



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS DE ACARAÚ-CE E MARCO-CE.**

**FORTALEZA – CEARÁ
2014**

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS
DE ACARAÚ-CE E MARCO-CE.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como quesito para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade

Fortaleza – Ceará
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

DUARTE, Maria Isabele.

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaraú-CE e Marco-CE. [recurso eletrônico] / Maria Isabele DUARTE. - 2014.
1 CD-ROM: 4 $\frac{3}{4}$ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 125 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.
Área de concentração: POLÍTICAS PÚBLICAS. Orientação: Prof.^a Dra. FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE.

Coorientação: Prof. Dr. FRANCISCO HORÁCIO DA SILVA FROTA.

1. Assistência Social. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. 4. Direitos Sociais. 5. Pobreza. I. Título.

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

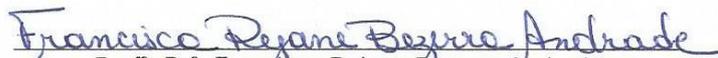
A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS
DE ACARAÚ-CE E MARCO-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

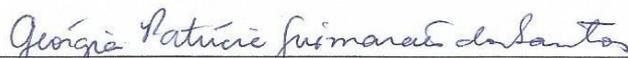
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 09/07/2014

BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof^a. Dr^a. Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Evânia Maria Oliveira Severiano
Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida e por me abençoar dia após dia.

À minha mãe, Raimunda Lúcia Duarte Pinheiro, pelo amor, apoio e dedicação durante os meus estudos e sempre.

Ao meu pai (padastro), Agamenon Pinheiro Lima (*in memoriam*) que sempre me apoiou e me incentivou a ser uma pessoa melhor, e carinhosamente vibrava em todas as minhas conquistas.

À minha filha, Giovanna Duarte de Souza, que me fez ver a vida de um jeito diferente e me deu novos motivos para sorrir.

À minha orientadora Professora Dr^a Francisca Rejane Bezerra, que colaborou comigo nesse árduo processo de dissertar, por sua presença competente, pelo compromisso ético e pela segura orientação.

Às professoras Dr^a Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos e Dr^a Evânia Maria Oliveira Severiano pelas valiosas contribuições prestadas na banca de qualificação dessa dissertação.

À coordenação e aos professores do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará.

Aos colegas de curso, que propiciaram momentos de reflexão e ricas discussões em sala de aula.

Às Secretárias Municipais de Assistência Social dos municípios de Acaraú e de Marco com quem tive a oportunidade de trabalhar na execução da política pública de assistência social.

Aos atores sociais, coordenadores e assistentes sociais de Acaraú e Marco, que contribuíram imensamente para a consolidação dessa pesquisa.

Às minhas amigas e colegas de profissão, especialmente Juliana Dantas de Araújo, Tatiane Araújo Adriano e Jullya Cristhianny Linhares Matoso Alves.

Aos estimados mestres Paula Raquel da Silva Jales e João Silveira Muniz Neto, pela disponibilidade na leitura e revisão do texto dissertativo, bem como pelas valiosas críticas e dicas para melhorar o seu conteúdo.

Por fim agradeço a cada um que direta ou indiretamente contribuiu nesse processo acadêmico.

“Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?”

Fernando Pessoa

RESUMO

Este trabalho busca analisar as gestões da Política Pública de Assistência Social nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE, na perspectiva de ampliação da cidadania através da conquista dos direitos sociais, a partir da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como analisar essas gestões municipais desta política em consonância com o Sistema Único de Assistência Social e com a Política Nacional de Assistência Social, com o intuito de compreender a sua execução nos municípios pesquisados. Para a construção dessa dissertação percorremos alguns direcionamentos teóricos, especialmente quando tratamos das categorias elencadas, quais sejam: pobreza, desigualdade social, políticas sociais, direitos sociais, cidadania e assistência social, sendo esta última mais veementemente trabalhada, tendo em vista ser o foco principal da pesquisa. Com relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa norteia-se pelo método crítico dialético, numa abordagem qualitativa, utilizando-se revisão de literatura, onde foram consideradas questões teóricas, bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores sociais delimitados na pesquisa, quais sejam: gestores municipais de assistência social, coordenadores e assistentes sociais. É parte importante desse trabalho a compreensão dos gestores, coordenadores e assistentes sociais, trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, atores sociais envolvidos na execução, no fazer profissional cotidiano sob a gestão desse sistema em seus municípios. Os resultados apontam que o Sistema Único de Assistência Social trouxe diversos avanços para a Assistência Social em ambos os municípios, com destaque para a possibilidade de superação da histórica cultura assistencialista pautada na ideologia do favor, da ajuda, das relações pessoais, do patrimonialismo, do clientelismo dentre outros. Contudo, mesmo com todo o avanço democrático que o Sistema Único de Assistência Social representa para a realidade da Política Pública de Assistência Social nos municípios, ainda é intenso o projeto conservador que, representado pelo assistencialismo e pelas relações pessoais e de poder, mantém na realidade local traços marcantes de um passado ainda muito presente e que aliado ao projeto neoliberal de características profundamente redutoras do Estado e dos direitos sociais impedem a total efetivação do projeto democratizador encampado pelo SUAS. Percebe-se ainda que o trabalho realizado em ambos os municípios encontra-se no rumo de adequação ao que preconiza a Política de Assistência Social, entretanto há muito a ser feito, muitos caminhos a trilhar, em especial por parte dos gestores municipais, bem como do efetivo comprometimento dos trabalhadores do SUAS, para que assim esta política pública seja realmente qualificada em atender as demandas dos usuários/cidadãos.

Palavras-chave: Estado, Políticas Públicas, Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the managements of Public Policy for Social Assistance in the municipalities of Acaraú-CE and Marco-CE, the prospect of extending citizenship through the achievement of social rights, from the execution of the services, programs, projects and social assistance benefits, and analyze these municipal administration of this policy in line with the Unified Social assistance and the National Social Welfare Policy, in order to understand its implementation in the municipalities surveyed. For the construction of this dissertation have visited some theoretical directions, especially when treating of the listed categories, namely: poverty, social inequality, social policy, social rights, citizenship and social assistance, the latter being more strongly crafted in order to be the main focus search. Regarding methodological aspects, research is guided by dialectical critical method, a qualitative approach, using literature review, which were considered theoretical issues as well as semi-structured interviews were conducted with delimited social actors in the research, namely: municipal social care managers, engineers and social workers. It is important to understand this work of managers, engineers and social workers, workers of the Unified Social Assistance, social actors involved in the implementation, the professional daily tasks under its management in their municipalities part. The results show that the Unified Social Assistance brought many advances to the Social Assistance in both counties, with emphasis on the possibility of overcoming the historical culture guided by the ideology of welfare support, aid, personal relationships, patrimonialism, the patronage among others. However, even with all the democratic breakthrough that the Unified Social Assistance is the reality for Public Policy for Social Assistance in the cities, is still intense conservative design, represented by welfarism and the personal and power relationships, in fact maintains Local outstanding features of a past still very present and that coupled with the neoliberal project deeply reducing characteristics of the state and social rights prevent the full realization of the project taken over by democratizing SUAS. It is also noticed that the work done in both municipalities is on the path to fitness that advocates the social assistance policy, however there is much to be done, many paths to tread, particularly by municipal managers as well as the effective involvement of employees in the SUAS, so that this public policy is really qualified to meet the demands of users/citizens.

Keywords: State, Public Policy, Social Work, Unified Social Assistance.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|---|-----|
| Quadro 1 | Caracterização dos Atores Sociais | 30 |
| Quadro 2 | Repasse financeiro para cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Período: junho de 2013 | 83 |
| Quadro 3 | Repasse financeiro para cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Período: janeiro de 2014 | 84 |
| Quadro 4 | Proporção de CRAS por quantidade de famílias referenciadas e porte do município..... | 92 |
| Quadro 5 | Serviços, benefícios, programas e projetos que podem ser realizados nos CRAS ou serem referenciados em seus territórios de abrangência..... | 94 |
| Quadro 6 | Equipes de referência para CRAS de acordo com o porte do município | 97 |
| Quadro 7 | Avaliação de Coordenadores e Assistentes Sociais dos CRAS..... | 99 |
| Quadro 8 | Equipes de referência para CREAS de acordo com o nível de gestão do SUAS. | 108 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------------------|---|
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| CONSEA | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| CRAS | Centro de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CSU | Centro Social Urbano |
| FEAS | Fundo Estadual de Assistência Social |
| FMAS | Fundo Municipal de Assistência Social |
| FNAS | Fundo Federal de Assistência Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia Estatística |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPECE | Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará |
| LA | Liberdade Assistida |
| LOAS | Lei Orgânica de Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| NOB/SUAS | Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAEFI Indivíduos | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e |
| PAIF | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família |
| PBF | Programa Bolsa Família |

| | |
|----------|--|
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| PSC | Prestação de Serviços à Comunidade |
| SCFV | Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos |
| SEDH | Secretaria Especial dos Direitos Humanos |
| SEPPIR | Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial |
| SMAS | Secretaria Municipal de Assistência Social |
| STDS | Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| TVS | Taxa de Vulnerabilidade Social |
| UECE | Universidade Estadual do Ceará |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução | 13 |
| 1.1. Justificativa | 15 |
| 1.2. Objetivos | 19 |
| 1.3. Pressupostos Teórico Metodológicos | 20 |
| 2. Pobreza, Desigualdade Social e Políticas Sociais | 34 |
| 2.1. Pobreza e Desigualdade Social no Brasil | 34 |
| 2.2. Estado e Políticas Públicas (Sociais) no Brasil | 44 |
| 3. Direitos Sociais, Cidadania e Assistência Social | 55 |
| 3.1. Direitos Sociais e ampliação da cidadania | 55 |
| 3.2. Trajetória da Assistência Social no Brasil | 61 |
| 3.3. SUAS – Construindo a Política Pública de Assistência Social | 69 |
| 4. A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaráú-CE e Marco-CE | 77 |
| 4.1. Breve Histórico dos municípios pesquisados | 78 |
| 4.2. O SUAS e seus desdobramentos no âmbito dos municípios de Acaráú-CE e Marco-CE | 81 |
| 4.3. O Cadastro Único/Programa Bolsa Família nos municípios pesquisados | 87 |
| 4.4. Os CRAS nos municípios de Acaráú e Marco | 90 |
| 4.5. Os CREAS nos municípios de Acaráú e Marco | 102 |
| 5. Considerações Finais | 110 |
| Referências Bibliográficas | 113 |
| Apêndices | 119 |

1. Introdução

A presente exposição dissertativa parte do arcabouço teórico e empírico referente ao desenvolvimento da proposta de pesquisa do Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Tem como título: A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaraú-CE e Marco-CE.

O estudo em questão está dividido em três capítulos, onde os dois primeiros buscam dar embasamento teórico com o intuito de fundamentar a temática de estudo proposta e o último refere-se a pesquisa realizada nos municípios em questão.

Trataremos na introdução os itens trabalhados no projeto de pesquisa, quesito para o ingresso no mestrado e no decorrer das disciplinas estudadas tal projeto foi reelaborado e aqui se faz presente ao construirmos a justificativa, objetivos (geral e específicos) e a abordagem teórico metodológica.

O primeiro capítulo trata de alguns conceitos sobre a pobreza, desigualdade social e políticas públicas, fazendo referência ao Estado como responsável pela execução dessas políticas, das quais enfatizaremos nesse trabalho, a Política Pública de Assistência Social.

Trazemos uma leitura sobre os direitos sociais, enquanto ampliação da cidadania, bem como um breve histórico da assistência social no Brasil, e um olhar sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto objetos do segundo capítulo.

E por fim, estudaremos a Gestão do Sistema Único de Assistência Social, percebendo a execução da Política Pública de Assistência Social nos Municípios de Acaraú e Marco, a partir de uma perspectiva analítica, através das construções teóricas e empíricas dos atores sociais, gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, no intuito de compreender os avanços e entraves, a partir das realidades vividas cotidianamente na execução desta política.

Ressalta-se ainda que este trabalho é fruto de estudos realizados desde 2009, quando cursava a Especialização em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social na Universidade Estadual do Ceará – UECE em

parceria com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará, realizada no período de novembro de 2009 à dezembro de 2010. Nessa época o meu Trabalho de Conclusão de Curso tinha como foco de estudo, os sete municípios que compõem o Vale do Acaraú, quais sejam, Acaraú, Itarema, Marco, Bela Cruz, Cruz, Jijoca de Jericoacoara e Morrinhos.

Tal estudo foi, na minha compreensão, bastante válido, porém superficial, diante do tamanho da amostra elencada. Portanto, no estudo ora apresentado, foram escolhidos dois dos sete municípios, com a finalidade de um estudo mais aprofundado, quais sejam: Acaraú e Marco, nos quais atuo enquanto assistente social na função de técnica de gestão e também por serem municípios de portes diferentes, mas com problemáticas tão semelhantes, apesar de suas peculiaridades.

Nesse estudo fui influenciada por autores que vem desenvolvendo e aprofundando seus conhecimentos nas teorias discutidas no decorrer da consolidação da Política Pública de Assistência Social, direitos sociais, cidadania, pobreza e desigualdade social, bem como por minha vivência profissional durante seis anos e meio no município de Marco e um ano e quatro meses em Acaraú. É neste processo de aprendizagem, em que o conhecimento acumulado traz contribuições de diferentes fontes, onde acredito que a teoria e a prática se complementam.

Para problematizar melhor os estudos e a pesquisa realizada, inferem-se pontos de referência capazes de subsidiar a discussão ora posta, primeiramente em conceber o avanço da Política Pública de Assistência Social desde a Constituição Federal de 1988, posteriormente com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993) e mais precisamente no contexto atual através da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) na sistematização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005).

Enfim, após esse processo de pesquisa, os temas estudados compõem a dissertação através da discussão teórica e da prática cotidiana dos atores sociais escolhidos enquanto sujeitos dessa pesquisa, onde suas experiências são de grande importância na construção e análise da gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de Acaraú e Marco.

1.1. Justificativa

A Política Pública de Assistência Social vem se consolidando como direito social desde a Constituição Federal de 1988 e juntamente com a saúde e a previdência social constitui o tripé da seguridade social, entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil.

A assistência social enquanto política pública no Brasil perpassou por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações até chegarmos aos dias atuais, em que vivemos também momentos de avanços e mudanças bastante significativas para a Política Pública de Assistência Social em nosso país, fato este sentido e vivenciado em todos os municípios através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Verificamos muitos avanços na Política Pública de Assistência Social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos direitos pelos demandatários da assistência social, pois ainda percebe-se que as políticas sociais se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a Assistência Social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas.

Em sua trajetória histórica, a Assistência Social vem sendo concebida como mérito individual, sob a perspectiva das sobras, distante da concepção de política pública, garantidora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações emergenciais.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política Pública de Assistência Social é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

A Assistência Social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo

que tem como horizonte torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitam” (YASBEK, 1995, p. 7), o que sem dúvida alguma se apresenta como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da política pública, enquanto responsabilidade do Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção aos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Vale ressaltar ainda que através da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, um novo conceito e modelo de Assistência Social passou a vigorar no país, colocada como direito de cidadania, com vistas a atender as necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. Dessa forma, foi necessário operacionalizar o funcionamento do controle social, financiamento e gestão para que a Assistência Social de fato ganhasse aspecto de política pública de direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da Política Pública de Assistência Social, que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social. Vale destacar que a LOAS foi concebida em 1993 e passou por algumas alterações em 2012 para se adequar a nova realidade da Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social, a fim de propor uma regulamentação de forma mais clara e condizente com a realidade atual.

Portanto, temos vivenciado, na perspectiva de gestão da Política Pública de Assistência Social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política, com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política Pública de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, bem como nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos

estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização política administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Enfim, estamos em processo de construção e, no que se apresenta atualmente, vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como da própria conscientização dos direitos que possui, mesmo que ainda exista o aspecto tutelador da política.

Outro aspecto importante refere-se ao controle social, um grande desafio na implementação e consolidação da Política Pública de Assistência Social sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, visto que a participação popular ainda apresenta-se fragilizada e inóspita, pois é necessária a criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil nos conselhos, em especial dos usuários da Política Pública de Assistência Social, enquanto sujeitos de direitos e não apenas como cidadão consumidor de serviços sociais.

Partindo dessa perspectiva, da construção do Sistema Único de Assistência Social, vislumbramos o estudo *in loco* nos municípios que são objetos desta pesquisa, quais sejam: Acaraú-CE e Marco-CE, ambos localizam-se na mesorregião do Noroeste Cearense e na microrregião do Litoral de Acaraú e Camocim, conhecido por Vale do Acaraú.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social o município de Acaraú é de médio porte e encontra-se em gestão plena¹ do Sistema Único de Assistência Social e Marco é um município de pequeno porte II e está em gestão básica² do SUAS.

Tendo em vista caracterizar melhor a situação de pobreza e vulnerabilidade social nos municípios estudados, em acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, a construção do conceito de vulnerabilidade social fundamenta-se na Política Nacional

¹ Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (NOB/SUAS 2005, p. 26).

² Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS (NOB/SUAS 2005, p. 28).

de Assistência Social – PNAS/2004, onde se define o público alvo da Assistência Social como a população vulnerável, representada pelo conjunto de pessoas residentes em uma localidade que apresentem, pelo menos, uma das características abaixo:

- Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado a fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 (dois) moradores por dormitório;
- Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 (zero) a 14 (catorze) anos e responsável com menos de 4 (quatro) anos de estudo;
- Família na qual há uma mulher chefe, sem cônjuge, com filhos menores de 15 (quinze) anos e ser analfabeta;
- Família na qual há uma pessoa com 16 (dezesesseis) anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 (quatro) ou menos anos de estudo;
- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe;
- Família na qual há uma pessoa com 4 (quatro) a 14 (catorze) anos que não estude;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 (sessenta) anos ou mais;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência.

Evidenciamos a partir desses indicadores, segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE (2012), que a Taxa de Vulnerabilidade Social – TVS³ dos municípios que serão estudados são: Acaraú com TVS: 72,14 e Marco com TVS: 63,80. Salientando que a Taxa de Vulnerabilidade Social é calculada como a proporção de famílias com pelo menos uma das características citadas acima. Os indicadores utilizados foram obtidos a partir dos

³Relação entre a população vulnerável e a população total do município. (IBGE, censo demográfico, 2010)

microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Diante de tais colocações, a presente pesquisa parte de algumas reflexões: como a Assistência Social, enquanto política pública de direitos, consolidada a partir da Constituição Federal de 1988 vem sendo executada nos Municípios de Acaraú e Marco? Como os atores sociais percebem os serviços prestados à população demandatária da Política Pública de Assistência Social? Como esses atores sociais se percebem enquanto partícipes desse processo de construção e de consolidação desta política em seus municípios? Portanto, buscou-se conhecer a realidade dos municípios estudados com relação aos questionamentos propostos, tendo em vista analisar a execução da Política Pública de Assistência Social nos Municípios de Acaraú-CE e Marco-CE.

1.2. Objetivos da Investigação

1.2.1. Objetivo Geral

- Analisar as gestões da Política Pública de Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social, nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE, na perspectiva de ampliação da cidadania através da conquista dos direitos sociais, a partir da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da fala qualificada dos profissionais que trabalham na execução da referida política.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Analisar a gestão da Política Pública de Assistência Social em consonância com o Sistema Único de Assistência Social e com a Política Nacional de Assistência Social;
- Compreender a execução da Política Pública de Assistência Social nos municípios elencados através dos serviços, benefícios, programas e projetos a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios pesquisados, bem como através da compreensão dos atores sociais envolvidos;

- Avaliar a Política Pública de Assistência Social, a partir da compreensão dos gestores, coordenadores dos equipamentos sociais e técnicos de nível superior, trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social nos municípios pesquisados.

1.3. Pressupostos Teórico Metodológicos

A presente pesquisa tem o intuito de contribuir no estudo e aprimoramento do conhecimento, bem como para a construção de uma política pública de qualidade nos municípios estudados e quiçá como referência para outros municípios do Estado do Ceará no que se refere a qualificação e efetivação do Sistema Único de Assistência Social com vistas a ampliação da cidadania e garantia dos direitos sociais dos demandatários desta política pública. Nesse sentido, tendo em vista a temática proposta, delimitamos alguns conceitos centrais abordados neste trabalho, tais como: pobreza, desigualdade social, políticas públicas, direitos sociais, assistência social e cidadania.

O fenômeno da pobreza é bastante complexo, principalmente por ser um fenômeno histórico, por isso seu estudo não constitui tarefa simples, nem permite uma interpretação unívoca, na opinião de Bronislaw Geremek “em épocas diferentes, muda a função principal da imagem do pobre, altera-se a ordem dos valores em que ele está inscrito, modifica-se a avaliação ética e estética dessa personagem” (GEREMEK, 1995, p. 7).

A conceituação de pobreza, nos dicionários de sociologia, nos remete ao sentido de carência, ou seja, situação na qual pessoas carecem daquilo que têm necessidade para viver, ou ainda perpassa por uma ressignificação semântica, construída historicamente. No âmbito social, a pobreza sempre foi vista como a antítese da riqueza ou então como a separação entre ricos e pobres. Há um século, os termos opostos começaram a se transladar para o campo da chamada questão social, referente a relação mais ou menos conflitiva entre patrões e empregados.

