquanto processo, é construída, é movimento, não está dada, assim como não se desenvolve automaticamente, de um momento para o outro. Neste sentido, é preciso lembrar que “ninguém é sujeito da autonomia de ninguém” (FREIRE, 2011, p. 105).

Apenas 50% dos/as assistentes sociais entrevistados/as afirmam que as ações desenvolvidas nos CREAS contribuem para a efetivação desta segurança:

Autonomia sim, com certeza! A gente trabalha com as famílias e tenta fazer com que eles tomem a decisão, tem que fazer com que o sujeito perceba a necessidade e importância daquilo, porque o que é imposto não é seguido, a gente sabe que não adianta [...] (AS3, 2012).

Com certeza! Eu acho assim, que elas já não... jamais serão as mesmas depois que elas participam do grupo, [...] a gente já vê uma mudança nas usuárias, elas já tem uma preocupação mais assim... no conceito de higiene delas, porque elas tem que estar se arrumando, saindo de casa [...] (AS1, 2011).

Muito embora os/as profissionais afirmem a concretização de práticas que estimulem o desenvolvimento da autonomia, é possível observar contradições em suas falas. A autonomia é vinculada ao compromisso de as usuárias participarem dos atendimentos e atividades propostas, onde as mesmas “precisam” visualizar a importância do que está sendo ofertado pelo CREAS para que não “abandonem” o serviço. O/a profissional afirma ter ciência de que a decisão da usuária em participar ou não dos serviços precisa ser respeitada, de que sua participação não pode ser imposta, contudo, sente-se compelido/a a realizar um trabalho de convencimento do/a usuário/a em relação à importância em aderir aos atendimentos ou atividades propostas pela equipe.

Além disso, a autonomia que vem sendo desenvolvida através dos serviços de PSE pesquisados também tem perpetuado estereótipos de gênero, o que pode ser visualizado por meio da narrativa do participante AS1, que vincula a autonomia a questões relacionadas ao autocuidado feminino (higiene, arrumar-se, sair de casa). Observa-se, neste sentido, a reiteração de valores desenvolvidos e defendidos pela sociedade burguesa junto aos serviços públicos, o que se explica pela opressão, exploração e alienação a que os trabalhadores deste setor são submetidos em sua condição de trabalhadores assalariados, pois, como Marx e Engels (2001, p. 57) afirmavam: “as idéias dominantes de uma época sempre foram as idéias da classe dominante”.

As desigualdades de gênero também são reproduzidas nos espaços onde são executadas as políticas públicas, reforçando a identidade feminina do autocuidado. Além disso, é possível identificar a responsabilização das mulheres pela participação nas atividades, na condição de representantes das famílias junto aos serviços executados. “As desigualdades criadas entre gêneros são reproduzidas pelas políticas sociais adotadas na América Latina, em conexão com as condições oferecidas pelo mercado de trabalho e com a estrutura familiar predominante” (CAMPOS, TEIXEIRA, 2010, p. 26).

De acordo com Campos e Teixeira (2010), nos países da América Latina há uma grande parte da população que está desprotegida pelo Estado e sem acesso ao mercado. As autoras afirmam que nesta situação, o trabalho feminino não remunerado e em período integral tem realizado uma contribuição relevante para a proteção social dos sujeitos e para a reprodução social da vida, de tal modo que as famílias vêm sendo fortemente responsabilizadas pela proteção social de seus membros. Isso implica na definição de um modelo de família marcado pela desigualdade de gênero. Esta responsabilização das famílias é sustentada por concepções acerca da execução de papéis definidos cultural e socialmente para seus membros. Neste sentido, as expectativas quanto às funções a serem desempenhadas pelas mulheres são fortemente influenciadas pelas condições adversas e desiguais do sistema econômico e da proteção social a ser garantida pelo Estado, reforçando as desigualdades no interior do grupo familiar.

Há falas muito contraditórias – que se dividem entre a culpabilização dos/as usuários/as pelo não desenvolvimento da autonomia – em que os/as profissionais mencionam a falta de desejo dos/as usuários/as em alcançar sua autonomia, com uma postura de moralização da questão social, mesclando, em seu discurso, os limites da sociedade dividida em classes antagônicas para garantia da segurança de autonomia aos/as usuários/as da PSE de média complexidade, como é possível visualizar através do trecho de entrevista que segue:

De autonomia também, com exceção daqueles casos onde o desejo do sujeito não é a autonomia, porque a intervenção do profissional, a intervenção da equipe vai até o desejo do sujeito, nós podemos até criar mecanismos e estratégias, dar uma cutucada neste desejo, de fazer ou que ele se construa ou que ele se reacenda, muitas vezes ele está adormecido, mas tem aquele usuário que não deseja isso, cujas fragilidades elas foram tantas e isso ficou tão arraigada na história de vida do sujeito, e aí muitas vezes subjetivamente que este usuário não consegue criar uma autonomia, [...] por mais que a equipe coloque seus esforços, a família as vezes contribui, mas tem aquele usuário que muitas vezes não consegue mas nós sempre trabalhamos nesta perspectiva, justamente também de poder explicar, que bom, o CREAS vai intervir até um certo ponto, depois eles tem que buscar, bom se a Secretaria de Habitação vai propiciar a construção de

moradia, depois eles é que tem que buscar mantê-la limpa conservar, cuidar do que é deles, que nós não vamos estar lá o tempo todo pra fazer as coisas que eles precisam isso também é trabalhado (AS2, 2012).

Conforme Iamamoto (2008), os/as profissionais correm o risco de ser envolvidos/as em uma armadilha ideológica típica da ótica liberal, na qual a questão social passa por um processo de criminalização, donde, a tendência a naturalizá-la, atribuindo unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade pelas dificuldades vividas, implicando na análise dos ‘problemas sociais’ como problemas individuais, fragmentando a dimensão coletiva e o recorte de classe da questão social, isentando, conseqüentemente, a sociedade de classes de sua responsabilidade na produção e reprodução das desigualdades sociais.

Observa-se que os/as profissionais compreendem os limites da sociedade burguesa para o desenvolvimento da autonomia, no entanto incorporam parte da ideologia burguesa em seu discurso. Identificam que no atual sistema capitalista as desigualdades sociais são tão profundas que representam limites à plena expansão dos indivíduos sociais, limites estes que se originam na estrutura da sociedade e são legitimados pela superestrutura, a partir das relações de poder, da cultura patrimonialista, do clientelismo, da meritocracia e cujos interesses partidários são defendidos por meio de propostas que visam fins eleitoreiros e não a defesa de direitos sociais, como é possível observar em alguns trechos da fala de um/a dos/as assistentes sociais entrevistados/as:

[...] a grande maioria [dos/as usuários/as do CREAS] não trabalha fora [...]. Não ter alimento o suficiente, não ter uma Educação, não ter uma moradia, isso também são formas de violência que o indivíduo está passando, daí já é mais estrutural [...]. Claro que o que mais fere estes eixos é a questão político-partidária, isso eu vejo que é o que mais interfere [...]. Tem essas relações de poder assim, manda quem pode, obedece quem precisa. Então eu acho assim, que fica muito arraigada a questão político-partidária, porque eu te dei um emprego e tu vai ser o meu instrumento pra executar o trabalho que eu quero! [...] Como é uma Prefeitura, ela é muito impregnada da questão política, política partidária, então, muitas vezes os profissionais não tem nenhuma autonomia. Muitas vezes o profissional, na grande maioria dos profissionais aqui, eles são CCs, contratados, então eles não tem autonomia nenhuma! [...] (AS1, 2011).

A fala do/a profissional AS1 indaga acerca da (in)existência de condições para que os serviços e, especialmente, os/as profissionais contribuam no desenvolvimento da autonomia dos/as usuários/as, sem que tenham garantido, além de condições dignas de trabalho, a autonomia necessária ao exercício profissional. Além disso, denuncia as relações de poder às quais os/as

assistentes sociais, enquanto integrantes da classe trabalhadora, precisam se submeter para ter a reprodução material de sua vida minimamente garantida. Dessa forma, os/as profissionais que executam as políticas sociais, assim como os/as usuários/as destas políticas estão submetidos/as a diversas situações degradantes, impostas pela estrutura econômica e legitimadas pela superestrutura, pela ideologia dominante, como algo natural, banalizando os processos de exploração e opressão aos quais são expostos estes sujeitos.

O/a profissional AS1 também aponta a violência estrutural à que os/as usuários/as da política de Assistência Social são submetidos, cotidianamente; e, denuncia a violência institucional a que usuários/as e profissionais desta política vivenciam. Ambas apresentam-se como grandes limites para a conquista e ampliação da autonomia de ambos os sujeitos – usuários/as e profissionais.

A violência estrutural pode ser caracterizada por meio da desigualdade social, das contradições existentes nas relações estabelecidas socialmente, em especial nas relações de produção. De acordo com Minayo (2004), este tipo de violência tende a ser naturalizado pela sociedade, se expressando através da pobreza, da discriminação, da falta de acesso a bens e serviços, dentre outras formas de precarização da vida.

A violência institucional se revela na aplicação ou omissão na gestão e execução de políticas públicas, nas instituições onde são reproduzidas as relações de poder, autoridade e domínio. Esta violência é reproduzida nas instituições públicas e privadas, sendo uma agressão política, em nível macro (MINAYO, 2004). Se materializa cotidianamente na vida dos sujeitos que constituem a classe trabalhadora e, que de algum modo, são submetidos a qualquer tipo de preconceito ou discriminação no acesso aos seus direitos, especialmente no acesso das diferentes políticas sociais, reproduzindo-se quando essas são executadas através da perspectiva meritocrática e patrimonialista na tentativa de subjugar o direito ao favor.

A falta de autonomia econômica também é identificada como um dos principais limites ao desenvolvimento da autonomia dos/as usuários/as, o que causa um sentimento de frustração nos/as assistentes sociais:

[...] e a gente se sente impotente, porque não é aquele apoio social, aquela parte de acolhida, de atendimento psicossocial que resolva o problema deles, é além disso, é a questão mais econômica! (AS1, 2011).

[...] é bem difícil dizer isso, porque é triste falar em termos... como profissional de quem tem usuários que não conseguem exercer a sua autonomia [...] (AS2, 2012).

Entretanto, mesmo com todas estas contradições na fala dos/as profissionais e com o desenvolvimento do sentimento de frustração e impotência, as usuárias afirmam que os/as profissionais que compõem a equipe técnica do CREAS vem garantindo a segurança de autonomia, que ocorre por meio do respeito às decisões das usuárias, situação que pode ser visualizada por meio da seguinte fala:

Elas foram extremamente, eu acho assim, que nesse ponto eu posso provar do cuidado, e de que a decisão da gente teve realmente mais peso do que a estrutura do serviço, [...] o que a gente pediu [...] fomos totalmente aceito, fomos acolhidos (U1, 2011).

A garantia de todos esses direitos constitui um desafio significativo que as categorias e segmentos que defendem a implementação do SUAS assumem, pois na sociabilidade burguesa, os interesses dominantes se contrapõem à defesa destes valores, muito embora eles tenham sido incorporados ao texto da PNAS e NOB e, especialmente, defendidos e assumidos pelo projeto profissional dos/as assistentes sociais.

4 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DO SUAS

*Sou [...] a favor da luta constante contra qualquer forma de discriminação,
contra a dominação econômica dos indivíduos ou das classes sociais.
Sou [...] contra a ordem capitalista vigente que inventou a aberração: a miséria na fartura.
Sou [...] a favor da esperança que me anima apesar de tudo.
Sou [...] contra o desengano que me consome e imobiliza.
Sou [...] a favor da boniteza de minha própria prática, boniteza que dela some [...]
se não luto pelas condições materiais necessárias sem as quais meu corpo,
descuidado, corre o risco de se amofinar e de já não ser o testemunho que
deve ser de lutador pertinaz, que cansa mas não desiste*
(FREIRE, 2011, p. 100-101)

4.1 A proteção social especial – PSE no contexto do SUAS

Embora não se caracterize como novidade, considera-se importante lembrar que, tendo o SUAS a proposta de construir o redesenho institucional da política de Assistência Social, a partir de sua implantação, a Assistência Social passa a ser organizada de acordo com o nível de gravidade e complexidade das situações – expressões da questão social – vivenciadas pela população usuária. Assim, a proteção social da Assistência Social se divide em Básica e Especial, esta última, subdividida em Média e Alta Complexidade.

Está definido que a Assistência Social será responsável pela oferta de serviços e ações que apresentem capacidade para enfrentar e prevenir as instabilidades sociais e naturais inerentes ao atual sistema social e econômico, vivenciadas pelos diferentes sujeitos. Porém, esta definição mostra-se bastante genérica, em especial pelo fato de que, na atual sociedade, as instabilidades vivenciadas pelos sujeitos são das mais distintas ordens e requerem, a articulação das diversas políticas públicas – sociais e econômicas – para seu enfrentamento e efetiva superação.

Esta definição genérica pode estimular a transferência de responsabilidades de outras políticas públicas para a Assistência Social, reatualizando a equivocada identificação da mesma como uma política complementar que possui como finalidade a cobertura de fragilidades das demais políticas sociais. Alguns exemplos podem ser citados: em muitas ocasiões têm sido requisitado à política de Assistência Social que desenvolva serviços e benefícios para a garantia da segurança alimentar e nutricional; para o acesso ao mercado de trabalho; à moradia digna; à recursos necessários para o tratamento de situações de saúde – medicamentos, órteses, próteses, locomoções, etc. –; à material escolar, dentre outros.

A transferência de responsabilidades entre as políticas sociais não se dá apenas pela definição ampla da proteção social da Assistência Social, provém, também, do processo histórico de formação da Assistência Social que historicamente foi tratada como política complementar. Porém, acredita-se que a responsabilidade por prover um conjunto de ações para a redução e prevenção dos impactos das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida constitui objetivo bastante pretensioso para este Sistema Único, mesmo com a proposta de subdividir estas ações em diferentes níveis de proteção social a ser afiançada.

Além disso, a distinção existente entre as proteções sociais básica⁴¹ e especial ainda carece de problematizações. Os documentos que implantam e regulam o SUAS (PNAS e NOB/SUAS) definem que a PSB tem como objetivo a prevenção de riscos sociais, ao passo que a PSE tem o objetivo de prover atenção às famílias e sujeitos que estejam vivenciando estes riscos sociais, no intuito de minimizá-los.

A proteção especial caracteriza-se pela finalidade de organização da oferta de

serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos (BRASIL, 2011, p. 17).

Avalia-se como necessária a problematização do conceito de violação de direitos existente nos documentos que normatizam a política de Assistência Social, pois este conceito vem sendo trabalhado de forma reducionista, já que define como objetivo da PSE a promoção da

potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras (BRASIL, 2011, p. 18).

A definição existente nestes documentos acerca de violação de direitos está relacionada somente às situações de violência interpessoal, deixando de fora as inúmeras expressões da violência estrutural, as quais carecem de enfrentamento pelos diferentes níveis de proteção social.

⁴¹ “A Proteção Social Básica oferta um conjunto de serviços, programas e projetos e benefícios da Assistência Social que visa prevenir situações de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais, por violação de direitos, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2011, p. 17).

Nesta perspectiva, questiona-se a proposta apresentada para a PSB, que, atualmente, destina-se aos sujeitos que estão em situação de vulnerabilidades sociais “decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social” (BRASIL, 2005, p. 20), onde, identifica-se a banalização e naturalização da violência estrutural, que se concretiza cotidianamente na vida da maioria da população brasileira.

Importa salientar que a pobreza, o precário ou nulo acesso aos serviços públicos, a ausência de renda, caracterizam-se como formas de violação de direitos. Ou seja, não é necessário se materializar a violência praticada por um sujeito contra o outro, para que os/as usuários/as vivenciem situações de violação de direitos. Ambos os níveis de proteção social da Assistência Social atuam com diferentes situações de violação de direitos. A proteção básica, opera de modo a enfrentar a pobreza, a ausência de renda, o precário acesso aos serviços públicos – que são violações de direitos – e também atua na prevenção das distintas formas de violência física, psicológica, sexual, negligência, abandono, entre outras. A PSE enfrenta situações de violação de direitos, porém, tem como tônica o enfrentamento das situações de violência, a fim de reduzir seus impactos na vida dos sujeitos, buscando a superação destas situações.

É possível identificar que a proteção básica já possui um acúmulo de produções teóricas, enquanto a proteção especial ainda necessita de maior debate e aprofundamentos. Já existem pesquisas científicas em relação à PSB, onde podem ser identificadas avaliações e reflexões acerca do conteúdo e dos fundamentos da PNAS, do processo de gestão, implantação e implementação da PSB, especialmente, a pesquisa realizada por Couto et al (2010).

