



AVALIANDO A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Maria Ozanira da Silva e Silva

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

maria.ozanira@gmail.com

Maria Carmelita Yazbek

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)

mcyaz@uol.com.br

Raquel Raichelis Degenszajn

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)

raichelis@uol.com.br

Berenice Rojas Couto

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

berenice.couto@terra.com.br

A proposta da mesa coordenada é refletir e problematizar os resultados de um estudo, em nível nacional, tendo como foco de análise a Política de Assistência Social e, particularmente, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de uma pesquisa com a participação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, que desenvolvem uma cooperação acadêmica, aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Constitui-se, portanto, uma rede de cooperação científico-acadêmica entre Programas de Pós-Graduação consolidados, integrantes da Área de Serviço Social na CAPES, tendo em vista elevar o padrão de qualidade da formação de profissionais em nível de pós-graduação; elevar a produção científica desses Programas e contribuir com subsídios para a qualificação dos programas, serviços e ações que materializam a Política de Assistência Social. Nesse sentido, o estudo volta-se para análise crítica do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social e para uma investigação empírica do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional, contemplando a análise do processo de gestão, com ênfase nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social. Propõe-se a desenvolver uma análise preliminar do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social, e apresentar aspectos gerais relevantes identificados na pesquisa de campo, realizada nos estados representativos das diversas regiões do país, por meio da combinação de diferentes procedimentos metodológicos (entrevistas semi-estruturadas com gestores, grupos focais e observação direta nos CRAS, pesquisa pela internet).



AVALIANDO A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

maria.ozanira@gmail.com

Resumo: Avaliando a implantação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil apresenta resultados preliminares de um estudo de abrangência nacional sobre a implantação e a implementação desse Sistema. Apontam-se e analisam-se alguns aspectos gerais relevantes que vêm sendo identificados na pesquisa de campo, tais como: a organização e o desenvolvimento do SUAS; a centralidade dos CRAS no contexto do SUAS; os Conselhos Municipais de Assistência Social e a participação da sociedade; os campos de dificuldades mais destacados no desenvolvimento da implantação do SUAS e a indicação de temas polêmicos identificados no desenvolvimento da pesquisa. Foi verificado que as realidades da Política de Assistência Social no Brasil expressa a diversidade da realidade do país, considerando municípios de diferentes portes com sua dinâmica econômica, política e cultural específica. Essa diversidade atribui especificidades na implantação e na implementação da Política de Assistência Social em realidades sociais diferenciadas.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Avaliação, Brasil.

AN EVALUATION OF THE UNIQUE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL

Abstract: This evaluation of the Unique System of Social Assistance in Brazil presents the nationwide preliminary findings on the proposal and implementation of this System. Some relevant general aspects regarding this issue and which have been identified in the field research, such as: the organization and development of the USSA (Unique System of Social Assistance); the centrality of the Regional Committees of Social Assistance in the realm of the USSA; the Municipal Committees of Social Assistance and their participation in society; the most relevant areas of difficulties in the development of the implementation process of the USSA and the indication of polemic issues identified in the development of the research, are highlighted and analyzed. It was verified that the realities of the Social Assistance Policies in Brazil express the diversity encountered in the country, considering different cities with their specific economic, political and cultural scenarios. This diversity attributes specificities in the proposal and implementation of Social Assistance Policies in such different social realities.

Key words: Social Assistance National Policies, Unique System of Social Assistance, evaluation, Brazil.

¹ Trabalho para apresentação em mesa coordenada da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís 25 a 28 de agosto de 2009, parte de resultados de pesquisa realizada com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

² A autora é coordenadora geral da pesquisa “O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: um estudo avaliativo de sua implantação” a partir da qual o presente texto foi elaborado. Registra-se, porém que se trata de uma pesquisa de responsabilidade de três equipes de pesquisadores: uma equipe do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; uma equipe da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, coordenada pelas professoras doutoras Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis Degenszajn e uma equipe da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Profa. Dra. Berenice Rojas Couto. Portanto, esse trabalho é produto do coletivo que desenvolve a pesquisa.

1 INTRODUÇÃO

No presente texto é desenvolvida uma reflexão e problematização sobre resultados de um estudo, em nível nacional, que se encontra em fase de conclusão. O estudo tem como foco de análise a Política Nacional de Assistência Social e, particularmente, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de uma pesquisa com a participação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, que desenvolvem uma cooperação acadêmica, aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Constitui-se, portanto, uma rede de cooperação científico-acadêmica entre Programas de Pós-Graduação consolidados, integrantes da Área de Serviço Social na CAPES, tendo em vista elevar o padrão de qualidade da formação de profissionais em nível de pós-graduação; elevar a produção científica desses Programas e contribuir com subsídios para a qualificação dos programas, serviços e ações que materializam a Política de Assistência Social. Nesse sentido, o estudo volta-se para análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social e para uma investigação empírica do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional, contemplando uma análise da gestão federal, estadual e municipal e dos Centros de Referências de Assistência Social – CRAS.

Neste trabalho são apresentados alguns resultados gerais do estudo de campo sobre a implantação do SUAS, em nível nacional, ainda preliminares, destacando-se aspectos gerais relevantes que foram identificados na pesquisa, seguindo-se de algumas indicações em termos de conclusão.

2 INDICAÇÕES GERAIS DA PESQUISA DE CAMPO

2.1 Apresentando a Proposta Metodológica da Pesquisa

A proposta metodológica da investigação desenvolvida sobre a Política Nacional Assistência de Social – implantação e implementação do SUAS tem seu objeto de estudo configurado por três dimensões:

- Análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social;

- Análise da gestão federal, estadual e municipal da Política de Assistência;
- Estudo do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional.

Para elaboração da análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social está sendo desenvolvida ampla revisão bibliográfica e documental sobre a Política de Assistência Social no Brasil³.

Para a análise da gestão federal, estadual e municipal da Política de Assistência Social foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com responsáveis pela gestão da Política Nacional em Brasília e, sobre a gestão estadual e municipal, foram entrevistados os gestores dos Estados e Municípios selecionados para o estudo de campo, bem como técnicos mais diretamente relacionados com a referida Política no respectivo nível de governo: federal, estadual e municipal.

Para o estudo do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional foi desenvolvido estudo de campo em 07 Estados, sendo os Estados selecionados intencionalmente⁴ em regiões geográficas do país: um Estado da Região Norte (Pará); dois Estados da Região Nordeste (Pernambuco e Maranhão); dois Estados da Região Sudeste (São Paulo e Minas Gerais) e dois Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná).