Vera Telles (1998) considera a pobreza como um problema que inquieta e choca a sociedade brasileira, vista como efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades, porém,

há algo de enigmático na persistência de uma pobreza tão imensa e sempre crescente em uma sociedade que passou por décadas de industrialização, urbanização e modernização institucional, numa sociedade que proclamou direitos, montou um formidável aparato de previdência social, que passou pela experiência de conflitos e mobilizações populares e construiu mecanismos factíveis de negociação de interesses (TELLES, 1998, p. 41).

A autora considera ainda que “a pobreza parece que emana da ordem natural das coisas, onde parece ser a pobreza uma paisagem que incomoda, mas que, tal como a natureza, se estrutura fora da trama das relações sociais” (TELLES, 1998, p. 43) – transformada em paisagem, a pobreza é trivializada, é banalizada.

Na perspectiva de Murillo (2007), desigualdade e pobreza são significantes que adquiriram espaços nas vivências sociais, através das teorias, bem como através do senso comum, fato este que exerce efeitos sobre as políticas sociais e nos sujeitos individuais e coletivos, que há vários anos naturalizam esses significantes, apresentando-os como parte ontológica do ser humano. Afirma a autora:

a díade conceitual “pobreza” e “desigualdade” foi ressignificada de modos novos e é parte de uma estratégia discursiva que resolve com novas táticas o velho sintoma da desigualdade intrínseca às relações sociais capitalistas, que costuma ser mencionada como “a questão social” (MURILLO, 2007, p. 40).

Esta autora entende a questão social como sintoma de um insolúvel desequilíbrio do sistema econômico, fator central da produção e reprodução da pobreza e desigualdade, que requer modos de se remediar a brecha inevitável entre igualdade e propriedade.

No intuito de resolver essas diferenças, instalaram-se políticas que tenderam a “corrigir” a “questão social”, em que para a resolução do problema supôs a construção de um tecido, chamado “o social”, sustentador e ao mesmo tempo reparador das desigualdades, e que “a construção da moral cidadã em nível universal tendeu a estabelecer relações de poder assumidas como laços sociais ‘naturais’ e a ‘pacificar’ os conflitos filhos da pobreza e da falta de trabalho” (MURILLO, 2007, p. 48).

Dessa forma entendemos o significado íntimo entre pobreza e desigualdade social, no aspecto em se produz e reproduz através de estratégias discursivas que a naturalizam, afirmando que elas emergem de fatores históricos concretos e que evitar as carências humanas depende, em boa medida, das

transformações dessas condições, mas que a luta por poderes, pela propriedade, é permitida a uma minoria e que a maioria da população fica à mercê do que “lhes sobra”, portanto estes recaem no grande contingente populacional que encontra-se em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, banalizados, naturalizados, banidos e mesmo esquecidos e se bem aplica o termo, encontram-se marginalizados, entregues à própria sorte, se é assim propício citar.

Geralmente, existem diversas consequências da desigualdade social e econômica, tais como as disparidades sociais, a extrema concentração de renda, os baixos salários, marginalização de parte da sociedade, o retardamento no progresso da economia do país, a pobreza, a fome, o desemprego, a favelização e o crescimento da criminalidade e da violência, ou seja, situações vivenciadas e noticiadas diariamente pelos meios de comunicação.

A desigualdade social não é acidental, e sim produzida por um conjunto de relações que abrangem as esferas da vida social, em especial quando se trata da sociedade capitalista, pois, apresenta-se enquanto fenômeno humano, ou seja, o significativo desigualdade possui seu valor político, e requer decisões políticas⁴, pois pode se combater certo grau de desigualdade e manter a pobreza por renda, que pode ser atenuada, mas, para isso, é necessário mitigar o excesso de desigualdade, o que poderá ser realizado pela intervenção estatal através das políticas públicas, mesmo que essas não alcancem a todos os seus demandantes.

Diante de tais colocações, as várias expressões da questão social entram em ebulição, o que requer uma resposta do Estado e da sociedade para conter o agravamento da desigualdade social, como bem diz Schons (2008): dar respostas de ordem para a desordem instalada.

Na concepção de Cohn (1999) estabelece-se no Brasil que ao Estado cabe cuidar dos interesses econômicos de várias ordens, em detrimento da questão social, o que de certa forma deu suporte ao modelo de Estado desenvolvimentista: investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais, transformando esses últimos em gastos residuais.

Por sua vez, as políticas públicas referem-se ao conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo. Cabe ao Estado propor ações preventivas

⁴Decisão política no sentido de capacidade que só os homens possuem de escolha de opção que afeta a vida social.

diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas nas mais diversas áreas, buscando contemplar as necessidades da população, a fim de promover a justiça social através de uma melhor distribuição de bens e riquezas, assim como de uma maior intervenção do Estado na busca pela igualdade, garantia de direitos sociais e cidadania.

É possível perceber que a desigualdade social e como consequência desta, a pobreza, requerem ações direcionadas e determinadas pelo pensar e planejar coletivo.

Mesmo que a pobreza e a desigualdade pareçam inevitáveis é imprescindível que as políticas públicas, enquanto direitos de cidadania, sejam pautadas nas agendas políticas dos governantes, pois a situação apresentada em meados dos anos noventa do século passado, mostra um agravamento da questão social, o que vem exigindo reformas por parte do Estado que tem privilegiado as transformações institucionais.

Neste sentido, não basta avançarmos em políticas públicas de direitos sociais, deve-se mesmo garantir o acesso a estes como possibilidade de almejar uma melhor qualidade de vida, bem como o direito à cidadania, onde as desigualdades sociais possam ser minimizadas e não camufladas em índices, tabelas e números que servem para mascarar as ações do capital.

No que se refere aos direitos sociais, José Afonso da Silva (2007), define-os, como:

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São portanto direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2007, p. 289).

Na concepção de Telles (1998), o Brasil passa por um drama, ou seja, o país apresenta situações de pobreza extrema, o que condiciona a preocupação com o acesso à cidadania, na qual, segundo Dallari (1998, p. 14), expressa

um conjunto de direitos que dá a pessoa a possibilidade de participar efetivamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Na concepção de Telles, a cidadania é formulada como uma aposta política possível, que através das relações sociais podem ser reguladas e construídas regras civilizadas de sociabilidade,

no entanto, ao tentar compreender as matrizes históricas pelas quais se deu a construção da cidadania social do Brasil, a questão que aparecia como algo que exigia uma reflexão mais aprofundada era o fato de que, ao contrário do que esta disjunção sugere, a reposição das exclusões e discriminações no solo social tem a ver com o modo mesmo como direitos, leis e justiça social montaram os termos de cidadania brasileira e teceram as figuras do Brasil moderno (TELLES, 1998, p. 19).

O discurso da cidadania não assegura que todos os brasileiros e brasileiras assim sejam reconhecidos. Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1988), os gastos sociais não beneficiam as famílias mais pobres, os custos dos serviços são altos pela burocracia inclusa e pela ineficiência com que operam.

Telles (2001) considera que as possibilidades da cidadania estão no seu enraizamento nas práticas sociais, ou seja, na vida em sociedade, daí onde estão os futuros possíveis do Brasil, regidos pela noção de cidadania, confrontando a pobreza, o “dilema brasileiro”, permeado de dualismos e disparates, “pois é pelo avesso da cidadania, a pobreza desmensurada que acompanha a história deste país (ainda) exige um trabalho de decifração” (TELLES, 2001, p. 36)

Por cidadania entende-se a qualidade ou condição de cidadão, condição de pessoa que, como membro de um Estado, têm direitos que lhe permitem participar da vida política, diz-se do conjunto de direitos e deveres do cidadão. Segundo o dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2009), cidadania é a “qualidade ou estado do cidadão” e cidadão é o “indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”.

Dagnino (2004) entende a cidadania como algo que deve ser estabelecida no interior da sociedade, que funcione como um parâmetro do conjunto das relações sociais que se travam nessa sociedade como afirmação e reconhecimento de direitos, num processo de transformação de práticas muito arraigadas não exclusivamente por parte do Estado, pois o significado de cidadania está muito longe de ser limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos. Essa nova concepção de cidadania seria então um projeto para uma nova sociabilidade, na

perspectiva de relações sociais mais igualitárias, como um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública.

Porém esta autora compreende a cidadania entre os anos de 1980 e os anos de 1990, em que a cidadania se torna relevante e pautada frequentemente no seio da sociedade brasileira, tendo em vista a abertura de espaços democráticos, onde há possibilidades de uma cidadania para além dos aspectos formais.

A autora percebe dois momentos importantes para a compreensão de cidadania: a primeira, a cidadania liberal, aquela concretizada pela consolidação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente, a partir da década de 1990, a cidadania neoliberal, com outro projeto, o projeto neoliberal, no interior do qual emergia o Estado Mínimo, sendo o Estado seletivamente mínimo. “Evidentemente, não é mínimo quando se trata de alocar recursos para salvar os bancos, ou para assegurar o projeto dominante. Mas com certeza ele é mínimo quando se trata de alocar recursos para as políticas sociais” (DAGNINO, 2004, p. 97).

Concebe portanto essas duas dimensões da cidadania como a confluência perversa, que se apresenta de forma emblemática no fato de que os dois projetos, que apontam, cada um deles, para direções certamente opostas e até antagônicas, coincidem num ponto: ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Segundo Osterne (2007) o fenômeno da cidadania é complexo, controvertido e historicamente definido, “tem-se a ideia de que a liberdade, participação e igualdade para todos são condições para uma cidadania plena” (p. 81), porém, na prática essas dimensões apresentam-se inatingíveis, pelo seu próprio caráter estigmatizado e ideológico identificado com o ideário liberal, no qual apenas alguns são considerados cidadãos. Percebe-se que a cidadania deve ser compreendida como fenômeno oscilante na relação indivíduo e sociedade, ou seja,

é fundamental, portanto, compreender a relação indivíduo e sociedade, mediada pela ênfase na cidadania, com o intuito de entendê-la ultrapassando a consciência dos direitos e dos deveres, a saber, como qualidade integrada valorativamente ao processo de individualidade (OSTERNE, 2007, p. 83).

Na perspectiva da concretização da cidadania temos a participação direta do Estado, enquanto garantidor do cumprimento dos direitos sociais, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças

presentes no seu interior e fora dele, Vieira (2009, p. 59) afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”.

Direitos sociais são aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo de uma melhor qualidade de vida, por isso tendem a exigir do Estado intervenções na ordem social, segundo critérios de justiça distributiva. De acordo com o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

Os direitos são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade, estes como expressão de um patamar de sociabilidade, estão situados em um campo essencialmente político, pois são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e, como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais forjam-se em um campo essencialmente contraditório (IAMAMOTO, 2008, p. 20).

A consolidação dos direitos sociais vem se instituindo através da Constituição Federal de 1988, onde aparecem como

enunciadores da relação entre Estado e Sociedade, está vinculada a um projeto de Estado Social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos (COUTO, 2010, p. 33).

Tais questões refletem efetivamente a forma de governar nos países, em especial, daqueles em desenvolvimento como é o caso do Brasil, podemos perceber que a conquista por direitos sociais dá-se em via de mão dupla, é benéfico para o poder “conter” a massa pobre e/ou excluída, bem como para os que vivem na pobreza pela própria necessidade de sobrevivência, pela necessidade de terem direito a ter direitos.

No contexto atual, os direitos sociais vêm sendo articulados pelos governantes, sob a forma de leis, decretos, emendas constitucionais, garantias de renda etc., fato legitimado na Constituição Federal de 1988,

ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p.13).

Dessa forma, a Constituição de 1988 ampliou o leque dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas públicas.

Cabe entretanto destacar que, apesar dos avanços sentidos, não há dúvidas de que as políticas de proteção social ainda enfrentam relevantes desafios, em especial na garantia de acesso aos direitos sociais e à universalização destes, que por incluir alguns exclui outros tantos, gerando cada vez mais uma massa de pobres em situação de extrema pobreza, que às vezes são vistos, e quando o são parecem ser banalizados, estigmatizados e mesmo marginalizados só pelo fato de não estarem no circuito dos ditos incluídos.

Na concepção de Dagnino (2004), com o intuito de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, tivemos no terreno privilegiado do projeto democratizante, mais clareza no que concerne às novas versões neoliberais de cidadania, bem como a formulação de políticas públicas com respeito à pobreza e à desigualdade social, com concentração significativa nas lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania e para onde se dirigiu a participação da sociedade.

Telles (2001) chama atenção para a profunda contradição entre a formulação das leis e sua regulamentação e efetivação, pois as percebe como avançadas em seus princípios genéricos, mas que promovem a exclusão ao serem regulamentadas, através dos “modos como tipifica situações e prescreve condições para o acesso a direitos” (TELLES, 1998, p. 8).

Na realidade, conforme a autora, trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica” e que tira “[...] a população trabalhadora do arbítrio – até então sem limite – do poder patronal, para jogá-la sob a tutela estatal” (TELLES, 2001, p. 22).

Assim, é preciso considerar a importância das conquistas legais, entretanto devemos considerá-las apenas um passo em direção a sua efetivação, pois se sabe que essa efetivação parte de um processo histórico com a capacidade de desvendar o momento presente e que todos os envolvidos nesse processo

devem e precisam ousar, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira.

E por fim, cabe considerar sobre a atuação efetiva da Política Pública de Assistência Social no acesso aos direitos sociais, com forte expressão na inclusão da Assistência Social na seguridade social que significou a

ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009, p. 14).

Até 1988 a Assistência Social era entendida enquanto caridade, filantropia, assistencialismo, a partir deste ano, a Constituição Federal reconhece a Assistência Social como política de garantia de direitos de prevenção e proteção social para: prevenir/reduzir situações de risco pessoal e social; proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas; criar medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitorar as exclusões e os riscos sociais da população.

Neste aspecto Sposati (2007, p. 442) afirma que “a assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para uma proteção social ao cidadão e à sua família”.

Diante do exposto, vale ressaltar a importância em ampliar os estudos, direcionando-os para o tema em questão, na perspectiva de compreender, a partir dessa análise, como a Política Pública de Assistência Social vem sendo executada nos municípios de Acaraú e Marco.

Para tanto, no sentido de construir essa dissertação, trilhamos alguns caminhos necessários à pesquisa, que caracteriza-se por seu cunho qualitativo, por abranger o entendimento social, que tem como objeto de estudo situações complexas ou bastante particulares. Segundo Richardson (2010, p. 38), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais...”.

Buscou-se a compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos gestores, coordenadores e técnicos municipais de

Assistência Social dos municípios elencados para a construção desse trabalho de pesquisa social.

Ao se considerar a especificidade da temática, o método de análise a ser utilizado é o dialético, pois segundo Gil (1999) fornece as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através da unidade dos opostos, ou seja, todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, bem como estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.

O método dialético considera que nenhum fenômeno da natureza pode ser compreendido, quando encarado isoladamente, fora dos fenômenos circundantes; porque, qualquer fenômeno, não importa em que domínio da natureza, pode ser convertido num contrassenso quando considerado fora das condições que o cercam, quando destacado destas condições; ao contrário, qualquer fenômeno pode ser compreendido e explicado, quando considerado do ponto de vista de sua ligação indissolúvel com os fenômenos que o rodeiam, quando considerado tal como ele é, condicionado pelos fenômenos que o circundam (MARCONI, LAKATOS, 2009, p. 84).

A presente pesquisa buscou delimitar a análise teórica a partir da escolha das categorias elencadas numa vertente de aprofundamento bibliográfico, tendo em vista que ela fornece subsídios tanto para se definir melhor o problema quanto para elaborar o planejamento do trabalho, o que definitivamente direcionou o olhar da temática em questão diante da amplitude de conhecimento adquirido através dos autores estudados.

Também foi de grande valia as descrições feitas a partir das concepções construídas pelos gestores públicos de assistência social, bem como dos profissionais que atuam na execução desta política nos municípios pesquisados, tendo em vista que “as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está ‘acabada’, encontrando-se sempre em via de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro” (MARCONI, LAKATOS, 2009. p. 83).

Vale ressaltar ainda que a pesquisa foi realizada através de fontes oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mais especificamente de dados do Relatório de Informações Sociais, bem como através da história de cada município e principalmente do trato pessoal com os gestores públicos, coordenadores e técnicos de Assistência Social através de entrevista

semiestruturada. Esta, segundo Triviños (1987, p. 146) tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa, onde o foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. Complementa o autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

No momento da entrevista foram abordados os seguintes atores sociais: dois gestores municipais de Assistência Social, dois gestores do Programa Bolsa Família, quatro coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dois coordenadores dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, quatro assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social e dois dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social. Perfazendo um total de dezesseis entrevistados, em número igual nos municípios estudados, ou seja, oito no município de Acaraú e oito no município de Marco. Ficando tais atores sociais caracterizados da seguinte forma:

| Quadro 1 | | |
|---|--|--|
| Caracterização dos Atores Sociais | | |
| Tipologia | Acaraú | Marco |
| Gestores Municipais de Assistência Social | GMAS Acaraú | GMAS Marco |
| Gestores do Cadastro Único/Programa Bolsa Família | GCU/PBF Acaraú | GCU/PBF Marco |
| Coordenadores de CRAS | Coord. CRAS Acaraú 1 Coord. CRAS Acaraú 2 | Coord. CRAS Marco 1 Coord. CRAS Marco 2 |
| Coordenadores de CREAS | Coord. CREAS Acaraú | Coord. CREAS Marco |
| Assistentes Sociais de CRAS | AS CRAS Acaraú 1 AS CRAS Acaraú 2 | AS CRAS Marco 1 AS CRAS Marco 2 |
| Assistentes Sociais de CREAS | AS CREAS Acaraú | AS CREAS Marco |

Com o intuito de melhor sistematizar as informações contidas neste item, são considerados os(as) gestores(as) secretárias(os) de Assistência Social dos municípios de Acaraú e Marco, coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e coordenadores dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e assistentes sociais desses dois equipamentos públicos.

Trata-se de um grupo predominantemente feminino, pois dentre os dezesseis entrevistados apenas dois são do sexo masculino. Constatou-se que em

nenhum dos municípios estudados existe algum gestor com formação na área específica de serviço social, porém possuem experiências anteriores na área de Assistência Social. Com relação ao parentesco com o prefeito, foi identificado que uma das gestoras é cunhada do prefeito, enquanto a outra não possui vínculo de parentesco, bem como nenhum dos demais entrevistados.

Com relação a formação profissional e experiência profissional dos demais atores sociais, temos: o GCU/PBF Acaraú possui experiência anterior na gestão do Cadastro Único/Programa Bolsa Família, com formação superior em pedagogia, já o GCU/PBF Marco foi contratado no final do ano de 2013, não possui formação superior e apresenta pouca qualificação para a função, mas apresenta-se muito interessado em aprender e dedica-se ao trabalho com bastante ímpeto.

Todos os coordenadores possuem nível superior, sendo o Coord. CRAS Acaraú 1, Coord. CRAS Acaraú 2 e Coord. CRAS Marco 2 assistentes sociais, o Coord. CRAS Marco 1 tem formação superior em pedagogia; o Coord. CREAS Acaraú tem formação em Direito e o Coord. CREAS Marco tem formação em biologia, sendo que este último não tem formação específica para atuar na Política Pública de Assistência Social, pois segundo a Resolução Nº 17/2011⁵ de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, são profissionais de nível superior considerados para atuarem enquanto trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social as seguintes categorias: assistentes sociais, psicólogos, advogados, administradores, antropólogos, contadores, economistas, economistas domésticos, pedagogos, sociólogos e terapeutas ocupacionais. Os demais atores sociais têm formação superior em Serviço Social e alguns cursam alguma especialização nesta área de conhecimento.

Salientamos que todos os atores sociais têm relações trabalhistas precarizadas, não possuem vínculo de trabalho através de concurso público, na verdade são contratados através de licitação ou por pregão eletrônico, esta ocorrência fere o que preconiza a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS em seu art. 109, § 1º:

⁵ Resolução Nº 17/2011 de 20 de junho de 2011 – Retifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOBRH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços sócio-assistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS, de acordo com o art. 2, § 3º são categorias profissionais de nível superior que preferencialmente poderão atender as especificidades dos serviços sócio-assistenciais: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e músico terapeuta. E no art. 3 são categorias de nível superior que preferencialmente poderão compor a gestão do Sistema Único de Assistência Social: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da desprecarização da relação e das condições de trabalho, dentre outras: a realização de concurso público; a instituição de avaliação de desempenho; a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; a instituição das Mesas de Negociação; a instituição de planos de cargos, carreiras e salários (PCCS); a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores e a instituição de observatórios de práticas profissionais (NOB/SUAS, 2012, p. 46,47).

Vale aqui ressaltar a excelente receptividade de todos os atores sociais e disponibilidade em participar desse processo de pesquisa, onde foram colhidas valiosas informações, a percepção dos avanços e muitos entraves que os gestores, coordenadores e técnicos enfrentam e acima de tudo o otimismo com que executam cotidianamente o seu fazer profissional.