Não foram localizadas publicações de pesquisas que se dedicassem a implantação, implementação e efetividade dos serviços da PSE em profundidade. A pesquisa mencionada (COUTO et al, 2010) aborda o CREAS, porém, de forma breve, e, apenas em algumas regiões do país, posto que a proposta da mesma “privilegiou a proteção social básica e os CRAS” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 252). Neste sentido, as equipes dos CREAS não vem encontrando suporte suficiente e subsídios necessários que possibilitem a reflexão e debate acerca da execução dos serviços. Esta dificuldade vem sendo um dos limites identificados pelos técnicos, conforme indica um/a dos/as profissionais participantes da pesquisa:

[...] tem a dificuldade na definição e pouca clareza entre os técnicos dos CRAS e do CREAS sobre as situações que demandam atuação da proteção social básica, daquelas

que demandam os serviços da proteção especial. As equipes ainda não possuem clareza, e, inclusive vem sendo uma dificuldade a compreensão de que tem situações que vão estar sendo acompanhadas tanto pelo CRAS quanto pelo CREAS, e, que situações encaminhadas pelo CRAS, poderão estar retornando para o CRAS após o desligamento dos serviços do CREAS. Não temos conseguido parar para discutir entre as equipes sobre estas questões, e, quem sai perdendo e no prejuízo sempre acaba sendo o usuário, em função destes desentendimentos. Os guias de orientação do CREAS e as cartilhas que o MDS lança são insuficientes para nos dar subsídios, nós sentimos falta disso! (AS4, 2012).

Avalia-se essencial toda a discussão existente sobre a elaboração de guias e de cartilhas para orientar a implantação e execução do SUAS em âmbito nacional, uma vez que concorda-se com o cuidado necessário para que os trabalhadores do SUAS não se tornem tarefeiros, especialmente, considerando as desigualdades e particularidades das distintas regiões do país. É necessário que os/as profissionais, principalmente, do Serviço Social sejam criativos/as, propositivos/as, investigadores/as e que tenham autonomia⁴² para planejar estratégias de enfrentamento às demandas identificadas. No entanto, compreende-se também fundamental, a existência de subsídios que estimulem a reflexão e análise acerca de todo este processo de implantação e implementação dos serviços propostos para a PSE. Além disso, cabe reforçar que embora com autonomia relativa, postura crítica, criatividade e demais competências e habilidades necessárias ao exercício profissional, os/as assistentes sociais inseridos neste espaço sócio-ocupacional, são trabalhadores/as do SUAS, e, para o planejamento e execução de seu trabalho, precisam considerar o que a política de Assistência Social define, sua especificidade e particularidades, pois,

a proteção especial e sua estrutura ainda carecem de maturação e compreensão. [...] Alguns gestores e técnicos demonstram ter dificuldades em definir esses atendimentos e relatam que tem encontrado resistências em pensar esse campo a partir da noção de proteção social (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 252).

Os documentos que normatizam e organizam a PSE definem que este nível de proteção social, em função da natureza das situações as quais se destinam, requerem maior estruturação técnica e operativa, possuindo uma maior definição de competências e atribuições, desenvolvendo um acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com

⁴² Mesmo que relativa, conforme Iamamoto (2008).

a rede, sendo que os serviços não podem sofrer interrupções, por motivos de troca de gestão ou qualquer outro motivo (BRASIL, 2011).

Conforme o que já tem sido assinalado até aqui, novamente se identifica com muita clareza o antagonismo existente entre o que vem sendo proposto pelos documentos, leis, decretos, portarias, etc. e as condições oferecidas para os/as profissionais concretizarem estas propostas. Primeiro, porque mesmo que a PSE requiera maior nível de estruturação técnica e operativa dos serviços, as pesquisas que vêm sendo realizadas apontam que “a precariedade constatada nos CRAS e CREAS expressa a predominância do improvisado como marcha histórica da Assistência Social, em que pese o empenho, principalmente das equipes técnicas, em assegurar as condições mínimas para a prestação dos serviços” (ARAÚJO et al, 2010, p. 125).

Segundo, pelo fato de que, não vem sendo tarefa fácil garantir a continuidade dos serviços sem interrupção, quando se vivencia um “mandonismo reciclado” que se expressa “através do autoritarismo dos que tem a responsabilidade de governar, a privatização da coisa pública, além da passividade com que a maioria encara a substituição de direitos por privilégios, favor e patronagem” (ARAÚJO et al, 2010, p. 123). Outrossim, é essencial ressaltar que a garantia de continuidade dos serviços não é responsabilidade exclusiva dos/as técnicos/as.

Sabe-se que o improvisado, a falta de condições para a execução dos serviços e o mandonismo se reproduzem de diversos modos, e não apenas na política de Assistência Social. Estas situações caracterizam-se como limites, e são vivenciados cotidianamente pelas equipes técnicas em todo o território nacional. Configuram-se como traços da cultura política ainda existente no país e concretizam-se como uma das maiores dificuldades para implantação e implementação do SUAS na perspectiva de garantia de direitos, constituindo-se como uma grave violação de direitos de profissionais e usuários/as da política.

Encontramos dificuldades com relação à autonomia da equipe técnica frente à gestão em voga. Habitualmente somos tolhidos e impossibilitados de executar os serviços na forma correta, porque nos são negados recursos básicos como: equipe técnica mínima, utilização do carro e dispensa para capacitação profissional. As relações institucionais são conflituosas em virtude do posicionamento político pautado no assistencialismo e na troca de favores que a gestão possui. No que tange à questão ética, verificamos que grande parte da equipe técnica, em especial os concursados, buscam dimensionar sua ação para um caminho ético, tendo como primazia de sua atuação a garantia dos direitos dos usuários. Ademais, no que tange aos profissionais que integram a gestão municipal, ou até mesmo aqueles que ocupam cargos técnicos e de assessoria mas que possuem uma vinculação partidária, observa-se que estes não direcionam sua prática contemplando os objetivos do SUAS, contrariamente a isso, por meio de práticas não éticas e incoerentes, como a troca de favores, a meritocracia, a compra de votos, a falta

de respeito com o usuário e com os profissionais, que acabam por desconstruir muitos dos avanços conquistados pelos profissionais comprometidos com o SUAS (AS4, 2012).

Este relato ratifica a cultura política conservadora e tradicional como um dos principais limites para a materialização da Assistência Social como direito do cidadão. A precariedade das condições de execução dos serviços acaba se configurando como uma das consequências desta cultura, já que a garantia da proteção social aos cidadãos não caracteriza-se como prioridade de grande parte dos governantes, inclusive pelas determinações neoliberais de restrição de investimento no campo social, conforme já discutido no capítulo anterior deste trabalho.

Ainda no que se refere à PSE, é necessário ter clareza que embora este nível de proteção social se propõe ao combate das diversas situações de violência materializadas no cotidiano da vida da população, este enfrentamento não caracteriza-se como responsabilidade exclusiva da Assistência Social através da proteção especial. Para que se alcance com êxito a superação das distintas formas de violência, a articulação entre as diversas políticas públicas se faz imprescindível. Inclusive pelo fato de que se reconhece a violência como um fenômeno multicausal, onde estão envolvidas diversas dimensões da vida: social, econômica, cultural e política, dentre outras. “Cabe aqui destacar que a violência, em suas diversas formas de manifestação, está inserida num contexto histórico-social, com profundas raízes culturais e que precisam ser apreendidas, não sendo possível analisá-la como um fenômeno único” (PEDERSEN, 2008, p. 21).

Caracterizando-se como um fenômeno multidimensional, a violência vem sendo reproduzida na sociedade de acordo com os valores burgueses legitimados socialmente. Desta forma, concorrem para a materialização dos direitos, valores como a coisificação dos sujeitos, a valorização do capital e do lucro em detrimento dos seres, o individualismo, a competição, a concorrência, a reificação, dentre outros. Assim, é possível afirmar que a violência ganha expressão “nas formas como se organizam as relações entre ricos e pobres, entre gêneros, as raças e o grupos de idade, nas várias esferas de poder político, institucional e familiar” (MINAYO, 2004, pág. 1).

Nesta perspectiva, o enfrentamento da violência pressupõe o questionamento dos valores instituídos no capitalismo, que, conforme já indicavam Marx e Engels no século XXI,

não deixou subsistir entre os homens outro laço senão o interesse nu e cru, senão o frio ‘dinheiro vivo’. [...] Reduziu a dignidade pessoal a simples valor de troca e, em lugar das inúmeras liberdades estatuídas e arduamente conquistadas, erigiu a liberdade única e implacável do comércio (MARX, ENGELS, 2001, p. 27) (grifos dos autores).

Acrescenta-se ainda, que com a defesa do referencial neoliberal, todos estes valores foram intensificados de tal forma, que o *ter* ganha importância, obscurecendo o *ser*. Neste sentido, para a execução dos serviços, programas e projetos da PSE é necessário que as provisões previstas pelo SUAS sejam asseguradas. Os objetivos, princípios e diretrizes da Assistência Social precisam nortear a organização e estruturação deste nível de proteção, sendo que a PSE necessita ser capaz de articular as seguranças da proteção social do SUAS, na perspectiva de garantia de direitos dos/as usuários/as, por meio do rompimento e superação das diversas formas de violência vivenciada pelos/as mesmos/as.

4.2 Estrutura e organização da proteção social especial

A proteção social especial se subdivide em média e alta complexidade, conforme já apontado. Ambas as complexidades da PSE se destinam ao enfrentamento da violência em suas diferentes formas de manifestação. O que distingue a média da alta complexidade é o fato de que a última é acionada quando se identifica o rompimento de vínculos, ou seja, quando a situação requer o afastamento do convívio familiar e comunitário⁴³ (BRASIL, 2005; BRASIL, 2005a; BRASIL, 2011a).

Em função dos objetivos e proposta do presente trabalho, salienta-se que será discutido sobre a estrutura e organização da PSE de média complexidade, embora se identifique necessária, também, a realização de maiores debates e avaliação de ambos os níveis de complexidade da proteção especial.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais define cinco serviços de responsabilidade da PSE: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para

⁴³ “A Proteção Social Especial de Alta Complexidade tem como objetivo ofertar serviços especializados com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitário de origem” (BRASIL, 2011a, p. 9).

Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, e, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009; BRASIL, 2011).

Avalia-se esta definição em âmbito nacional como importante, pois representa a decisão do que se convencionou – em território brasileiro, a partir do controle social⁴⁴ – minimamente necessário enquanto serviços a serem executados pelo SUAS, considerando a especificidade da política de Assistência Social. Porém, mesmo com a existência desta definição, as equipes profissionais vêm encontrando dificuldades para a materialização do SUAS nos municípios, conforme mostrado no item anterior, com base nas pesquisas já realizadas⁴⁵. Salienta-se que da mesma forma se considera importante e necessário que os diferentes territórios efetivem sua autonomia e ofertem serviços, observando as demandas e necessidades da população, respondendo, assim, à realidade local.

O espaço no qual a grande maioria dos serviços definidos pela tipificação como responsabilidade da PSE devem ser ofertados, prioritariamente, é o CREAS que, enquanto unidade pública estatal, constitui-se na instituição de referência dos/as usuários/as e das demais instituições que compõem a rede de PSE do território. O CREAS é a instituição/unidade responsável por articular, coordenar e ofertar serviços, programas, projetos e ações da PSE da política de Assistência Social (BRASIL, 1993; BRASIL, 2005; BRASIL, 2005a; BRASIL, 2011; BRASIL, 2011a), e, deve, obrigatoriamente, ofertar o PAEFI (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009; BRASIL, 2011).

Além do CREAS, a PSE também conta com o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, que caracteriza-se como uma unidade pública estatal que oferta, obrigatoriamente o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2011).

Como já referido, a execução dos serviços da PSE precisa ser orientada pelos princípios e diretrizes definidos pelo SUAS, na perspectiva de assegurar os direitos socioassistenciais e as seguranças da proteção social definidas pela Assistência Social. Para tanto, são imprescindíveis

⁴⁴ A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais é uma demanda apresentada pelo Conselho Nacional de Assistência Social ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em cumprimento a uma das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2007: “Tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por meio da Resolução nº 209 de 09 de novembro de 2009.

⁴⁵ Ver Couto et al (2010).

algumas condições, consideradas mínimas, para que os serviços da proteção especial sejam ofertados seguindo a lógica da política de Assistência Social e do Sistema Único.

O espaço físico precisa ser quantitativa e qualitativamente suficiente, o CREAS precisa contar com equipe profissional numericamente suficiente, interdisciplinar e qualificada, contar com recursos materiais -permanentes e de consumo - suficientes e em condições adequadas para o uso.

Em relação aos/as profissionais, a NOB/RH-SUAS define uma equipe mínima interdisciplinar, a qual varia quantitativamente de acordo com o nível de gestão dos municípios e a capacidade de atendimento dos CREAS:

Quadro 3: Equipe de referência do CREAS definida na NOB-RH/SUAS

Profissional	Município em Gestão Básica Cap. atendim. 50 pessoas	Municípios em Gestão Plena Cap. atendim. 80 pessoas
Coordenador/a	1	1
Assistente Social	1	2
Psicólogo/a	1	2
Profissional de nível superior ou médio	2	4
Auxiliar Administrativo	1	2
Advogado/a	1	1
Total de profissionais	7	12

Fonte: Brasil, 2006.

As equipes de fato existentes nos CREAS no ano de 2011, conforme informações declaradas na ficha de monitoramento do Censo SUAS daquele ano, estão representadas no quadro que segue:

Quadro 4: Equipe existente nos CREAS

Profissional	CREAS 1	CREAS 2	CREAS 3	CREAS 4
Coordenador/a	1	1	1	1
Assistente Social	1	1	2	4
Psicólogo/a	1	1	1	3
Profissional de nível médio	Não possui	1	Não possui	2
Profissional de nível superior	Não possui	Não possui	Não possui	2 Pedagogos
Auxiliar Administrativo	1	Não possui	Não possui	1
Advogado/a	Não possui	Não possui	Não possui	Não possui
Outros/as	Não possui	Não possui	3 Estag. de Serviço Social ⁴⁶	Não possui
Total de profissionais	3	3	3	13

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Apenas um/a dos/as coordenadores/as desempenha, exclusivamente, esta função, sendo que os/as demais, acabam acumulando as funções de coordenação e outras funções técnicas. Um dos CREAS utiliza estagiários/as de Serviço Social como estratégia de enfrentamento à falta de profissionais em número suficiente. É importante destacar a questão dos/as estagiários/as que, em geral, vem sendo “vistos” pelos/as gestores/as e empregadores/as como uma “opção viável”, por baratarem os “custos” com o trabalho, ou seja, os/as estudantes vem sendo empregados/as como mão de obra barata, sendo-lhes exigido alto nível de “produtividade”. Em outros termos: os/as estudantes de graduação vêm sendo submetidos/as a situações degradantes de trabalho, pois, além de vivenciarem a inexistência de condições para a realização das atividades, e, de serem remunerados/as com um valor muito inferior àquele pago aos/as demais trabalhadores/as das instituições, tem-lhes sido exigida a “produtividade” e responsabilidade imposta aos/as profissionais já formados/as, situação que impacta diretamente no processo de formação profissional destes/as estudantes.

⁴⁶ Os estagiários não foram incluídos na soma total de profissionais, tendo em vista que, considerando o Artigo 1º da Lei nº 11.788 de 2008, o “Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos” (BRASIL, 2008).

Salienta-se que a totalidade dos CREAS pesquisados encontravam-se em gestão básica no momento da definição da amostra e da coleta dos dados. Mesmo assim, é possível verificar que apenas um dos CREAS possui em relação ao quantitativo definido, como equipe mínima, pela NOB-RH. Entretanto, não conta com a equipe profissional interdisciplinar compreendida como necessária para a execução dos serviços da PSE. Dos demais CREAS, nenhum possui a equipe mínima suficiente, em relação à quantidade e diversidade de áreas do conhecimento exigidas para sua composição.

Esta realidade impacta, negativamente, e de forma muito direta na qualidade e efetividade dos serviços ofertados, pois, “os recursos humanos constituem elemento fundamental para a efetividade do trabalho e para a qualidade dos serviços prestados pelo CREAS” (BRASIL, 2011, p. 92).

Sabe-se também, que o fato de a equipe de referência estar minimamente composta – o que ainda não se tornou realidade nos CREAS participantes da pesquisa – não é suficiente para a garantia da qualidade e efetividade dos serviços prestados. É preciso que sejam garantidas condições de trabalho para os/as profissionais exercerem sua profissão de forma plena e garantirem a execução dos serviços na lógica do SUAS e da universalização do acessos. Tem-se consciência de que “a disponibilidade da equipe técnica, o que não significa melhoria nas condições de trabalho, visto que este se caracteriza por precarização, contratos temporários, baixos salários e sobreposição de ações” (SILVA, ARAÚJO, LIMA, 2010, p. 77).

Soma-se a este contexto, a sobrecarga de trabalho que vem sendo imposta aos/as profissionais, a qual impacta de forma direta na universalização do acesso. A avaliação da maioria dos/as profissionais entrevistados/as – 3 de 4 – é de que a estrutura do CREAS não vem conseguindo dar conta da demanda identificada, sendo que o acesso aos serviços ofertados fica impossibilitado para parte dos/as usuários/as, o que pode ser visualizado nas seguintes falas:

Em virtude da alta demanda e da equipe técnica reduzida, muitas das situações que chegam até esse centro permanecem semanas, e até meses sem atendimento (AS4, 2012).