Em cada um dos 07 Estados, foram selecionados, intencionalmente, pelos pesquisadores responsáveis pelo estudo de cada Estado, com a participação dos gestores estaduais e de técnicos assessores, 06 municípios onde o estudo foi desenvolvido em profundidade: a capital do Estado; 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno nível 01 e 01 município de porte pequeno nível 02⁵, totalizando, portanto, 42 municípios nos 07 Estados. Também participaram da escolha intencional dos municípios pesquisadores de Universidades dos Estados respectivos com os quais a equipe de pesquisadores da pesquisa desenvolve algum tipo de intercâmbio.

O total de CRAS selecionados para a pesquisa de campo nos 42 municípios dos 07 Estados foi de 02 CRAS para as metrópoles, no caso as capitais dos Estados selecionados; 02 para as cidades de porte grande; 02 para as cidades de porte médio; 01 para as cidades de porte pequeno nível 01 e 01 para as cidades de porte pequeno nível 02, totalizando 61 CRAS, selecionados pelos pesquisadores responsáveis pelo estudo em cada Estado com a participação dos gestores municipais e técnicos assessores da Política de Assistência Social no respectivo Município. Também participaram da escolha intencional dos

³ Essa dimensão do estudo é objeto de consideração e análise de outro texto: **A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**: problematizando fundamentos e conceitos, que integra a presente Mesa Coordenada.

⁴ Os Estados indicados foram selecionados considerando aqueles onde residiam pesquisadores da equipe do PROCAD ou onde os pesquisadores tivessem facilidade de contato.

⁵ Conforme adotado pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, são considerados municípios pequenos nível 01 (até 20.000 habitantes); pequenos nível 02 (de 20.001 a 50.000 habitantes); municípios médios (50.001 a 100.000); municípios grandes (entre 100.001 a 900.000 habitantes) e as metrópoles, cidades com população de 900.000.

CRAS pesquisadores de Universidades dos Estados respectivos com os quais a equipe de pesquisadores da pesquisa mantinham algum tipo de intercâmbio.

Para escolha dos municípios foi levado em consideração a diversidade do desenvolvimento da Política de Assistência Social de modo a contemplar essa diversidade, sendo, por conseguinte, o critério qualitativo na seleção dos municípios dos diferentes portes o nível de estruturação maior ou menor da Política de Assistência Social nos municípios dos Estados selecionados. Nesse aspecto, foram selecionados municípios com diferentes níveis de gestão (de preferência gestão básica e gestão plena). Para seleção dos CRAS em cada Município foi considerado como critério ter o CRAS pelo menos um ano de funcionamento, considerando-se também CRAS com gestão governamental e CRAS conveniados⁶.

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa de campo para estudo dos CRAS foram: a Observação Sistemática em loco; a Entrevista semi-estruturada e o Grupo Focal, este entendido como um procedimento de pesquisa qualitativa que congrega pessoas com alguma vivência sobre um tema central em estudo, no caso o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para, num processo de interação, discutir aspectos do tema, sob a coordenação de um pesquisador moderador, tendo em vista possibilitar o afloramento de uma multiplicidade de idéias e de pontos de vista. Esses instrumentos foram orientados por roteiros indicativos comuns a todas às equipes e foram previamente definidos, considerando o objeto e os objetivos da pesquisa.

Os Grupos Focais foram compostos por até 12 membros entre os quais foram incluídos técnicos executores de ações de Assistência Social nos respectivos CRAS e membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social em cada município.

A Observação Sistemática em loco seguiu o mesmo roteiro construído para o estudo dos CRAS, desenvolvida mediante visitas aos CRAS durante o expediente de seu funcionamento, de modo a possibilitar certa convivência com o cotidiano desses espaços, inclusive desenvolvendo contato informal com usuários que foram encontrados durante a visita. As observações sistemáticas foram realizadas em pelo menos um expediente completo de quatro horas. Nesse processo, procurou-se identificar, entre outros aspectos, a identidade (como é visto) e o nível de conhecimento e utilização dos serviços ofertados pela população do território de abrangência do respectivo CRAS, assim como suas condições de espaço físico, de equipamentos e de pessoal para desenvolvimento das atividades.

O estudo de campo sobre o SUAS, mediado pelos CRAS, e o processo de gestão da Política de Assistência Social, de natureza qualitativa, está sendo complementado com informações levantadas mediante a aplicação de um questionário pela internet, com

⁶ Embora tenha sido prevista e desenvolvida pesquisa de campo em alguns Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), a equipe considera pouco representativas as informações levantadas nesse espaço, devendo merecer estudos mais aprofundados, posteriormente.

perguntas fechadas, abertas e semi-abertas numa amostra representativa da realidade nacional, sendo selecionado, em cada região, o Estado de maior e de menor IDH e um total inicial de 625 municípios brasileiros mais o Distrito Federal, sorteados considerando o porte dos municípios.

A seguir são destacadas algumas dimensões da pesquisa sistematizadas a partir da pesquisa de campo realizada nos Estados e Municípios que constituíram a amostra intencional qualificada acima.

2.2 Apresentando e Problematizando Resultados Gerais da Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo desenvolvida durante o ano de 2008, estendendo-se até o mês de maio de 2009, apresentou uma grande diversidade de informações que estão sendo trabalhadas em nível de cada região para posterior identificação de aspectos convergentes e divergentes na implantação e implementação do SUAS no Brasil. Nesse aspecto, foi verificado que as realidades da Política de Assistência Social no Brasil guarda a diversidade que é a própria realidade do país, composto de 5.563 municípios de diferentes portes e com sua dinâmica econômica, política e cultural específica, o que faz chamarmos a atenção para a especificidade da implantação e implementação da Política de Assistência Social em realidades sociais diferenciadas.

Para apresentação neste item foram selecionados aspectos gerais da pesquisa empírica considerando a organização e o desenvolvimento do SUAS; a centralidade dos CRAS no contexto do SUAS; os Conselhos Municipais de Assistência Social e a participação da sociedade; os campos de dificuldades mais destacados no desenvolvimento da implantação do SUAS e a indicação de temas polêmicos identificados no desenvolvimento da pesquisa.

a) Organização e desenvolvimento do SUAS

Nessa dimensão, o primeiro aspecto a considerar é a compreensão da Política de Assistência Social, sendo verificado que a maioria dos entrevistados e integrantes de grupos focais, técnicos executores e integrantes de conselhos, compreende a Política enquanto direito. Todavia o conteúdo da Política, mesmo suas diretrizes e princípios, não foram ainda devidamente incorporados, não sendo também claro para esses sujeitos a diferença entre proteção social básica e proteção social especial.