Foram realizadas entrevistas a fim de colher informações sobre o funcionamento do órgão gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social, do Cadastro Único/Programa Bolsa Família, dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência de Assistência Social – CREAS, bem como alguns questionamentos no sentido de perceber a compreensão e o entendimento dos atores sociais sobre a Política Pública de Assistência Social enquanto direito de quem dela necessita.

Destacamos a nítida apreensão que os atores sociais demonstraram no momento da entrevista, especialmente os assistentes sociais, apresentaram medo e insegurança diante dos questionamentos colocados, alguns perguntaram sobre a divulgação deste trabalho, bem como se seriam publicados os seus nomes. Entretanto todos foram esclarecidos que seria garantido o anonimato, pois a única identificação que poderia ser feita refere-se ao local de trabalho, mesmo porque as entrevistas são diferenciadas pelos setores pesquisados. Mesmo assim, dos oito assistentes sociais entrevistados, apenas um sentiu-se a vontade em responder as questões, um se negou em participar desse processo e os outros cinco demonstraram desconhecimento dos itens perguntados e solicitaram responder em um segundo momento, nesse sentido retomamos as entrevistas em dias posteriores, onde pudemos perceber que os entrevistados na maioria de suas falas trouxeram o discurso institucional, bem como as regulamentações pertinentes ao Sistema Único de Assistência Social, sem sequer algum discurso ou elaboração mais reflexiva sobre o funcionamento dos equipamentos governamentais.

Ressaltamos que tais entrevistas compõem o terceiro capítulo desta dissertação, onde se apresenta a pesquisa de campo, junto aos atores sociais elencados nos municípios estudados, ou seja, Acaraú e Marco a partir de uma análise da Gestão do Sistema Único de Assistência Social, especialmente sobre as gestões dos serviços, programas, projetos e benefícios sociassistenciais, tendo como aporte a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

No primeiro capítulo desta dissertação, abordamos os conceitos sobre pobreza, desigualdade social e políticas públicas buscando adensar os conteúdos trabalhados a fim de melhor compreender como a pobreza, principal geradora das desigualdades sociais, parece ser mola propulsora de políticas sociais elencadas por parte do Estado como possibilidade de minimização dos danos que tem reflexo direto nas relações sociais e na condição de vida da sociedade e, de que forma tais políticas, especialmente as de cunho social, vem perpassando o processo histórico de tantas desigualdades sociais e econômicas.

Os direitos sociais, cidadania e Assistência Social são temas trabalhados no segundo capítulo, onde reiteramos as condições de elegibilidade da vida em sociedade a partir da efetivação dos direitos sociais com vistas à cidadania, enfocando a Política Pública de Assistência Social, como capacidade governamental em dar respostas às demandas socialmente postas, tendo em vista a conquista e ampliação da cidadania a partir da garantia dos direitos sociais.

Esse processo de investigação trouxe algumas considerações importantes no que tange a plena execução da Política Pública de Assistência Social nos municípios pesquisados, percebida como bastante fragilizada em diversos aspectos, os quais precisam ser observados pelos gestores municipais de Assistência Social, coordenadores e técnicos que trabalham na sua execução e são responsáveis diretos pelo seu bom funcionamento.

2. Pobreza, Desigualdade Social e Políticas Públicas no Brasil

A temática abordada neste capítulo reflete algumas concepções de diversos estudiosos sobre a pobreza, desigualdade social e políticas públicas no Brasil, tendo em vista situar o estudo da temática da dissertação no contexto em que se insere a Política Pública de Assistência Social, nos dois municípios elencados para a análise em questão.

Ressaltam-se as concepções imbricadas sobre pobreza e desigualdade social, onde às vezes aparece a primeira como consequência da segunda, por vezes a segunda como agravante da primeira, fato é que as concepções situadas nesse capítulo partem dessa complexidade e, vai além ao buscar respostas para a minimização dessas problemáticas através da ação do Estado na efetivação de políticas públicas, em especial, as sociais, capazes de dar respostas às demandas socialmente postas, em especial aquelas advindas do agravamento das expressões da questão social.

2.1. Pobreza e Desigualdade Social no Brasil

Definir o termo pobreza é bastante complexo, pois o mesmo está imbuído de diversos fatores sociais, econômicos, históricos e culturais, que trazem enraizados questões estruturais, tanto no âmbito econômico quanto social e tem como principal foco a elevada concentração de renda, ocasionando dessa forma a escassez de renda em grande maioria da população, o que reflete as diversas manifestações da questão social.

Percebe-se certo consenso, entre os autores que estudam o cenário econômico, de que o Brasil não é um país pobre, porém grande parcela da população vive em situação de pobreza, o que está diretamente relacionado a má distribuição da renda gerada, impossibilitando uma vida mais igualitária da população, sem tantas disparidades sociais e econômicas. Podemos dizer então que, o problema consiste na dinâmica brasileira de forma estrutural, ou seja, possui caráter distributivo.

Na concepção de Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 141):

o diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza é o de que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

De forma genérica podemos definir pobreza como a situação na qual as necessidades das pessoas não são atendidas de forma adequada, ou ainda se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com suas necessidades básicas: habitação, alimentação, saúde, educação e transporte.

Nesse sentido, estudiosos adotaram como ponto fundante para analisar e estudar a pobreza o fator de renda, sendo este entendido como o valor necessário para manter as condições mínimas de subsistência, porém “pobreza não se resume à privação de renda (“insuficiência de renda”) ou consumo insuficiente de bens disponíveis no mercado” (KERSTENETZKY, 2010, p. 94). E é nessa perspectiva que buscamos combinar os estudos mais tradicionais da extensão da pobreza baseados na renda com aspectos relativos ao bem-estar ou desenvolvimento social, na tentativa de contemplar, de forma mais abrangente, as diferentes situações de pobreza.

A ideia central é que a pobreza tem uma dupla natureza: de um lado deve-se ao subdesenvolvimento regional e local, que impõe privações em condições básicas de existência, como luz elétrica, água encanada e instalações sanitárias, e dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação; de outro lado, a pobreza tem raízes nas características demográficas e nas limitações do capital humano e financeiro das famílias, que prejudicam a capacidade de elevar a renda familiar. (KAGEYAMA, HOFFMANN, 2007, p. 84).

Conceber a pobreza para além da concepção econômica nos faz pensar em diversas dinâmicas estruturais, regionais e mesmo culturais em que a pobreza é sentida e vivenciada e até estigmatizada, especialmente num país de grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, onde são notórias as grandes disparidades regionais existentes.

Diante da complexidade, em que se coloca a definição da pobreza, é consenso medi-la por uma delimitação da linha da pobreza, abaixo da qual as pessoas são classificadas pobres, sendo utilizada apenas a variável de renda, o que

implica na ausência de um critério claro para estabelecer a linha de pobreza, fazendo com que a escolha desse valor tenha muito de arbitrário (HOFFMANN, 2007, p. 217), pois há outros componentes referentes a qualidade de vida das famílias que condicionam também as situações ou não de pobreza, sendo a renda apenas um indicador direto.

Esse parâmetro permite considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrarem abaixo do seu valor, delimitado enquanto linha da pobreza⁶. Assim sendo, “a magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e à distância entre a renda per capita de cada família pobre e a linha de pobreza” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 124).

Entretanto o fator renda é um indicador pouco confiável, “pois as pessoas fornecem informações inexatas, os valores não são atualizados, há flutuações ao longo do ano, utiliza-se de uma linha de pobreza arbitrária e assume-se uma distribuição igualitária dentro do domicílio” (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 85).

Para além do conceito baseado nas condições materiais, existem ainda definições mais amplas que levam em conta não apenas o nível de rendimento ou consumo. Definem a pobreza como a falta de capacidades humanas básicas, refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivos), mais genericamente, pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania (HOFFMANN, 2007, p. 32).

Segundo Yasbek (2012) a pobreza apresenta-se como uma das manifestações da questão social, expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista, que se apresenta extremamente desigual, os pobres são produtos dessa relação que produz e reproduz a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade.

Na perspectiva marxista, a sociedade é um conjunto de atividades dos homens, ou ações humanas, e são essas ações que tornam a sociedade possível, pois ajudam na organização social e, considera ainda que as desigualdades sociais são produtos de um conjunto de relações pautado na propriedade privada, o que

⁶ Não há consenso sobre qual critério deve ser adotado como linha de pobreza. O critério mais aceito, no tempo presente, é o do Banco Mundial, que, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 estabeleceu que a linha de pobreza mundial é de menos de 1 dólar por dia.

acarreta na estratificação da sociedade em classes sociais, mostrando assim as desigualdades da sociedade capitalista.

Marx acreditava ainda que a miséria era utilizada como um instrumento pelas classes dominantes, que a desigualdade é causada pela divisão de classes, daqueles que tem os meios de produção e aqueles que contam com sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência.

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda e também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política (SILVA e SILVA, 2010, p. 43).

A desigualdade social assume feições distintas porque é constituída de um conjunto de elementos econômicos, sociais, políticos e culturais próprios de cada sociedade, onde o principal fator de desigualdade social está na pobreza.

O crescente estado de miséria, as disparidades sociais, a extrema concentração de renda, os salários baixos, o desemprego, a fome que atinge milhões de brasileiros, a desnutrição, a mortalidade infantil, a marginalidade, a violência, etc, são expressões do grau a que chegaram as desigualdades sociais no Brasil.

Quando se fala em desigualdade social e pobreza no Brasil, não se trata de centenas de pessoas, mas em milhões que vivem na pobreza absoluta, pessoas que tem renda per capita familiar de no máximo um quarto de salário mínimo, e quando o tem. É evidente que mais da metade da população brasileira não possui recursos para a sobrevivência básica, quando se fala dos que estão inseridos no mercado de trabalho formal ou informal, porém quando se fala do enorme contingente de desempregados que vivem em piores condições em todas as formas de se pensar a dignidade humana percebemos que a massa dos excluídos é bem maior do que os índices apresentados pelas estatísticas.

O Banco Mundial (2000) alerta para as diversas dimensões da pobreza, onde

os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza.

Partindo do conceito de Leguizamón (2005) a desigualdade social “é inerente à lógica do capital, ela sobrevém dos interesses contraditórios entre capital e trabalho e surge em relação à produção de população excedente ou superpopulação relativa”, dessa forma, a pobreza não é, portanto, um “gestado”, mas um produto da lógica da acumulação capitalista (LEGUIZAMÓN, 2005, p. 26).

Pois é na modernidade, na formação da economia capitalista de mercado e, sobretudo na formação da classe trabalhadora, que emergem e se agravam as expressões da questão social que marcam época e potencializam mesmo as desigualdades sociais, onde o pensamento político-econômico do momento predomina sob a forma da “liberdade individual”, ou seja, à medida que o indivíduo busca melhorar individualmente, ele está melhorando a coletividade, pois a ação do Estado se restringe em assegurar a liberdade do mercado. Verifica-se então que o Estado ao prover as necessidades dos pobres, não os reconhecia como seres com direitos e sim porque era tendencialmente perigoso para a ordem pública e para a higiene da coletividade, de acordo com Bobbio (2004).

Susana Murillo (2007) considera alguns pontos cruciais como significantes da pobreza em seu artigo “Produção de Pobreza e Construção de Subjetividade”, não considerando tal significante apenas como relação à renda, quais sejam:

1. Carência de liberdades fundamentais de ação ou decisão para se influir em assuntos que afetem os pobres;
2. Déficit de moradia, alimentos, serviços de educação e saúde;
3. A pobreza alude à vulnerabilidade, a doenças, reveses econômicos e desastres naturais;
4. Implica tratamento vexatório por parte do Estado, minado pela corrupção;
5. Tratamento arbitrário por parte dos setores da sociedade;
6. A vivência de sofrimento costuma ser muito intensa entre os pobres;
7. A percepção de que a situação não pode ser modificada é algo que caracteriza os pobres, a resignação a um destino inevitável;

8. E por fim, o significante pobre não é só ligado a indivíduos ou grupos, como também a países que, a partir disso, adquirem um estatuto político diferenciado.

De acordo com Murillo (2007) são múltiplas as dimensões do significante pobre e são tantas as dimensões do humano que possibilitam afirmar que a pobreza é inerradicável da condição humana, e sobre isso acrescenta:

[...] além dos diversos experimentos políticos, através da liderança do Estado ou do mercado, uma faixa de pobreza é inevitável. E, muito mais, ela é necessária, pois sua presença é um incentivo à produção. Desse modo, a conclusão que se segue é a negociação da igualdade natural dos homens, cujo corolário são as políticas sociais que se conectam numa visão 'minimalista' das necessidades humanas dos trabalhadores e suas famílias e em 'umbrais de cidadania' que negam os direitos universais (MURILLO, 2007, p. 64).

No mundo contemporâneo o que se vê é o registro obsessivo do fenômeno da pobreza, que produz sujeitos banidos, sobreviventes que exibem uma figuração caótica e massiva, sobrantes e miseráveis de toda a ordem. As concepções que se tem de pobres e pobreza são expressas em rótulos e estereótipos que perpassam a ordem discursiva e os múltiplos campos da realidade social,

seja por sua capacidade de produzir num plano abstrato, um círculo estéril e vicioso de impasses no debate político, econômico e sociológico, seja pela exaustão que se explica na sua concretude como fenômeno do mundo, generalizado e banal, apontando cada vez mais para uma realidade aceita socialmente e muito próxima do imutável (CERQUEIRA, 2009, p.196).

A pobreza é, antes de tudo, reconhecida pela destituição material, embora não seja sua única expressão, mas que se apresenta em sua universalidade no mundo capitalista, porém tentaremos não tomar a pobreza como fenômeno determinado exclusivamente por um padrão econômico expresso na esfera da materialidade, mas sim a partir das relações simbólicas no mundo social, já que “a desvalorização das forças da vida inventa o pobre – o mal provido, pouco fértil, pouco produtivo, mal dotado, desfavorecido, desprotegido, digno de compaixão, infeliz”, segundo Cerqueira (2009, p.197), apenas algumas acepções para a palavra “pobre”.

Tais características são culturalmente aceitas, absorvidas e banalizadas socialmente, tendo em vista que a radicalização das desigualdades sociais

estruturalmente presentes em nossa sociedade se apresenta de forma paralela à naturalização da pobreza.

Segundo Cohn (1999) ela é tida como fatalidade, fruto da globalização e, portanto criada por um fator externo à nossa realidade e fora do controle nacional e do governo, tendo em vista que

a ideia de naturalização da pobreza, ideologicamente difundida pelos setores conservadores da sociedade capitalista, ganha relevância devido à própria complexidade da vida social. As ideias conservadoras sempre recorrem a fatos empíricos isolados para referendar suas assertivas (COSTA, 2005, p.174).

No processo histórico e social, a pobreza vem sendo encarada como antítese da riqueza, ou mesmo a segregação entre ricos e pobres, colocados como termos opostos, o que há um século começou a se transladar para o campo da chamada questão social que era tida então como decorrência natural e óbvia do desenvolvimento econômico e, portanto dos investimentos estatais,

para tanto, velhas noções a respeito da causa do pauperismo, que punham acento na predestinação divina, na fraqueza moral dos desvalidos, na inferioridade biológica e cultural das classes dominadas e na naturalização das desigualdades socioeconômicas, tiveram que ser repensadas (PEREIRA, 2008, p. 17).

Na concepção de Moura (2010) há uma singularidade no desenvolvimento das sociedades de capitalismo periférico, onde grande parte do contingente populacional vem se constituindo historicamente por marginalizados ou “desclassificados sociais”, ou seja, pessoas desvinculadas dos processos econômicos, sociais e políticos básicos da sociedade e, dessa forma houve um processo de naturalização da pobreza e desigualdade social que nos levou a formas perversas de subcidadania e marginalização.

O processo de naturalização da pobreza que hoje se verifica, mesmo quando referida à desigualdade social, vem acompanhado do deslocamento do seu lugar no social: ela perde a condição de fenômeno social – e, portanto, de questão social. Como resultado de um pacto social mais amplo, abstrai-se sua dimensão fundamentalmente política (COHN, 2002, p. 84).

A pobreza vem sendo estigmatizada, especialmente na sociedade capitalista, tem-se criado o mito da “cultura da pobreza”, ou seja, os pobres são vistos como aqueles que não melhoram suas condições de vida porque não querem,

mas segundo Abranches (1988, p.16), esta concepção se desfaz sempre na dura frieza das evidências empíricas, sociais, econômicas, relativas e históricas, pois quando se fala em pobre, deve-se levar em consideração a função qualitativa da palavra que precedeu seu uso substantivo, ou seja, a pessoa que é pobre, passa a ser um pobre, como bem coloca Mollat (1989, p. 2) “a pobreza designa inicialmente a qualidade, depois a condição de uma pessoa de qualquer estado social atingida por uma carência”.

Destaca-se dessa forma a relatividade da pobreza, Mollat (1989) distingue pelo menos três limites: o biológico, quando não se possui condições mínimas de saúde e de sobrevivência; o econômico, assentado nas possibilidades de abastecimento, relacionado com a troca, com a compra e com o valor real da moeda e por fim o sociológico, que cria a desclassificação digna de ser humano, marginalizando-o.

Procuramos aqui relativizar a definição de pobreza, que mesmo em suas várias nuances sempre foi vista como algo inerente à sociedade, útil ao sistema capitalista além de outros fatores, necessita dos pobres para se criar e recriar, diante das carências vividas, dos altos impostos, dos lucros, dos mínimos necessários à sobrevivência e até da própria ignorância pela falta de educação; e como vetor deste sistema capitalista está o Estado, que propõe os “mínimos sociais”, que realmente são mínimos, e que através de seus programas sociais inclui, se assim pudermos falar, mas muito mais do que incluir, exclui uma grande parcela da população pobre, que só pelo fato de ser pobre já se tornou parte do cenário das pequenas, médias e grandes cidades, das enormes filas em agências de empregos, nas calçadas dos grandes centros urbanos, dos sinais de trânsito, da sociedade em geral, vitimizados e revitimizados dia após dia pela política, pela economia, pela mídia e em especial pela falta de acesso, pelo mínimo de sobrevivência que a dignidade humana requer.

Nesse sentido, a pobreza é permeada por noções que se compõe de realidades sociais intrincadas e dinâmicas, que segundo Mollat (1989) torna difícil a apreensão das relações entre conceito e as situações vividas, porém as mesmas são relativizadas, através de suas ambiguidades, pois não devemos falar em “uma pobreza” em dado período, mas sim em “pobrezas”.

Também faz-se necessário caracterizar a pobreza no Brasil, pois além das características do mercado de trabalho, a pobreza apresenta uma série de

outros atributos, quais sejam: chefe da família, níveis de educação, gênero, raça, idade, posição de ocupação no mercado de trabalho, setores de atividades, dentre outros.

Enfim, a pobreza deve ser tratada em seu período histórico, social e econômico, levando-se em consideração a sua incômoda condição social, sendo uma categoria relativa e ambígua, pois

a definição de pobre e de seu estado deve, portanto ser ampla. O pobre é aquele que, de modo permanente ou temporário, encontra-se em situação de debilidade, dependência e humilhação, caracterizada pela privação dos meios, variáveis segundo às épocas e as sociedades, que garante força e consideração social: dinheiro, relações, influência, poder, ciência, qualificação técnica, honralidade de nascimento, vigor físico, capacidade intelectual, liberdade e dignidade pessoais (MOLLAT, 1989, p. 05).

Diante disso temos que a pobreza, reflexo principal nas desigualdades sociais, requer maior atenção por parte do poder público e da sociedade civil, priorizando o desenvolvimento social do país bem como a minimização das grandes disparidades sociais e econômicas, pois sabemos que o crescimento econômico tem gerado condições extremas de desigualdades sociais e espaciais, que se manifestam nas mais diferentes formas, fomentando cada vez mais as desigualdades sociais vividas e vivenciadas, especialmente sobre a qualidade de vida da população e nas mais variadas formas de agravamento da questão social, esta concebida como:

[...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do 'trabalhador livre', que depende da venda de sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade cível e o poder estatal (IAMAMOTO, 2001, p. 16 e 17).

Conforme o exposto por Iamamoto (2001), percebemos que as expressões da questão social no Brasil são geradoras e agravadas pela desigualdade social, em especial pela desigualdade de renda, que pode ser atribuída a fatores socioeconômicos estruturais, como a elevada concentração da

riqueza, precarização dos postos de trabalho, desresponsabilização por parte do Estado, insuficiência de políticas públicas para atender a demanda existente, assim como pela não efetivação dos direitos sociais de cidadania, garantidos na Constituição Federal de 1988, que apesar de tantos avanços, ainda é insuficiente e ineficaz em muitos aspectos.

Segundo o Relatório da Organizações das Nações Unidas – ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD de julho de 2010, o Brasil encontra-se na terceira posição como pior índice de desigualdade no mundo, onde temos umas das piores distribuições de renda do planeta. A ONU aponta como principais causas da disparidade social a falta de acesso à educação, a política fiscal injusta, os baixos salários e a dificuldade de dispor de serviços básicos, como saúde, saneamento e transporte.