Nós trabalhamos ainda bastante apegado a violência que acontece contra a criança e o adolescente. [...] Então, tem outras coisas que a gente sabe que o CREAS teria que atender, mas, que nós não conseguimos atender! [...] Então, tu vai ter que atender aquilo que é prioridade primeiro! (AS1, 2011).

[...] devido à gravidade e à complexidade dos fatos observo que essa equipe deveria ser melhorada! (AS2, 2012).

Além disso, quando questionados sobre as estratégias necessárias para qualificação e universalização do acesso aos serviços, 50% dos/as profissionais afirmam como prioridade a necessidade de ampliação das equipes existentes, aliada a outras medidas:

Inicialmente e prioritariamente a ampliação da equipe técnica perante concurso público [...] (AS4, 2012).

A ampliação do quadro de funcionários, e quando eu falo funcionários eu falo não só profissionais do CREAS e equipe técnica, assistente social, psicólogo, mas também do motorista que também contribui para a execução do nosso trabalho e isso eu vejo com o um ponto chave porque muitas vezes sem motorista a gente não consegue fazer nada e os nossos casos, eles dependem de visita domiciliar [...] (AS2, 2012).

É urgente a adequação das equipes mínimas conforme estabelece a NOB-RH/SUAS, mas para além desta adequação, é imprescindível a garantia de condições de trabalho aos/as profissionais, a valorização e reconhecimento dos/as mesmos/as, a garantia da educação permanente, a isonomia salarial, a definição de planos de carreira, cargos e salários, dentre outros parâmetros estabelecidos para a gestão do trabalho no SUAS pela Norma de Recursos Humanos⁴⁷, considerando que

a questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho nesta área (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 57) (grifos das autoras).

Observa-se a importância da compreensão do processo histórico de constituição da Assistência Social enquanto política pública na sociedade brasileira, pois, a mesma é impregnada de traços deste processo – que não se deu sem disputas e contradições – e, somado a isso, o contexto atual no qual esta política vem se desenvolvendo também é contraditório, onde se acirram disputas por distintos e antagônicos projetos para a sociedade. Neste sentido, “é preciso que, em cada caso, a observação empírica ponha em relevo – de modo empírico e sem qualquer

⁴⁷ Acredita-se que “a NOB-RH não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, mas é o resultado do *viável histórico*, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 58) (grifos das autoras).

especulação ou mistificação – o nexos existente entre a estrutura social e política e a produção” (MARX, ENGELS, 2004, p. 50).

O processo de estruturação e organização da PSE e do CREAS refletem os interesses e projetos em disputa, o contexto e realidade no qual se materializam. O SUAS é resultado do nexos existente entre todas as dimensões do real, ou seja, a interconexão existente entre a dimensão econômica, social, cultural, política, ideológica está refletida no Sistema, em suas unidades e serviços oferecidos.

Deste modo, não há como isolar o SUAS do contexto atual – do capitalismo de referencial neoliberal – para analisar sua estrutura e dimensões, assim como, não há como ignorar que o SUAS é instituído, mas também instituinte deste contexto. Assim, o SUAS é um processo contraditório e dialético, em constante movimento, não isento da existência de inúmeras disputas em seu interior.

Em relação à estrutura física necessária ao pleno e adequado funcionamento do CREAS,

[...] o ambiente físico do CREAS deve ser acolhedor e assegurar espaços para a realização de atendimentos familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação que disponha dos espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser implantado em local improvisado (BRASIL, 2011, p. 81).

O espaço físico do CREAS precisa ser acolhedor e contar com condições que assegurem privacidade e sigilo, com adequada iluminação e ventilação, que garanta a segurança dos/as profissionais e usuários/as, que conte com a necessária acessibilidade e adequada conservação e limpeza. Alguns ambientes são considerados como essenciais: recepção, salas específicas para uso da coordenação, equipe técnica e administração, salas de atendimento – individual, familiar e grupal – em quantidade suficiente, considerando os serviços e capacidade de atendimento instalada, mínimo de dois banheiros, sendo que no mínimo um precisa contar com acessibilidade, copa e/ou cozinha (BRASIL, 2011).

A estrutura física existente nos CREAS participantes da pesquisa está representada por meio do quadro que segue:

Quadro 5: Estrutura física existente nos CREAS

Descrição do ambiente	CREAS 1	CREAS 2	CREAS 3	CREAS 4
Sala capacidade máxima 5 pessoas	1	2	1	10
Sala capacidade 6 a 14 pessoas	1	1	1	1
Sala capacidade 15 a 29 pessoas	1	1	Não possui	3
Sala capacidade 30 ou mais pessoas	1	1	Não possui	Não possui
Sala específica coordenação, equipe técnica e/ou administração	Não possui	1 Compart.	1	4
Banheiros	1	1 Compart.	1	2
Banheiros adaptados	Não possui	Não possui	Não possui	Não possui
Recepção	Possui	Possui	Possui	Possui
Copa/cozinha	Possui	Não possui	Não possui	Possui
Almoxarifado ou similar	Possui	1 Compart.	Possui	Não possui
Espaço externo para atividades	Possui	Compart.	Não possui	Possui
Imóvel compartilhado	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Como é possível identificar, considerando os ambientes que, minimamente, precisam estar disponíveis e em condições adequadas de conservação conforme as orientações técnicas do CREAS (BRASIL, 2011), os CREAS pesquisados não dispõem da totalidade dos ambientes indispensáveis.

Estas informações comprovam as discussões realizadas no decorrer deste trabalho, uma vez que a proposta do mesmo é refletir sobre a realidade concreta, visto que sem prática não há teoria: a teoria é a prática pensada, pois,

Os pressupostos dos quais partimos não são arbitrários nem dogmas. São bases reais das quais não é possível abstração a não ser na imaginação. Esses pressupostos são os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas que eles já encontraram elaboradas quanto aquelas que são o resultado de sua própria ação. Esses pressupostos são, pois, verificáveis empiricamente (MARX, ENGELS, 2004, p. 44).

Nesta perspectiva, todo este contexto confirma a materialização de processos de desigualdade e de resistência no cotidiano dos CREAS, sendo que, conforme mencionado, os/as assistentes sociais participantes da pesquisa apontam que a estrutura física onde os CREAS estão instalados é insuficiente numérica e qualitativamente:

[...] as condições físicas da instituição, nós temos falta de salas, logo que nós começamos aqui algumas colegas tiveram que ficar juntas na mesma sala então isso foi complicado, a questão da própria estrutura física por exemplo, pra garantir o sigilo do profissional, tudo isso deveria ser revisto (AS2, 2012).

Avalio a estrutura física como insuficiente. A estrutura física do CREAS não dispõe de acessibilidade, porque localiza-se no segundo andar do prédio da secretaria de assistência social, nem tampouco assegura os espaços necessários para execução dos serviços. Trata-se de prédio próprio do município, mas, visivelmente comprometido, sem conservação, sem ventilação, a iluminação é precária, tem mofo e além de tudo tem uma escada íngreme, onde pessoas com limitações de locomoção não tem acesso, e, é perigoso para as crianças menores. É muito precário! E a gente vem batendo nesta tecla com o secretário quase que diariamente (AS4, 2012).

A improvisação na implantação dos CREAS é uma realidade, sendo possível ser empiricamente verificável. A inexistência do devido planejamento para a instalação deste Centro, ratifica a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos, característico dos países que seguem o referencial neoliberal, que fora discutido no capítulo anterior, uma vez que “crescem os abismos entre o país real e o país legal” (YAZBEK, 2001, p. 37).

Os/as próprios/as gestores/as municipais reconhecem esta marca da improvisação existente e a necessidade de maior investimento no que se refere a estrutura disponibilizada para instalação do CREAS conforme relatos seguintes:

O CREAS está localizado num espaço físico não ideal (G4, 2012).

Eu acredito que 100% não está, [...], espaço físico a gente já está vendo, para no ano que vem mudar. O CREAS e o CRAS vão ser separados. Então, o espaço físico dá para melhorar [...] (G2, 2012).

Além disso, a totalidade dos CREAS pesquisados compartilham o imóvel com o órgão gestor da política municipal, mesmo que a orientação seja para “não compartilhar o espaço físico do CREAS com unidades administrativas (sede do órgão gestor ou sede da prefeitura etc.)” (BRASIL, 2011, p. 84). O CREAS 1 está instalado em imóvel compartilhado com o órgão gestor e com o CRAS. O CREAS 2 localiza-se em imóvel compartilhado com o órgão gestor, equipe do Plantão Social e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O CREAS 3 compartilha o imóvel com o órgão gestor. O CREAS 4 compartilha o espaço com o órgão gestor, com o Conselho Municipal de Assistência Social e com outros órgãos.

Os imóveis onde estão instalados os CREAS também encontram-se em precário estado de conservação, a ventilação e iluminação também são precárias em 100% das unidades pesquisadas. As condições para garantia de privacidade e sigilo em geral não são asseguradas e a avaliação que os/as profissionais fazem em relação às condições do espaço físico existente é negativa, como pode ser observado nas falas que seguem:

A sala ocupada pela psicóloga não possui sigilo, as conversas que ocorrem nesse espaço são audíveis da sala da coordenação. Já a sala de atendimento utilizada pelo serviço social, por localizar-se mais longe da sala da coordenação, não é tão audível. As divisórias das salas são de madeira, fato que impossibilita o pleno sigilo (AS4, 2012).

Então, acho que não se torna nem muito sigiloso e nem muito ético. Mas, acho também que a estrutura física aqui, ela é tudo junto, muitas vezes a família aguarda o atendimento ali no corredor, e, ao mesmo tempo todo mundo tá circulando né?! Tem o Bolsa Família aqui do lado, tem a sala da gestora logo ali, tem o pessoal que trabalha ali com o Plantão Social, [...], eu percebo que a informação vaza, [...], então, não fica muito ético! (AS1, 2011).

Sobre o sigilo, se eu tiver que responder só sim ou não, eu vou dizer que não, porque tu pode observar nossa sala aqui, ela é dessa paredezinha fininha, de madeira, nós temos uma outra sala lá no fundo que inclusive ela é subdividida por uma porta que fica bem complicado porque quando a gente faz atendimento tem que cuidar, falar baixinho então às vezes tem aquele usuário que tem uma tom de voz mais alto e tu não tem como ficar dizendo para pessoa ‘olha senhora, fala mais baixo que podem ouvir’. Mas se tu não controlar o tom de voz quem passar no corredor vai ouvir, então o sigilo, tal qual tem a resolução estabelecendo, não acontece! (AS2, 2012).

Outra dificuldade enfrentada refere-se à inexistência de acessibilidade no CREAS. 50% dos CREAS que compuseram a amostra da pesquisa estão instalados no segundo andar do imóvel onde se localizam os órgãos gestores da política. Salienta-se que estes prédios não contam com elevador adaptado, apenas com escadaria. Esta situação impossibilita o atendimento das pessoas com deficiência, idosos e demais pessoas com mobilidade reduzida, e, pode ser visualizado por meio de alguns relatos de gestores/as e assistentes sociais:

Um dos limites que eu identifico é a questão da própria acessibilidade. Nós temos escada, então quando chega um idoso, uma pessoa com deficiência, para o deslocamento desse idoso nós ainda temos dificuldades. Ainda não temos banheiros adaptados. Eu observo que um dos maiores problemas que a gente tem seria no sentido da estrutura física (G3, 2012).

No CREAS nós não temos acessibilidade nenhuma! Aqui até para chegar na sala tu vê, tem escada, pessoa com deficiência não tem como chegar! (AS1, 2011).

A falta de acessibilidade caracteriza-se como uma violação de direito dos/as usuários/as, como uma violência promovida pelo Estado. O direito que o/a usuário/a tem de ter acesso aos serviços e atendimentos é negado quando o/a mesmo/a chega na instituição e se depara com uma escada. Esta é a realidade de três dos quatro CREAS pesquisados. Isso sem mencionar a violação pelo próprio Estado, das determinações do Decreto nº 5.296/2004, em relação à garantia das necessárias condições de acessibilidade⁴⁸. O mais grave, é que esta realidade de limitações de acesso nas instituições públicas não é encontrada apenas nos CREAS pesquisados, ou mesmo nas instituições que compõem o SUAS. No geral, as instituições e unidades que executam e ofertam serviços públicos não vêm cumprindo com as definições do referido Decreto.

Toda esta dificuldade em se garantir o mínimo necessário para a execução dos serviços da PSE reflete a lógica neoliberal de privatização e desmonte das políticas sociais, de minimização dos investimentos em políticas garantidoras de direito, de descaso com a população. É preciso ressaltar que o ambiente no qual as ações são realizadas impacta – positiva ou negativamente – no alcance dos objetivos e resultados pretendidos, pois acredita-se que os

espaços físicos adequados não garantem o bom desenvolvimento das atividades de atendimento [...] às famílias; mas estas atividades, com metodologias bem estruturadas, inversamente, terão dificuldades de se desenvolverem em equipamentos precários. E quanto mais consistentes essas atividades forem, mais exigentes em termos espaciais elas serão (CASTRO, 2008, p. 101).

Importa ressaltar ainda, que a realidade encontrada no que se refere à estrutura dos CREAS pesquisados não difere da realidade dos demais territórios brasileiros, uma vez que as conclusões a que chegaram Silva, Araújo e Lima (2010) em pesquisa realizada em nível nacional, indicam a inexistência da totalidade das dependências necessárias para o atendimento e funcionamento dos CRAS e CREAS, onde, nestes últimos, em 71% havia banheiros, 67,7% dos CREAS possuíam salas de recepção, 42% dispunham de salas para atendimento individualizado, e, 29% contavam com sala de coordenação.

Nesta perspectiva, é possível visualizar a “situação de deficiência de espaço físico adequado e suficiente [...], registrando-se inúmeras improvisações, que historicamente caracterizaram as ações da PNAS nos municípios para que assegurassem as condições formais para habilitação dos municípios ao SUAS” (SILVA, ARAÚJO, LIMA, 2010, p. 75).

⁴⁸ Ver Brasil (2004b).

Dentre os/as profissionais participantes da pesquisa, 50% apontam a garantia de estrutura física adequada para o CREAS como uma das medidas necessárias para a qualificação dos serviços ofertados, além de outras providencias,

[...] a aquisição de nova sede com estrutura física adequada, [...] implicaria de forma positiva na execução dos serviços (AS4, 2012).

[...] outra medida seria a questão da própria estrutura física por exemplo, para garantir o sigilo do profissional, tudo isso deveria ser revisto [...] (AS2, 2012).

Além da existência de equipe de referência e espaço físico adequado e suficiente, para a execução dos serviços com qualidade, é necessário a disponibilidade de recursos materiais – equipamentos, mobiliários, materiais de consumo, etc. – em boas condições de uso. O desenvolvimento dos serviços exige a disponibilização de equipamentos e recursos considerados essenciais e equipamentos e recursos identificados como desejáveis. O mobiliário, computadores, telefone, acesso à internet, material de expediente, materiais pedagógicos, culturais, esportivos, etc., veículo para utilização pela equipe, arquivos, armários, impressora, banco de dados são considerados imprescindíveis para a realização das ações. Os desejáveis, se caracterizam como aqueles que contribuem para qualificar as ações e assegurar sua efetividade, como aparelho televisor, equipamento de som, aparelho DVD, máquina fotográfica, máquina copiadora, filmadora, projetor, acervo bibliográfico, mural com informações de interesse dos/as usuários/as, entre outros considerando as necessidades identificadas pela equipe e a realidade local (BRASIL, 2011).

Os equipamentos permanentes existentes nos CREAS, considerando as informações prestadas no monitoramento do Censo SUAS em 2011, são os seguintes:

Quadro 6: Recursos materiais permanentes existente nos CREAS

Descrição equipamentos	CREAS 1	CREAS 2	CREAS 3	CREAS 4
Telefone	Possui	Possui	Possui	Possui
Fax	Possui	Possui	Não possui	Possui
Computadores	Possui 2	Possui 2	Possui 4	Possui 11
Acesso à internet	Possui	Possui	Possui	Possui
Impressora	Possui	Possui	Possui	Possui
Máquina copiadora	Possui	Possui	Não possui	Possui
Aparelho televisor	Possui	Possui	Possui	Possui
Equipamento de som	Possui	Possui	Possui	Possui
Aparelho DVD ou Vídeo Cassete	Possui	Possui	Possui	Possui
Projetor	Possui	Possui	Possui	Não possui
Máquina fotográfica	Possui	Possui	Possui	Não possui
Filmadora	Não possui	Possui	Não possui	Não possui
Veículo para uso compartilhado	Possui	Possui	Possui	Possui
Acervo bibliográfico	Não possui	Não possui	Possui	Possui
Mobiliário	Possui	Possui	Possui	Possui
Materiais pedagógicos, culturais e esportivos	Possui	Possui	Possui	Possui

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

No que se refere aos recursos materiais existentes, os CREAS estão, minimamente, estruturados, e os equipamentos de que dispõem vem sendo suficientes, atendendo às necessidades da equipe e dos/as usuários/as na execução dos serviços. Entretanto, a questão da inexistência de veículo para uso exclusivo da equipe do CREAS vem dificultando o acesso dos/as profissionais aos/as usuários/as e a realização da busca ativa⁴⁹, dentre outras atividades de competência do CREAS. A disponibilidade de veículo é fundamental para a execução dos serviços, “com ele a equipe realiza as visitas domiciliares necessárias, acompanha famílias e indivíduos em áreas afastadas no território, participa de reuniões e encontros com a rede e realiza os deslocamentos necessários para o trabalho de abordagem de rua e/ou busca ativa” (BRASIL, 2011, p. 85).