Outro destaque relevante foi atribuído à frágil institucionalidade da Política. Segundo os mesmos os mesmos sujeitos, essa realidade se expressa pela cultura

clientelista, apatia política; ausência de alternativas de trabalho, de cultura e de lazer para os jovens; exclusão digital; pouca divulgação da Política; capacitação insuficiente de técnicos e conselheiros; limitado reconhecimento do trabalho dos técnicos pela sociedade e falta de estruturação dos órgãos gestores na lógica do SUAS, ainda presentes na realidade dos municípios.

Por outro lado, foi verificado que a rede sócio-assistencial não funciona ainda como definida pela Política devido à insuficiência dos serviços oferecidos e pelas limitações do próprio processo organizativo nos municípios, não chegando, muitas vezes, a constituir-se numa **REDE** propriamente dita.

Outro aspecto relevante identificado em relação ao SUAS é que o cumprimento das competências dos entes federativos, definidos na Política, constitui-se ainda num problema relevante, embora venha sendo constatada a existência de fluxos mais ágeis e respostas mais efetivas por parte do nível federal em termos do financiamento, da capacitação de pessoal, do acompanhamento e circulação da informação. Ao mesmo tempo o Estado, na maioria dos casos, não vem cumprindo o papel instituído, de acompanhamento sistemático e de co-financiamento, sendo apontada, nesse aspecto, a prevalência de um modelo de gestão que parece secundarizar o nível estadual, o que pode estar contribuindo para o baixo desempenho do Estado no processo de implantação do SUAS.

Ainda quanto à organização e ao desenvolvimento do SUAS, outros aspectos fundamentais foram identificados na pesquisa de campo: a constatação de que a intersectorialidade, enquanto modelo de gestão, não se encontra institucionalizada, de modo que a articulação entre políticas, programas e ações ocorre mais pela via das relações pessoais; deficiência da rede sócio-assistencial, constituindo-se de poucas e desarticuladas instituições e serviços, não chegando, muitas vezes ao que se possa configurar como uma rede. Ademais, foi destacada a inexistência do desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação, registrando-se apenas iniciativas isoladas e parciais nesse sentido.

Há que se destacar, finalmente, em relação à implantação do SUAS que a descentralização da Política, com sua implementação pelos municípios, é considerado aspecto significativo para o bom desempenho do Sistema.

b) Significado e Funcionamento dos CRAS

Os CRAS são apontados como a inovação mais relevante no contexto da Política Nacional de Assistência Social e, em particular, da implantação do SUAS.

Um aspecto importante na instalação dos CRAS é a seleção dos territórios. Neste aspecto, verificou-se que, na maioria das vezes, atende às diretrizes da Política por ficarem situados em territórios vulneráveis.

Outros aspectos fundamentais no desenvolvimento dos CRAS são também, total ou parcialmente atendidos, tais como: muitos têm uma proposta de trabalho permanente e sistemática orientada para atender diferentes demandas da população, inclusive através de um trabalho de referência e contra-referência; as instalações dos CRAS, via de regra, se colocam disponíveis ao público durante o dia todo, havendo, inclusive, disposição para desenvolver um processo de busca ativa de demanda. Nesse sentido, foi destacada a definição do local de instalação dos CRAS articulada com as demandas municipais mais urgentes: pobreza, desemprego, questão ambiental, violência urbana, abuso sexual e uso de drogas, não tendo sido considerada por alguns municípios a necessidade de realizar diagnóstico para definição dos territórios para instalação dos CRAS, visto se tratar de municípios com grande incidência de pobreza e vulnerabilidade, nos quais só foi necessário optar pelas áreas “mais pobres entre as pobres”. Todavia, o estudo de campo revelou que muitos CRAS ainda funcionam de forma precária, com problema de transporte, particularmente, para as visitas domiciliares, falta de privacidade para atendimento individualizado; quadro de pessoal reduzido, com rotatividade e ausência de sistemas regulares de reciclagem. Verificou-se, no outro extremo, porém, que alguns CRAS possuem instalações que permitem desenvolver o trabalho de forma adequada, contando com computadores, salas equipadas e climatizadas, o que permite, não só o atendimento individual, mas também a realização de reuniões, eventos programados, além de alguns contarem com estruturas de brinquedotecas. Há também municípios em que o CRAS é um anexo do órgão gestor ou se localiza nas dependências deste, registrando-se, inclusive, situações em que o prédio existe, mas os serviços não funcionam; alguns não conseguiram superar a estrutura dos Centros Comunitários ou de plantões de caso tradicionais pelos serviços desenvolvidos; verificaram-se situações em que no espaço do CRAS são desenvolvidas ações de competência da Proteção Social Especial, como o apoio a vítimas de abuso, violência e trabalho infantil mediante o PETI e o Sentinela, demonstrando que ainda não é devidamente clara uma compreensão sobre a especificidade dos CRAS, indicando também uma interseção entre atenção básica e atenção especial, ou, mais provavelmente, o número limitado de CREAS remete aos CRAS situações de atenção especial.

Constatou-se, ainda, em alguns municípios, avanços, sobretudo, em termos de mudanças no convívio familiar e comunitário.

Considerando os CRAS como espaços mais relevantes na implantação do SUAS, a partir do estudo de campo, merece ser destacada a contradição apontada sobre o local de instalação dos CRAS: territórios mais pobres e de maior vulnerabilidade. De um lado, os CRAS se situam, na maioria dos casos, nas áreas de residência do público alvo da Política, facilitando o acesso. Por outro lado, pode estar-se contribuindo para o isolamento desse público em relação ao espaço mais geral da cidade, além da possibilidade de acentuar a estigmatização que sofrem as áreas mais pobres e vulneráveis. Esse é um aspecto que demanda estudos específicos mais aprofundados.

Talvez o aspecto de maior dimensão na implantação e funcionamento dos CRAS sejam questões relacionadas com as equipes de profissionais, na maioria dos casos, insuficientes para o atendimento de um grande número de famílias referenciadas, com acúmulo de atividades, o que dificulta um atendimento mais sistemático às famílias. Registrou-se também ausência de plano de cargos e salários que defina a contratação e a remuneração adequada dos profissionais, o que propicia o desenvolvimento de ações descontínuas e assistemáticas de alguns profissionais cuja presença é considerada fundamental, tais com psicólogos e assistentes sociais, que muitas vezes são contratados por mais de um município.

c) Organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social e participação da sociedade

A pesquisa de campo foi reveladora de situações que colocam os Conselhos Municipais de Assistência Social enquanto unidades contraditórias no contexto da Política. Considerados espaços fundamentais no âmbito mais geral da Política de Assistência Social e, mais especificamente, do SUAS, verificou-se que os Conselhos, ao mesmo tempo que representam espaço de controle social e de participação da sociedade, sofrem a interferência de gestores na sua composição, estruturação e desenvolvimento de seu trabalho, dificultando a constituição de uma visão crítica dos conselheiros no exercício dessas instâncias, sobretudo, do seu papel de controle social. Ademais, muitos conselheiros fazem parte de vários conselhos, tendo dificuldades na conciliação do tempo para o desenvolvimento das atividades pertinentes às suas atribuições e para a compreensão de várias temáticas de sua responsabilidade.