Fato é que nos últimos dez anos percebemos que o governo investiu na redução da miséria, mas nem por isso se conseguiu evitar que a desigualdade se propague entre as futuras gerações. Segundo a ONU, 58% da população brasileira mantêm o mesmo perfil social de pobreza entre duas gerações e, que os programas de transferência de renda do governo – incluindo a assistência social, Programa Bolsa Família e aposentadorias – representam 20% do total da renda das famílias brasileiras. Em 2008, 18,7 milhões de pessoas viviam com menos de meio salário mínimo. Se não fossem as políticas de transferência de renda, seriam 40,5 milhões.

Transferir renda aos mais pobres é dever, em especial num país em que o governo irriga o mercado financeiro engordando a fortuna dos especuladores que nada produzem. Segundo o Banco Mundial (2001)

o potencial de crescimento econômico e redução da pobreza é bastante influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais. As medidas destinadas a melhorar o funcionamento do Estado e das instituições sociais aumentam o crescimento e a equidade, ao reduzir as restrições burocráticas e sociais à ação econômica e mobilidade ascendente. Contudo, a implantação dessas reformas requer uma forte vontade política, especialmente quando as mudanças desafiam fundamentalmente os valores sociais ou interesses arraigados. Os governos devem influenciar o debate público para aumentar a conscientização acerca dos benefícios sociais da ação pública em prol dos pobres e promover apoio político para essa ação.

Portanto, a experiência brasileira é rica em programas e projetos para atenuar as desigualdades regionais e sociais. Mesmo que a maioria delas não tenha obtido os resultados esperados, há exemplos de políticas sociais que estão tendo

impacto favorável: o salário mínimo, a aposentadoria rural, o programa bolsa família, a melhoria nos índices educacionais, o investimento em agricultura familiar, o investimento no ensino tecnológico. No entanto, essas iniciativas não tem sido suficientes para resolver os problemas das desigualdades sociais no Brasil.

Em 2005, um estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apontou que em 2003, 1% dos brasileiros mais ricos detinham uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres. No mesmo período, cerca de um terço da população (53,9 milhões de pessoas) foi considerado pobre, em critério que inclui todos os que viviam com renda familiar per capita de até meio salário mínimo na ocasião.

Entretanto, o investimento em políticas públicas por parte do Estado, tende a minimizar as desigualdades sociais o que acarreta no desenvolvimento social e muitas vezes econômico dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, aumentando o poder de compra da população, investimento em suas necessidades básicas e conseqüente melhoria na qualidade de vida.

2.2. Estado e Políticas Públicas no Brasil

A concepção de Estado tem-se modificado constantemente no processo histórico de acordo com as exigências da humanidade e das sociabilidades, especialmente nas suas diversas articulações com o sentido de nação, seja na economia, políticas públicas e relações sociais de seus cidadãos. Entretanto a concepção de Estado não pode se confundir com Governo, ou seja, aquele que executa as ações do Estado, que busca a ordem econômica e social.

Atualmente, o Estado é a principal forma de organização política, constituído como nação numa corporação territorial através de “uma organização social complexa que se realiza através de um ordenamento jurídico que envolve toda a vida social, e se estabelece e descansa em um aparato de poder, independente e soberano” (DIAS, 2013, p. 49).

O Estado é essencialmente um produto histórico, que evoluiu, no pensamento ocidental, e vem passando por um ininterrupto processo, até os dias atuais com todo o seu aparato político-jurídico, numa situação concreta da

organização política. Para compreender todo esse processo, analisaremos algumas concepções de teóricos que, nos mais diversos períodos históricos, contribuíram para a evolução conceitual e concreta do Estado, tal qual o vemos hoje.

Numa concepção liberal, há uma tendência por interpretar o Estado como uma instituição congruente pelos interesses da sociedade como um todo, “com a finalidade de medir e reconciliar os antagonismos a que a existência social inevitavelmente dá origem” (SWEEZY, 1978, p. 270). Sendo o Estado uma instituição capaz de dirimir ou atenuar os conflitos próprios de uma sociedade, onde seu objetivo fundamental é o bem-comum, ou seja,

a gama dos fins que se procura atingir com a formação de um Estado certamente incluirá inúmeros objetivos materiais a serem atingidos por meios materiais. Portanto o Estado consistirá não só em muitos associados, mas também num conjunto de recursos materiais ou “território” que devem ser usados pelo Estado na consecução desses objetivos (WHYNES, BOWLES, 1981, p. 18).

O fato de que a principal função do Estado seja a de proteger a existência e a estabilidade de determinada forma de sociedade não significa que não execute também outras funções de importância econômica. Pelo contrário, o Estado tem sido um fator de grande relevância no funcionamento da economia dentro da moldura do sistema de relações de propriedade que garante [...] (WHYNES, BOWLES, 1981, p. 274).

Nesse sentido, o Estado, em sua função econômica, deve alocar de forma eficiente os recursos escassos da sociedade na busca do bem-estar de seus cidadãos e nesse aspecto temos que “[...] o crescimento econômico não somente dependeria de fatores institucionais que afetassem tanto a propensão a investir, como a existência de garantias à propriedade e os regimes legais consuetudinários de posse e uso da terra” (SMITH, 1981, p. 159-160).

Inegavelmente o Estado obedece a diversos tipos de dominação, seja em uma ditadura ou em um regime democrático, onde segundo Rousseau (1980, p. 37), o Estado aprisiona e lhe tolhe a liberdade. Entretanto, a discussão de Estado vem atravessando séculos afora, sem um conceito único e acabado sobre as suas reais funções, o que tem gerado uma gama de definições sem, contudo, trazer um resultado prático ao seu entendimento.

Passamos por algumas concepções das mais clássicas às mais modernas, onde se percebe as mais diversas caracterizações do significado de

Estado, desde seu cunho natural, tendo as pessoas nascidas para viverem num Estado natural até as definições mais complexas nos dias atuais.

Iniciando com as concepções de Maquiavel, um dos grandes responsáveis pela concepção moderna de poder, percebemos sua preocupação com o Estado, aquele capaz de impor a ordem, enquanto produto necessário da política, ou seja, “deve ser construída pelos homens para se evitar o caos e a barbárie, e, uma vez alcançada, ela não será definitiva, pois há sempre, em germe, o seu trabalho em negativo, isto é, a ameaça de que seja desfeita”. (SADEK, 2006, p. 18).

A obra “O Príncipe”, de Maquiavel, é uma reflexão sobre o poder político do Estado, constituído fundamentalmente, por uma correlação de forças dicotômicas, de um lado o desejo de domínio e opressão por parte dos detentores do poder e, do outro lado, o desejo de liberdade por parte dos pobres. Tal conflito, segundo Maquiavel, deveria ser mediado por um tipo de governo que regeria o Estado.

Temos também os contratualistas, filósofos que afirmam que a origem do Estado e/ou da sociedade está num contrato: “os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um impacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política” (RIBEIRO, 2003, p. 531). A ideia de contrato foi bastante contestada, especialmente no século XIX e mesmo no século XX, quando se firmaram as concepções modernas da história e da ciência moderna. Entretanto se faz necessária a contextualização desse pensamento, ou seja, a compreensão das concepções de Estado a partir dos contratualistas, quais sejam: Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean Jacques Rousseau.

Hobbes coloca que o Estado é condição de existir da sociedade e portanto tem que ser pleno, ou seja, “se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros”. (RIBEIRO apud HOBBS, *Leviatã*, cap. XVII, p. 130). Para tanto, na concepção hobbesiana, se faz necessário o contrato entre os homens, a fim de se estabelecer sociedade e poder (“o Estado”), fundidos em um só, para que os homens através do governo, possam conviver em paz.

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a que seja atribuído pela maioria o direito de representar (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens. É desta instituição do Estado que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido (RIBEIRO apud HOBBS, *Leviatã*, cap. XVIII, p. 107).

Na perspectiva de Thomas Hobbes, um homem teria poderes sobre os demais, sob a forma de uma monarquia natural, e foi a isto que Hobbes chamou de O Leviatã, figura mitológica da Bíblia. Na perspectiva de um Estado absolutista, ou seja, uma maneira de governar sob o controle que se diz divino, com poderes advindos de Deus para com os seus concidadãos.

Com ideias semelhantes as de Hobbes, Locke parte do estado de natureza mediado pelo contrato social e realiza a passagem para o estado civil, afirma que a existência do indivíduo é anterior ao surgimento da sociedade e do Estado, em sua concepção individualista, “os homens viviam originalmente num estágio pré-social e pré-político, caracterizado pela mais perfeita liberdade e igualdade, denominado estado de natureza” (MELLO, 2011, p. 84), ou seja, situação real pela qual passa toda a humanidade, estado de relativa paz e harmonia, mesmo sujeito a inconvenientes, como a violação da propriedade (vida, liberdade e bens). Foi a partir da necessidade de superar esses inconvenientes que, na concepção de Locke, os homens estabeleceram o contrato social, ou seja,

um pacto de conhecimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. No estado civil os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do arbítrio e da força comum de um corpo político unitário (MELLO, 2011, p. 86).

Para Locke, o Estado, representado pelo governo não possui outra finalidade além da conservação da propriedade; pelo poder federativo, encarregado das relações exteriores e pelo poder legislativo, conhecido como o poder supremo com superioridade sobre os demais poderes.

Já Rousseau, no século XVII, inova a forma de se pensar a política, “principalmente ao propor o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para sua libertação” (NASCIMENTO, 2011, p. 194). Rousseau analisa, em

seu III livro do Contrato Social, o governo e o corpo administrativo do Estado, “como um funcionário do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo ou então como o próprio poder máximo, confundindo-se nesse caso com o soberano” (NASCIMENTO, 2011 p. 197). Segundo Rousseau,

é no governo que se encontram as forças intermediárias, cujas relações compõem a relação do todo com o todo, ou do soberano com o Estado. Pode-se representar esta última relação com aquela entre os extremos de uma proporção contínua, cuja média proporcional é o governo. O governo recebe do soberano as ordens que dá ao povo e, para que o Estado permaneça em bom equilíbrio, é preciso que, tudo compensado, haja igualdade entre o produto ou o poder do governo tomado em si mesmo, e o produto ou a potência dos cidadãos, que de um lado são soberanos e de outro, súditos. Além disso, jamais se poderia alterar qualquer dos três termos sem romper, de ponto, a proporção. Se o soberano quer governar ou se o magistrado quer fazer leis ou, ainda, se os súditos recusam-se a obedecer, a desordem toma o lugar da regra, a força e a vontade não agem mais de acordo e o Estado, em dissolução, cai assim no despotismo ou na anarquia (ROUSSEAU, 1980, p. 83).

Montesquieu ocupa posição paradoxal entre o novo e o tradicional, alguns o consideram o pai da sociologia, outros como inspirador do determinismo geográfico e aquele, que na ciência política, desenvolveu a teoria dos três poderes, como condição de funcionamento do Estado, demonstrando substancialmente sua preocupação na manutenção do poder. Os três poderes, poder legislativo, poder executivo e poder judiciário, apesar de possuírem legados próprios, eles se complementam e interagem entre si com o intuito maior de garantir o poder legítimo do Estado.

Ainda para compreender o Estado, faz-se necessário pensar sobre a instituição dos Estados Unidos da América, a partir da ratificação de sua Constituição, através de estudos de três autores (Alexander Hamilton, James Madison e John Jay) que escreveram a obra: “Os Federalistas”. Tal corrente, segundo Dias (2013), denominada o federalismo nasce como um pacto político entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política, que através da união dos estados, se constituíram os Estados Unidos enquanto nação. Tal concepção tomou proporções mundiais, onde cada Estado se apresenta “como uma corporação de caráter territorial, que se define como povo por sua solidariedade nacional, e afirma sua autonomia e independência em função do conceito de soberania” (DIAS, 2013, p. 53).

Portanto, o conceito de Estado utilizado atualmente, tem sua origem no século XVI, com a formação do Estado moderno, em substituição a outras formas de organização política, especialmente a partir do século XX com o processo de descolonização e após a II Guerra Mundial, o número de Estados se multiplicou, constituindo-se um fenômeno mundial,

nesse conjunto de Estados, que são em número de 192 na atualidade e que estão sob a bandeira da ONU, existem numerosas diferenças em termos sociais, políticos, econômicos, culturais e de outra natureza e que, no entanto, e apesar de sua variedade, têm um traço em comum que é a soberania. A soberania constitui o traço mais peculiar do Estado e que o diferencia de outras formas de organização política (DIAS, 2013, p. 53).

Também, não podemos deixar de mencionar a valiosa contribuição de Marx para a concepção de Estado, com sua visão crítica de caráter revolucionário, ele considera o Estado como “um instrumento das classes dominantes para manter seu poder de dominação sobre as demais classes na sociedade capitalista” (DIAS, 2013, p. 78).

O capitalismo, segundo Marx, se configurou plenamente em meados do século XVIII, a partir da Revolução Industrial na Inglaterra, de onde se propagou por diversos países, e tinha como principal característica a dominação e concentração de capital pela burguesia, classe dominante em detrimento do proletariado, classe trabalhadora, traduzindo-se em um sistema econômico em que os meios de produção são de propriedade privada e com fins lucrativos, ou seja, capaz de adensar as desigualdades sociais. Dessa forma faz-se necessário a presença de um Estado regulador, capaz de mediar os interesses dos grandes proprietários e promover políticas públicas, mesmo que compensatórias, para a classe mais pobre da sociedade, aquela que sequer tem acesso ao mercado de trabalho.

Nos dias atuais, o mundo vem passando por diversos impasses econômicos, mistos de crescimento e crise, características das sociedades capitalistas, com suas manifestações e mudanças que refletem significativamente na esfera da economia, da política e também no âmbito social. E neste cenário é notória a presença do Estado que busca se equilibrar nesse desequilíbrio mundial que se reflete no país e nos territórios mais ermos, ou seja, toda a sociedade sente os impactos da crise ou do crescimento econômico, que por muitas vezes acarreta em

maiores desigualdades sociais, que demandam do Estado, investimentos em políticas públicas.

As políticas públicas constituem um dos principais resultados da ação do Estado e nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, foi sem dúvida um marco na implantação de políticas públicas e efetivação de direitos sociais e de cidadania, as quais emergem em um período de ascensão dos movimentos sociais populares, pautadas na medição das relações sociais entre o poder público e a sociedade civil. Elas orientam as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre a administração pública e a sociedade, entre Estado e atores sociais.

Teixeira explica que

políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam as ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como forma de manifestações de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 29).

Na concepção de Teixeira (2002) vale destacar a importância de alguns tipos de políticas, sua atuação, formulação e implementação, ou seja, quanto à natureza ou grau de intervenção as políticas podem ser de cunho:

- a) Estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.;
- b) Conjuntural ou emergencial – objetivam amenizar uma situação temporária, imediata.

No que se refere à abrangência dos possíveis benefícios, temos:

- a) Universais – para todos os cidadãos;
- b) Segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero, etc);
- c) Fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ao seu papel nas relações sociais:

- a) Distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) Redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) Regulatórias – visam definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Partindo de uma base teórica conceitual, Souza (2006) nos diz que as Políticas Públicas estão dentro de campos multidisciplinares orientados a explicar a sua natureza e seus processos, na busca da construção de uma teoria geral, que tenha como objetivo, sintetizar teorias de diferentes ciências sociais, como as da ciência econômica e, especificamente nesse aspecto as Políticas Públicas são associadas às falhas de mercado. Portanto, as Políticas Públicas produzem efeitos específicos, de forma direta ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos, bem como nas escolhas feitas pelos governos, sejam de ordem social ou econômica, “com o intuito de proporcionar ótimos sociais que não podem ser maximizados por agentes privados” (FIGUEIREDO, 2009, p. 687).

A partir da década de 1970 o Estado entra em crise, demandando cada vez mais por respostas efetivas aos problemas sociais que ora se agravavam, tais respostas poderiam advir das Políticas Públicas que, com a reforma do Estado, tem como base a descentralização político-administrativa e como responsáveis por sua efetivação a sociedade e o poder público.

No aspecto mais econômico da questão, se verificam as falhas do mercado, que não consegue atender a todas as demandas da sociedade, seja por seus sucessivos desequilíbrios de renda ou mais gravemente pela ausência desta, deixando à margem grande parcela da população que fica a mercê da própria sorte, ou ainda, sob a responsabilidade do Estado em ofertar Políticas Públicas capazes de minimizar os danos ocasionados pela questão social.

E nesse aspecto,

[...] o Estado Social de Direito não vai conseguir responder, adequadamente, às demandas de participação efetiva e cotidiana da cidadania, na definição de políticas públicas e prioridades políticas emergentes, exigindo-se outras formas de viabilização e compromisso com

a Sociedade. Daí, surge a necessidade de readequação do Estado e do Governo à nova era, valorando, ainda mais, o conteúdo efetivamente democrático das instituições públicas representativas e, quiçá, criando outras novas (LEAL, 2000, p. 48).

Pois, se percebe que as demandas são crescentes e as respostas a estas ficam aquém de contemplar a todos os demandatários por Políticas Públicas, diante de tantas desigualdades sociais que, atualmente, não se restringem apenas as questões de renda, e sim perpassam por outras problemáticas agravadas por tantas outras questões, e principalmente pela ineficácia das Políticas Públicas, tais como: precariedade na educação, saúde, habitação, segurança pública, acesso restrito a serviços e benefícios socioassistenciais, agravamento da violência, dentre outros.

Entretanto, as políticas públicas visam responder a demandas, especialmente dos setores marginalizados da sociedade, aqueles considerados mais vulneráveis, tais demandas fazem parte da agenda daqueles que ocupam o poder, porém sendo influenciado pela sociedade civil através da pressão e mobilização social. Também buscam ampliar e efetivar os direitos de cidadania, objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória diante de tantas perdas que a população mais vulnerabilizada vem passando pelo tempo.

Nesse contexto, onde o Estado tem a responsabilidade por atender as demandas da sociedade, e junto com ela promover condições de acesso às políticas públicas, destacamos, mais especificamente no conjunto dessas políticas públicas as políticas sociais, através das quais o Estado é requisitado para o enfrentamento da questão social, ou seja, refere-se ao “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14).

A política social na concepção liberal gera a ideia de intervenção coletiva ou estatal no mercado privado para promover o bem estar individual e social; tem provisão e oferta de serviços sociais; sua técnica social é de caráter compensatório, preventivo ou redistributivo. Para a concepção dialética, as políticas sociais são estratégias governamentais de intervenção nas relações sociais, na manutenção da desigualdade social, estratégias de controle da força de trabalho; regulamentação de direitos sociais passíveis de absorção pelo capitalista (DALLAGO *apud* GALPER, 2007, p. 2).

Historicamente, no período de 1930 a 1960, as políticas sociais no Brasil, caracterizam-se por seu aspecto protetivo, destinadas especialmente aos

trabalhadores, com o intuito de criar condições para garantir a força de trabalho adequado ao mercado emergente, sendo ainda uma luta dos próprios trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida.

No período ditatorial, as políticas sociais tinham como objetivo a legitimação do sistema autoritário vigente, e caracterizam-se pelo assistencialismo, clientelismo e seus aspectos fragmentário, setorial e emergencial, dando ao governo bases sociais para manter-se no poder, tempo em que se supunha que desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico. Esse período foi caracterizado pelo autoritarismo, pela censura, repressão e ausência de eleições. Nesse contexto as expressões da “questão social” se agravam e demandam por respostas do Estado, como aponta Soares:

[...] no pós-64, ao longo de período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização (SOARES, 2001, p. 209).

No fim da década de 1970 e início da década de 1980 ocorreram muitas divergências contra o regime vigente através de mobilizações e greves coordenadas pelos sindicatos, quando a sociedade brasileira passa a reivindicar a redemocratização do país e clamava pela “abertura política”, especialmente na década de 1980, sob o governo do General João Batista Figueiredo. Em 1982 acontecem as eleições diretas para governadores e prefeitos e a criação do multipartidarismo, visto que até então, tínhamos o bipartidarismo (MDB e ARENA).

A sociedade imersa na repressão, encontrou forças e lutou por seus interesses na busca de soluções políticas, econômicas e sociais, o que a leva a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, que resulta na Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é instituída a seguridade social, com a provisão de garantia dos mínimos sociais atrelado a saúde como política universal, previdência social, como política de contribuição, e assistência com vistas a atender a quem dela necessita (parcela da população socialmente marginalizada e sem acesso aos bens e serviços básicos para sua subsistência) trouxe à tona uma efetivação real das políticas públicas.

Assim, as políticas públicas de cunho social, surgem na efervescência dos movimentos sociais e latência da questão social, como forma/estratégia do Estado para amenizar tais questões. Em um período onde o país perpassava um processo de dominação e alienação do homem pelo Estado. Dessa forma as políticas sociais surgem com o objetivo de amenizar os efeitos nocivos da política econômica, a partir de uma reivindicação da classe trabalhadora, mas que vem atender aos interesses do capital.

Diante desse contexto, é de fundamental importância perceber que as políticas públicas, especialmente as políticas públicas sociais, quando deixam de ser políticas de governo e passam a ser política de Estado, tendem a ter mais efetividade quando elaboradas e implementadas de maneira eficaz, apesar de tantos desafios e impasses que se verificam nessas políticas, em especial, as que compõem a seguridade social brasileira, destacando aqui a política pública de assistência social, por todo o seu percurso histórico, com seus peculiares contornos e sua especificidade, que será objeto de estudo do próximo capítulo.