⁴⁹ “A busca ativa refere-se à procura intencional realizada pela equipe de referência [...] das ocorrências que influenciam o modo de vida da população de determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas” (BRASIL, 2009, p. 29).

Conforme exposto, no geral, os principais entraves que vêm sendo vivenciados nos CREAS pesquisados referem-se à inexistência de acessibilidade, à insuficiência de espaço físico adequado e à insuficiência de recursos humanos para atendimento das demandas identificadas. Essas situações culminam na necessidade de adoção de critérios de seletividade e definição de prioridades para o atendimento. Assim, caracteriza-se como um retrocesso, contrário à perspectiva de universalização de direitos e à necessária ampliação do acesso aos serviços da política de Assistência Social. Aí reside o antagonismo entre os objetivos da política e as condições para sua concretização. Toda essa escassez e fragilidade na estrutura física e de recursos humanos impacta de modo negativo na materialização das seguranças do SUAS.

Muito embora, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, tenha se empenhado – via de regra como resposta às demandas do CNAS – na elaboração de documentos que orientam e regulam toda a estrutura física, de recursos humanos e de materiais necessários ao desenvolvimento dos serviços e atividades de competências do CREAS, esta esfera de governo não tem adotado estratégias⁵⁰ que garantam a materialização destas orientações nos municípios e estes, não têm conseguido responder à proposta do SUAS no que se refere às condições necessárias para a ampliação do acesso e de direitos à população usuária. Desta maneira, visualiza-se a distância entre o país legal e o país real, onde a classe trabalhadora é a parcela da população que assume os ônus desta distância, tendo seus direitos violados e permanecendo sem respostas efetivas do Estado às suas necessidades.

4.3 Proposta metodológica dos serviços da proteção social especial

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais define como responsabilidade da PSE a oferta de nove diferentes serviços, sendo que, conforme já indicado neste texto, cinco, destes caracterizam-se como de competência da média complexidade, conforme já apontado e os

⁵⁰ Em relação as estratégias que poderiam ser adotadas pelo governo federal para a garantia da existência de uma melhor estrutura nos municípios para a execução do SUAS, encontram-se um maior investimento no acompanhamento dos municípios por meio de assessoria, seja do próprio governo federal, seja pelo governo estadual, pois, há uma distância muito grande entre os três poderes do estado; uma maior aproximação e articulação com o controle social; a instituição de percentual mínimo orçamentário para investimento na política de Assistência Social; dentre outras, as quais necessariamente precisam contar com a participação social em sua definição e concretização.

demais, da alta complexidade⁵¹. Ressalta-se que dos serviços de média complexidade, dois deles devem ser ofertados nos CREAS, outros dois podem ser ofertados nos CREAS ou em unidades a ele referenciadas e um deles deverá ser ofertado no Centro POP (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009; BRASIL, 2011), conforme quadro que segue:

Quadro 7: Serviços da média complexidade da PSE e local de oferta

Serviço	Local de oferta
PAEFI	CREAS
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	CREAS
Serviço Especializado em Abordagem Social	CREAS ou unidade referenciada
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	CREAS ou unidade referenciada
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Centro POP

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Muito embora compreenda-se a relevância do debate acerca de todos os serviços de média e alta complexidade, neste trabalho, inclusive em função do limite e espaço estabelecidos, por inúmeros motivos já apresentados na introdução, elegeu-se realizar a discussão apenas dos serviços a serem ofertados pelo CREAS, deixando-se os demais serviços para contemplação em pesquisas e estudos futuros e em alguns já existentes – especialmente que se dedicam a discussão do Serviço de Acolhimento Institucional em Abrigos –, para que os mesmos sejam abordados com o devido aprofundamento, necessários para o desvendamento dos limites enfrentados para a qualificação dos mesmos.

Em relação aos serviços que os CREAS vêm ofertando, observa-se que 100% das unidades pesquisadas oferecem o PAEFI, este um serviço fundamental que deve ser executado pelo CREAS, de acordo com a LOAS a partir das alterações introduzidas pela Lei 12.435/2011.

Além do PAEFI, serviço instituído por Lei – Lei 12.435/2011 –, 75% dos CREAS pesquisados realizam a oferta de outros serviços e projetos, conforme exposto no quadro que segue:

⁵¹ São serviços da alta complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Quadro 8: Serviços ofertados pelos CREAS pesquisados

Identificação	Serviços ofertados
CREAS 1	PAEFI
CREAS 2	PAEFI e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias
CREAS 3	PAEFI e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade
CREAS 4	PAEFI; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade (com outra denominação); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias (com outra denominação); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Plantão Social

Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Cumprir ressaltar que o não oferecimento dos demais serviços previstos pela tipificação não significa a inexistência da demanda e necessidade nos municípios, já que 50% dos/as profissionais referem que os serviços não estão dando conta da demanda identificada:

[...] tem outras coisas que a gente sabe que o CREAS teria que atender, mas a gente não tem uma equipe formada pra atender, como exemplo as medidas socioeducativas, de PSC e LA, que seria uma demanda para o CREAS, a gente não atende [...] ainda. A questão do enfrentamento da violência contra a mulher, nós também não atendemos; [...] (AS1, 2011).

Os serviços que hoje o CREAS oferta não estão dando conta da demanda que identificamos. Isso sem falar da demanda reprimida! Atendemos apenas crianças, adolescentes, idosos e suas famílias no PAEFI. A própria tipificação prevê que o PAEFI é destinado à famílias e sujeitos em situação de violência, mas na realidade, continuamos atendendo apenas crianças, adolescentes e idosos. Mas as famílias das mulheres e das pessoas com deficiência e dos próprios homens que sofrem algum tipo de violência?! Estes estão sendo deixados de fora dos serviços ofertados pelo CREAS. E sabemos que não é apenas o nosso CREAS que está trabalhando desta forma, porque temos nos comunicado com outros CREAS da região, e, a maioria, para não dizer todos, estão ainda trabalhando assim. É certo que os CREAS não estão dando conta da demanda! (AS4, 2012).

Muito embora a tipificação oriente acerca dos serviços a serem ofertados por meio da PSE nos municípios, não há necessidade de que estes se restrinjam a executar, apenas, os serviços definidos pelo documento mencionado, uma vez que, embora muitas das situações vivenciadas pela classe trabalhadora sejam reproduzidas nos diferentes espaços, há particularidades locais que podem desencadear ou intensificar necessidades e demandas. Por este motivo, é importante que

os municípios tenham a liberdade e autonomia para definir quais os serviços precisam ser implantados e de propor e desenvolver serviços que não tenham sido definidos na tipificação. Para isto é indispensável que os/as gestores/as e técnicos/as que atuam no planejamento dos serviços a serem propostos conheçam o território e suas particularidades, bem como as demandas e necessidades da população local. A política de Assistência Social tem como um de seus objetivos a vigilância socioassistencial, a qual não pode prescindir da existência de indicadores gerais e locais, conforme já debatido no capítulo 3 desta dissertação.

Assim como a estrutura necessária para a materialização dos serviços da PSE, o governo federal apresenta alguns eixos norteadores a serem observados na execução dos serviços ofertados pelos CREAS. A proposição destes eixos visa nortear a concepção a ser compartilhada pela equipe profissional que atua nos CREAS em relação ao desenvolvimento do trabalho com as famílias. Constituem estes eixos: “atenção especializada e qualificação do atendimento; território e localização; acesso a direitos socioassistenciais; centralidade na família; mobilização e participação social; e trabalho em rede” (BRASIL, 2011, p. 28).

O CREAS é responsável pelo atendimento e acompanhamento de situações complexas, que, muitas vezes, ocasionam a fragilização e até mesmo a ruptura dos vínculos familiares e comunitários. Por este motivo, as intervenções realizadas por este Centro carecem de conhecimentos e habilidades técnicas mais específicas por parte da equipe profissional, além da necessária articulação com a rede. O eixo atenção especializada requer equipe interdisciplinar, com domínio teórico-metodológico e intencionalidade clara no acompanhamento das famílias. Os eixos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo precisam estar bem desenvolvidos e articulados, para que os/as profissionais, por meio de aproximações sucessivas, estejam preparados/as para realizar uma leitura crítica da realidade social donde emergem as situações que constituem demanda para a instituição. Este eixo demanda a utilização de diversas técnicas e metodologias na operacionalização do acompanhamento das famílias, sendo imprescindível a construção de vínculos de confiança entre o/a usuário/a e a equipe do CREAS, o que exige postura acolhedora, pautada na ética e respeito à autonomia dos sujeitos (BRASIL, 2011).

[...] vale destacar que ações de capacitação e educação permanente, momentos de integração em equipe, trocas de experiência, estudos de caso e assessoria de profissional externo, dentre outras estratégias, são fundamentais para a qualificação crescente da atenção especializada e dos atendimentos ofertados nos CREAS (BRASIL, 2011, p. 29).

Neste sentido, é importante e necessário o comprometimento profissional com a qualidade dos serviços prestados, no entanto, é imprescindível que a responsabilidade com esta qualidade seja assumida do mesmo modo pela instituição e por seus/suas gestores/as. Somente, assim, haverá a garantia, de fato, das condições necessárias à qualidade dos serviços prestados. A educação permanente é uma destas condições, e assim como a existência de recursos materiais suficientes quantitativa e qualitativamente, é fundamental para a materialização do SUAS.

É possível visualizar que os CREAS pesquisados não possuem muitas das condições fundamentais indispensáveis para que a qualificação do atendimento prestado à população seja garantida. Nestes centros, é possível visualizar a precariedade dos recursos materiais, a inadequação e insuficiência do espaço físico, e a falta de recursos humanos, e, a inexistência de ações de educação permanente. Os/as próprios/as profissionais identificam a necessidade do aprimoramento, da educação permanente para a qualificação dos serviços prestados pelo CREAS, conforme a fala de um dos profissionais

Eu acho que ainda faltaria a qualificação, para os profissionais atuarem no CREAS. [...] precisaria ter algum subsídio maior para o profissional ter condições [...], para fazer um atendimento melhor. Então acho que isso ainda falta, [...] (AS1, 2011).

Deste modo, além de todas as dificuldades no que se refere à falta de recursos humanos quantitativamente suficiente, a inexistência de espaço físico suficiente e adequado, a inexistência de acessibilidade, a dificuldades no acesso ao veículo, dentre outras, há também a inexistência de uma política de educação permanente, muito embora a NOB-RH/SUAS e a Lei nº 12.435/2011 definem como um dos objetivos da gestão do SUAS a implementação de Política de Capacitação e Educação Permanente para os trabalhadores do SUAS. Neste sentido, os municípios pesquisados e o Estado do RS carecem da adoção de medidas para efetivar a educação permanente aos trabalhadores do Sistema, bem como as demais condições imprescindíveis para a garantia da qualidade do serviço e do espaço onde o mesmo é ofertado.

Em relação ao comprometimento dos/as profissionais com a construção de vínculos de confiança junto às usuárias, conforme apresentado e discutido no capítulo terceiro, no item destinado à abordagem das seguranças do SUAS, as usuárias sentem-se acolhidas pelos trabalhadores dos CREAS. Se desenvolvem relações de confiança entre elas e os/as trabalhadores/as, o que, de certo modo, tem garantido a qualidade dos atendimentos prestados.

No entanto, para que a qualidade do serviço ofertado seja garantida, é necessário muito mais do que o comprometimento do/a profissional, é fundamental que para este/a profissional sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento do trabalho e ao seu exercício profissional. É necessário veículo em bom estado para a realização de visitas domiciliares e às demais instituições da rede; linha e aparelho telefônico de qualidade, para contatos necessários; acesso à internet enquanto meio de comunicação e ferramenta de pesquisa; dentre todas as demais condições já assinaladas no decorrer deste capítulo.

O eixo território e localização, norteador da direção do trabalho social do CREAS, reforça o sentido do eixo territorialização, orientador da gestão do SUAS, bem como dos princípios da proteção social da Assistência Social. Significa que o território precisa ser compreendido como espaço contraditório, lugar de produção e reprodução das desigualdades, onde se materializam as exclusões e violências, mas também onde se concretizam as estratégias de enfrentamento e resistência à estes processos excludentes (BRASIL, 2011).

As situações de risco pessoal e social – geradas pelas diversas formas de violência – que incidem na vida destas mulheres e suas famílias, se expressam de diferentes modos nos diversos territórios, uma vez que sofrem influência das realidades sociais, econômicas, políticas e culturais de um determinado contexto. Embora a realidade dos distintos territórios estão em relação dialética, interconectadas com as bases organizacionais, estruturais e culturais da sociedade como um todo, os territórios possuem algumas particularidades. Nessa direção, os territórios retratam, em variações e intensidades distintas, a realidade do contexto brasileiro, seja nos aspectos de violação e/ou de proteção e promoção dos direitos aos cidadãos (BRASIL, 2011).

O conhecimento do território é importantíssimo para o planejamento das ações e serviços a serem ofertados no CREAS, com vistas a responder às demandas e necessidades da população. É fundamental conhecer as fragilidades existentes no espaço é, também, de igual importância conhecer as potencialidades do território e da população que vive no local, pois o enfrentamento das situações de violência exige a mobilização do Estado, mas também da sociedade, para que os resultados e impactos dos serviços desenvolvidos tenham maior magnitude.

Em relação ao eixo norteador territorialização, apenas um/a dos/as profissionais afirmou que a equipe procura observar o território em que a família vive no decorrer do processo de planejamento e execução do acompanhamento familiar:

[...] a gente consegue compreender que o usuário que mora na Vila A⁵², que particularidade, que especificidade este usuário tem, que um usuário que mora aqui no Centro não tem [...] (AS2, 2012).

A observação do território onde vivem os/as usuários/as é fundamental, no entanto não é suficiente para que a territorialização se efetive de fato como um eixo norteador do trabalho social. É preciso a existência de indicadores sociais das diferentes regiões que constituem o município, o conhecimento das dificuldades, as vulnerabilidades e as potencialidades da comunidade e do local onde vivem os/as usuários/as, as relações que se estabelecem no espaço, a rede de serviços existente, dentre outras informações necessárias para o pleno conhecimento do espaço vivido. A territorialização está diretamente ligada à vigilância socioassistencial, tendo em vista a necessidade de produção e sistematização de dados do território para conhecimento do mesmo, o que, conforme Brasil (2011), caracteriza-se como uma competência do órgão gestor, o qual deve disponibilizar todas as condições para o pleno funcionamento do CREAS.

Nesta perspectiva, visualiza-se que a questão da territorialização está ainda bastante relacionada à PSB, em geral, este eixo fica inviabilizado no processo de planejamento, implantação e execução dos serviços da PSE. Neste sentido, os CREAS, via de regra, vêm sendo implantados de modo improvisado, compartilhando o espaço físico com o órgão gestor (4 de 4), sem considerar os territórios com maior índice de violência no município, os tipos de violência com maior incidência, etc.

Outro eixo norteador do trabalho social do CREAS é o acesso aos direitos socioassistenciais. Conforme as orientações técnicas do CREAS, são direitos socioassistenciais a serem assegurados por meio dos Serviços ofertados no CREAS: atendimento digno, atencioso e respeitoso, sem procedimentos vexatórios e coercitivos; acesso à rede de serviços de acordo com a necessidade e com reduzida espera; acesso à informação, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura e de limitações físicas; ao protagonismo e à manifestação de seus interesses; à convivência familiar e comunitária; à oferta qualificada de serviços. Além disso, o trabalho social ofertado pauta-se na ética, no respeito à dignidade e diversidade, sem discriminações de qualquer espécie – condições socioeconômicas, nível de instrução, crença ou

⁵² Entrevistado utilizou nome do Bairro, o qual foi suprimido durante o processo de transcrição das entrevistas para garantia da desidentificação do território, bem como, do profissional. O assistente social informou que neste território a equipe do SUAS identifica inúmeras expressões da questão social, e, a grande maioria da população que reside no local encontra-se em situação de vulnerabilidade social.

religião, diversidade sexual, raça/etnia, idade, gênero, deficiência ou dependência de cuidados, procedência do meio urbano ou rural –, no reconhecimento do protagonismo e autonomia do/a usuário/a na tomada de decisões acerca das respostas à situação que vivenciam, sendo que todos/as os/as profissionais, independente do nível de formação exigido para o desempenho das atribuições e competências – fundamental, médio ou superior – precisam partilhar desta concepção (BRASIL, 2011). Os/as usuários/as,

nesse sentido, não podem ser considerados meros objetos de intervenção, mas sujeitos autônomos e protagonistas, com possibilidades de acessar um conjunto de serviços e órgãos de defesa de direitos. Sujeitos com direito à escuta e que devem participar ativamente da construção de projetos e decisões que possam repercutir sobre sua trajetória de vida individual e familiar. Para tanto, é fundamental propiciar espaços e oportunidades de escuta, reflexão e fortalecimento do protagonismo, bem como encaminhamentos para sua inclusão em uma rede de proteção social, de modo a contribuir para a superação da situação vivida, muitas vezes relacionada, dentre outros aspectos, à falta de acesso a serviços e direitos assegurados nas normativas vigentes (BRASIL, 2011, p. 33).