Além de questões relacionadas com a organização e o funcionamento dos Conselhos, foi também verificada certa idealização do seu papel, sendo estes compreendidos como se fossem imunes ao jogo de interesses da sociedade. Todavia, apresentaram pouca atuação na divulgação e socialização da Política, no planejamento, no

monitoramento, na avaliação e no controle social que são as funções mais relevantes dos conselhos de gestão.

Quanto à participação da sociedade na dinâmica dos Conselhos, destacaram-se limites relacionados à base da tessitura associativa dos municípios decorrentes do processo mais geral de formação da sociedade brasileira e da realidade política local, marcada pelo domínio de oligarquias e por cultura política patrimonialista e clientelista. Verificou-se, ainda, que a participação dos usuários no SUAS ocorre só através da representação nos Conselhos, e, de forma frágil, nas Conferências Municipais, com ausência de outros mecanismos, como audiências públicas, mesas de concertação, fóruns, plenárias, ouvidorias, etc. que oportunizem maior expressão de demandas ou opinião acerca da Política.

c) **Campos das principais dificuldades**

No desenvolvimento do estudo empírico sobre a implantação e implementação do SUAS em nível nacional é possível serem destacados alguns aspectos considerados como principais dificuldades e entraves, tais como: 1) **Financiamento** dos programas e ações de Assistência Social nos municípios, verificando-se a prevalência de recursos federais, com pouca participação dos municípios e ausência do co-financiamento dos Estados, recursos esses insuficientes para atender às demandas locais; 2) **Insuficiência de recursos humanos** nos municípios, agravada pela frágil capacitação dos técnicos e dos conselheiros, além da rotatividade, instabilidade do corpo técnico e ausência de um plano de cargos e salários que permita contratação, remuneração adequada e permanência dos profissionais nos municípios, ocasionando precarização do trabalho e quebra do vínculo de confiança entre os usuários e as equipes; 3) **Planejamento**: o Plano Municipal de Assistência Social tem sido baseado nos problemas identificados no plantão social, em alguns projetos e nas conclusões das Conferências porque, na maioria dos casos, não tem sido possível construir um perfil socioeconômico dos municípios, devido ao quadro reduzido de pessoal. Em alguns casos tem havido um esforço de sistematização da prática, inclusive com a participação dos Conselhos; 4) **Monitoramento e avaliação**: identificou-se inexistência de um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos programas, ações e benefícios, registrando-se apenas ações pontuais direcionadas para prestação de contas dos recursos recebidos pelo governo federal e algumas estratégias pontuais para verificar o cumprimento de metas e o grau de satisfação da população atendida. Apesar dessa situação, o corpo técnico de alguns municípios considerou a necessidade de que sejam utilizados indicadores para identificar mudanças nas condições de vida da população usuária dos serviços; no acesso à renda e ao trabalho; no nível de politização e de

ocupação dos espaços públicos pelos usuários da Política; 5) **Intersetorialidade**: foi ressaltado que a intersectorialidade, enquanto modelo de gestão, não foi ainda devidamente institucionalizada de modo que, muitas vezes, a articulação entre as políticas, programas e ações ocorre mais pela via das relações pessoais, registrando-se falta de articulação entre as políticas estruturantes como educação, saúde, trabalho e assistência e reduzida articulação entre os setores que envolvem a Política de Assistência Social: Conselho de Assistência, Conselhos Tutelares, Poder Judiciário etc. Esses limites são atribuídos à falta de discussão para definição de responsabilidades e atribuições dos diferentes sujeitos envolvidos, dificuldade para superar o personalismo que existe nas ações públicas, além de questões de ordem cultural e política que levam à priorização da setorialização das políticas sociais; 6) **Benefícios Eventuais**: em alguns municípios estes ainda não são regulamentados, sendo implementados com viés conservador, caritativo, contrapondo-se à perspectiva de direito definida pela Política Nacional de Assistência Social e pelo próprio SUAS. Isto fica evidente na medida em que se encontram situações onde há um agendamento para o repasse dos benefícios com a garantia da presença do gestor municipal e da primeira dama. Por outro lado, encontram-se municípios que repassam os benefícios incorporados à própria dinâmica das ações dos CRAS, aliado a uma perspectiva pedagógica.

e) Temas polêmicos

Dois temas polêmicos foram os mais destacados no desenvolvimento da pesquisa de campo.

Em primeiro lugar merece destaque o **Bolsa Família** sobre o qual foram manifestadas duas interpretações antagônicas: uma, minoritária, que defende que o Programa leva à subalternização e à acomodação dos beneficiários, contrapondo-se à emancipação das famílias, na medida em que incentiva o abandono do trabalho como fator de construção da identidade social e da distribuição da riqueza e outra que vê o Bolsa Família como resposta ao risco coletivo motivado pela diminuição dos postos de trabalho, portanto como expressão da proteção social na garantia da dignidade humana enquanto direito. Há que ressaltar ainda uma centralidade marcante do Bolsa Família no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelos técnicos em muitos CRAS, quer assumindo o cadastramento das famílias; desenvolvendo ações educativas e de capacitação profissional para pessoas das famílias beneficiárias, quer assumindo atribuições de acompanhamento e controle das condicionalidades definidas pelo Programa.

Outro tema merecedor de destaque foi a identificação de um **Primeiro Damismo** ainda muito presente na gestão da Política da Assistência Social nos municípios, embora expresse um significativo esforço de reatualização pela busca de capacitação e de formação profissional das primeiras damas, principalmente, na área do Serviço Social, procurando legitimar sua posição na gestão pública.