3. Direitos Sociais, Cidadania e Assistência Social

Nesse capítulo foram elencadas três temáticas principais, quais sejam: direitos sociais, cidadania e assistência social, que serão trabalhadas em suas interdependências e interseções, pois falar em política pública de assistência social não seria possível sem a abordagem sobre as concepções e a construção dos direitos sociais, dentre os demais, bem como sobre a questão que infere a cidadania, quando legitimada e valorizada constitucionalmente, caracterizando de forma mais clara e democrática, a garantia de acesso aos direitos sociais aos demandatários, através da efetivação e legitimidade das políticas públicas.

Faremos uma breve contextualização histórica sobre a política de assistência social, bem como trataremos de sua mais atual regulação que se refere ao Sistema Único de Assistência Social, enquanto política de Estado, capaz de garantir a efetivação desta política em contexto nacional.

3.1. Direitos Sociais e Ampliação da Cidadania

Os direitos começaram a ser definidos a partir dos séculos XVII e XVIII, didaticamente da seguinte forma: os direitos civis foram conquistados e efetivados no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX, enquanto os direitos sociais no século XX (COUTO apud MARSHALL, 2010).

Na tentativa de compreender o campo dos direitos, autores como Bobbio (2004) e Coutinho (2000), classificam-nos a partir da ideia de geração. Os direitos civis e políticos são considerados de primeira geração, exercidos pelos homens individualmente fundamentados na ideia de liberdade e com intermediação do Estado; os de segunda geração são os direitos sociais, que são exercidos pelos homens através da intervenção do Estado no aspecto de proteção, e os de terceira geração, tratam do desenvolvimento da paz, do meio ambiente e da autodeterminação dos povos. Na concepção de Bobbio (2004) o elenco dos direitos do homem vem se modificando em decorrência das mudanças históricas, ou seja, vem permeado por interesse das classes, do poder e dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, inclusive das transformações técnicas.

Os direitos humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico. Esta nova realidade abre o debate sobre um novo contrato social não filiado exclusivamente ao contrato de trabalho, mas a um contrato entre forças sociais, políticas e o Estado, no processo de extensão do reconhecimento universal da cidadania em uma sociedade de tradição escravocrata e elitista que se mantém sob forte desigualdade socioeconômica (SPOSATI, 2007, p. 443).

Foi no século XIX que os direitos sociais ganharam espaço na vida do cidadão. Com a Revolução Industrial foram consagrados os direitos sociais, pois nesse período houve desenvolvimento econômico e também a opressão da classe trabalhadora e daqueles que se encontravam à margem da sociedade, gerando inconformismo e fazendo com que fosse preciso a intervenção do Estado na prestação de mecanismos capazes de realizar a justiça social.

No que se refere à normatividade e aplicabilidade dos direitos sociais, Bonavides afirma que os direitos sociais

[...] passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram sua eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de recursos (BONAVIDES, 2007, p. 564).

Segundo o autor, foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1948, que “o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto do século XX. Trata-se de um documento de convergência e ao mesmo passo de uma síntese” (BONAVIDES, 2007, p. 574). Segundo Bobbio (2004, p. 50), foi “a única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade”.

Marmelstein (2008, p. 51) define o conteúdo dos direitos sociais dizendo que estes “[...] impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício de liberdade”.

Telles (2006), afirma que desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civil e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos, quais sejam:

direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluindo o direito a férias remuneradas) e direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo (TELLES, 2006, p. 52).

Em diversos países tais direitos foram incorporados em suas constituições, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, entretanto, no Brasil, a incorporação constitucional da universalização dos direitos sociais aconteceu muito tardiamente, somente em 1988, na Constituição Federal, considerada democraticamente moderna, mas o que vemos, segundo Telles é

a brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões e nesse caso, falar dos direitos sociais seria falar de sua impotência em alterar a ordem do mundo, impotência que se arma no descompasso entre a grandiosidade dos ideais e a realidade bruta das discriminações, exclusões e violências que atingem maiorias (TELLES, 2006, p. 52).

Deve-se ressaltar que grande parte dos direitos sociais elencados em nossa Constituição está previsto no art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No texto constitucional brasileiro, ainda é previsto um título específico que trata da Ordem Social (Título VIII), onde estão elencados, por exemplo, os direitos sociais relativos à saúde, previdência social, assistência social, educação entre outros.

Percebe-se que o conteúdo das normas definidoras dos direitos sociais privilegia a igualdade social, especialmente a igualdade de acesso a bens materiais, ao considerá-la condição essencial para o exercício pleno de outros direitos.

Bonavides (2007, p. 564) reforça essa ideia, afirmando que os direitos sociais nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.

Porém, os direitos sociais são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade, estes como “expressão de um patamar de sociabilidade”, estão situados em um campo essencialmente político, pois são

resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e enquanto “estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais” forjam-se em um campo essencialmente contraditório (IAMAMOTO, 2007, p. 20).

Eles possuem os objetivos de impor diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, a fim de possibilitar aos seres humanos uma melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade para o exercício da própria cidadania. São condições imprescindíveis para o exercício de qualquer outro direito fundamental, representam, pois, pressupostos para o pleno exercício da cidadania, possibilitando a criação de condições materiais, proporcionando assim a concretização do exercício efetivo da liberdade.

Na concepção de Dagnino (2004) com o intuito de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, tivemos um terreno privilegiado do projeto democratizante, no que concerne as novas versões neoliberais de cidadania, bem como a formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, com concentração significativa nas lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania, para onde se dirigiu a participação da sociedade.

Tendo como premissa de que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos sociais, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, Vieira afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (VIEIRA, 2009, p. 59).

A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos (COUTO, 2010, p. 33).

A vertente neoliberal influenciou significativamente os projetos políticos dos países latino-americanos, que engendrou na reestruturação do Estado e da economia, especificamente, no Brasil, “o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 99).

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, aos sistema político-judicial (DAGNINO, 2004, p. 105).

Nesse aspecto, Dagnino (2004) levanta três questões, a primeira trata da percepção da cidadania como elemento constitutivo dos direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos; o segundo aspecto é que a nova cidadania não está vinculada a estratégias das classes dominantes e do Estado, mas pela constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), quando definem os seus direitos e lutam por reconhecê-los enquanto tais; o terceiro ponto refere-se a ultrapassar os conceitos liberais, tais como: reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político, pois os sujeitos sociais ativos querem o direito de participar na própria definição desse sistema, com vistas a transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder.

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. (DAGNINO, 2004, p. 104).

Nesse circuito de discussões sobre os direitos sociais e a cidadania, inevitavelmente chegaremos a discussão da Política Pública de Assistência Social, como uma das políticas públicas sociais que, possivelmente, possibilitará, através de sua atuação na sociedade, o acesso aos direitos sociais e à cidadania, como preceitua a legislação vigente, mesmo que tal acesso ainda seja restrito e muitas vezes parecendo mesmo impossível a universalização deste acesso.

Diante dessa questão podemos visualizar duas situações: a primeira possibilidade seria a de que a assistência social jamais poderia constituir-se enquanto política pública capaz de assegurar direitos sociais, devido mesmo ao seu impregnado caráter assistencialista e sua necessária condição para a própria constituição do sistema capitalista e, a segunda, que se apresenta no contexto atual, parte da premissa de que a assistência social é política social que apresenta possibilidades de universalidade e justiça e não de focalização, que devolva a

dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas que se encontram em situações de exclusão e abra possibilidades para que adquiram condições de existir enquanto cidadãs(os), tendo assim a possibilidade de contribuir “para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil” (OLIVEIRA, 2003, p. 32).

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam (SPOSATI, 2009, p. 14).

Sabemos que o Brasil é um país marcado pela subordinação ao mundo globalizado, por políticas neoliberais, pelo aprofundamento da miséria, da pauperização e por velhas e novas expressões da questão social. Nesse contexto, sobre a atuação efetiva da Política Pública de Assistência Social no acesso aos direitos sociais, Dagnino afirma que a

distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos – não há instâncias para isso já que essa distribuição depende apenas da boa vontade e da competência dos setores envolvidos – mas, mais grave, obstando a própria formulação de direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública (DAGNINO, 2004, p. 108).

Dessa forma, podemos inferir que a partir do acesso aos direitos sociais, para o alcance da cidadania, através de políticas sociais bem planejadas, executadas com efetividade e eficiência, especialmente aquelas vinculadas à área socioassistencial, o Estado, tende a acertar no atendimento das demandas socialmente postas, buscando ampliar seu alcance e a partir da garantia de acesso à população com vistas a sua universalização, minimizando dessa forma o agravamento das expressões da questão social.

3.2. Trajetória da Assistência Social no Brasil

Pensar a Política Pública de Assistência Social na realidade brasileira, supõe contextualizá-la em meio às contradições sociais acarretadas pelo sistema capitalista, onde

o processo de acumulação capitalista produz o trabalhador disponível para o capital, uma população sempre maior do que as reais necessidades da acumulação. O resultado é a produção de uma classe trabalhadora diversificada na sua forma de inserção na produção, mas que tem em comum o fato de sua sobrevivência depender da venda da sua capacidade de trabalho, o que por sua vez depende das demandas do capital. O resultado é a produção da pobreza, originada nos baixos salários dos que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal e as mais diferentes situações de inclusão precarizada ou subordinada para a grande parcela que não consegue existir para o capital. Estas contradições estão na base da questão social e do surgimento das políticas sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 1).

É nesse contexto de contradições, que a Assistência Social, vem se consolidando enquanto política pública no país, que pode contribuir para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil, bem como “ela pode ser uma política social que, orientando-se por padrões de universalidade e justiça e não de fiscalização, devolva a dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas em que se encontram em situação de exclusão” (OLIVEIRA, 2003, p. 2).

Mais formalmente a partir da definição de um sistema de seguridade social, alicerçado no tripé saúde, previdência e assistência social, dá-se início a um novo modelo assistencial, visto que como política pública a assistência social passa a ser trabalhada como direito social, com primazia na universalização do acesso e responsabilização do Estado como órgão executor de tais políticas.

No entanto a assistência social, em particular, carrega marcas históricas de um assistencialismo baseado na filantropia, troca de favores e no clientelismo. Mesmo nos dias atuais, com os avanços que surgem a partir da sua inserção no tripé da seguridade social e da construção de mecanismos que viabilizam e normatizam a construção dos direitos sociais, como a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ainda são imperativos o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, reflexos desse processo histórico cultural. Segundo Sposati (2007, p. 444-445),

a assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública.

Na concepção de Yazbek (2009) até os anos 1980, a assistência social configurou-se como uma ação paliativa, pontual, fragmentada, secundária, nem mesmo merecia o estatuto de política social. Eram ações precárias, para aquela parcela da população a quem a sociedade capitalista nega os direitos mais elementares à sobrevivência. Yazbek faz uma alerta para as distorções nesta área, que quase sempre aparece como

apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas (...); sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade (...); sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área (YAZBEK, 2009, p. 51).

Apesar desse arraigado processo histórico que a assistência social passou e que marcou e marca profundamente sua efetividade enquanto política pública, Yazbek (2008, p. 79) afirma que “a compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la como o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera”, compreendendo o papel fundamental do Estado no processo de implantação, implementação e efetivação dessa política social.

Sabemos que a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993), a assistência social ganha status de política de Estado, uma política estratégica no combate à pobreza, na busca da cidadania das classes subalternas. Tal política pública, a exemplo de outras, deve ter sua gestão efetivada por um sistema descentralizado e participativo,

cabendo aos municípios significativa responsabilidade na sua formulação e execução. Aldaíza Sposati entende que,

na gestão pública brasileira, a CF-88 e a LOAS determinaram, para todo o território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas “assistência social”. a consolidação desses dispostos legais exige ter estrategicamente claro o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política como sua particularidade dentre as demais. Trata-se, portanto, de um paradigma fundado no conhecimento da realidade social brasileira com alcance de leitura para além do genérico, das médias, das aproximações grosseiras. A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos (SPOSATI, 2007, P. 445).

Nesse aspecto, buscamos construir didaticamente uma trajetória histórica da Política Pública de Assistência Social a fim de compreendermos sua atual conjuntura, desde sua concepção como mérito individual, sob a perspectiva das sobras, distante da concepção de política social, garantidora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações emergenciais até sua efetivação enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Porém, muitos acontecimentos vêm marcando a consolidação da assistência social enquanto política pública de direitos sociais, o que nos fornece uma dimensão da rica construção da política social de direitos, principalmente com a promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, marco fundamental desse processo porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileira, a partir de então a Assistência Social é concebida como Política Pública no Brasil.

Nesse movimento de construções tivemos alguns acontecimentos marcantes: em 1989 é aprovada a Lei n.º 7.853 que dispõe sobre a Lei da Inclusão das Pessoas com Deficiência; em 1990 foi promulgado o Estatuto da Criança e do

Adolescente; neste mesmo ano é instituído o Controle Social no Sistema Único de Saúde – SUS; em 1991 é criado o Conselho Nacional de Previdência Social.

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS que introduz um novo significado a assistência social enquanto política pública de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, criado em 2004 (MESTRINER, 2011, p. 206).

Após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social percebemos a amplitude que a legislação vem tomando frente às necessidades por políticas públicas, temos: em 1994 foi promulgada a Lei n.º 8.842 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso; em 1995 foi regulamentado o Benefício de Prestação Continuada – BPC; em 2001 foi regulamentada a Lei n.º 10.216 que trata da proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, redirecionando o modelo assistencial em saúde mental; em 2003 é instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e também a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, foi promulgado o Estatuto do Idoso pela Lei n.º 10.741/03.

Segundo Oliveira,

é preciso considerar que as conquistas legais significam apenas um passo em direção a sua efetivação. Isto exige dos que não acreditam no fim da história a capacidade de desvendar o momento presente e “ousar remar contra a corrente”, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

Na construção que se verifica na política pública de assistência social, merecem destaque as cinco primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos anos de 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da Política de Assistência Social. Contribuíram com a “formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política” (CARVALHO, 2005, p. 2).

Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS representa o cumprimento das

deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, em 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS que apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social SUAS, deliberado em 2005 na V Conferência de Assistência Social, fator relevante para a consolidação da assistência social enquanto política pública.

Entretanto, apenas em 8 de junho de 2011 foi aprovado o projeto de lei que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como política de Estado. De acordo com o projeto, o país passará a contar com formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre governo federal, estados e municípios, com participação de seus respectivos conselhos de assistência social e ainda das entidades e organizações sociais públicas e privadas que prestam serviço nessa área.

Verificamos muitos avanços na política pública de assistência social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos demandatários da assistência social, pois ainda percebe-se que as políticas sociais “se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira” (COUTO *et al.* 2010, p. 32). No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a assistência social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas. Entretanto faz-se necessário esclarecer que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista.

O período pós-constitucional está marcado por uma série de profundas modificações na área social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne à descentralização político-administrativa,

alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (Municípios), aumentando o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada – e, portanto, ao processo de controle social.⁷

Portanto, para compreender a Assistência Social é preciso analisá-la sob dois aspectos, como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, enquanto tensão permanente entre capital e trabalho e, por meio da condição do Estado como mediador desta questão, que historicamente na gestão da Política Pública de Assistência Social defende ideias de igualdade, liberdade individual e práticas que as contrariam a partir das relações de favor, de dependência, determinadas por ações clientelistas, populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política de Assistência Social é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como políticas de direitos, permanece na Assistência Social uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YASBEK, 2004, p. 26).

Contudo, o processo de reprodução social não é independente do processo de produção social, pois as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no modo de produção capitalista, através do processo de produção produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. A falta de vínculos do cidadão ao mercado de trabalho o coloca em situação de demandante por proteção social, assegurado pela assistência social enquanto política pública, com aspecto compensatório. Por um longo período histórico suas demandas foram atendidas de modo focalizado, em que o Estado, diante dos conflitos sociais, tratava a questão social com medidas protetivas, sempre parciais e “voltadas aos grupos de maior força de pressão, cooptando assim reivindicações que teriam de ser solucionadas pela legislação trabalhista, omitindo-

⁷ Fonte: Assistência Social e Cidadania – MBES, CNAS, LBA, PNUD, AJURIS, FAMURS – 1993.

se com relação ao desemprego, à insuficiência de renda etc” (MESTRINER, 2011, p. 49).

Essa forma de atendimento acabou condicionando para a Assistência Social uma demanda de indivíduos considerados, socialmente específicos, que vivenciavam situações específicas ou especiais, com problemas isolados, o que os diferenciava de todos os cidadãos, aqueles ditos “normais” com vínculo trabalhista, já os que não possuíam tal vínculo eram estigmatizados como os “sem trabalho”, para os quais se colocavam as diferenças como sendo aptos ou inaptos, os capazes ou incapazes: “cabe à Assistência Social, como mecanismo econômico e político cuidar daqueles que aparentemente não existem para o capital: o trabalhador parado, o que não possui vínculo formal, o desempregado, o indigente, os deserdados” (SPOSATI, FALCÃO E FLEURY *apud* MESTRINER, 2011, p. 50).

A pobreza era considerada como incapacidade pessoal e individual e para a qual só restavam as ações de filantropia e benemerência, pois a pobreza começava a se tornar incômoda e perigosa, visto que já afetava às relações de trabalho e à omissão do governo.

A grande questão é que a cultura da personalização por marginalizar o indivíduo no seu processo de atendimento, opõe-se frontalmente à realização da cidadania, que supõe direito à seguridade social, com políticas públicas efetivas de proteção social (MESTRINER, 2011, p. 49).

Entretanto, a política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, frente ao papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas, “a política social refere como dever do Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2007, p. 437).

No Brasil o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social ocorreu nas duas últimas décadas do século XX, pressionado pelos movimentos sociais e pelos movimentos sindicais, em que a luta pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais de todos. Sposati (2007, p. 440), considera que

o exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever do Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana.

Segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 inova, ao tratar a assistência social enquanto política pública de direitos, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, que juntamente com a saúde e com a previdência social constitui a seguridade social brasileira. Entretanto, a eficiência da assistência social em sua função é comumente referida ao emergencial, ao ato do fazer em tempo curto, ou seja, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros.

Nesse aspecto,

avançar no estabelecimento da função pública “assistência social” e instaurá-la no campo do interesse público como de dever do Estado, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardem e fortaleçam o cidadão, é um grande trânsito político-social, técnico-científico e jurídico. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de um espaço programático específico, como política pública, cuja função vá além da prontidão socorrista da atenção eventual. Na condição de política pública, ela deve responder, de forma racional e programática, com qualidade e quantidade face às demandas, a determinadas necessidades sociais, tornando-se provedora de seguranças sociais (SPOSATI, 2007, p. 442).

Para isso, é necessário que a gestão pública estabeleça de forma participativa o planejamento como uma ferramenta importante para a operacionalização de uma política pública regulada, monitorada e submetida ao controle social da sociedade, primando pela efetividade, eficácia e eficiência junto à população demandante.

Portanto, a inclusão da assistência social na seguridade social, significou certamente, a ampliação do acesso aos direitos sociais e humanos e, conseqüentemente “introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser

capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção” (SPOSATI, 2009, p. 14).

Enfim, todo esse processo histórico, vem reforçar e exigir do Estado a consolidação da Política Pública de Assistência Social como garantidora de direitos sociais, dando-lhe a real possibilidade de efetivação em todo o território nacional, o que vem ensaiando a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

3.3. SUAS – Construindo a Política Pública de Assistência Social

É um longo período perpassado por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações, reconceituações e importantes lutas da assistência social até chegarmos aos dias atuais, em que vivemos momentos de avanços e mudanças bastante significativas para a Política Pública de Assistência Social em nosso país, sentido e vivenciado em todos os municípios através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

A Política de Assistência Social é concebida como Política Pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993, trazendo um campo novo onde juntou-se a Previdência Social e Saúde na composição da Seguridade Social e da Proteção Social Pública.

A Assistência Social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem” (YAZBEK, 2008, p. 3), o que sem dúvida alguma apresenta-se como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social, enquanto política de Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção dos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Couto *et al.* (2010) complementa ao afirmar que a Política de Assistência Social, tem, na

Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em 2004, e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em implantação no Brasil desde 2005, os dois instrumentos políticos e normativos mais recentes. Ambos objetivam o avanço da Assistência Social enquanto Política Pública.

Vale ressaltar ainda que através da Lei Orgânica de Assistência Social novos conceitos e novos modelos de assistência social passaram a vigorar no país, sendo esta colocada como direito de cidadania, com vistas a atender às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social.

Entretanto, após quase 20 anos de LOAS, foi preciso retomar conceitualmente princípios e diretrizes contidos em diversos documentos que regulam a política de assistência social, principalmente, “pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos” (COUTO, 2009, p. 205), especialmente sobre

o tratamento no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” tem uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009, p. 205).

A Lei Orgânica de Assistência Social, apesar de ter permanecido engavetada por um considerável período, especialmente o período prioritariamente neoliberalista, podemos afirmar que com a construção da Política Nacional de Assistência Social ela ganha novo vigor de onde,

reafirmam-se os princípios e diretrizes contidos na LOAS, entre os quais a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública no atendimento (CAPACITASUAS, 2008, p. 18).