Este eixo reafirma a necessidade de que, para que sejam garantidos os direitos socioassistenciais, o CREAS precisa contar com uma infraestrutura que possibilite o acesso às pessoas com mobilidade reduzida, ou seja, que garanta a acessibilidade, dispondo de condições para a acolhida dos/as usuários/as com dignidade. A instituição também precisa contar com salas adequadas para a oferta de atendimento com privacidade e sigilo. Além disso, destaca a importância de os registros de serem organizados de forma padronizada, arquivados em local que garanta o sigilo, podendo ser consultado por profissionais autorizados/as (BRASIL, 2011).

Considerando os dados apresentados nos itens anteriores, é possível observar que os CREAS não têm conseguido assegurar a materialização deste eixo em sua plenitude, uma vez que nenhum deles dispõe de condições de acessibilidade, o que representa uma limitação muito significativa para o acesso das pessoas idosas e/ou com deficiência. A inexistência de acessibilidade nas instituições públicas caracteriza-se como uma forma de violação de direitos dos/as usuários/as, conforme já discutido.

Além disso, as condições para a garantia de privacidade e sigilo também não são adequadas. Neste sentido, muito há que se avançar para que a distância entre o país legal e o país real seja reduzida.

A centralidade na família – assim como a territorialização – constitui também um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, bem como um dos princípios da proteção social da Assistência Social, reforçando o sentido proposto por ambos.

A centralidade das ações na família visa compreender, em um determinado contexto, como se constroem e se expressam as relações familiares entre seus membros. Essa perspectiva não visa responsabilizar a família e seus componentes no tocante às vicissitudes que vivenciam no seu cotidiano, mas contextualizar a situação vivida e recolocar o papel do Estado como provedor de direitos por meio das políticas sociais, fornecendo instrumentos de apoio e sustentação necessários para a proteção social das famílias evitando, desta forma, sua categorização a partir de modelos convencionais e conservadores que tipificam as famílias em “estruturadas” e “desestruturadas” (BRASIL, 2011, p. 34-35) (grifos do autor).

Este eixo norteador do trabalho social com famílias pretende orientar os trabalhadores que atuam no CREAS, diretamente no enfrentamento de situações de violência – em geral, violência intrafamiliar – para o rompimento e superação de práticas tradicionais e conservadoras que imputam à própria família a responsabilidade e culpa pela situação de violação de direitos que estão vivenciando, assim como pelo enfrentamento desta situação. Esta centralidade familiar adquire importância na medida em que as ações e serviços desenvolvidos pautam-se na compreensão de que a família está inserida em um contexto maior, sofrendo as influências e impactos das dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais da sociedade, de tal modo que não é a única responsável pela situação vivida. Assim, para que consiga cumprir com suas funções de proteção e cuidado, necessita também ter sua proteção assegurada – pelo Estado.

Assim, é importante se reconhecer que o próprio contexto social, político, cultural e econômico – marcado, por vezes, pela dificuldade de acesso a direitos, pela desigualdade social estrutural, violência urbana, consumismo, desemprego, miséria e exclusão – pode ter relação com os riscos observados no território onde as famílias vivem e convivem, imprimindo tensões sobre as relações familiares e comunitárias (BRASIL, 2011, p. 34).

Uma questão a ser observada é que, quando se tem mencionado a centralidade conquistada pela família nas políticas sociais e no acompanhamento realizado pelo SUAS, se tem discursado sobre a necessidade de compreendê-la como núcleo básico de convívio, acolhida e autonomia; sobre o papel fundamental de proteção e cuidado mútuo entre seus membros; sobre a necessidade de a mesma ser protegida para que tenha fortalecidas sua capacidade protetiva; sobre o cuidado necessário para não responsabilizá-la pelas adversidades que vivencia; etc. Porém, o

que de fato tem sido realizado para que o atendimento realizado pelo CREAS – e demais unidades do SUAS – incorpore na prática a perspectiva da centralidade da família?

Em geral, por família têm-se compreendido a pessoa que sofreu a situação de violência – criança e/ou adolescente, tendo em vista que este grupo social é um dos poucos que vem sendo atendido pelos CREAS – e seu responsável, que, via de regra é do gênero feminino – mãe ou avó, situação que contribui para a reprodução e perpetuação das desigualdades de gênero e dos papéis destinados tradicionalmente ao homem e a mulher na sociedade.

É o momento de nos perguntar de que família esses programas falam, será aquela família das propagandas de margarina, com papai, mamãe, casal de filhos, às vezes avós simpáticos, com as mulheres representando a mãe que cuida, traz harmonia e encara com paciência e sabedoria os conflitos e diferenças, ou a mulher, mãe chefe de família, mais pobre entre os pobres, que sofre violência doméstica, encara a jornada extensa e que o corpo não lhe pertence. A rígida divisão de papéis e trabalho, opondo a esfera produtiva à esfera reprodutiva, coloca no senso comum como modelo de família “normal”, os homens como provedores e as mulheres como responsáveis pela esfera doméstica, numa composição familiar onde moram na mesma casa: pai, mãe, e preferencialmente, nos dias atuais, dois filhos. Sabemos, sem precisar recorrer a nenhum estudo mais aprofundado, que este modelo não corresponde à realidade tanto no que diz respeito aos arranjos familiares quanto ao que concerne à manutenção econômica. Nunca é demais lembrar também que o modelo estereotipado invisibiliza as situações de conflitos relacionadas à violência sexista (CARLOTO, 2002, s/p) (grifos da autora).

Basta lembrar que 100% das representantes das famílias usuárias indicadas pelas equipes para participar da pesquisa ora apresentada constitui público do gênero feminino, situação que aponta a predominância das mulheres na condição de usuárias dos serviços de Assistência Social, e, de responsáveis pelo acompanhamento realizado com os demais membros do grupo familiar nestes serviços, já que,

são as mulheres, a partir do papel de mãe, que tem que estar presentes em todas as atividades previstas nestes programas, como por exemplo, as de caráter sócio-educativos, além de serem as principais responsáveis pelo cumprimento dos critérios de permanência no programa, caso do Bolsa-escola⁵³, no qual as crianças não podem abandonar os estudos e nem se ausentar da escola. Não podemos deixar de lembrar o crescimento das famílias chefiadas por mulheres e do aumento da pobreza destas famílias, em função da condição das mulheres no mercado de trabalho, principalmente as pobres, aumentando ainda mais a condição de vulnerabilidade e a sobrecarga de responsabilidades destas (CARLOTO, 2002, s/p).

⁵³ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, criado em 2001 através da Lei nº 10.219. Com a criação do programa de transferência de renda Bolsa Família, por meio da Lei nº 10.836/2004, todos os programas de transferência de renda foram unificados (BRASIL, 2004).

Quando questionados sobre a metodologia adotada para a execução dos serviços do CREAS, dois/duas dos/as profissionais participantes da pesquisa ratificam esta responsabilização das mulheres, assim como a vinculação do gênero feminino com o papel desempenhado dentro da família enquanto cuidadora, sendo que se referem à mulher considerando sua condição de mãe-responsável:

[...] as mães a gente encaminha para um grupo socioeducativo, de inclusão produtiva, [...] para depois poder gerar alguma renda [...] (AS1, 2011).

[...] no caso as mães, a gente faz grupos de geração de renda [...] (AS3, 2012).

Em geral, estes grupos de inclusão produtiva ou de geração de renda são limitados a atividades de artesanato, manicure, cabeleireiro, tricô, crochê, etc., ou seja, se restringindo a atividades menos valorizadas e remuneradas, reproduzindo e acentuando a divisão sexual do trabalho. Embora os/as demais profissionais não tenham mencionado a respeito da convocação da mulher para assumir a responsabilidade pela superação da situação vivida pela família, uma das usuárias verbaliza o encargo que lhe é proposto pelo CREAS. A usuária também externaliza sua expectativa em relação ao atendimento dos demais membros do grupo familiar:

[...] só eu por enquanto que sou atendida no CREAS. Eu acho que elas [*equipe do CREAS*] deveriam vim conversar com ele [*filho que está em situação de risco pessoal e social*], porque ele não vai em lugar nenhum! (U7, 2012).

Deste modo, visualiza-se a perpetuação de expectativas burguesas em relação à família, que reiteram padrões tradicionais e conservadores quanto ao desempenho do papel materno, sem ser considerada a falta de condições mínimas para o cumprimento destas funções designadas. A mulher, em geral, acaba sendo vista apenas a partir do aspecto biológico, de “seu” papel de mãe, sendo desconsideradas as suas necessidades e interesses enquanto ser social e histórico.

Um/a dos/as assistentes sociais também mencionou que o atendimento é realizado com todos os membros do grupo familiar, como estratégia para a efetivação da matricialidade sociofamiliar, para enfrentamento das demandas e necessidades da família, e, além disso, para o fortalecimento dos vínculos familiares:

Na verdade a gente assim, pode ter a problemática de um indivíduo, mas quando tu começa atender tu vê que não é só aquele indivíduo, tu tem que atender a família toda muitas vezes, tu atende a mãe, o pai, os irmãos, atende a família toda, não existe um problema isolado porque aquele problema é daquele contexto familiar, muitas vezes ele é ocasionado na própria família, ou não acontece isoladamente só num indivíduo daquela família, a gente acaba atendendo a família toda (AS1, 2011).

Sobre a afirmação acima, é mister salientar que visualiza-se o deslocamento do “problema individual” para o “problema familiar”, onde é reproduzida a culpabilização da família pela situação vivida, numa lógica ainda psicológica e individualizante,

[...] atribuindo unilateralmente aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades vividas. Isso deriva na análise dos ‘problemas sociais’ como problemas do indivíduo isolado e da família [...] perdendo-se a dimensão coletiva e o recorte de classe da questão social, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais. Por uma artimanha ideológica, elimina-se, no nível da análise, a dimensão coletiva da questão social – a exploração da classe trabalhadora – reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo (IAMAMOTO, 2008, p. 164) (grifos da autora)

e de sua família. Deste modo, com a reprodução da ideologia dominante, novamente isenta-se a estrutura e organização da sociedade de classes de sua responsabilidade na produção e reprodução das desigualdades sociais e das mais diversas expressões da questão social – incluídas as distintas formas de manifestação da violência – vivenciadas cotidianamente pela classe operária.

Neste sentido, ressalta-se a necessidade dos/as profissionais do Serviço Social procederem de forma coletiva com o planejamento de estratégias para enfrentamento da alienação da ideologia burguesa, haja vista a importância de que estes/as profissionais estejam preparados/as para a realização das devidas mediações entre particularidade, singularidade e universalidade, na análise e compreensão e transformação do real. Assim, destaca-se

a necessidade de compreender essas famílias com suas singularidades, mas com seu pertencimento a uma classe social. O trabalho que pode ser considerado um avanço, pois retira o caráter individual do atendimento da política, pode repetir o mesmo equívoco, quando particulariza cada família como se fosse um único universo, destituído de sua identidade coletiva e de sua universalidade. Preservar sua singularidade, trabalhar suas particularidades só tem sentido quando elas materializam a condição dessas famílias enxergarem-se como um coletivo que deve buscar, conjuntamente, a resolução para suas questões no espaço de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório [...] (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 57).

A não realização destas mediações implica considerar a família e as situações que vivencia independente e isolada do meio e contexto onde está inserida. Esta postura obscurece uma das categorias do método necessária para a realização de uma leitura crítica da realidade: a totalidade. Volta-se a ressaltar a influência exercida pelos valores e ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora – na qual está inserida a categoria dos/as assistentes sociais – que acaba reproduzindo de forma quase mecânica estes valores, assumindo a responsabilidade por todas as dificuldades que enfrenta no processo de produção e reprodução social. Deste modo, observa-se que

[...] apesar das grandes transformações e seus impactos nos arranjos e composições familiares contemporâneas, observa-se a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 54-55).

A mobilização e participação social também constitui um dos eixos norteadores do trabalho social realizado no CREAS. A participação social dos/as usuários/as nas decisões relacionadas aos serviços e ações ofertados pelo CREAS, garantindo a horizontalidade na tomada de decisões, bem como naquilo que se refere ao território onde vivem é fundamental para estimular a autonomia dos sujeitos, bem como, o fortalecimento de vínculos comunitários. Neste sentido, o CREAS precisa se comprometer com o estímulo e realização de ações que possuam potencial para mobilização e participação da comunidade. É importante destacar que a participação é entendida

como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. Não estamos nos referindo a qualquer tipo de participação mas a uma forma específica, que leva à mudança e à transformação social” (GOHN, 2005, p. 30-31).

Conforme as Orientações técnicas do CREAS, nas intervenções realizadas no território, no sentido de incitar a participação e mobilização da população, o CREAS poderá dar destaque às ações como campanhas para a prevenção e o enfrentamento de situações de risco pessoal e social, organizadas coletivamente, com participação da rede e da comunidade, uma vez que a participação social constitui um importante instrumento para o conhecimento e a defesa coletiva

de direitos. Como forma de estímulo à participação e mobilização social, o CREAS também poderá contribuir com a população local, destacando algumas possibilidades: “dos usuários participarem e/ou organizarem associações, movimentos sociais e populares, comissões locais; de participação nas instâncias de controle social, como conselhos de direito e de políticas públicas, que são importantes espaços de decisão e deliberação” (BRASIL, 2011, p. 36).

As informações referentes à metodologia utilizada para a execução dos serviços dão conta de que os atendimentos e acompanhamentos realizados tem priorizado a abordagem individual em detrimento da abordagem coletiva. A totalidade dos CREAS pesquisados não estava realizando atendimento em grupo no momento da coleta de dados, de acordo com os relatos dos/as profissionais:

Os atendimentos são individuais [...] (AS3, 2012).

[...] a gente ainda não tem o grupo estruturado, formado, mas nós estamos pensando. Então assim, sempre acontecem contatos individuais [...] (AS2, 2012).

Ainda não conseguimos realizar o atendimento em grupo, e isto tem angustiado muito a equipe! Temos nos articulado com os CRAS para poder incluir os usuários do CREAS nos grupos do PAIF⁵⁴, porque compreendemos como fundamental o acompanhamento coletivo, inclusive porque esta é a lógica do SUAS (AS4, 2012).

A gente tem conseguido fazer um grupo grande, mas é lá no CRAS, pelo PAIF Na verdade a gente encaminha as usuárias do PAEFI para participar dos grupos do PAIF, então fica meio mesclado, e quem tem ido acompanhar estes grupos é a psicóloga, eu não tenho conseguido ir mais (AS1, 2011).

Visualiza-se que os atendimentos individuais têm predominado situação que, de certo modo, limita o desenvolvimento da mobilização social, pois sua capacidade de estimular o desenvolvimento de projetos coletivos é reduzida. Neste sentido, a possibilidade de rompimento com posturas e valores individualistas torna-se bastante limitada. A existência de obstáculos para a participação e mobilização social está à favor da ideologia burguesa, visto que os questionamentos da ordem do capital estarão minimizados.

Assim, ao mesmo tempo, o Estado afirma o caráter público da *questão social*, administrando as suas refrações – que assumem caráter massivo –, e reforça a aparência da *natureza privada* de suas manifestações individuais, tidas como problema do indivíduo isolado. Desta forma, captura os espaços privados, subordinando-os ao movimento do capital que extrapola o território da produção, fazendo com que todo o

⁵⁴ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Principal serviço da PSB, instituído pela Lei 12.435/2011.

cotidiano passe a ser administrado, impregnando-o da lógica da mercantilização universal das relações sociais (IAMAMOTO, 2008, p. 170) (grifos da autora).

Além disso, é necessário considerar a herança cultural – que desloca as desigualdades sociais para a responsabilidade do indivíduo – ainda fortemente presente na política de Assistência Social, bem como os procedimentos e estratégias adotadas pelo Estado para responder a algumas das demandas e necessidades sociais por esta política em um passado recente, tendo em vista que o modo como os serviços são executados hoje, ainda sofrem forte influências de práticas passadas.