3 CONCLUSÃO

No âmbito da conclusão, são ressaltados o que as equipes da pesquisa vem considerando os aspectos merecedores de destaque que foram acima apresentados e qualificados, tais como:

- ✓ **Centralidade dos CRAS no âmbito do SUAS**, chegando, muitas vezes, o SUAS, que é o Sistema mais geral, ser reduzido aos CRAS que, de fato, são o espaço institucional mais representativo da implantação do Sistema;
- ✓ **Prevalência dos programas de transferência de renda e do desenvolvimento de atividades de capacitação profissional nos CRAS.** Verificou-se que os CRAS passaram a representar o espaço de entrada das famílias e das pessoas beneficiárias dos programas de transferência de renda e, mais especificamente, do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família, onde são desenvolvidas muitas atividades pertinentes a esses Programas: busca de informação e divulgação; elaboração e atualização de cadastro das famílias; acompanhamento das condicionalidades. Por outro lado, os CRAS privilegiam também o desenvolvimento de ações de qualificação profissional que, via de regra, mantem o padrão tradicional de cursos de prendas domésticas e outras atividades sem articulação com a realidade do mercado de trabalho local;
- ✓ **Fragilidade da intersetorialidade**, considerada mecanismo importante para maximização de resultados, mas pouco desenvolvida possivelmente por falta de mecanismos adequados, pela limitação e pouca qualificação da equipe de profissionais e pela cultura política predominante marcada pela informalidade e pela prevalência das relações pessoais em detrimento das relações institucionais;
- ✓ **Interseção da proteção social básica com a proteção social especial**, evidenciando a insuficiência dos CREAS e a artificialidade na tentativa de separação entre os dois níveis de atenção;
- ✓ **Fragilidade do quadro de recursos humanos** expressa quantitativa e qualitativamente na composição das equipes; na falta de segurança e

estabilidade dos profissionais; na baixa qualificação; na instabilidade e precarização do trabalho e nos baixos salários, entre outros aspectos;

- ✓ **Fragilidade do controle social** marcada pela interferência política na composição e funcionamento dos Conselhos e na qualificação deficiente dos seus integrantes para desenvolverem as atividades pertinentes a essas instâncias de controle social;
- ✓ **Significativa influência da visão conservadora** marcada por uma cultura política predominantemente clientelista e patrimonialista retardando a incorporação e o desenvolvimento da Política de Assistência Social enquanto uma Política Pública geradora de direitos;
- ✓ **Fragilidade da participação do Estado sub-nacional na Política**, expressando prevalência do Estado nacional na normatização e no financiamento de programas, projetos e ações da Política, com ausência dos Estados que se limitam a contribuir, de modo limitado, apenas no acompanhamento dos municípios e em eventuais ações de qualificação de profissionais e de conselheiros. Acrescenta-se a isso a pequena participação dos Municípios no financiamento e no desenvolvimento de ações inovadoras, limitando-se a implementar programas, projetos e ações indicados pelo Estado nacional;
- ✓ **Persistência do primeiro-damismo** na gestão e na condução da Política de Assistência Social nos municípios, marcada pela inovação da legitimidade conferida pela busca de qualificação profissional das primeiras damas.

Finalmente, há que se mencionar certos efeitos altamente positivos apontados pelos sujeitos da pesquisa na investigação de campo que registraram haver, em alguns municípios, diminuição de pessoas solicitando ajudas individualizadas, particularmente, cestas básicas. Ademais, ressaltaram que o fato de haver uma legislação que regulamenta a Política tem fortalecido as relações dos secretários municipais frente aos prefeitos e demais secretários municipais, além do que é inegável que vem crescendo a consciência de que a Assistência Social começa a assumir seu lugar de política pública geradora de direitos.



A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: problematizando fundamentos e conceitos

Berenice Rojas Couto⁷
Maria Carmelita Yazbek⁸
Raquel Raichelis⁹

RESUMO

O artigo apresenta, em caráter preliminar, análise crítica do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como aponta algumas aproximações realizadas a partir de pesquisa de campo. Compõe produto de pesquisa empírica que avalia a implantação do SUAS no Brasil com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além de indicar a inovação civilizatória da proposta no campo da Política Pública de Assistência Social, as autoras problematizam as categorias centrais da proposta, bem como apontam para achados da pesquisa empírica que estão a exigir a problematização dessas categorias.

Palavras-chave: Assistência Social, beneficiário, território, matricialidade sócio-familiar.

ABSTRACT

This paper presents a preliminary reflection on the foundations and critical content of the National Social Assistance Policies (PNAS) and the Unique System of Social Assistance (SUAS), and points out some findings related to a field work which was carried out. It is based on an empirical research that evaluates the implementation of the SUAS in Brazil with financial support provided by the Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (CAPES). In addition to indicating the civilizing innovation of the proposal in the Social Welfare Public Policy field, the authors investigate the central categories of the proposal as well as point out to empirical research findings that demand a deeper investigation of these categories.

Key words: Social Assistance, beneficiary, territory, sociofamiliar matriciality.

1 INTRODUZINDO O TEMA: a Assistência Social como política pública

A literatura especializada sobre políticas sociais no Brasil evidencia que historicamente estas políticas vêm se caracterizando por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos. Em face de uma demanda social crescente, a

⁷ Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-Graduação da PUC-RS, Rio Grande do Sul (berenice.couto@pucrs.br)

⁸ Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, São Paulo (mcyaz@uol.com.br)

⁹ Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, São Paulo (raichelis@uol.com.br)

intervenção do Estado vem se revelando incapaz de interferir no perfil de desigualdade, na pobreza e nas exclusões que caracterizam a sociedade brasileira.

No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, o 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.

Com a Constituição brasileira em vigência no país desde 1988, a inclusão da Assistência Social na Seguridade Social trouxe a questão para um campo novo:

o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Inicia-se um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade" (YAZBEK: 1995, p. 10)

Inegavelmente, a Constituição Federal e, posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), introduzem nova qualificação para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo, e situando-a como Política Pública de Seguridade, voltada à extensão de direitos sociais a setores excluídos e vulnerabilizados da população brasileira. Marcada, portanto, pelo cunho civilizatório presente na consagração de direitos sociais, o que vai exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) inova ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, ao destacar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais, e ao valorizar a importância da participação popular. Inova também ao propor o controle da sociedade na gestão, execução e monitoramento da Política de Assistência Social.

Contudo, a efetivação da LOAS percorreu difícil trajetória. Da Carta Constitucional de 1988 à sua aprovação, passaram-se cinco anos; para o pagamento do único benefício previsto na Lei (e na Constituição em seu artigo 203), para idosos e pessoas com deficiência, passaram-se mais de dois anos e com severas restrições do ponto de vista do vínculo do benefício (um salário mínimo mensal) à miserável corte de renda per capita dos beneficiários (inferior a 1/4 do salário mínimo).

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS-1998) só foi aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação da LOAS e ainda assim apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária, instituído

por Medida Provisória em 01/ 01/95, no dia mesmo em que tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em síntese, se a LOAS cria uma nova arquitetura institucional e ético-política para a Assistência Social, sua implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa, onde se evidencia a incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado, sob os influxos das medidas neoliberais.

Os caminhos percorridos desde então, a partir dessa nova matriz, com suas "virtudes" e "vicissitudes", encontraram novas perspectivas, desafios e avanços significativos, particularmente após a aprovação, em 2004, da segunda Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), resultado de amplo debate desencadeado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no Pacto Federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de ações sócio-assistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais editadas. A ela seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do SUAS, aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, através de Norma Operacional Básica.