Dessa forma foi necessário operacionalizar as ações socioassistenciais, como: serviços, benefícios, projetos e programas, bem como o funcionamento do controle social, a garantia do cofinanciamento pelos três entes federados e autonomia de gestão descentralizada e participativa, especialmente pelos

municípios brasileiros, para que a assistência social de fato ganhasse aspecto de política pública de direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da Política de Assistência Social, fato este que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social.

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma relação assistencial espontânea – pública e privada – para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p. 99-100)

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social, através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

Segundo a Política Nacional da Assistência Social, os serviços, programas, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico operativa e políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Tal política é resultado de intenso e amplo debate nacional, é um instrumento decisivo, que conduzirá o trabalho a ser realizado e para isso apresenta algumas diretrizes:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características sócio-territoriais locais;
- II. Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

De acordo com o pensamento de Couto (2009, p. 206):

estabelecer um pacto federativo responsável solidariamente pelo atendimento às necessidades sociais da população pobre brasileira convoca a uma microrrevolução. A centralidade no governo federal, não só na questão de recursos financeiros, como no desempenho de que tipo de política deveria ser ofertada, é característica que persistiu por longo tempo. Retomar a necessidade de autonomia no diagnóstico, nas propostas de atendimento e no reconhecimento das diferenças regionais – na representação das expressões da questão social, principalmente nas formas de resistência da população – indica que é preciso repensar a intervenção das três esferas de governo no caminho da consolidação da política.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

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 LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outro parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO *et al.* 2010, p. 34).

Dessa forma temos vivenciado, na perspectiva de gestão da política pública de assistência social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, a partir de suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Conforme os documentos governamentais:

a implantação de um sistema de gestão para o funcionamento da assistência social requer nova leitura e organização das ações a serem desenvolvidas. A lógica de operação de um sistema envolve a definição de processos e fluxos, exigindo conexões entre todos os elementos componentes. O grande desafio é considerar o sistema como um todo, o que significa que uma parte, por mais significativa não pode representar a totalidade.

Logo esse sistema de gestão quando trata do funcionamento da assistência social, envolve uma gama de serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais, que passaram e vem passando por algumas reformulações, conceituações, novas formatações. Como verificamos no documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁸ de 2009, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social organiza a assistência social por níveis de complexidade, e vai além, pois dentro de cada nível são previstas as seguintes tipificações:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;

⁸ Descreve os serviços de Proteção Social Básica e Especial. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

- abrigo institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Nessa perspectiva, percebemos uma nova relação entre serviços, benefícios, programas e projetos, com ações mais articuladas, frente às demandas socialmente postas nos territórios dos municípios, onde está a população efetiva e potencial da assistência social.

Enfim, estamos em processo de construção e no que se apresenta atualmente vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como na própria conscientização dos direitos que possui, mesmo que ainda exista o aspecto tutelador da política, onde segundo Sposati (2007, p. 436) “a assistência social é colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores.”

Segundo Sitcovsky (2010) é complexa a trama da intervenção do Estado nas contradições sociais, que no caso da assistência social intervém na questão social. Considerado o lugar que esta vem assumindo na proteção social brasileira nos últimos anos, o autor afirma que com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através de seus dois principais mecanismos, quais sejam, o peso dos programas de transferência de renda, pois percebe-se que a Assistência Social no Brasil, no campo dos direitos sociais, vem se expandindo quase que totalmente via programas de transferência de renda, através do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada e, a “nova” relação Estado e sociedade civil assentada na construção da rede socioassistencial, são os elementos que vem estruturando a assistência social enquanto política pública de garantia de direitos e acesso à cidadania no Brasil.

No que diz respeito a nova relação entre Estado e Sociedade Civil, sugerido na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), como eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que na concepção de Sitcovsky (2010) vem ganhando notoriedade através da construção de uma rede socioassistencial erguida sob a necessidade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos, “[...] é constituída por cidadãos individualmente, por empresa, organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que derivam do seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional” (PEREIRA, 1999, p.102).

Portanto, as novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil com primazia da responsabilidade do Estado e Sociedade Civil em cada esfera de governo na condução da política e com a participação da sociedade civil como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e no controle social da Política fica comprometida pela ideia de descentralização, de financiamento das políticas com base no focal, na emergência e no compensatório, do mercado, da concorrência como instrumento de controle (LAJÚS, 2009, p. 174)

Outro aspecto importante refere-se ao controle social, um grande desafio na implementação e consolidação da Política Pública de Assistência Social sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, visto que a participação popular ainda apresenta-se fragilizada e inóspita, pois é necessário a criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil nos conselhos, em especial dos usuários da política pública de assistência social, enquanto sujeitos de direitos e não apenas como cidadão consumidor de serviços sociais. A sociedade civil organizada, os usuários, os gestores públicos de assistência social e os profissionais da área esperam que

a Política de Assistência Social ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil capaz de resistir e constituir-se enquanto possibilidade, na correlação de forças entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente), realizar o controle social necessário a garantia e efetivação dos direitos (LAJÚS, 2009, P. 173).

Também prima-se por uma política de recursos humanos que qualifique os profissionais que executam a Política Pública de Assistência Social visando a maior capacidade de gestão, qualidade na prestação dos serviços e atendimento ao usuário da assistência social. E que acima de tudo, proporcione maior valorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que em sua grande maioria possui vínculos precários de trabalho, pouca formação para a execução do trabalho, poucas condições de trabalho e salários que ficam aquém das demais políticas públicas.

Sendo a política pública de assistência social uma construção coletiva e interventiva, e com sua afirmação através de um Sistema Único de Assistência Social, capaz de garantir-lhe quebrar de vez com seu passado histórico, onde a atuação constante se via através do clientelismo, voluntarismo, benemerência, dentre outras formas de apadrinhamento, buscamos perceber “um Estado com identidade definida – de Estado dedicado ao social e por ele controlado, ainda que num contexto de economia de mercado” (CAPACITASUAS, 2008, p. 23).

Enfim, ao sinalizar tais questões, percebemos que a Política Pública de Assistência Social vem perpassando por grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, onde esforços municipais, estaduais e do Governo Federal são requeridos, bem como esforços dos trabalhadores que atuam efetivamente na construção dessa política, em especial por parte da categoria dos assistentes sociais, que contribuíram inclusive no processo de idealização desse sistema.

Nesse sentido buscaremos, nessa pesquisa, enfatizar como essa política vem sendo gestada nos municípios de Acaraú e Marco, partindo das concepções teóricas para o que envolve a prática cotidiana, a fim de perceber um pouco dessa construção que vem se dando em todos os municípios brasileiros.

4. Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaraú e Marco.

Ao longo dos últimos anos, no Brasil, vem se ampliando de maneira importante o debate sobre desigualdade social e pobreza, bem como sobre as políticas públicas capazes de combater e minimizar seus efeitos. Essa discussão passou a ter magnitude no debate político (parlamento, jornais e mídia em geral) e no debate acadêmico (publicações, simpósios, grupos de pesquisa), além disso, na concepção de Moura (2010), o combate à pobreza e à desigualdade social se tornou um dos mais relevantes temas da agenda do Governo Federal,

a tal ponto que o debate sobre as alternativas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social bem como a implementação efetiva de políticas sociais nesta área assumiram lugar de destaque, sem precedentes históricos reconhecíveis, na agenda política e de políticas públicas no país (MOURA, 2010, p. 68).

Porém, a política social enquanto dever do Estado e direito do cidadão em sua reprodução social não se efetiva de forma autônoma, pois as demandas por proteção social têm relação com o modo de inserção do cidadão no processo de trabalho, sua atuação individual enquanto ser humano, suas relações familiares e comunitárias que transparecem das mais variadas formas e dentro de diversos contextos históricos, bem como regionais, cabendo a provisão de suas necessidades, sejam circunstanciais, sejam permanentes à atuação estatal, que não possui respostas prontas para todas as situações que ocorrem na vida dos pobres enquanto diversidade e pela própria questão de governabilidade, pois sequer a política de que estamos tratando possui um piso orçamentário como obrigação para cofinanciamento de programas, projetos, serviços e benefícios pelos entes federados, dessa forma

analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de assistência social. Essa relação de forças é conjunturalmente mutável a partir da relação democrática entre sociedade, mercado, governo, estado, executivo, legislativo, judiciário. É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo – pela construção de normas e aprovação orçamentária –, bem

como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos do cidadão (SPOSATI, 2007, p. 438)

Diante desse contexto percebemos os desafios que se impõem aos gestores da Política Pública de Assistência Social: responder às novas configurações da nova política que vai gradativamente se tornando mais complexa, chegando a implantação de um regime próprio de gestão, o Sistema Único de Assistência Social, bem como da Política Nacional de Assistência Social que

trazem novas diretrizes, regras, fluxos e procedimentos à implantação da assistência social no país, e apontam para uma urgente adequação nos seus arranjos institucionais e sistemas de gestão, com relevantes desafios e requisitos a sua efetivação como política pública de garantia de direitos de cidadania (MDS, 2008, p. 13).

A Política Nacional de Assistência Social retoma a descentralização e democratização do país, aperfeiçoando o debate nos três níveis de governo, no intuito de efetivação da Gestão do Sistema Único de Assistência Social, diante da complexidade e multidimensionalidade das demandas trazidas pela situação de pobreza, disparidades regionais e desigualdade social, bem como o intuito de fortalecer ações continuadas que devem ser trabalhadas intersetorialmente com as demais políticas, e com a participação efetiva da sociedade civil, através de planejamento, monitoramento e avaliação como instrumentos fundamentais a uma gestão estratégica e à qualidade dos serviços ofertados à população.

Nesse sentido, o presente capítulo compõe a análise dos dados obtidos com a pesquisa de campo realizada nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE. Aqui são explicitadas categorias de análise que foram trabalhadas a partir de dados obtidos com as entrevistas.

4.1. Breve Histórico⁹ dos Municípios Pesquisados

Os municípios que são objetos desta pesquisa localizam-se na mesorregião do Noroeste Cearense e na microrregião do Litoral de Acaraú e

⁹ O Histórico dos Municípios foi coletado a partir de informações do Perfil Básico dos Municípios do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e da Biblioteca do IBGE que traz a contextualização histórica dos municípios brasileiros.

Camocim, conhecido por Vale do Acaraú é composto pelos seguintes municípios: Acaraú, Bela Cruz, Cruz, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco e Morrinhos, dos quais dois são objeto dessa pesquisa. Vamos salientar algumas das especificidades dos dois municípios a fim de aproximarmos-nos da realidade vivenciada na formação social, política e econômica.

Acaraú foi fundado em 31 de julho de 1849, é o maior dos sete municípios, como preconiza a Política Nacional de Assistência Social, é um município de médio porte por ter mais de 50 mil habitantes. Segundo dados do IBGE 2010 sua população é de 57.425 habitantes, com densidade populacional de 68,27 hab/km², tem uma área geográfica de 842,884km², faz limites com os municípios de Cruz, Bela Cruz, Amontada, Morrinhos, Marco e Itarema.

O Município localiza-se próximo à foz do rio de mesmo nome. É o maior produtor de lagosta do Brasil. A cidade sobrevive da pesca, agricultura e pecuária. Acaraú fica a 255 km de Fortaleza. A administração municipal localiza-se na sede, o atual prefeito é Alexandre Ferreira Gomes da Silveira. O município subdivide-se em 27 distritos a saber: Acaraú (sede), Aranaú, Juritiana, Lagoa do Carneiro, Cauaçu, Curral Velho, Macajuba, Cajueiro do Boi, Celsolândia, Santa Fé, Lagoa da Volta, Córrego das Varas, Ilha do Rato, Córrego de Ana Veríssimo, Almécegas, Córrego da Rola, Cachorro Seco, Mirindiba, Carrapateiras, Coroa Grande, Arpoeiras, Volta do Rio, Farol. Guajiru, Espirado e Sítio Alegre.

O clima é tropical quente semiárido com pluviometria de 782,9 mm com chuvas concentradas de janeiro à abril. As principais fontes de água são o Rio Acaraú, e as lagoas de Guriu, Caiçara e Jijoca. As principais elevações são: Enseada de Timbaú, Serrote e Ponta de Jericoacoara. A vegetação é costeira.

A base da economia é a pesca, tanto que este possui um porto, com um canal de acesso de 2,4 metros de profundidade que, em maré alta, permite a entrada de pequenas embarcações. Em seguida vem a pecuária: bovino, suíno e avícola; agricultura: algodão arbóreo e herbáceo, caju, mandioca, milho e feijão. Possui 13 indústrias: quatro de produtos alimentares; três extrativas minerais; duas de madeira; duas de produtos minerais não metálicos; uma de serviço de construção e uma de vestuário, calçados e artigos de couro e pele. A pesca ocupa relevante papel no sistema econômico de Acaraú. Este município já respondeu por 31% da produção oriunda da pesca artesanal, com produção média de 7,9 mil toneladas.

O turismo é uma outra base da economia regional devido aos atrativos naturais: Praias: Barrinha, Aranaú, Monteiro, Arpoeiras, Barra do Zumbi, Espriado, Volta do Rio e Coroa Grande; Lagoas: Espinhos da Volta, Dantas, Lagamar e Carrapateira; Ilhas: Ilha dos Fernandes, Imburana, Coqueiros, Grande, Ilha dos Ratos, Ponta do Presídio e o Rio Acaraú.

Os principais eventos culturais: Festa da padroeira: Nossa Senhora da Conceição. Esta festa acontece na véspera do dia 8 de dezembro de cada ano, sendo este dia feriado municipal; Carnaval, evento que tem atraído muitos visitantes à cidade por serem bastante tranquilos os festejos dos foliões; Festival Junino: evento realizado pouco antes do seu aniversário de emancipação política, 31 de julho; Miss Acaraú: Desfile realizado para eleição da representante da beleza acarauense e a Festa do Camarão, realizada em Outubro, é um evento de porte internacional, sendo realizada na cidade a feira internacional do camarão, atraindo visitantes nacionais e internacionais.

O Município de Marco foi fundado em 22 de novembro de 1951, possui 24.707 habitantes (IBGE 2010), a densidade demográfica é de 43,03 hab/km². A extensão territorial é 574,148 km². O Município de Marco possui apenas dois distritos: Panacuí e Mocambo. O atual prefeito é José Grijalma Rocha Silva. Suas origens remontam ao século XVIII, tendo como referência um marco divisório entre a Ribeira do Acaraú e Santana do Acaraú, situando-se meia légua distante do local onde se edificaria a povoação. As terras nas quais se localiza o Município eram, primitivamente, habitadas por índios Tremembés, Aperiús e Acrius, tribos que por desavença familiar se separaram, indo algumas delas residir na Ibiapaba.

Marco conta hoje com um dos maiores Polos Moveleiros do Nordeste, graças aos esforços do Deputado Rogério Aguiar e outros empresários do setor, que geram emprego e renda, amenizando assim o problema das secas que assolam o semiárido. É sede do Projeto de Irrigação do Baixo Acaraú, inaugurado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 2000, outra obra de infraestrutura que alavanca a economia de Marco, gerando emprego e atraindo investimentos de pessoas e empresas até mesmo de outros países, pois Marco já desponta como um potencial exportador de frutas para a Europa, Estados Unidos e Japão, como também seus móveis são igualmente exportados para todos os estados brasileiros e alguns países do Mercosul e América Latina.

Em nível cultural temos o Chitão Maravilha de Marco, é uma das maiores festas tradicionais do Ceará, que teve seu início em 1963 através do seu criador Francisco Aguiar (em memória), pai do atual Deputado Rogério Aguiar. Ao longo dos anos o Chitão de Marco vem tomando uma conotação política, social e econômica muito importante para região norte do Ceará. Todos os anos centenas de pessoas de outros estados vêm prestigiar este evento, assim como milhares de pessoas também das cidades circunvizinhas, tais como: Itapipoca, São Bento, Itarema, Acaraú, Cruz, Bela Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Morrinhos, Santana do Acaraú, Massapé, Sobral e outras mais.

4.2. O SUAS e seus desdobramentos no âmbito dos Municípios de Acaraú e Marco

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social os municípios se subdividem da seguinte forma: um município de médio porte, trata-se de Acaraú e o outro de pequeno porte II, trata-se de Marco. Vale salientar que o município de Acaraú está em Gestão Plena e Marco encontra-se Gestão Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Os municípios possuem cofinanciamento do governo federal, que é de fato o recurso que sustenta efetivamente os programas socioassistenciais, já que pouco se percebeu alguma iniciativa específica do município na execução dos programas, projetos e serviços ou em atender a alguma clientela ou grupo além do que preconiza a Política Nacional de Assistência Social e mais especificamente a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Vale ressaltar que o cofinanciamento estadual ainda é bastante tímido se considerados os recursos repassados aos municípios em nível federal.

Na entrevista realizada junto as gestoras municipais de assistência social, no que se refere às percepções sobre o Sistema Único de Assistência Social, pudemos perceber que apenas uma delas – GMAS Acaraú – compreende a dimensão desse sistema e tem uma visão global da sua implementação em seu município. A outra – GMAS Marco – apresenta uma compreensão fragilizada que chega a parecer descaso com a Política Pública de Assistência Social, pra essa

gestora “o SUAS no meu município está funcionando do jeito que o MDS manda a gente fazer”.

Outro questionamento referiu-se aos espaços públicos destinados aos serviços socioassistenciais, onde a GMAS Acaraú coloca:

aqui em Acaraú o SUAS funciona muito bem nos dois CRAS, um no centro e outro no Buriti, no CREAS, na própria secretaria e no abrigo domiciliar onde atendemos uma meta de 20 crianças que tiveram seus direitos violados. Temos também doze núcleos funcionando em diversas localidades dos municípios onde funcionam os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, também temos o conselho tutelar.

O município de Acaraú, para a estrutura do Sistema Único de Assistência Social conta com uma Secretaria Municipal de Assistência Social, localizada à Rua Coronel Sales, s/nº no Centro, mais precisamente no andar superior da Agência do Banco do Brasil, e por funcionar neste local não possui acessibilidade adequada para pessoas com deficiência, pessoas idosas, gestantes ou pessoas com mobilidade reduzida. No contexto da Política Pública de Assistência Social, funcionam nesse espaço: gabinete da secretária municipal de assistência social, coordenação do cadastro único/bolsa família, coordenação de proteção social básica, coordenação de proteção social especial, coordenação dos benefícios eventuais, recepção, copa/cozinha e banheiros para funcionários e usuários. Também nesse espaço funcionam: posto de atendimento do Sistema Nacional de Emprego – SINE, setor de habitação, Junta Militar, setor de emissão de documentos e uma sala de reuniões utilizada para diversos eventos dos conselhos municipais e das diversas secretarias de governo.

Existem ainda espaços outros destinados ao funcionamento dos diversos serviços: Centro de Referência de Assistência Social Sede, localizado à Rua Santo Antônio, nº 1178 no centro da cidade, o outro CRAS localiza-se na periferia da zona urbana, distante do centro da cidade aproximadamente três quilômetros, na Rua João Monteiro de Melo, nº 720, Sítio Buriti; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, funciona na Rua Capital Diogo Lopes, nº 346, centro da cidade; a unidade de acolhimento institucional Abrigo Nossa Senhora da Conceição, funciona na Rua Coronel Sales, s/nº, centro, onde funcionava o antigo Centro Social Urbano – CSU.

No município de Marco ao perguntarmos sobre os equipamentos públicos onde funciona a Política Pública de Assistência Social, a GMAS Marco afirmou que: “aqui a gente tem a ação social, os CRAS, CREAS, a brinquedoteca e o Polo Maria Jovino que atende crianças e jovens em vários cursos”.

As estruturas para os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no município de Marco são equivalentes aos do município de Acaraú, porém a sede da secretaria municipal é bem menor, nela temos: sala da gestão onde ficam as Assistentes Sociais que trabalham na gestão e na habitação, duas salas de atendimento do cadastro único/bolsa família, recepção e banheiros para funcionários e usuários; Centro de Referência de Assistência Social – CRAS funciona no centro do município, localizado à Rua Presidente Médice, s/nº, o outro CRAS funciona no Distrito de Triângulo de Marco que dista sete quilômetros da sede do município; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS localiza-se na Rua Deputado Murilo Aguiar, s/nº, centro. Neste município contamos ainda com uma brinquedoteca e um polo de convivência social.