Neste sentido, a realização de atividades grupais e o estímulo ao desenvolvimento da coletividade apresentam-se como um desafio tanto para os/as profissionais que executam, como para as usuárias dos serviços, tendo em vista o

[...] conflito vivido pelos sujeitos entre as expectativas, em geral, de caráter individual e a luta pela ampliação dos marcos da solidariedade coletiva. [...] conflito entre o individualismo, que se sustenta nos círculos da família, da vizinhança, de grupos profissionais e de grupos religiosos fechados e a perspectiva ideopolítica do SUAS de construção de um sistema que deve ser consubstanciado em circuitos mais amplos de solidariedade. Esse conflito é reforçado pela ambivalência da política de assistência social. A necessidade e ampliação do seu campo de atuação denunciam situações de carências e assimetrias que deveriam ser resolvidas mediante a ampliação de políticas estruturantes (ARAÚJO et al, 2010, p. 133-134).

Neste sentido, o que se visualiza como uma das estratégias encontradas pelos CREAS (2 de 4) para garantir o desenvolvimento ou a participação das usuárias em atendimentos coletivos, é o encaminhamento e/ou a articulação com os CRAS, por meio do PAIF, para que estas participem de atividades grupais, visando ao fortalecimento coletivo das usuárias. Entretanto, ressalta-se que ainda não são todos os CRAS que vêm realizando grupos com usuárias, já que no âmbito da Assistência Social, as práticas desenvolvidas ainda estão muito próximas e vinculadas aos modelos tradicionais de atendimento,

o que denota uma reatualização das ações desenvolvidas pelos antigos Centros Sociais, com o privilegiamento do atendimento individual e psicologizando-se as formas de atendimento das famílias. Por outro lado, verificou-se que as ações profissionais de cunho político-organizativo com a população usuária ainda são tímidas e desenvolvidas em poucos municípios (ARAÚJO et al, 2010, p. 128).

Salienta-se a importância da ampliação das atividades grupais – na PSB e na PSE –, tendo em vista a necessidade de coletivização das demandas e da possibilidade do desenvolvimento de uma leitura crítica da realidade pelas usuárias, da compreensão das situações vivenciadas por elas, a partir de sua dimensão de classe e em sua relação com a estrutura da sociedade capitalista.

O trabalho em rede é outro eixo que precisa se fazer presente e nortear o trabalho social a ser ofertado pelo CREAS. Para que a proteção social seja garantida é necessário que as diferentes políticas públicas atuem visando à complementaridade, considerando que nenhuma delas é completa e que, para a garantia dos direitos sociais em sua plenitude, é imprescindível a articulação de todas.

A articulação é o processo pelo qual se cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns. A articulação da rede [...], consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre [...] unidades [...] do território (BRASIL, 2009, p. 21).

As discussões acerca da importância da existência da rede, e especialmente, da articulação entre as instituições que a compõem são fundamentais. Além de significar o acesso da população aos serviços e políticas públicas na perspectiva de garantia de direitos, a articulação da rede representa a compreensão dos/as usuários/as em sua integralidade, que possui demandas e necessidades que ultrapassam os limites de uma única política pública. A satisfação das necessidades das diferentes ordens constitui condição mínima para haja a possibilidade de superação da situação de violência vivenciada.

Embora a articulação da rede seja fundamental para o acesso do/a usuário/a aos direitos devidos, e, ainda que esta articulação constitua um dos eixos norteadores do trabalho social a ser ofertado pelo CREAS, novamente é possível observar a distância entre o que está proposto nos regulamentos e guias de orientações e o que se concretiza na prática diária dos Centros Especializados. 50% dos/as assistentes sociais mencionam dificuldades para a articulação da rede:

Tem casos que a rede funciona [...], tem outros casos que a rede é totalmente furada! (AS1, 2011).

A ineficiência da atuação de alguns órgãos públicos somada a fragilidade de comunicação entre instituições e profissionais, estrutura uma rede ineficaz. A ineficiência da atuação de algumas instituições públicas ocorre em virtude de diversos fatores, tais como: profissionais não capacitados, cargos de confiança, falta de equipe técnica, falta de recursos para execução dos serviços, como transporte e estrutura física. Isso resulta na demora excessiva para o atendimento dos usuários que encaminhamos, que acabam ficando meses nas chamadas lista de espera. O próprio CREAS, como eu já mencionei, não está conseguindo atender com agilidade os sujeitos que a rede encaminha, que, por vezes acabam aguardando atendimento por meses. Neste processo todo de espera, falta de articulação, falta de equipe suficiente, quem sai prejudicado é sempre o usuário! (AS4, 2012).

Das usuárias participantes da pesquisa, 50% afirmam que não participam ou acessam demais serviços e políticas públicas além do CREAS. Inclusive, uma das usuárias relata a experiência da comunidade, que vivencia diariamente o descaso e negligência do Estado, que, não vem garantindo os serviços sociais indispensáveis para a satisfação das necessidades da comunidade, inviabilizando o acesso aos direitos da população que reside no território, conforme visualiza-se:

[...] tem muitos lugares que não querem atender a gente! Esse posto de saúde aqui do bairro, aqui em baixo⁵⁵, nunca quiseram atender a gente! nós não tínhamos atendimento nenhum! Nós aqui éramos abandonados! E somos abandonados aqui em baixo! A única pessoa que procurou a gente foi essa a A [assistente social do CREAS] [...]. Esse foi o único lugar que atendeu melhor nós, porque nós somos abandonados! As únicas que vem aqui são elas [equipe do CREAS]! A moça da saúde [agente comunitária de saúde], aqui ela nunca desceu! Nós somos abandonados, totalmente abandonados! (U5, 2012).

Considerando o relato da usuária U5, não se pode deixar de observar as desigualdades existentes nos distintos territórios dos municípios, sendo que quanto mais periféricos, maiores são as dificuldades e limites enfrentados pela população para acessar serviços básicos, diante da inexistência de uma rede de serviços públicos, estes territórios, geralmente, acabam sendo caracterizados como territórios vulneráveis, estigmatizando o espaço e a população que ali vive.

[...] a segregação – tanto espacial quanto social – é uma característica importante das cidades, pois as regras que organizam o espaço urbano são apoiadas basicamente em padrões de diferenciação social e de separação. Trata-se de regras que variam cultural e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública em cada sociedade e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 51).

⁵⁵ A usuária refere-se ao território onde vive como “aqui em baixo” em função da localização da comunidade. Este território é afastado do restante do bairro, sendo subdividido por uma rodovia. Além disso, o território está localizado abaixo do nível da rodovia, diferentemente do restante do bairro.

Em relação as estratégias adotadas pelo CREAS para a articulação – mesmo que ainda insuficiente – da rede, tem sido utilizadas as seguintes: envio de documentação (relatórios, ofícios, etc.) às instituições (4 de 4); reuniões e contatos telefônicos (3 de 4); discussão de casos (2 de 4); elaboração de planos de atendimento em conjunto, troca de informações, referência e contra referência (1 de 4).

Identificadas as demandas cujo atendimento ultrapassem as competências do CREAS, as famílias e indivíduos devem ser encaminhados para acessar serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos. Estes encaminhamentos devem ser monitorados, no sentido de verificar seus desdobramentos, e discutidos com outros profissionais da rede que também atendam a família ou indivíduo (BRASIL, 2011, p. 60-61).

Quanto às formas normalmente utilizadas para o encaminhamento das usuárias à rede, em geral, acontecem através do envio de documentação para as instituições e contato telefônico com as instituições (2 de 4); através de orientações à usuária e acompanhamento da usuária até a instituição (1 de 4). O acompanhamento da efetividade dos encaminhamentos tem sido realizado por meio do contato com a usuária a fim de obter retorno das providências adotadas (2 de 4); via contra referência, quando o encaminhamento é formalizado pro meio de documentação e contato telefônico com a rede ou usuária (1 de 4). Entretanto, todos/as os/as profissionais mencionam dificuldades para realizar o monitoramento do encaminhamento realizado,

[...] na verdade, na maioria dos casos, o monitoramento é feito apenas através da fala do usuário, apenas a gente correndo atrás do usuário e perguntando se ele conseguiu ir, se ele foi, se deu ou se não deu certo. Claro que tem casos onde tem pontos da rede, que a rede está mais aberta e há o diálogo [...]. Muitas vezes o usuário leva um encaminhamento para buscar um serviço na próxima semana. Aí, nesta próxima semana ele não retorna ao CREAS, ou, tu não consegue fazer uma visita ou um novo atendimento e isso acaba se perdendo (AS2, 2012).

Quando a gente acompanha a gente vai saber através do usuário, e, às vezes através de relatório, ofício, aí vem a resposta. Quando a gente apenas orienta, esse a gente não tem o monitoramento [...]. As vezes, quando a gente consegue, a gente faz visita domiciliar para ver como é que aconteceu a situação do encaminhamento (AS3, 2012).

Outra situação que precisa ser destacada, refere-se aos impactos, a interferência político-partidária na articulação da rede. 50% dos/as assistentes sociais entrevistados/as mencionaram esta questão como um dos limites enfrentados no processo de articulação entre as distintas

instituições que compõem a rede, situação que acaba produzindo consequências na garantia de acesso aos serviços e políticas públicas

[...] muitas vezes ainda tem, me parece, aquela coisa bairrista! Chega alguém conhecido, alguém com quem o gestor tem alianças, ou encaminhado pelo fulano, do partido tal, aí acontece aquilo: tudo bem vamos lá vamos te atender... agora, se chega uma outra pessoa, que não é ninguém, que tu não conhece, o atendimento é diferenciado! Fica aquela coisa pessoalizada. No serviço público, tu tem que tratar todo mundo igual! Tem que buscar resolução para aquela situação que está se apresentado, só que nem todos os profissionais tem essa preocupação! Depende muito da questão ética do profissional, e isso dificulta os encaminhamentos que fazemos (AS1, 2011).

O maior desafio se torna justamente a articulação da rede. Dentre as possibilidades, vejo enquanto majoritariamente necessária a troca de gestão municipal, antes de qualquer outra providência. Uma rede de atendimento pública ineficaz, reflete as características da gestão em voga (AS4, 2012).

Os interesses privados e a política partidária ainda estão muito presentes no setor público, sendo que estas “ideias e valores de uma cultura política própria do arcaísmo patrimonial e enraizada no campo assistencial, [...], na realidade brasileira, apresenta-se como um dos grandes entraves à construção de uma política democrática e participativa” (SIMIONATTO, LUZA, 2011, p. 219).

A presença desta cultura patrimonialista nas políticas públicas inviabiliza o acesso da população usuária aos serviços sociais, situação que se caracteriza como uma violação de direitos e como violência institucional, tendo em vista a omissão do Estado, bem como a reprodução e perpetuação de relações arcaicas, patrimonialistas, paternalistas, clientelistas as quais ferem um dos princípios da administração pública: a impessoalidade⁵⁶.

Visualiza-se que a realidade da rede com a qual os CREAS pesquisados podem se articular não se distancia da situação nacional, considerando que

técnicos e gestores compreendem a importância de uma prática intersetorial e até desenvolvem esforços neste sentido. Contudo, na maioria dos casos entendem que sua operacionalização é obstaculizada por alguns limites: falta de discussão para definição de responsabilidades e atribuições por parte dos diferentes sujeitos envolvidos; personalismo existente nas ações públicas e a própria forma histórica de organização dos serviços públicos com arquitetura setorializada (ARAÚJO et al, 2010, p. 107).

⁵⁶ Conforme Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

É importante que os/as profissionais da rede, os/as usuários/as, a comunidade em geral e, especialmente os/as gestores/as tenham clareza de que,

regido pelo princípio da intersetorialidade e da incompletude institucional, o órgão gestor de Assistência Social deve buscar a articulação em rede para fortalecer a complementaridade das ações dos CREAS com os diversos órgãos envolvidos no acompanhamento às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Para tanto, deve primar pela articulação que almeje o acesso dos usuários aos demais serviços, projetos e programas que integram o SUAS e às outras políticas públicas, considerando a complexidade destas situações, que exigem atenções para além das proporcionadas pelo CREAS (BRASIL, 2011, p. 38).

Embora os/as profissionais entrevistados/as afirmem reconhecer a importância da articulação da rede para a garantia do acesso aos direitos das usuárias do CREAS, existem ainda vários desafios para a concretização do trabalho em rede. A superação desses desafios carece do envolvimento da coletividade, de todos/as os/as atores/as que compõem a rede, dos/as gestores/as e dos/as usuários/as no planejamento de estratégias e definição de metas e prioridades a serem providenciadas.

Os/as assistentes sociais participantes do estudo mencionam os procedimentos dos quais lançam mão na execução dos serviços do CREAS: encaminhamentos para a rede, visitas domiciliares, acolhimento, elaboração de documentos – relatórios, pareceres, estudos sociais, etc. – orientações para acesso a direitos, entrevistas, atendimentos individuais, reuniões com usuários/as, ações coletivas para mobilização e sensibilização da comunidade em geral, discussão de casos com outros/as profissionais da rede (4 de 4); escuta, reuniões com a rede, contatos telefônicos (3 de 4); registros em prontuários, inserção em oficinas e grupos do CRAS, campanhas de prevenção, inserção das mulheres em grupos de geração de renda (2 de 4); elaboração de plano de atendimento (1 de 4).

Lembra-se que a tipificação dos serviços socioassistenciais define como trabalho social essencial a ser realizado pelo CREAS: acolhida, escuta, estudo social, diagnóstico socioeconômico, monitoramento e avaliação do serviço, orientação e encaminhamentos para a rede, construção de plano de atendimento, orientação sociofamiliar, atendimento social, atendimento psicológico, orientação jurídico-social, referência e contrarreferência, informação, comunicação e defesa de direitos, acesso à documentação pessoal, mobilização, identificação da família extensa ou ampliada, articulação da rede, mobilização para o exercício da cidadania, trabalho interdisciplinar, elaboração de relatórios e/ou prontuários, estímulo ao convívio familiar,

grupal e social, mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Observa-se que os CREAS pesquisados estão desenvolvendo parcialmente as atividades essenciais definidas na tipificação. Algumas ações ainda não são realizadas por nenhum dos Centros participantes do estudo. Este fato é explicado em função da equipe de referência indicada pela NOB-RH não estar completa nestes CREAS. Ou seja, para que as orientações jurídico-sociais fossem garantidas, seria fundamental a existência de um/a profissional do Direito compondo as equipes. Além disso, o processo de monitoramento e avaliação dos serviços também não vem sendo efetivado nos municípios pesquisados, atividade esta, que, de acordo com Brasil (2011), é competência do órgão gestor da política de Assistência Social, a qual não pode prescindir da participação dos/as usuários/as e do controle social. A construção de plano de atendimento é indicado apenas por um/a dos/as profissionais como constituinte da proposta metodológica do CREAS, carecendo de ampliação de sua utilização aos demais municípios. O acesso à documentação pessoal não foi mencionado como atividade desenvolvida em nenhum dos CREAS. O trabalho interdisciplinar vem sendo realizado de modo bastante incipiente, haja vista que as equipes são constituídas, em geral, por duas disciplinas: Serviço Social e Psicologia, sendo que apenas um dos CREAS conta com profissionais da Pedagogia compondo a equipe de trabalho.

Considerando todo o processo de investigação, desde o princípio da elaboração da proposta de pesquisa, visualiza-se como urgente uma maior apropriação por parte de toda a sociedade, mas, fundamentalmente, pelos/as trabalhadores/as, gestores/as e usuários/as da Assistência Social, das categorias e dimensões introduzidas pelo SUAS a esta política pública. É indispensável a ampliação do debate acerca dos conceitos, sentidos e significados das categorias propostas pela PNAS e NOB/SUAS, tendo em vista a necessária mudança na concepção da política e das situações que requerem sua intervenção, embora já tenha sido conquistado um importante salto teórico no que se refere a Assistência Social, ainda são identificadas práticas tradicionais e conservadoras na execução da mesma.

O/a assistente social, tendo seu projeto ético-político claramente voltado à defesa intransigente de direitos, constitui uma das categoriais que tem competências e habilidades necessárias para contribuir no sentido da superação da herança conservadora ainda existente nesta

política social. No entanto, é preciso ter clareza da necessária articulação com a coletividade para que se alcance o rompimento com esta cultura.

Dentre outros motivos, avaliou-se como essencial iniciar este capítulo com as palavras de Paulo Freire (2011), tendo em vista que de forma poética e sábia – como, aliás, todas as suas produções – o autor expõe a realidade social inerente à ordem vigente, realidade esta em que os trabalhadores do SUAS participam e reproduzem, não sem conflitos e contradições. Assim, contribuem, em alguns momentos, para a legitimação e, em outros casos, para o rompimento com o *status quo*. Esta é a realidade vivenciada pelos trabalhadores dos CREAS, que, cotidianamente, enfrentam os mais distintos obstáculos na busca das condições necessárias para a execução dos serviços a serem ofertados à população que se encontra em situação de violência. Além disso, pela necessidade de resistência pertinaz da qual os trabalhadores em geral não podem prescindir, lutam, incessantemente, pela defesa dos direitos sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso reconhecer e mencionar que os limites decorrentes da sociedade burguesa implicam de forma negativa para a concretização do SUAS no sentido da universalização dos direitos sociais. Contudo, é preciso lembrar, também, que a realidade está em constante movimento, o real é dialético e contraditório e, como afirma Freire (2011), mesmo sabendo da existência de inúmeros obstáculos – materiais, econômicos, sociais, políticos, culturais e ideológicos – nada é eterno.