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios, programas e ações de Assistência Social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

A PNAS e o SUAS alteram profundamente as referências conceituais, a estrutura organizativa e a lógica de gestão e controle das ações na área. Reafirmam também a necessidade de articulação com outras políticas, indicando que as ações públicas devem ser múltiplas e integradas para o enfrentamento das expressões da questão social.

A PNAS-2004 situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, devida a todos os que dela necessitarem, supondo o desenvolvimento de ações públicas direcionadas à proteção dos cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e ao atendimento de necessidades geradas em diferentes momentos e contextos históricos relacionados a uma multiplicidade de situações individuais ou coletivas. Organiza-se a partir de níveis de atenção diferenciados e hierarquizados - Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade), sendo os serviços sócio-assistenciais executados a partir de unidades públicas territorializadas – os Centros de Referência de

Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

O SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. Desde a LOAS previa-se a Política de Assistência Social articulada entre as esferas municipal, estadual e federal. Contudo, essa articulação, embora pensada, resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades. Os municípios, *lócus* da materialização da política, apontavam para a transferência de responsabilidades sem a devida reforma tributária e sem o empenho dos recursos, que continuavam sendo muito escassos. Imperava a centralização da política na esfera federal e a execução dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento.

A proposta de organização do SUAS vai repor a necessidade de conferir materialidade à Política de Assistência Social, conforme os preceitos da LOAS.

Uma das mudanças centrais refere-se à responsabilidade pública a ser assumida pelo órgão gestor, nas três instâncias de poder (municipal, estadual e federal), na produção de resposta às necessidades de proteção social da população. Nessa esteira, os CRAS, vinculados à proteção social básica, e os CREAS, vinculados à proteção social especial, representam a reafirmação da presença do Estado no território para a condução da Política de Assistência Social.

Os grandes desafios estão colocados primeiramente na perspectiva de pensar uma política nacional articulada para uma área caracterizada por experiências particulares associadas à caridade e benesses. Pensar o sistema pressupõe ter clara a dimensão política da política, pressupõe discutir a qualidade nos atendimentos que devem ser exigências universais, embora respeitando as características regionais e locais.

O SUAS parte do pressuposto que o acesso da população à Política de Assistência Social dar-se-á na condição de sujeito de direito, não mais como carente ou necessitado, direitos esses que se constroem e se garantem na coletividade, tendo como centralidade a família, buscando romper com a lógica individualista de prestação de serviços assistenciais.

Esse pressuposto vai encontrar um solo histórico pouco fértil, uma vez que historicamente o acesso à Assistência Social fez-se através de um sistema meritocrático onde o trato com a questão da pobreza se fazia com características de incivilidade (TELLES,1998). Além disso, é preciso ter muito claro que a centralidade na família, embora possa contribuir para desfocar a proteção social do indivíduo isolado, pode servir apenas para o deslocamento da culpabilização do sujeito, elemento muito presente no trato da Política de Assistência Social.

A organização dos serviços no âmbito do SUAS aponta para o grande desafio de romper com a cultura arcaica instalada e enraizada na sociedade brasileira, especialmente no que se refere ao tratamento da pobreza a partir de um viés conservador, que não permite a instalação e o espraiamento da cultura de direitos sociais. (COUTO, 2003).

Por outro lado, engendrar uma organização da Política de Assistência Social, dividindo-a em proteção social básica e especial, delimita com clareza o campo no qual é preciso construir respostas. A tentativa de romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais é uma oportunidade não apenas de redefinir a rede sócio-assistencial, mas de repensá-la em profundidade. Contudo, na contramão dessa lógica de estruturação, encontra-se a maioria dos serviços assistenciais privados e/ou públicos, que se constituíram a partir de abordagens segmentadas e descoladas das relações societárias e sócio-familiares nas quais se inserem.

Assim, na atualidade, pensar em como a Política, a partir do SUAS, irá espraiar-se e enraizar-se na vida cotidiana da população brasileira é um desafio posto pelo atual estágio de desenvolvimento da Política de Assistência Social em nosso País.

Em termos dos objetivos deste trabalho, apoiado em pesquisa em desenvolvimento no âmbito de um programa de cooperação acadêmica envolvendo três universidades brasileiras, pretende-se eleger alguns eixos temáticos que merecem, a nosso ver, maior aprofundamento da análise.

2 OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os usuários da Assistência Social são definidos pela LOAS como “aqueles que dela necessitam”, o que no caso da realidade brasileira pode ser traduzido por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sócio-relacionais.

Diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios de Assistência Social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo empregados, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade, o que para o professor Francisco de Oliveira, já se transformou num modo de vida.

Em uma conjuntura social adversa, é relevante analisar o significado que os serviços e benefícios sociais passam a ter para os trabalhadores precarizados, levando-os paradoxalmente a recusar empregos com carteira assinada, receosos de perder (para os

que já possuem) ou vir a acessar (para os que estão pleiteando) benefícios sociais, como o Bolsa Família ou a aposentadoria especial¹⁰

Também são conhecidos os impactos dos benefícios sociais como o Bolsa Família ou a aposentadoria rural nas economias locais, especialmente nos pequenos municípios dependentes da agricultura, que em muitos casos constituem as mais significativas fontes de renda a movimentar o mercado interno de bens e serviços essenciais.

Diante desse quadro, observa-se que está em curso um processo complexo de redefinição do perfil dos usuários da Assistência Social, determinado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que reconfiguram as relações entre trabalho e reprodução social, pressionando o Estado a ampliar suas políticas sociais para incorporar novos contingentes populacionais nos serviços e benefícios.

Tendo como marco a LOAS, observa-se que a PNAS em vigor a partir de 2004, alargou o conceito de usuário da Assistência Social. O que significa incorporar, para além dos seus sujeitos históricos – a população pobre considerada “inapta para o trabalho” que depende diretamente dos serviços sociais públicos - grupos crescentes de desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais que, embora “aptos para o trabalho”, são expulsos cada vez mais reduzido mercado formal de trabalho.

E mesmo nos setores em que o emprego tem crescido desde 2002 (comércio e serviços), a sua qualidade piorou, segundo pesquisa recente do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT, da UNICAMP, que considerou o rendimento, a estabilidade e a jornada semanal do trabalhador brasileiro em seis regiões metropolitanas.¹¹

Pochmann, coordenador da citada pesquisa, salienta em entrevista na mesma matéria, que “o que dá para afirmar é que a qualidade do emprego metropolitano em 2006 está pior do que em 2002, apesar de o número de postos de trabalho estar crescendo desde 2002. As pessoas têm menor estabilidade no emprego, trabalham mais do que a jornada legal e ganham menos”.