Para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, os municípios possuem o financiamento através de repasses de recursos do Governo Federal via Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, que recebe ainda recursos do Governo Estadual através do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, cujos pisos acontecem da seguinte forma:

| Quadro 2 | | | | |
|--|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------|
| Repasso financeiro para cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Período de referência: junho de 2013 | | | | |
| Pisos | Repasso Federal | | Repasso Estadual | |
| | Acaraú | Marco | Acaraú | Marco |
| IGD-PBF | R\$ 31.059,56 | R\$ 12.907,78 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| IGD-SUAS | R\$ 5.173,86 | R\$ 2.700,45 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| PBF | R\$ 18.000,00 | R\$ 12.600,00 | R\$4.500,00 | R\$3.150,00 |
| PBVII | R\$ 7.687,80 | R\$ 4.152,60 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| PFMC | R\$ 12.500,00 | R\$ 6.500,00 | R\$5.150,00 | R\$3.250,00 |
| PROJOVEM-PBVI | R\$ 30.150,00 | R\$ 16.331,25 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| PVMC | R\$ 14.000,00 | R\$ 4.000,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| BE | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$1.500,00 | R\$1.050,00 |
| TOTAL | R\$118.571,22 | R\$ 55.192,08 | R\$11.150,00 | R\$7.450,00 |

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará – STDS.

| Quadro 3 | | | | |
|--|-----------------|---------------|------------------|-------------|
| Repasse financeiro para cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Período de referência: janeiro de 2014 | | | | |
| PISOS | REPASSE FEDERAL | | REPASSE ESTADUAL | |
| | ACARAÚ | MARCO | ACARAÚ | MARCO |
| IGD-PBF | R\$29.665,21 | R\$11.940,82 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| IGD-SUAS | R\$ 3.987,17 | R\$2.228,71 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| PBF | R\$ 24.000,00 | R\$ 16.800,00 | R\$4.500,00 | R\$3.150,00 |
| PBVA-SCFV | R\$ 156.000,00 | R\$ 73.500,00 | R\$5.150,00 | R\$3.250,00 |
| PFMC | R\$ 30.150,00 | R\$ 16.331,25 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| BE | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$1.500,00 | R\$1.050,00 |

FONTES: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará – STDS.

Vale salientar que ocorreu a mudança de alguns pisos financeiros que existiam em 2013, foram extintos e/ou substituídos por outros pisos financeiros, havendo outra forma de repasse, como por exemplo o PBVA-SCFV, piso básico variável dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes, jovens e adultos, cujo repasse vem sendo feito trimestralmente e não mensalmente como é o caso dos demais pisos.

Ao tratarmos dos repasses financeiros, questionamos as gestoras sobre se os recursos financeiros são suficientes para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. Elas consideram muito bons os recursos repassados pelos governos federal e estadual. A GMAS Marco afirmou:

os recursos repassados pelo ministério são suficientes para a execução da política de assistência social, a única coisa que dificulta é não poder investir em outros serviços, pois os recursos de CRAS só podem ser gastos em CRAS, os de CREAS em CREAS e todos os outros são dessa forma, e às vezes sobram recursos numa conta e faltam em outra.

Ressaltamos que nos dois municípios pesquisados as Secretarias Municipais possuem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do Fundo Municipal de Assistência Social, na condição de matriz, ou seja, é unidade orçamentária capaz de gerir os recursos recebidos dos governos federal e estadual para a execução da política pública em questão.

Ainda para a execução da Política Pública de Assistência Social, temos o controle social que deve ser exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, que em ambos os municípios se apresenta bastante fragilizado, tendo em vista que, apesar de reuniões previstas mensalmente, estas só acontecem quando é necessário apreciar e aprovar alguma situação solicitada pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará – STDS, como por exemplo: prestação de contas através do demonstrativo físico e financeiro, expansão de serviços ou reprogramação de saldos, e etc.

Sabendo que são condições necessárias à execução do Sistema Único de Assistência Social o Controle Social, Plano Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, podemos considerar que ambos os municípios se encontram em situação regular, pois possuem os Conselhos Municipais de Assistência Social, porém funcionam de maneira precária, sem reuniões sistemáticas, sem espaço de funcionamento exclusivo. Nos dois municípios não existe Plano Municipal Anual de Assistência Social, existe apenas o Plano Plurianual – PPA¹⁰, que é um planejamento que envolve todas as políticas setoriais, não sendo instrumento específico e exclusivamente pensado para a Política Pública de Assistência Social e por fim o Fundo Municipal de Assistência Social que está de acordo com as normatizações requeridas para os cofinanciamentos dos três entes federados.

Ao serem indagadas sobre os entraves e desafios na execução do Sistema Único de Assistência Social em seus municípios, as gestoras concordam que o grande empecilho para o funcionamento adequado dessa política é a burocracia envolvida para a contratação de pessoal, aquisição de material permanente e de expediente por conta do processo licitatório. A GMAS Acaraú relatou que a grande burocracia e morosidade no processo licitatório dificulta bastante o andamento dos serviços prestados pela secretaria. A GMAS de Marco afirma:

em meu município me sinto muito impotente na execução de muitas atividades nos CRAS, CREAS e na própria Secretaria pela dificuldade em comprar os materiais necessários e também pela contratação de pessoal, pois os recursos pra pessoal só pode ser gasto sessenta por cento e a prefeitura não tem como pagar mais gente (GMAS Marco).

¹⁰ O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

Por fim foram convidadas a avaliarem as suas gestões nos municípios, onde a GMAS Acaraú disse:

apesar de não ter formação na assistência social, pois sou enfermeira, eu estou no município há nove meses e considero que já avançamos em muitas coisas, também já tinha conhecimento da política de assistência social, pois já trabalhei como secretária de assistência social em um município aqui vizinho, mas sei que temos muita coisa pra fazer, pois a assistência social vem crescendo muito nos últimos anos, temos recursos, apesar da burocracia em investi-los, mas acredito que com a união dos funcionários e da gestão vamos conseguir fazer um bom trabalho aqui em Acaraú.

A GMAS Marco disse: “é muito difícil para as coisas funcionarem como devem funcionar, mas temos muita força de vontade e contamos com o apoio do prefeito para tudo melhorar”.

Percebemos nas falas das entrevistadas o envolvimento com a Política Pública de Assistência Social, bem como o forte envolvimento político-partidário, até pela condição em que a maioria dos gestores ocupa um cargo de secretário de governo, considerado mesmo um cargo de confiança pessoal do gestor municipal.

Possivelmente essa aproximação com o gestor municipal, ou seja, com o prefeito do município, poderia ser uma facilidade para a boa execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, porém percebe-se uma grande fragilidade, e mesmo um descaso no sentido de não tratarem a Política Pública de Assistência Social enquanto prioridade, pois as gestoras municipais parecem muito coniventes com os mandos e desmandos político-partidários, inclusive através de concessões que deveriam ser garantidas como direitos dos cidadãos e não como um favor, ou mesmo para a garantia de votos, especialmente em períodos eleitorais quando essas questões parecem mais evidentes.

Percebe-se que tais questões vêm sendo naturalizadas no fazer cotidiano da execução dessa política pública, seja pelos prefeitos, secretários municipais de assistência social, demais secretários, técnicos, equipe de apoio e notadamente pelos mandatários da assistência social, que pela carência e necessidade de tudo que lhes falta acabam por reforçar essa prática clientelista.

4.3. O Cadastro Único/Programa Bolsa Família nos Municípios Pesquisados

A coordenação do Cadastro Único/Programa Bolsa Família funciona na Secretaria Municipal de Assistência Social dos municípios pesquisados e contam com um gestor, uma assistente social, cadastradores e equipe de apoio. Nesse aspecto os municípios encontram-se dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

O Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias segundo o critério de renda¹¹ e

permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família (MDS, 2014).

A partir do cadastro único as famílias poderão ter acesso a vários serviços, programas, projetos e benefícios governamentais, dentre eles e o mais importante está o Programa Bolsa Família, que “é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país” (MDS, 2014).

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2014).

Para compreender melhor como esse serviço é prestado à população nos municípios de Acaraú e Marco, e como os seus gestores dimensionam os serviços ofertados, fizemos alguns questionamentos aos gestores do Cadastro

¹¹ De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), além das linhas que definem as situações de extrema pobreza e de pobreza, terão um reajuste de 10%. Esse aumento terá efeitos a partir de 1º junho de 2014. Assim, o Programa passará a atender famílias que tenham renda mensal por pessoa de até R\$ 77 (extrema pobreza) e famílias com renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154 (pobreza), desde que, nesse caso, haja crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes. Os benefícios, que compõem o valor mensal recebido pelas famílias, também terão aumento: O Benefício Básico, que é pago às famílias extremamente pobres, aumentará para R\$ 77,00; O Benefício Variável, pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrízes, aumentará para R\$ 35,00; O Benefício Variável Jovem (BVJ), pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, aumentará para R\$ 42,00; e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) terá aumento caso a caso, pois deverá ser concedido para famílias que, mesmo após receber os demais benefícios do PBF, permaneçam com renda por pessoa de até R\$ 77,00.

Único/Programa Bolsa Família, que aqui denominaremos de GCU/PBF Acaraú e GCU/PBF Marco.

No que se refere a compreensão desses gestores com relação à gestão do Sistema Único de Assistência Social no município, o GCU/PBF Acaraú diz que “está sendo feito um bom trabalho, sempre em crescimento para melhorar”, o GCU/PBF Marco afirma:

apesar de ser novo nessa área de assistência social, eu vejo que aqui [...] está ainda em crescimento, ainda precisa por parte das pessoas que trabalham com a assistência social um maior envolvimento, principalmente na parte dos usuários, em conhecer o que é uma lei no município que eles são beneficiários dessa lei e que procurem os seus direitos, principalmente a parte da coordenação, além do que a gente já se empenha, se empenhar mais pra fazer um política mais séria, que abranja mais famílias.

Foram indagados sobre os maiores avanços com os programas de transferência de renda no município, onde o GCU/PBF Acaraú afirmou que o principal objetivo do Cadastro Único/Programa Bolsa Família é “suprir as necessidades mais urgentes, como a fome; participação ativa em programas como PRONATEC, Minha Casa Minha Vida, PAIF, entres outros”. O GCU/PBF Marco considera de extrema importância “a redução da pobreza, já que com o programa de transferência de renda direta há um aumento na renda per capita das famílias, que é responsável pra tirar a pessoa da pobreza” e completa

de uma forma simples algum tipo de ajuda financeira que de imediato tira aquelas famílias da situação de vulnerabilidade, porém que acaba causando uma certa dependência, já que o programa não tem condições de mostrar meios para aquela pessoa se livrar daquele programa, daquele benefício e quando sair daquele benefício encontrar algo a mais, além de ficar preso aquele benefício.

E destacam como principais dificuldades a “falta de informação e conscientização, dificuldades para revisão cadastral no domicílio, verificando *in loco* a situação atual das famílias” (GCU/PBF Acaraú). E o GCU/PBF Marco considera que,

os maiores entraves que a gente que trabalha com esse programa, encontra é por parte de quem opera o programa que no caso é a caixa, responsável por repassar os benefícios, há muitos casos dos usuários que tem o seu benefício cancelado, que a gente entra em contato com a caixa além da gente não ter um bom atendimento tem a dificuldade de resolver os problemas.

Ao final da entrevista foi solicitado que os gestores do Cadastro Único/Programa Bolsa Família fizessem uma avaliação no que se refere ao impacto sobre a realidade dos usuários, onde o GCU/PBF Acaraú considera ótimo e o GCU/PBF Marco considera regular, outro aspecto levantado foi sobre o trabalho intersetorial com outras políticas públicas o GCU/PBF Acaraú considerou regular e o GCU/PBF Marco insuficiente, fato bastante preocupante já que o funcionamento do Cadastro Único/Programa Bolsa Família tem o propósito e a necessidade de articulação entre as políticas setoriais, especialmente assistência social, saúde e educação.

No que se refere a qualidade dos serviços ofertados à população, e sobre o apoio dado pelo órgão gestor para o funcionamento do Cadastro Único/Programa Bolsa Família, os entrevistados caracterizaram como bom. Quando tratamos do financiamento, consideraram, como ótimo (GCU/PBF Acaraú) e regular (GCU/PBF Marco).

Porém vale ressaltar que os recursos destinados à qualificação e otimização dos serviços do Cadastro Único/Programa Bolsa Família apesar de serem poucos, se considerarmos o investimento em outras políticas públicas, estão sobrando nos cofres públicos de ambos os municípios, ou seja, os recursos não estão sendo investidos de maneira que proporcione um trabalho adequado aos usuários da Política Pública de Assistência Social, pois existem muitas diretrizes a serem percorridas para termos de fato um serviço de excelência no que se refere a gestão da política de transferência de renda.

O Cadastro Único/Programa Bolsa Família não deve se restringir a uma mera transferência de renda àquelas pessoas/famílias que encontram-se no perfil requerido pelo Programa, deve-se, dentre outros aspectos, realizadas o acompanhamento sistemático às famílias beneficiárias, dando-lhes condições de empoderamento para que não fiquem sujeitos ou mesmo reféns desse subsídio financeiro, buscando através de ações diversas a autonomia dos indivíduos e famílias, bem como o melhor acesso destes às diversas políticas públicas existentes.

4.4. Os CRAS nos municípios de Acaraú e Marco

Na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta em entidades e organizações que prestam serviços socioassistenciais em áreas de abrangência territorial dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (PNAS, 2005, p. 35).

Vale ressaltar que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, cabe à gestão municipal estruturar a gestão do Sistema Único de Assistência Social de forma que os Centros de Referência de Assistência Social realizem a proteção social básica, seguindo os parâmetros nacionais, porém adequados às necessidades locais, na lógica da gestão local, da participação no território, envolvendo ações promotoras de sociabilidade, de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e principalmente na garantia dos direitos socioassistenciais.

Dessa forma, de acordo com a Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011) que institui o Sistema Único de Assistência Social, em seu artigo 6º, o CRAS está em sintonia com o modelo de descentralização e articulação dos serviços adotados no país, enquanto

uma unidade pública municipal, de base territorial, devendo estar localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

Nesse sentido, nos municípios os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS devem atuar como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, sendo responsáveis pela oferta e organização dos serviços da proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e/ou risco social.

Além de ofertar serviços e ações de proteção social básica, o Centro de Referência de Assistência Social exerce a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas.

Nos Centros de Referência de Assistência Social são ofertados serviços às famílias, prioritariamente aquelas cadastradas no cadastro único para programas sociais do governo federal.

O principal serviço ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que trata-se de um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. O acesso das famílias aos serviços prestados se dá de forma espontânea, por encaminhamento da rede de serviços socioassistenciais ou através dos serviços das demais políticas públicas.

Destacamos que nos municípios de Acaraú e Marco contamos com quatro Centros de Referência de Assistência Social, sendo dois em cada município. Para atender o objetivo dessa pesquisa, realizamos entrevistas com coordenadores e assistentes sociais desses equipamentos públicos.

Vale destacar que todos esses profissionais se apresentaram bastante inseguros no momento da entrevista, e solicitaram alguns dias para se apropriarem das questões, se comprometendo em responder os questionamentos posteriormente. Percebemos nas falas de alguns desses atores sociais, concepções fidedignas conforme as legislações, regulamentações e normatizações referentes a política pública de assistência social, ou seja, muitos não apresentaram sequer a dimensão reflexiva sobre a sua prática e atuação cotidiana. Outro fator a ser destacado foi que três dos atores sociais se recusaram a responder a entrevista, sendo estes dois coordenadores (Coord. CRAS Acaraú 2 e Coord. Marco 1) e um assistente social (AS CRAS Acaraú 1).

Consideramos aqui entrevistados: Coord. CRAS Acaraú 1, Coord. CRAS Acaraú 2, Coord. CRAS Marco 1 e Coord. CRAS Marco 2 os coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS; AS CRAS Acaraú 1, AS CRAS Acaraú 2, AS CRAS Marco 1 e AS Marco 2, os assistentes sociais desses equipamentos públicos.

Primeiramente buscamos perceber a compreensão que este grupo possui sobre o Sistema Único de Assistência Social em seus municípios. Sobre isso o AS CRAS Marco 2 disse: “meu conhecimento é limitado porque sou recém formada e

atuo há apenas dois meses na política de assistência social”. Nas outras falas temos:

creio que o município ainda esteja em crescimento, pois falta comprometimento por parte dos gestores em relação ao sistema, porém estamos tendo um grande avanço no que diz respeito ao acesso dos direitos por parte dos usuários demandantes dessa política (AS CRAS Marco 1).

De forma frágil em relação a gestão do trabalho, tanto pela precarização do trabalho com a falta de alguns recursos necessários ao seu desenvolvimento, quanto pela falta de trabalhadores que completem as equipes de referência necessárias para a execução dos serviços socioassistenciais, pela falta de planos de carreiras, cargos e salários, concurso público e educação permanente o que compromete a qualidade e a continuidade dos serviços ofertados (Coord. Acaraú CRAS 1).

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS constitui-se como unidade pública estatal de base territorial, que se localiza nas áreas de vulnerabilidade social delimitadas em cada município. A sua capacidade de atendimento varia de acordo com o tamanho do Município, como demonstrado no quadro 3.

| Quadro 4 | |
|--|---|
| Proporção de CRAS por quantidade de famílias referenciadas e porte do município | |
| Porte dos municípios | Proporção |
| Pequenos I (até 20.000 hab.) | Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas |
| Pequenos II (de 20.001 até 50.000 hab.) | Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas |
| Médios (de 50.001 até 100.000 hab.) | Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas |
| Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.) | Mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas |
| Metrópoles (mais de 900.000 hab.) | Mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas |

Fonte: Adaptado de Brasil, 2005.

Quando questionamos sobre o que é o Centro de Referência de Assistência Social e quais os seus objetivos, obtivemos as seguintes falas:

é uma unidade pública estatal da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, localizado em uma área de vulnerabilidade e risco social, destinado em atender famílias em situações vulneráveis, é o lugar onde as famílias tem o seu primeiro acesso aos seus direitos sociassistenciais e portanto à proteção social. O principal objetivo do CRAS é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social nos territórios por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições no fortalecimento de

vínculos familiares e comunitários e na ampliação do acesso aos direitos de cidadania (AS CRAS Marco 2).

O CRAS, conhecido como Casa da Família, trabalha a Proteção Social Básica por meio da prevenção de situações de vulnerabilidade e riscos em seu território de abrangência, fortalecendo vínculos familiares e comunitários. É também responsável pelo PAIF que é Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família que prioriza as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada e tem como objetivos prestar orientações às famílias, trabalhar as vulnerabilidades no PAIF, realizar acompanhamento familiar, ofertar serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (AS CRAS Marco 1).

É uma unidade de oferta dos serviços de proteção básica e é a porta de entrada das famílias em vulnerabilidades sociais, busca prevenir as ocorrências de situações de vulnerabilidade e riscos sociais no território, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (Coord. CRAS Marco 2).

É uma unidade pública que atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, oferta serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica em áreas de vulnerabilidade e risco social, materializando a política de assistência social nos territórios, visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade através de atividades que visem o desenvolvimento de potencialidades e aquisições com ações de caráter preventivo, protetivo e proativo e a ampliação do acesso aos direitos de cidadania (Coord. CRAS Acaraú 1).

Como diz no site é a porta de entrada da população aos demais serviços da rede. É o espaço físico, no qual as pessoas são ouvidas e inseridas em algum serviço oferecido pelo CRAS, ou encaminhadas a outros serviços da rede. Tem o objetivo de promover a garantia de direitos aos cidadãos, e trabalhar as situações de vulnerabilidade e risco social dos indivíduos e suas famílias, e da comunidade no intuito de diminuí-las, resumindo pra mim é isso (AS CRAS Acaraú 2).

Segundo coordenadores e técnicos de ambos os municípios, o acesso dos usuários aos Centros de Referência de Assistência Social –CRAS se dá de forma espontânea, por busca ativa ou encaminhadas por outros serviços públicos e que este público é composto por “pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, usuárias do bolsa família e usuárias do BPC” (AS CRAS Marco 2), bem como “(...) famílias em descumprimento de condicionalidades do bolsa família” (Coord. CRAS Marco 2).

Para o AS CRAS Acaraú2 “a principal demanda é a solicitação de benefício eventual, a cesta básica. Usuários do Programa Bolsa Família para regularização de cartão e ações com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”. Nessa perspectiva, complementa o Coord. CRAS Acaraú 1:

famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, solicitação de Benefício Eventual e Cesta Básica, usuários do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 03 a 06 anos e Idosos, solicitação de carteira do Idoso, gestantes participando de grupos no âmbito do PAIF, agendamento de BPC, Grupo Produtivo de Corte e Costura, Grupos de Pessoa com Deficiência, encaminhamentos da rede socioassistencial e solicitação de estudo social pelo Poder Judiciário. Os grupos produtivos e de pessoas com Deficiência, não funcionam ainda, porém existe a demanda e irão iniciar a partir do próximo mês.

Foi percebido através das falas de coordenadores e técnicos de ambos os municípios, que um dos principais serviços prestados à população atendida pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, ou seja, trabalho com grupos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº. 109/2009) esses grupos devem ser “organizados a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social”.

Além do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, os técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS devem executar prioritariamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF, porém pela fala dos atores sociais de ambos os municípios, percebemos que este serviço funciona esporadicamente de forma bastante fragilizada, inclusive pelas demandas que se apresentam aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, parecem ser demandas imediatistas, tais como busca por benefícios eventuais, famílias em descumprimento de condicionalidades, acesso ao BPC, dentre outros.