Neste sentido, vivendo na sociedade burguesa, onde a democracia, a cidadania, a autonomia, a liberdade, dentre outros valores necessários à plena expansão dos indivíduos sociais, encontram barreiras para sua concretização, é necessário que a coletividade envie esforços e reinvente as formas de resistir e lutar pela defesa e ampliação destes valores, pois “qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar. A boniteza de ser gente se acha, entre outras coisas, nessa possibilidade e nesse dever de brigar” (FREIRE, 2011, p. 59).

O processo de constituição do SUAS se deu neste espaço contraditório, repleto de desigualdades e lutas sociais, no qual o Estado se vê compelido a responder aos interesses antagônicos das classes sociais que constituem a sociedade moderna: burguesia e proletariado. É neste terreno que surge e se desenvolve o SUAS, não isento das contradições e antagonismos existentes na sociedade, pois ele também constitui e é constituído pela totalidade. Assim, no processo de sua concretização, igualmente contempla os distintos interesses que se encontram em disputa.

Às categorias e segmentos sociais que se posicionam na defesa do SUAS na perspectiva da universalização dos direitos sociais, da garantia da primazia da responsabilidade do Estado, do atendimento das necessidades humanas e sociais em detrimento da rentabilidade econômica, da participação da população no processo de gestão da política pública, são colocados inúmeros desafios, tanto de ordem objetiva, estrutural, quanto de ordem subjetiva e ideológica. Ainda assim, é possível observar a existência de sujeitos que lutam em defesa dos direitos e de políticas sociais capazes de concretizar o acesso aos mesmos.

Deste modo, vale ressaltar algumas considerações acerca da pesquisa realizada junto aos/as gestores/as, trabalhadores/as e usuárias do SUAS por meio dos CREAS, bem como algumas sugestões que avaliam-se como importantes.

Quanto às seguranças que a proteção social de Assistência Social se propõe a assegurar, é possível observar que os profissionais participantes da pesquisa vêm encontrando dificuldades para a materialização destas seguranças. Estas dificuldades se constituem a partir de fragilidades nas condições materiais para o exercício profissional e execução dos serviços, limites inerentes à estrutura da sociedade capitalista. No entanto, estes limites igualmente são identificados na cultura e ideologia hegemônica do modo capitalista de produzir, que se materializam a partir do preconceito, da discriminação, do discurso que transforma o direito em favor, da moralização das expressões da questão social, da responsabilização dos/as profissionais em detrimento da primazia do Estado na garantia de direitos, dentre outras variadas formas.

Os trabalhadores do SUAS carecem de maior apropriação acerca do sentido e significado das seguranças da proteção social do SUAS, pois encontraram dificuldades ao elaborar respostas sobre as mesmas. Compreende-se como importante maior aproximação e aprofundamento com conceitos apresentados pelo novo Sistema, visto que se observou o distanciamento dos/as profissionais em relação aos mesmos. Os/as profissionais demonstraram pouca clareza na compreensão de princípios e eixos norteadores da gestão e do trabalho social a ser ofertado pelo CREAS, conforme aponta (YAZBEK et al, 2010 p. 150):

As noções de território, de centralidade do trabalho com as famílias, de acolhimento, de ação socioeducativa, de assistência social como direito, entre outras, estão presentes nos discursos dos agentes técnicos, mas por outro lado, se ressentem de melhor apropriação teórico-metodológica e técnico-operativa. Embora a linguagem trazida pela PNAS tenha sido incorporada no plano do discurso, há dificuldades concretas em explicitar criticamente conceitos e seus fundamentos, e também em potencializar a dimensão coletiva dos direitos sociais.

Além disso, as ações realizadas pelos/as profissionais também perpetuam estereótipos de gênero por meio de verbalizações relacionadas ao autocuidado feminino. Os/as profissionais vêm investindo em ações que estimulam a higiene e o auto-cuidado das usuárias dos serviços ofertados. Observa-se a consolidação dos valores burgueses nos serviços públicos, com a retificação da ideologia inerente ao capitalismo. As desigualdades de gênero também são reproduzidas nesses espaços, onde visualiza-se a reiteração da cultura de responsabilização das

mulheres pela participação nas atividades, na condição de representantes das famílias junto aos serviços executados.

Há relatos que se dividem entre a culpabilização das usuárias – falta de desejo – e a identificação dos limites próprios da sociedade burguesa – classes antagônicas – para a garantia dos direitos e das seguranças do SUAS. A partir desses relatos, observa-se que os/as profissionais identificam os limites da sociedade burguesa para o acesso das usuárias e suas famílias a bens e serviços necessários à reprodução da vida social, no entanto, contraditoriamente, incorporam elementos da ideologia burguesa em seu discurso.

No que se refere à estrutura e organização dos CREAS, visualiza-se que o real existente nos Centros, ainda encontra-se muito aquém das condições necessárias para a execução dos serviços na lógica e dinâmica propostas pelo SUAS. É necessário um maior investimento na equipe de referência, tanto no que se refere à ampliação das equipes, quanto na garantia de uma política de educação permanente, requisitos imprescindíveis à qualificação dos serviços prestados. A estrutura física necessita de urgente adequação. Precisa ultrapassar o nível do improvisado e dispor de condições de acessibilidade, de privacidade e sigilo, de iluminação e circulação de ar, bem como contar com espaço amplo o suficiente para a realização de atividades coletivas dentro dos CREAS. Os recursos materiais igualmente carecem de maior investimento, para que minimamente possam suprir as necessidades quantitativas e qualitativas exigidas para a realização das atividades vinculadas aos serviços ofertados.

A metodologia dos serviços ofertados ainda carece de maior apropriação por parte das equipes, dos/as gestores/as, dos/as usuários/as, dos órgãos de controle social, enfim, de todos os segmentos e atores/as envolvidos com o SUAS. Os procedimentos adotados para a execução dos serviços ainda se identificam com práticas que, tradicionalmente, estiveram vinculadas à política de Assistência Social. As abordagens individuais vêm sendo priorizadas em detrimento de atendimentos grupais e coletivos, o que fragiliza a possibilidade de mobilização e participação social, bem como a ampliação da coletivização das demandas e necessidades sociais.

Foi possível visualizar que, embora existam inúmeros empecilhos para a materialização da Assistência Social enquanto política pública, há também, sujeitos que seguem na luta pela garantia de direitos e da consolidação do SUAS, conforme os documentos que o regulamentam. Os/as assistentes sociais representam uma categoria que tem se empenhado para cumprir com os princípios, diretrizes e seguranças da proteção social do SUAS e, com criticidade, tem

conseguido identificar barreiras que persistem da herança cultural da formação sócio-histórica do Brasil, como o patrimonialismo, a meritocracia, a ideia do mando e do favor, a utilização da máquina do Estado para a garantia e defesa de interesses particularistas e, especialmente, partidários. Inclusive, os/as assistentes sociais têm identificado esta como a principal barreira existente entre o SUAS e a efetiva garantia de direitos, posicionando-se contrário a esta situação por eles identificada.

As usuárias, igualmente, têm percebido que as políticas sociais estão submissas aos interesses e políticas econômicas, verbalizando que os administradores têm “deixado a assistência social mais desleixada” (U1, 2011), conforme já citado no corpo desta dissertação. Este fragmento de fala permite visualizar que as usuárias da política de Assistência Social estão assumindo uma postura crítica, o que possibilita a participação política das mesmas nos espaços decisórios de planejamento e formulação das políticas públicas e na elaboração do orçamento. Neste sentido, sugere-se que os/as profissionais que atuam no SUAS intensifiquem o desenvolvimento de atividades estimuladoras da mobilização e organização coletiva das usuárias para luta e defesa de seus direitos, na qualidade de sujeitos participantes dos processos, tornando-se seres ativos, históricos e sociais.

Sugere-se ainda que os trabalhadores e usuárias se organizem coletivamente frente aos/as gestores/as e, especialmente, nos espaços de controle social para a luta pela defesa de condições materiais, qualitativa e quantitativamente suficientes para o exercício profissional; de espaço físico que garanta a privacidade necessária ao sigilo profissional, para que o ambiente seja acolhedor e proporcione condições de conforto satisfatórias, assegurando dignidade aos trabalhadores e usuárias dos serviços.

Além disso, é importante que os/as gestores/as sejam sensibilizados acerca da urgente necessidade de ampliação das equipes profissionais que atuam nos CREAS, a partir do cumprimento do disposto na NOB-RH/SUAS, tendo em vista que as equipes estão sobrecarregadas e precisam priorizar as demandas a serem atendidas no serviço. Porém, após a implantação desta NOB, é necessário que a mesma seja revisada no território nacional, pois mesmo as instituições que contam a equipe mínima indicada no texto da Norma completa têm enfrentado dificuldades para o atendimento da demanda identificada, o que traz conseqüências para a universalização dos direitos sociais.

Quanto esta mobilização que se sugere, salienta-se que não se refere somente à organização de trabalhadores e usuárias nos espaços geográficos dos municípios isoladamente. Claro que, inicialmente, esta organização irá se dar no território local, no entanto é importante que este movimento se consolide regionalmente, no âmbito estadual e, posteriormente, se amplie para todo o território nacional, a fim de que sejam garantidos os direitos a todos os trabalhadores e usuários/as do SUAS em âmbito nacional, situação que se coaduna com o princípio de universalização dos direitos sociais da política de Assistência Social.

Porém, esta mobilização exige que se ultrapassem algumas dificuldades, pois

os escravos assalariados de hoje, em conseqüência da exploração capitalista, vivem de tal forma acabrunhados pelas necessidades e pela miséria, que nem tempo têm para se ocupar de ‘democracia’ ou de ‘política’; no curso normal e pacífico das coisas, a maioria da população se encontra afastada da vida política e social (LENIN, 2010, p. 106-107) (grifos do autor).

Neste sentido, para que os direitos sejam de fato garantidos, universalmente, em condições de igualdade, que ultrapasse a igualdade formal proposta pela e na sociedade burguesa, não basta lutar apenas pelo alargamento da democracia e da cidadania, pela humanização das relações burguesas, porque “não há capitalismo ‘humano’, pois a essência da sociedade capitalista é a produção crescente de desumanidades” (LESSA, TONET, 2008, p. 122) (grifos do autor). Assim, é necessário que, após serem garantidas as necessidades mínimas da população, sejam garantidas as básicas e, então, com a garantia das condições básicas para a reprodução da vida, a classe trabalhadora terá condições para se organizar politicamente e empenhar-se na luta pela supressão das relações de dominação e exploração.

Tem-se ciência de que a presente dissertação não será suficiente para que se efetivem as transformações almejadas na ordem social atual. Seria, inexplicavelmente, satisfatório se isso ocorresse e, especialmente, se fosse simples o alcance de tais transformações. Contudo, será imensamente prazeroso se alguns aspectos permanecerem, como produto da pesquisa realizada e desta dissertação. No entanto, este trabalho cumpre seu objetivo a partir da possibilidade de oferecer elementos no sentido de incitar a qualificação dos serviços ofertados pelo SUAS, notadamente, pela proteção social especial de média complexidade

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia, et al. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Pará, Maranhão e Pernambuco. *In*: COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

BAPTISTA, Myrian Veras. A relação teoria/método: base do diálogo profissional com a realidade. *In*: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária. **A prática profissional do assistente social**: teoria, ação, construção de conhecimento. Volume 1. São Paulo: Veras Editora, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

_____. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luis Antero e Augusto Pinheiro. 5ª Ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e Serviço Social**: fundamentos ontológicos. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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

_____. **Política Social**: fundamentos e história. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Eliane Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: que estado para que democracia?. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 10ª Reimpr. São Paulo: Editora Paz e Terra Ltda., 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª Ed. Brasília: Ed. UNB, 2003.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no serviço social**. São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em ago./2010.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/L8742_de%201993_alterada%20pela%2012435_de_2011.pdf/view>, acesso em jul./2012.

_____. **Lei nº 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>, acesso em jun./2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: 2004a.

_____. **Decreto nº 5.296**, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. 2004b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm>, acesso em jun./2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília: 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: 2005a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>, acesso em jun./2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Brasília: 2006.

_____. **Decreto nº 6.307** de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o Art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm>, acesso em dez./2012.

_____. **Lei nº 11.788** de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art.

82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasil: 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm>, acesso em nov./2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/guias/orientacoes-tecnicas-centros-de-referencia-de-assistencia-social-cras/centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras-2013-orientacoes-tecnicas>>, acesso em ago./2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e Editora Brasil Ltda, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento SUAS.** Censo SUAS 2011 – CREAS: Manual de Preenchimento. Brasília: 2011b. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/suas/blog/wp-content/uploads/2011/10/CENSO_SUAS_2011_CREAS_Manual.pdf>, acesso em: mar./2012.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. *In:* CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CAMPOS, Marta Silva; TEIXEIRA, Solange Maria. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. *In:* **Revista Katálisis.** Florianópolis v. 13 n. 1 p. 20-28 (jan./jun./2010). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/03.pdf>>, acesso em ago./2011.

CARLOTO, Cássia Maria. Políticas Públicas, Gênero e Família. *In:* **Serviço Social em Revista,** v 5, nº 1, jul./dez./2002. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista>>, acesso em dez./2012.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração. *In:* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Capacita SUAS, vol. 3. **Planos de Assistência Social:** diretrizes para elaboração. Brasília: MDS, 2008.

CISNE, Mirla. Gênero e Serviço Social: determinações e implicações históricas. *In:* **Temporalis:** Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), ano 10, n. 19, p. 145-159, (jan./jun. 2010). Brasília: ABEPSS, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de Ética Profissional do Assistente Social. *In*: BONETTI, Dilseia Adeodata (org), et al. **Serviço Social e Ética**: um convite a uma nova práxis. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. V Conferência Nacional de Assistência Social. **SUAS Plano 10**: Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/CNAS-10-direitos-socioassistenciais.pdf>>, acesso em jul./2012.

_____. **Resolução nº 212** de 19 de outubro de 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20212-%20de%2019%20de%20outubro%20de%202006.pdf>>, acesso em dez./2012.

_____. **Resolução CNAS nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>, acesso em ago./2010.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *In*: **Revista Praia Vermelha**: Estudos de Política e Teoria Social. vol. 1, n. 1, jan./jul./1997. Rio de Janeiro: UFRJ – Escola de Serviço Social – Programa de Pós-Graduação, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1987.

FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Assistência na Previdência Social – uma Política marginal. *In*: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. **Pedagogia da Esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Notas: Ana Maria Araújo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FROMM, Erich. **Conceito Marxista do Homem**. Tradução de Octavio Alves Velho. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **IDESE para os COREDEs em ordem alfabética – 2009**. 2009. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese_coredes_classificacao_idese.php>, acesso em jul./2012.
ALTERAR NO TEXTO DE FEE, 2012ª para 2009.

_____. **IDESE – Metodologia**. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese_metodologia.php>, acesso em jul./2012.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 10ª Ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GESSINGER, Humberto. 3ª do Plural. *In*: Engenheiros do Hawaii. Álbum: **Surfando Karmas & DNA**. Gravadora: Universal Music, ano de lançamento: 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Ed. 3ª Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 123).

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades@** – Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, acesso em jun./2011.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/educacao_pdf.pdf>, acesso em nov./2012.

_____. **Séries Estatísticas & Séries Históricas: conceitos e definições – pesquisas sociais.** Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_sociais.pdf>, acesso em jul./2012a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 3ª Ed.** Análise preliminar dos dados. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf>, acesso em dez./2012.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto.** Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAURELL, Ana Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo.** Revisão técnica de Amélia Cohn; Tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica dialética.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

_____. **Marxismo.** Tradução de William Lagos. Porto Alegre: L&PM, 2010.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução: o que ensina o Marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução.** [Tradução revista por Aristides Lobo]. 2ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza no Programa Bolsa Família. In: BONETTI, Aline de Lima; ABREU, Maria Aparecida A. (orgs). **Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos-Filosóficos.** Lisboa: Edições 70, 1964.

_____. Glosas Críticas Marginais ao Artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social”. De um prussiano. In: **Revista Práxis**, nº 5, Belo Horizonte: Projeto Joaquim de Oliveira, 1995. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugueses/marx/1844/08/07.htm>>, acesso em ago./2012.

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** [Tradução a partir da edição francesa] Maria Helena Barreiro Alves; revisão de tradução: Carlos Roberto F. Nogueira. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. Teses ad Feuerbach. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A Ideologia Alemã: Feuerbach – A Oposição entre as Concepções Materialista e Idealista**. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2001.