Essas transformações que afetam o trabalho contemporâneo e colocam múltiplas questões novas a serem aprofundadas. Entre elas, as configurações que assumem as classes sociais na sociedade brasileira contemporânea, especialmente a “*classe-que-vive-do-trabalho*”, nos termos de Antunes (1995), e seu rebatimento no campo de ação das políticas sociais, especialmente da Assistência Social, desencadeando novas articulações entre pobreza, trabalho e desigualdade social.

As relações historicamente tensas entre Assistência Social e trabalho tendem a se aprofundar na atual conjuntura – é conhecido o processo de transformação do pobre em

¹⁰ Cf. matéria do Jornal Folha de São Paulo, de 25/02/2007, intitulada “Trabalhador rural ‘foge’ do registro em carteira no NE”.

¹¹ Cf. matéria com o título “Qualidade do emprego piora no país”, no jornal Folha de São Paulo de 16 de março de 2007. Caderno Dinheiro, B1.

trabalhador na transição para o capitalismo liberal, que impunha a renúncia da condição de cidadão aos indivíduos que dependiam da Assistência Social pública, fazendo uma cisão entre “pobre” e trabalhador.

Sonia Fleury (1989) cunhou o termo “cidadania invertida”, em contraponto à “cidadania regulada” (Santos, 1988). Desde a *Poor Law* (1834), a Assistência Social aos pobres não era reconhecida como direito de cidadania. Ao contrário, era uma alternativa à condição de cidadão que, para acessar alguma modalidade de proteção social pública teria que renunciar ao estatuto da cidadania.

Marshall (1967, p. 72), em sua análise clássica sobre a cidadania, afirma que “o estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam a assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes”.

Estas marcas de origem da Assistência Social são persistentes, se atualizam e se renovam, especialmente em momentos de crise social, pois estão na base da estruturação liberal das relações sociais capitalistas, na qual o trabalho assalariado exerce a função integradora do trabalhador à ordem social.

Contudo, esta questão precisa ser problematizada sob diferentes ângulos. O paradigma liberal ou neoliberal considera a pobreza uma imprevidência do indivíduo diante dos riscos que a vida oferece, das intempéries da natureza ou dos azares do destino. A causalidade dos acontecimentos obedece a um imperativo moral, uma vez que a insegurança, o risco, o acidente são condições “naturais” de existência a que todas as sociedades e todos os homens, ricos ou pobres, estão sujeitos (EWALD, 1986).

O paradigma liberal suprime as causalidades propriamente sociais, os nexos econômicos e as determinações sociais da pobreza e, portanto, a responsabilidade pública pelos encargos do seu equacionamento.

O movimento que instituiu a Assistência Social como política pública tensiona este modo de compreender a pobreza, contrapondo-se às ações assistenciais que historicamente plasmaram a representação social construída sobre o público para o qual se destinam.

Ao mesmo tempo é necessário aprofundar as reflexões sobre a Assistência Social como Política não contributiva e seu papel no âmbito da Seguridade Social. Discutir as relações entre trabalho e Assistência Social na sociedade capitalista contemporânea nos leva a problematizar o arcabouço sobre o qual se ergueu historicamente o sistema de proteção social que dá base ao *Welfare State*, cuja mediação central é o emprego do tipo fordista. No caso da Assistência Social, como política não contributiva, sua especificidade recai no atendimento daqueles segmentos pauperizados que, mesmo que auferam renda, esta não provém do trabalho assalariado.

Uma das questões a ser problematizada, portanto, diz respeito ao papel que cabe à Assistência Social na atual conjuntura, a partir da sua definição como Política não contributiva de Seguridade Social.

Um equívoco seria atribuir à Política de Assistência Social tarefas que não lhe cabem, assim como situá-la como “solução para combater a pobreza e nela imprimir o selo do enfrentamento ‘moral’ da desigualdade. [...]” (MOTA, 2006, p. 8)

3 A INCORPORAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL

A perspectiva territorial incorporada pelo SUAS representa mudança importante a ser destacada. Também a PNAS-2004 propõe que as ações públicas da área da Assistência Social sejam planejadas territorialmente, tendo em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e de estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais (PNAS, 2004).

O território é, nesta perspectiva, o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento.

A compreensão que incorpora a dimensão territorial das políticas públicas reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade social.

A perspectiva adotada pelo SUAS para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da territorialização, a partir da *lógica de proximidade* do cidadão, e baseia-se na necessidade de sua oferta capilar nos “territórios vulneráveis” a serem priorizados.

Assim a dimensão territorial, como um dos eixos da Política de Assistência Social, representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado” fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais.

Contudo, podem-se detectar certos limites/riscos do enfoque territorial, que precisam ser considerados.

Uma primeira questão relaciona-se às ações que reforcem *territórios homogêneos de pobreza*, que podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da

sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados “territórios vulneráveis”.

É sabido que a concentração territorial das camadas pobres participa ativamente do seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade. Caldeira (2000) analisa a forma pela qual o crime, o medo à violência e o desrespeito aos direitos de cidadania têm se combinado com as transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial nas duas últimas décadas.

Para a autora, 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.

As transformações recentes nos territórios das cidades estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular e ou interagir em áreas comuns.

Esta nova *cartografia social* da cidade expressa a emergência de um novo padrão de organização das diferenças no espaço urbano, que redefine os processos de interação social e de sociabilidade coletiva, promove acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades e aos equipamentos e bens públicos, transformando as concepções de público e os parâmetros de convivência pública (RAICHELIS, 2006).

São conhecidos os efeitos sociais da segregação e da *guetificação* dos territórios, que impedem a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e *contra-usos* da cidade. São processos que contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos.

No mesmo sentido, também a participação popular pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental se ficar circunscrita aos *territórios de proximidade* dos serviços sócio-assistenciais, podendo levar à despolitização e isolamento dos indivíduos e grupos sociais, distantes da inserção crítica e ativa que devem ter na esfera pública da cidade e nas relações societárias mais amplas.

Uma segunda questão a ser salientada é que grande parte das *vulnerabilidades sociais* dos usuários da Política de Assistência Social não tem origem na dinâmica local, mas em processos de natureza estrutural. Entre outros, mencionam-se aqueles decorrentes dos rumos da política econômica e de sua desvinculação da política social, da precarização e da insegurança do trabalho, do enfraquecimento das instituições de proteção social, da privatização dos serviços sociais e das políticas públicas, da incerteza e insuficiência do

orçamento público para a proteção social, da baixa cobertura dos programas, serviços e benefícios, etc.

A dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos micro-territórios quanto ao macro-território nacional, passando pelas diferentes configurações territoriais regionais.

Uma terceira questão refere-se às noções de risco e vulnerabilidade social remetidas aos territórios nos quais se inserem os CRAS e CREAS e se organizam os programas, serviços e benefícios.