_____. **A Ideologia Alemã: Feuerbach – A Oposição entre as Concepções Materialista e Idealista**. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. **Violência contra idosos: o avesso de respeito à experiência e à sabedoria**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/4.pdf>, acesso em jun./2011.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Portaria nº 551**, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20551%2009-11-05.pdf>>, acesso em dez./2012.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Cento de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Guia nº 1** (1ª versão). Brasília: 2006.

_____. **Portaria nº 8** de 21 de julho de 2009. Institui o Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2009/Portaria%20no%2008-%20de%2021%20de%20julho%20de%202009.pdf/view?searchterm=rede suas](http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2009/Portaria%20no%2008-%20de%2021%20de%20julho%20de%202009.pdf/view?searchterm=rede%20suas)>, acesso em jul./2012.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento do SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/monitoramento/monitoramento-do-suas/monitoramento-do-suas>>, acesso em mai./2011.

_____. **CadSUAS – Pesquisar**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html>>, acesso em jun./2011a.

MONNERAT, Giselle Lavinias, et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *In*: **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>>, acesso em dez./2012.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007.

PEDERSEN, Jaina Raqueli. Serviço de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes: a busca pela garantia dos direitos da população infanto-juvenil. *In*: MARCHEZAN, Nair Angélica Comassetto; MENDES, Luís Marcelo. (Org.). **Expressões da violência e seu enfrentamento no CREAS**. Passo Fundo: Méritos Editora Ltda, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; BRAVO, Maria Inês Souza (orgs). **Política Social e Democracia**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

_____. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Estado, sociedade e esfera pública. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

POLITZER, Georges. **Princípios elementares de Filosofia**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Editora Moraes, 1986.

REIS, Carlos Nelson dos; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. *In*: **Revista Textos e Contextos**, nº 5. Ano V. Novembro, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry; e colaboradores. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 10.283** de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mesosul.org.br/ftp/central/>>, acesso em jun./2011.

_____. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul / SCP-DEPLAN. 5 v. Porto Alegre: SCP, 2006. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/rumosVol15_red1%281%29.pdf>, acesso em jun./2011.

_____. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Baseado na Edição Impressa em 2002 pela Secretaria da Coordenação e Planejamento. Atualizado em 18/mai./2011. Disponível em:**

<<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=26>>, acesso em jun./2011.

_____. **Consulta Popular** – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – Produção. **Disponível em:**

<http://www.consultapopular.rs.gov.br/coredes.asp?cod_corede=15>, acesso em jun./2011a.

_____. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil** – Região Funcional de Planejamento 9. Disponível em: <http://www.participa.rs.gov.br/upload/20110503152318perfil_rfp9.pdf>, acesso em jul./2012.

SADER, Emir. **Estado e Política em Marx:** para uma crítica da filosofia política. São Paulo: Cortez, 1993.

SALAMA, Pierre. Para uma nova compreensão da crise. *In:* SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. 10ª Reimpr. São Paulo: Editora Paz e Terra Ltda., 2010.

SHAKESPEARE, William. **Otelo.** Tradução de Beatriz Viégas-Faria. Porto Alegre: L&M, 2012. (Coleção L&M POCKET, vol. 174).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; ARAÚJO, Cleonice Correia; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. *In:* COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. *In:* **Revista Textos e Contextos**, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago./dez. 2011.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. *In:* **Revista Serviço Social e Sociedade** n° 55. Ano XVIII. Novembro, 1997.

_____. A Assistência Social e a Trivialização dos padrões de reprodução social. *In:* SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais.** 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza, et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. 1ª Ed. – 15ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa quantitativa em educação**. 17ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

TURATO, Egberto Ribeiro. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas de saúde e humanas**. Petrópolis: RJ, VOZES, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita, et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. *In: COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: expressões da Questão Social no Brasil. *In: Revista Temporalis*, ano 2, n 3 (jan./jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafiline, 2001.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *In: Serviço Social e Sociedade*. 2012, n.110, p. 288-322 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005&lng=pt&nrm=iso>, acesso em out./2012.

APÊNDICE A – Quadro Metodológico da Pesquisa

Problema: De que forma os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do RS vem afiançando as Seguranças previstas no SUAS?			
Objetivo Geral: Identificar de que forma os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do RS vem afiançando as Seguranças previstas no SUAS, a fim de contribuir com subsídios para a qualificação dos serviços prestados à população usuária.			
Objetivos Específicos	Questões Norteadoras	Instrumento/ Técnica	Fonte
Analisar de que forma a estrutura dos CREAS, organização e metodologia dos serviços ofertados possibilita a materialização das seguranças do SUAS e o atendimento da demanda	Qual a atual estrutura dos CREAS no que se refere a recursos humanos, materiais, físicos, organização, metodologia dos serviços? De que forma a estrutura existente possibilita a garantia das seguranças do SUAS?	Análise documental a partir de roteiro; Entrevista com sujeitos a partir de roteiros	Ficha de monitoramento do Censo SUAS; Assistentes Sociais; Gestores; Usuárias
Verificar de que forma os princípios e garantias da proteção social de Assistência Social estão sendo trabalhados pelo CREAS	De que forma os princípios e garantias da proteção social de Assistência Social estão sendo trabalhados nos CREAS?	Entrevista com sujeitos a partir de roteiros	Assistentes Sociais; Usuárias
Identificar os sujeitos e demandas atendidas pelos CREAS, e o grau de satisfação da população usuária em relação aos serviços;	Quais os sujeitos e demandas (expressões da Questão Social) atendidas pelos CREAS? Qual o grau de satisfação da população usuária em relação aos serviços ofertados nos CREAS?	Entrevista com sujeitos a partir de roteiros	Assistentes Sociais; Usuárias

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul

Eu, _____, RG nº _____, abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa "Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul" realizada pela mestranda Geovana Prante Gasparotto, orientada pela Prof. Dra. Patrícia Krieger Grossi, autorizando o uso do conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente. Fui informado (a) dos objetivos da pesquisa que consiste em "identificar como estão estruturados e organizados os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011 e de que forma esses respondem ao previsto no SUAS, a fim de contribuir para a qualificação dos serviços".

As entrevistas serão realizadas a partir de um roteiro contendo questões abertas para o (a) Gestor (a) Municipal da Política de Assistência Social, para os profissionais Assistentes Sociais que atuam no CREAS através de visita à instituição, e, para os usuários do PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, oferecido pelo CREAS através de visita domiciliar, retirando quaisquer informações identificatórias do sujeito pesquisado. As entrevistas serão gravadas e transcritas pelo pesquisador e terão a duração aproximada de uma hora e meia a duas horas e eu poderei interromper a qualquer momento, não sendo obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente.

Estou plenamente ciente de minha participação nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento, sem que isso acarrete em prejuízos.

Os dados coletados poderão ser utilizados para elaboração de Dissertação de Mestrado, publicação de artigos, apresentação em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa podem ser esclarecidas pelas Pesquisadoras Geovana Prante Gasparotto pelo fone (54) 8411-8536 e Patrícia Krieger Grossi pelo fone (51) 3353-8379 ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone (51) 3320-3345, e-mail cep@pucrs.br.

_____ de _____ de 20____.

Entrevistado (a)

Pesquisadora Mestranda

Comitê de Ética em Pesquisa
CEP - PUCRS 

ANEXO A – Parecer Comissão Científica da FSS da PUCRS



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 17 de agosto de 2011

Encaminho o projeto de pesquisa **“POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO ACERCA DOS CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL”** da mestranda Geovana Prante Gasparotto.

De acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

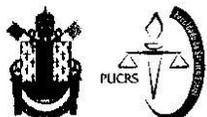
- (X) Aprovado
- () Com pendências – anexar parecer
- () Não aprovado – anexar parecer

Atenciosamente,


Profª. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães
Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social - FSS/PUCRS

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681 – P. 15 – sala 330 – CEP 90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606
E-mail: servico-social-pg@pucrs.br
www.pucrs.br/fss/pos



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 17 de Agosto de 2011.

À Coordenação da Comissão Científica do PPGSS/FSS/PUCRS

Profa.Dr. Gleny Guimarães:

Ao cumprimentá-la, estamos encaminhando o parecer referente ao projeto de pesquisa da mestranda GEOVANA PRANT GASPAROTTO intitulado: *"Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do estado do Rio Grande do Sul"* sob orientação da Profa.Dr. Patrícia Krieger Grossi. O parecer foi elaborado com base nos critérios a seguir indicados:

Critério 1 - Adequação da temática às linhas de pesquisa do PPGSS e relevância do estudo

O projeto se vincula à Linha de Pesquisa sobre Políticas Sociais, sendo evidenciada na justificativa do projeto a importância e a relevância do estudo proposto pela mestranda, vindo a somar no rol de estudos que vem sendo desenvolvidos no Programa acerca da temática da política de assistência social, com o foco na proteção social especial.

Critério 2- Consistência do Referencial Teórico

Quanto ao referencial teórico, a aluna utiliza referenciais adequados e atualizados, tanto na área do Serviço Social, quanto nas áreas afins, para empreender a contextualização e a problematização acerca do seu objeto de estudo, bem como das principais categorias teóricas que o ancoram.

Critério 3- Adequação Metodológica

Trata-se de um estudo qualitativo, sendo que a proposta metodológica do projeto está sintonizada com a problemática de pesquisa construída e alinhada com os objetivos e questões norteadoras indicados no projeto. São apresentados todos

os procedimentos metodológicos necessários para a coleta, a análise e o tratamento dos dados, além do cuidado ético em pesquisas dessa natureza.

Critério 4- Atendimento dos pressupostos éticos da pesquisa e ao Código de ética profissional do Serviço Social

O projeto atende aos pressupostos éticos da pesquisa em vigor, bem como ao Código de Ética do Serviço Social. A aluna apresenta toda a documentação necessária para o desenvolvimento da pesquisa, o orçamento, os modelos de carta de autorização para a realização da mesma, assim como o Termo de Consentimento e os instrumentos de pesquisa.

Em razão desses aspectos, nosso parecer enquadra-se na categoria **APROVADO**.

ANEXO B – Parecer Comitê de Ética em Pesquisa



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

OF. CEP-1443/11

Porto Alegre, 29 de setembro de 2011.

Senhora Pesquisadora,

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 11/05571 intitulado **“Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul”**

Salientamos que seu estudo pode ser iniciado a partir desta data.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados a este CEP.

Atenciosamente,


Prof. Dra. Virginia Minghelli Schmitt
Coordenadora Substituta do CEP-PUCRS

Ilma. Sra.
Prof. Patricia Krieger Grossi
FSS
Nesta Universidade

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345
E-mail: cep@pucrs.br
www.pucrs.br/prppg/cep

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Comitê de Ética em Pesquisa

PARECER

Cadastro do Projeto CEP/PUCRS
11/05571

Título:

Política de assistência social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul

Pesquisador Responsável:

Patricia Krieger Grossi
Geovana Prante Gasparotto

Aspectos Científicos e Metodológicos

A pesquisa tem como objetivo identificar como estão estruturados e organizados os CREAS dos municípios da Região Funcional de Planejamento 9 do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011 e de que forma esses respondem ao previsto no Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de uma pesquisa social qualitativa, do tipo documental e de campo. Tem como população a Região Funcional de Planejamento 9, formada por 130 municípios, os quais compõem 6 Conselhos de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul. Dentre estes, 9 municípios possuem CREAS implantado, que compõem o universo da pesquisa: Carazinho, Erechim, Frederico Wetphalen, Iraí, Lagoa Vermelha, Machadinho, Palmeira das Missões, Passo Fundo e Soledade. Caracterizam-se como município de Pequeno Porte I Iraí e Machadinho; de Pequeno Porte II, Frederico Wesphalen, Lagoa Vermelha, Palmeira das Missões e Soledade; de Médio Porte, Carazinho e Erechim; de Grande Porte, Passo Fundo. Será pesquisado um município de cada porte. Para a seleção da amostra, utilizar-se-á o seguinte critério: maior tempo de implantação do CREAS, limitando-se aos seguintes municípios: Iraí (de Pequeno Porte I); Soledade (Pequeno Porte II); Carazinho (Médio Porte) e Passo Fundo (Grande Porte). Os sujeitos de pesquisa são 24 e compreendem: 4 representantes de famílias usuárias de cada CREAS de cada um dos municípios, totalizando 16 sujeitos usuários. Os critérios para seleção dos usuários participantes da pesquisa serão: usuários indicados pela equipe técnica dos CREAS, vinculados ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado para Famílias e Indivíduos, que frequentam o Centro há pelo menos 6 meses, atendidos pela equipe do Serviço Social e que aceitem participar da pesquisa. Também será entrevistado 1 gestor municipal da Política de Assistência Social de cada município, totalizando 4 gestores e 1 profissional assistente social de cada município, totalizando 4 assistentes sociais. Os critérios para seleção dos assistentes sociais serão:

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Comitê de Ética em Pesquisa

PARECER

assistentes sociais que estão vinculados profissionalmente aos CREAS, preferencialmente que não desempenhem a função de coordenadores do Centro e que aceitem participar da pesquisa. A coleta de dados será por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com base em 3 roteiros que contém questões abertas. As entrevistas serão realizadas no espaço de trabalho dos gestores e profissionais e visitas domiciliares aos usuários. Estas serão gravadas e posteriormente transcritas. Para análise dos dados, será utilizada a análise de conteúdo. O orçamento prevê um valor de R\$ 1.402,00, que será custeado pelo pesquisador. Todos os documentos estão presentes e adequadamente preenchidos. O projeto foi aprovado pela comissão científica da Faculdade de Serviço Social.

Aspectos Éticos

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido está bem elaborado, contendo explicações claras e precisas sobre a pesquisa, bem como a garantia do anonimato e da liberdade em deixar de participar da pesquisa sem prejuízo ao sujeito de pesquisa. Contém os telefones das pesquisadoras e do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

Recomendação
Aprovar

Considerações Gerais

Data do Parecer 29/9/2011

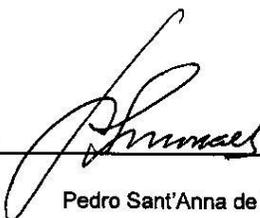
ANEXO C – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Carazinho**MUNICÍPIO DE CARAZINHO**
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao Comitê de Ética e Pesquisa/PUCRS

Prezados Senhores:

Eu, Pedro Sant'Anna de Moraes, Gestor Municipal da Política de Assistência Social, conheço o projeto "Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul" elaborado pela mestranda Geovana Prante Gasparotto, orientada pela Prof. Dra. Patrícia Krieger Grossi, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados no CREAS do Município a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da Instituição.

Carazinho, 15 de agosto de 2011.



Pedro Sant'Anna de Moraes

Secretário Municipal de Assistência Social de Carazinho/RS

ANEXO D – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Iraí



Estado do Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DE IRAÍ
Iraí. O Paraíso das Águas Termais.

Ao Comitê de Ética e Pesquisa/PUCRS

Prezados Senhores:

Eu, Mauro José Poncio, Gestor Municipal da Política de Assistência Social de Iraí/RS, informo que conheço o projeto "Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul" elaborado pela mestranda Geovana Prante Gasparotto, orientada pela Prof. Dra. Patrícia Krieger Grossi, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados no CREAS do Município a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da Instituição.

Iraí/RS, 09 de Agosto de 2011.



Mauro José Poncio

Secretário Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania de Iraí



Rua Vazulmiro Dutra, 161 – Fone (55) 3745-1288 – Fax (55) 3745-1500 – CEP 98460-000 – Iraí - RS

ANEXO E – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Soledade



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Soledade
"Capital das Pedras Preciosas"

Ao Comitê de Ética e Pesquisa/PUCRS

Prezados Senhores:

Eu, Margarida da Silva Chitolina Gestor (a) Municipal da Política de Assistência Social, conheço o projeto "Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul" elaborado pela mestrandia Geovana Prante Gasparotto, orientada pela Prof. Dra. Patrícia Krieger Grossi, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados no CREAS do Município a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da Instituição.

Soledade, RS de 08 de julho de 2011.

Assinatura do (a) gestor (a)

Av. Júlio de Castilhos, 898 • Centro • CEP 99.300-000 • SOLEDADE/RS
Site: www.soledaders.com.br • E-mail: administracao@soledaders.com.br
Fone/Fax: (54) 3381.1699



ANEXO F – Carta de Conhecimento da Pesquisa de Passo FundoESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Prefeitura Municipal de Passo Fundo**Secretaria de Cidadania e Assistência Social - SEMCAS**

Ao Comitê de Ética e Pesquisa/PUCRS

Prezados Senhores:

Eu, **MARCIO PATUSSI**, Gestor (a) Municipal da Política de Assistência Social, conheço o projeto "Política de Assistência Social: um estudo acerca dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS em municípios do Estado do Rio Grande do Sul" elaborado pela mestranda Geovana Prante Gasparotto, orientada pela Prof. Dra. Patrícia Krieger Grossi, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados no CREAS do Município a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da Instituição.

Passo Fundo , 13 de julho de 2011.


Marcio Patussi
Secretário - Port. 862/2011
Secretaria de Cidadania
e Assistência Social

Assinatura do (a) gestor (a)