É importante refletir sobre a noção de risco social e diferenciá-la das teses que intitulam a sociedade moderna como “sociedade do risco”, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização.

Para Castel (2005, p. 61), “um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”.

Não se trata, portanto, de uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos, que gera um sentimento de impotência e uma “inflação atual da sensibilidade aos riscos [que] faz da segurança uma busca sem fim e sempre frustrada” (CASTEL, 2005, p. 60).

Trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de *vulnerabilidade e risco social* gerados por uma cadeia complexa de fatores sociais.

Um desafio importante é explicitar com maior clareza as situações de vulnerabilidade social que expõem ou agravam os riscos a que os usuários da Política de Assistência Social estão expostos e o tipo de provisão de serviços, benefícios e programas que devem ser ofertados, em articulação com outras políticas sociais como educação, emprego, saúde, habitação, etc.

Mas há uma pluralidade de abordagens relacionadas à vulnerabilidade pessoal e social, e é preciso considerar que algumas reforçam a perspectiva da responsabilização individual para enfrentar riscos que são societários, e fortalecem políticas de proteção social focalizadas nos mais pobres ao invés de políticas universais.

Como observado anteriormente, é preciso lembrar que muitas situações de *vulnerabilidade e risco social* são determinadas por processos de produção e reprodução social, sendo, portanto, uma condição social coletiva vivenciada por amplo conjunto de trabalhadores, a partir das clivagens da classe social a que pertencem.

4 A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

Na PNAS-2004 a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas no âmbito do SUAS.

Mas, como afirma a Norma Operacional Básica-NOB/SUAS, “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”.

As reflexões de Miotto (2004, p. 47) nos auxiliam a problematizar o fato de que o “consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam preservadas”.

Ou seja, apesar das grandes transformações e seus impactos nos arranjos e composições familiares contemporâneas, observa-se a permanência de velhos padrões e expectativas quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paternos e maternos, independentes do lugar social que ocupam no sistema de classes e de estratificação social.

Observa-se também a tendência de deslocamento dos conflitos e contradições que têm fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia, para os âmbitos privados da esfera doméstica, das relações intra-familiares e comunitárias, com riscos de despolitização e *culpabilização* das famílias.

Isto é particularmente relevante no contexto das políticas sociais que deslocam a abordagem do indivíduo para a família, que se por um lado representam um avanço, por outro criam a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como portadora de direitos.

Considerando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS, estas questões ganham relevância, pois não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza. Mais ainda, em se tratando da Política de Assistência Social, com forte herança moralizadora no trato das famílias pobres via de regra definidas como “desestruturadas”.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na Assistência Social, requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que as famílias devem assumir, especialmente quando se trata das famílias pobres.

5 A GUIA DE CONCLUSÃO: alguns apontamentos iniciais sobre os dados da pesquisa

O material coletado na pesquisa encontra-se em fase de análise pelas equipes responsáveis, mas em uma primeira aproximação com os dados coletados é possível apontar algumas questões que são objeto de análise. Entre elas citam-se:

- Os resultados preliminares indicam que a realidade de implantação e implementação do SUAS é diversa nos municípios de pequeno porte e nos grandes municípios. Nos pequenos municípios, o CRAS se reveste de grande importância. Nos grandes municípios, especialmente nas metrópoles, é preciso discutir a questão dos serviços territorializados considerando a dimensão e a densidade populacional dessas cidades;
- Há uma tensão presente entre a Assistência Social e trabalho, campo a ser problematizado e encaminhado como discussão. As ações sócio-assistenciais têm remetido a prontidão para o mercado de trabalho e a área denominada de *inserção produtiva* é, não raro, sinônimo de qualificação e inserção precárias. Por outro lado, políticas públicas de trabalho nem sempre incluem a população que demanda a Assistência Social;
- A inovação do SUAS é apontada como meta a ser alcançada, é necessário problematizar a presença da rede sócio-assistencial na composição do sistema. O CRAS como indutor no território deve ser apreendido como tal pela rede;
- É necessário implementar novas formas de participação dos usuários nos espaços dos CRAS, buscando dar materialidade ao protagonismo deles em relação à Política. A participação efetiva requer espaços de partilha de decisões sobre o trabalho a ser realizado, bem como mecanismo de controle das formas de acesso à Política;
- Detectado certo conservadorismo na operação do SUAS – a meritocracia no processamento de benefícios e serviços e que traz embutida também a perspectiva de onerar as famílias pela proteção social dos sujeitos e responsabilizá-las por fatores de exclusão social;
- A proteção social especial se constituiu apenas em recorte da pesquisa e sua análise mereceria outro estudo, pois a pesquisa nos CREAS se revelou complexa e insuficiente para essa discussão.
- Para concluir: é preciso afirmar que a fragilidade dos executores da Política Pública de Assistência Social, em termos de saberes e de condições de trabalho, e a complexa densidade política e teórico-metodológica que o

campo sócio-assistencial requer “[...] solicita o fortalecimento do planejamento, gerenciamento e controle social – essencialmente democráticos – capazes de mobilizar e potencializar a decisiva participação da população” (PAIVA, 2006, p. 11), para que a Assistência Social ganhe relevância como política de proteção social e de garantia de direitos em nosso País.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez/Unicamp, 1995.

CALDEIRA (2000). Teresa Pires do R. **Cidade de muros-** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social** – o que é ser protegido? Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira:** uma equação possível.? São Paulo: Cortez, 2003.

EWALD, François. **O Estado Providência.** (Trad. de L'Etat Providence, Paris: Gasset, 1986).

FLEURY, Sonia. Assistência e Previdência – uma política marginal. In: **Os Direitos dos (desassistidos) Sociais.** São Paulo, Cortez Editora, 1989.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967.
MIOTO, Regina Célia T. Que família é essa? In: Trabalho com Famílias. Trabalho com Famílias. **Textos de Apoio n.2.** São Paulo, IEE/PUC-SP, 2004.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social** – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: UFPE, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os Direitos Sócio-assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Revista Serviço Social & Sociedade n.º. 87,** São Paulo, Cortez Editora, 2006.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1988.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade, No. 87,** São Paulo, Cortez Editora, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. São Paulo, **Revista Lua Nova n.º. 69,** 2006.

RAICHELIS, Raquel (coord.). SUAS: configurando os eixos da mudança. **Cadernos Brasil CapacitaSUAS, vol. 1.** Brasília: MDS-IEE/PUCSP, 2006.

TELLES, Vera da Silva. No fio da Navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Pólis, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos anos 90: A Refilantropização da Questão Social. **Cadernos ABONG n. 3**, São Paulo, 1995.