Com relação aos serviços, benefícios, programas e projetos que devem funcionar nessas unidades estatais, segundo orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, temos o quadro 5:

| Quadro 5 | | |
|--|--|--|
| Serviços, benefícios, programas e projetos que devem ser realizados nos CRAS ou serem referenciados em seus territórios de abrangência. | | |
| Serviços | Benefícios | Programas e projetos |
| Sócio-educativogeracionais, intergeracionais e com famílias | Transferência de Renda (Bolsa Família) | Capacitação e promoção da inserção produtiva |
| Sócio-comunitário | Transferência de Renda | Promoção da inclusão produtiva para |

| | | |
|----------------------------|---|--|
| | (outros) | beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF e no Benefício de Prestação Continuada - BPC |
| Reabilitação na Comunidade | Benefícios de Prestação Continuada | Projetos e Programas de Enfrentamento à Pobreza |
| Outros | Benefícios eventuais – assistência em espécie ou material | Projetos e Programas de Enfrentamento à Fome |
| Outros | Outros | Grupos de Produção e Economia Solidária |
| Outros | Outros | Geração de Trabalho e Renda |

Fonte: Adaptado de SUASWEB/ Departamento de Proteção Social Básica. Disponível em: www.mds.gov.br

A fim de perceber se os coordenadores e técnicos conhecem os serviços, benefícios, programas e projetos que devem ser realizados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, bem como pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o AS CRAS Marco 2 afirmou que no CRAS os principais serviços são: “bolsa família, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de 7 a 17 anos, e o serviço de fortalecimento da pessoa idosa, Ministério do Desenvolvimento Social e o combate à fome, conselho nacional de Assistência Social e o SUAS”.

Constatamos uma certa confusão na fala desse entrevistado, que não soube diferenciar os serviços, benefícios, programas e projetos, dos órgão normatizadores e nem das regulamentações.

Já o AS CRAS Marco 1 caracterizou da seguinte forma “Benefícios: Benefícios Eventuais e BPC, Programas: Bolsa Família com descumprimento de condicionalidades, Serviços: Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 2 a 6 anos, crianças e adolescentes de 07 a 17 anos e Idosos”.

O AS CRAS Marco 2 considera que no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS devem priorizar o “Benefício de Prestação Continuada BPC, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 07 a 14 anos, de 15 a 17 anos e para pessoa idosa, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família PAIF e o Programa Bolsa família”. O AS CRAS Acaraú 2 foi mais específico,

os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para as faixas etárias de 6 a 17 anos, e a partir de 60 anos; PAIF - grupo de gestantes, grupo de condicionalidades do Programa Bolsa Família, reuniões com os familiares das crianças e adolescentes dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. CRAS itinerante para as comunidades de Telhas e Queimadas. Entrevista com familiares do BPC na escola. Visitas para verificação de situação socioeconômica. Agendamento e

encaminhamento ao INSS, para solicitação de BPC. Atendimento individual ao usuário que procura o CRAS.

Percebemos a partir dessas falas, certo ativismo por parte dos profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, pois executam ações imediatistas, sem uma coordenação atuante por parte da gestão da Política Pública de Assistência Social, através da Proteção Social Básica, bem como pelo pouco preparo dos próprios coordenadores dos CRAS, o que reflete diretamente na precariedade dos serviços prestados por estes equipamentos públicos, onde os próprios profissionais sinalizam suas insatisfações e mesmo o descrédito, onde alguns chegam a dizer que só estão ali até conseguirem uma posição profissional melhor.

Falta compreensão, dedicação e investimento no capital humano, através da promoção de capacitações e qualificações e também maior envolvimento de todos os atores sociais da Política Pública de Assistência Social para que sejam capazes de prestar um serviço de qualidade onde todos de fato se sintam parte e fortaleçam os serviços ofertados à população.

Nesse sentido se faz necessário planejamentos, monitoramentos e avaliações sistemáticas em todos os serviços. Quando tratamos sobre o planejamento apenas o AS CRAS Acaraú 2 respondeu esta pergunta e disse que quase não existem reuniões de equipe e que somente se reúnem “para algumas atividades ao final do mês, não há data programada. Quando coincide de estarem psicóloga e assistente social no CRAS disponíveis para tal ação”. Essa constatação é bastante preocupante, pois mais uma vez reiteramos o imediatismo dos serviços aos usuários, o ativismo profissional e a falta de planejamento e organização da equipe para qualificar os serviços prestados à população demandatária dos serviços socioassistenciais.

Também fizemos referência aos materiais técnico-operativos utilizados no cotidiano do fazer profissional, onde todos demonstraram conhecer tais instrumentais, quais sejam: prontuários do SUAS, ficha de visita, ficha de atendimento individualizado e ficha de encaminhamento, entrevistas, visitas domiciliares, escuta, observação, relatórios, encaminhamentos, reuniões, folha de produção diária e acompanhamentos sociais. O AS CRAS Acaraú 2 acrescenta:

há um excesso na quantidades de alguns materiais menos importantes para o desenvolvimento do trabalho, e precariedade nos materiais essenciais e necessários para prestar um bom serviço a população. Sempre que precisamos de algo, ou realizar uma ação para os usuários da assistência que envolva dinheiro, a burocracia é grande, as vezes somos atendidos em parte e outra nem somos. Em relação aos funcionários do CRAS percebe-se que as pessoas quase no geral não vestem a camisa, não querem se envolver, não se interessam em desenvolver um bom serviço. Talvez por falta de estímulo e capacitação (orientação), ou talvez por menosprezarem o usuário, acham que porque a maioria são desprovidos de informação e conhecimento, não haverá repercussão do seu modo de tratá-las. Não há um comprometimento por partes do funcionários, são dispersos e não gostam de acatar ordens.

Com relação aos recursos humanos e materiais disponíveis percebemos que os dois CRAS do município de Acaraú estão com carência de recursos humanos e que em Marco apenas um está com a equipe completa de acordo com as orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

| Quadro 6 | | |
|--|--|---|
| Equipes de Referência para CRAS de acordo com o porte do município | | |
| Pequeno porte I | Pequeno porte II | Médio, grande e metrópole |
| Até 2.500 famílias referenciadas ¹² | Até 3.500 famílias referenciadas | Até 5.000 famílias referenciadas |
| 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo. | 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo. | 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. |
| 2 técnicos de nível médio | 3 técnicos de nível médio | 4 técnicos de nível médio |

Fonte: NOB/RH SUAS, 2011.

Ao reconhecer quão importante é a trajetória que demarcou o campo da assistência social com a criação do SUAS, deve-se também entender esse processo nos municípios, pois como expressa Braga (2011, p. 144) “há um distanciamento significativo entre a proposta idealizada e formulada, em relação à realidade com a qual deparamos nos municípios”. Ainda segundo essa autora (op. cit. p. 145) “os desafios, a crítica e os embates estão colocados na sociedade como um todo”.

Há que se ter maior comprometimento do órgão gestor da política pública de assistência social, bem como maior dedicação e imersão profissional por parte dos coordenadores e técnicos envolvidos com vistas a qualificar melhor os serviços prestados à população, ou seja, “deve prestar serviços, potencializando as

¹² De acordo com a NOB-SUAS/2005 família referenciada é “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados.” A unidade de medida “família referenciada” também é adotada para atender situações isoladas e eventuais famílias e indivíduos que não estejam em agregados territoriais atendidas em caráter permanente, mas que demandam do ente público proteção social.

mudanças significativas para a população, com vistas a mudar suas condições efetivas e torná-la sujeito de sua própria vida” (BRAGA, 2011, p. 148).

Destaca-se ainda a importância de se observar diagnósticos e indicadores sociais, assim como de serem considerados os princípios de territorialidade, na implantação dos CRAS. Isto implica em não reprodução de modelos antigos, tendo em vista que essa unidade deve construir a integração de serviços e benefícios segundo a lógica do atendimento integral a que se propõe.

Considerando que o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é o lugar estratégico da articulação e da ação intersetorial e o mais importante equipamento da proteção social básica, também se faz necessário ressaltar o que registra Braga (2011 p. 152):

o CRAS não faz sentido se não for para fortalecer a perspectiva de cidadania, ou ainda, se não for para contribuir para a transformação de relações de poder, fazendo com que a maioria da população possa usufruir das riquezas socialmente produzidas em nosso país.

Como apresenta Sposati (2006), o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal, para efetivação da política pública de Assistência Social na atenção básica, ou seja, trabalha para prevenir que os direitos dos cidadãos não sejam violados, em meio a uma grande crise de desemprego, exclusão, desigualdade, trabalhos infantis e também outras formas de trabalho precário. Portanto, a realidade dos CRAS é um pouco mais emergente, pois a grande maioria de seus atendimentos se faz pela emergência de demandas imediatas e pelo imperativo de direitos que já foram violados. E isso torna o trabalho mais complexo, demandando decisões imediatas por parte dos profissionais.

Entretanto, os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS devem priorizar ações em nível de prevenção, realizando trabalhos com as famílias que vivem em condição vulnerável e de risco social, famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual.

Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização

dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (PNAS, 2004, p. 29).

O público que é assistido por esta entidade geralmente é composto por crianças, adolescentes e idosos por serem consideradas pessoas mais suscetíveis a situações de vulnerabilidade e/ou risco social. Mas, para que o CRAS preste assistência ao seu público é preciso que sua equipe de trabalho seja técnica, capacitada e tenha formação compatível com sua função sobre sua responsabilidade, realizando de forma eficiente todas as ações, que se iniciam desde as informações básicas até a execução dos programas ofertadas pela instituição.

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (PNAS, 2004, p. 29).

Foram feitas perguntas fechadas sobre algumas questões pertinentes à execução da Política Pública de Assistência Social no Centro de Referência de Assistência Social a fim de que coordenadores e técnicos avaliassem os serviços prestados à população, onde obtivemos o seguinte resultado:

| Quadro 7 | | | | | | |
|--|--------------|---------|-------|-------|-----------|-------|
| Avaliação de Coordenadores e Assistentes Sociais dos CRAS | | | | | | |
| Item | Insuficiente | Regular | Bom | Ótimo | Excelente | S/R |
| Impacto sobre a realidade dos usuários | 12,5% | 0% | 37,5% | 12,5% | 0% | 37,5% |
| Avanço para a consolidação de direitos | 0% | 0% | 62,5% | 0% | 0% | 37,5% |
| Matricialidade familiar | 0% | 0% | 62,5% | 0% | 0% | 37,5% |
| Metodologia do trabalho | 0% | 12,5% | 37,5% | 12,5% | 0% | 37,5% |
| Equipe profissional | 50% | | 12,5% | 0% | 0% | 37,5% |
| Qualidade dos serviços ofertados à população | 0% | 62,5% | 0% | 0% | 0% | 37,5% |
| Apoio dado pelo órgão gestor | 0% | 50% | 12,5% | 0% | 0% | 37,5% |
| Recursos financeiros destinados ao CRAS | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 100% |

No momento das entrevistas, apesar de que esses itens foram questionados a partir de perguntas fechadas, obtivemos algumas falas importantes capazes de colaborar nessa análise: com relação ao impacto sobre a realidade dos usuários, o AS CRAS Marco 1 acrescentou: “o CRAS tenta garantir os direitos dos usuários dando suporte, acompanhando famílias e dando condições para que os mesmos possam exercer sua cidadania”; ao tratarmos sobre a matricialidade sociofamiliar, todos avaliaram como bom, o AS CRAS Marco 2 afirmou que “a matricialidade familiar é muito importante, pois é um base estruturante para o apoio às famílias, a fim de assegurar seus direitos à convivência familiar”, sobre isto acrescentou o AS CRAS Marco 1 “o CRAS trabalha a família como centro e procura intervir em suas vulnerabilidades por meio de ações e acompanhamentos familiares”.

Quando tratamos sobre a metodologia realizada no cotidiano do trabalho, o Coord. CRAS Marco 2 coloca que “a metodologia do trabalho é realizada através de reuniões com famílias, oficinas, atendimento individualizado, visita domiciliar e eu avalio de forma positiva, pois é a maneira de chegar mais próximo das famílias e conhecer as suas vulnerabilidades”.

Ao nos referirmos a equipe profissional, todos os entrevistados relataram ser uma equipe insuficiente em quantidade de pessoas e que isso interfere diretamente na qualidade dos serviços ofertados à população, aspecto avaliado como regular por todos os entrevistados, segundo o Coord. CRAS Acaraú 1 afirma que “a qualidade dos serviços ofertados à população deixa a desejar, ainda há dificuldades a enfrentar, porém a equipe tenta fazer o máximo para ofertar serviços de qualidade”.

O apoio dado pelo órgão gestor da política pública de assistência social nos municípios é primordial para qualificar e melhorar a oferta dos serviços prestados à população, quanto a isso apenas um considerou esse apoio com bom e os demais classificaram como irregular, fato bastante preocupante, pois se o órgão gestor não viabiliza condições estruturais e materiais para o funcionamento dos serviços, estes tendem a ser precarizados, o que reflete diretamente na atuação dos profissionais, bem como no cliente final, no caso, os usuários dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Também perguntamos sobre a destinação

dos recursos financeiros do cofinanciamento municipal, estadual e federal, nenhum dos entrevistados soube falar sobre esse assunto.

Nesses questionamentos pudemos perceber algumas dificuldades e fragilidades que coordenadores e técnicos vêm enfrentando no seu cotidiano profissional, e nesse sentido perguntamos quais as maiores dificuldades que eles têm enfrentado, onde obtivemos algumas reflexões importantes. O AS CRAS Marco 2 disse: “uma das maiores dificuldades que eu vejo é a falta de um automóvel fixo no CRAS para a realização das ações nas localidades mais distantes”. Complementam CRAS AS Marco 1 e CRAS Acaraú 2, respectivamente:

a meu ver a maior dificuldade que enfrentamos atualmente é a falta de transporte para a realização de visita domiciliar e busca ativa o que dificulta o trabalho dos técnicos, outro fator é não termos um quadro de funcionários efetivos, sempre tendo mudanças de profissionais.

As precárias condições da oferta dos serviços. Excesso da demanda principalmente benefício eventual e cesta básica, e BPC na escola. Falta de coordenação. Falta de planejamento (imediatismo). Falta do apoio do órgão gestor, insensibilidade em compreender que o CRAS existe pra atender e bem a população ofertando um serviço que dê condições das pessoas saírem da vulnerabilidade. Falta de capacitação para toda a equipe que compõe o CRAS. Falta de prontuário SUAS. Falta de reuniões direcionadas ao funcionamento e ações do CRAS. Falta de agilidade em tudo. Se na secretaria existem assistentes sociais contratados para tratar exclusivamente de demandas como benefícios eventuais e BPC na escola, porque mandam essa demanda para CRAS? Será que pensam que CRAS não faz nada? Será que acham que não há necessidades de realizar o acompanhamentos as famílias? Que não necessitamos de tempo para planejar e executar as ações do CRAS, SCFV e PAIF?

Por fim foi solicitado que os assistentes sociais fizessem uma avaliação no que se refere à formação acadêmica, se eles consideram tal formação adequada para a atuação profissional, tendo em vista que todos os assistentes sociais entrevistados, inclusive os do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS fizeram suas graduações em Serviço Social num curso à distância com algumas atividades presenciais no município de Acaraú mesmo. Percebemos alguns relatos importantes nesse sentido. O AS CRAS Marco 2 considera que “as informações passadas no meio acadêmico são insuficientes para serem trabalhadas na prática”. Complementam os entrevistados AS CRAS Marco 1, Coord. Marco 2, Coord. CRAS Acaraú 1 e AS CRAS Acaraú 2, respectivamente:

A meu ver foi insuficiente, pois por se tratar de uma faculdade à distância a carga horária semanal em sala deixa a desejar. Porém depois dos estágios

e mesmo com a prática consigo ter mais segurança pra enfrentar o mercado de trabalho, sempre me atualizando e procurando ter uma carga de conhecimentos cada vez maior.

Foi adequada, mais não suficiente para enfrentar o mercado de trabalho, deixou um pouco a desejar, a formação acadêmica, deveria explorar mais a vivência em vários campos de atuação.

Suficiente, apesar de proveniente do Ensino à Distância, o qual não contempla tudo o que o ensino presencial abrange, porém, não define o tipo de profissional. Acredito que qualquer formação não deixará ninguém totalmente preparado, o que irá trazer esta segurança certamente será o posicionamento do próprio profissional frente à realidade e o contato direto com o objeto e campo de atuação.

Com certeza a formação acadêmica não foi suficiente, até porque na grade curricular não são tratados os temas atuais, não existe uma orientação específica para cada espaço sócio-ocupacional, que são muitos, o fato de termos que aprender na "marra" dificulta a ação de toda a equipe. No entanto, eu acredito que se o profissional se dispõe a aprender, pesquisar, se especializar, as chances de executar um bom serviço só cresce. Também é válido afirmar que se o órgão gestor não possui organização e comprometimento com este equipamento, de nada vai adiantar ser capacitado, no caso do CRAS.

Enfim, a execução qualificada da política pública de assistência social requer o envolvimento de todos que constituem esse processo, especialmente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, enquanto porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para que as famílias que chegarem a este equipamento público tenham seus direitos garantidos e que sejam minimizadas as possibilidades de intercorrências de violação de direitos e riscos sociais, o que poderá acarretar em acessos aos serviços da proteção social especial, que será trabalhado no tópico seguinte.

4.5. Os CREAS nos municípios de Acaraú e Marco

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, dentre outros. Os serviços de proteção social especial têm uma gestão mais complexa e compartilhada muitas vezes com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

A proteção social especial é ainda subdividida em média e alta complexidade. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, tais como: serviço de orientação e apoio sócio-familiar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e acompanhamento de adolescentes que encontram-se em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida).

A Proteção Social Especial (PSE) organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, 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. Na organização das ações de PSE é preciso entender que o contexto socioeconômico, político, histórico e cultural pode incidir sobre as relações familiares, comunitárias e sociais, gerando conflitos, tensões e rupturas, demandando, assim, trabalho social especializado. (GUIA DE ORIENTAÇÕES DO CREAS, 2011, p. 16,17)

Essa proteção é executada principalmente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, enquanto unidade pública estatal responsável pelo atendimento às famílias e aos indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares, mesmo ténues, e que se encontrem em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de violência física, sexual, psicológica, exploração sexual, negligência, uso de drogas, trabalho infantil, entre outros.

Considerando a definição expressa na Lei nº 12.435/2011, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é um equipamento público de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no Sistema Único de Assistência Social – SUAS às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos.

Seu funcionamento se dá da seguinte forma:

o CREAS oferta acompanhamento técnico especializado desenvolvido por uma equipe multiprofissional, de modo a potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violência vivida. O atendimento é prestado no CREAS, ou pelo deslocamento de equipes em território e domicílios, e os serviços devem funcionar em estreita articulação

com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras Organizações de Defesa de Direitos, com os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social. (BRASIL, 2009).

Destaca-se que em cada município pesquisado contamos com uma unidade de referência da proteção especial de média complexidade, onde entrevistamos quatro atores sociais, sendo dois coordenadores e dois assistentes sociais, em igual número em Acaraú e Marco.

A entrevista com esse público pareceu mais tranquila e segura, pois como alguns apontaram os serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é mais bem estruturado no sentido de dar respostas mais consistentes aos demandatários deste serviço, até mesmo por fazer parte de uma rede de garantia de direitos composta por poder judiciário, promotoria e defensoria, conselho tutelar, conselhos de direitos, o que talvez dê mais respaldo ao serviço prestado.

Nesta perspectiva, o CREAS deve articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e movimentos sociais.

Para tanto, é importante estabelecer mecanismos de articulação permanente, como reuniões, encontros ou outras instâncias para discussão, acompanhamento e avaliação das ações, inclusive as intersetoriais.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a PSE de Média Complexidade inclui os seguintes serviços, nominados a seguir: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Dentre esses temos como principal serviço que deve ser ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, se trata de um serviço

de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos.

Além disso, são extremamente importantes os demais serviços enumerados acima, porém em nenhum dos momentos das entrevistas algum dos atores sociais fez menção a qualquer um deles, o que demonstra mais uma vez a fragilização técnica nos serviços prestados, pois segundo as orientações técnicas do CREAS (2011, p. 28)

o trabalho social especializado ofertado pelo CREAS exige que a equipe profissional seja interdisciplinar, contando com profissionais de nível superior e médio, habilitados e com capacidade técnica para o desenvolvimento de suas funções. Implica, ainda, em maior domínio teórico-metodológico por parte da equipe, intencionalidade e sistematicidade no acompanhamento a famílias/indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Nesse sentido, numa perspectiva dialética, deve agregar instrumentos técnicos e operativos, bases teórico-metodológicas e ético-políticas, que possam proporcionar uma aproximação sucessiva e crítica à realidade social, donde emergem as situações atendidas.

Quanto à importância social dos CREAS, foi unanimidade entre os profissionais que a existência de um serviço especializado é fundamental. Para os profissionais entrevistados, o principal papel do CREAS é enfrentar as situações de violência contra crianças e adolescentes, mulheres e também contra os idosos. Nesse sentido, os entrevistados acreditam que o CREAS, no qual trabalham, tem cumprido seu papel dentro de suas possibilidades e dos entraves operacionais, segundo o AS CREAS Marco:

nós vemos muitos casos de negligência contra o idoso, abandono, vemos também aqui a questão de abandono de criança, negligência contra a criança, a gente vê também abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, esses são os casos mais gritantes que nós nos deparamos e intervimos aqui no CREAS. Aqui deveria acontecer grupos de mulheres que tiveram seus direitos violados, que passaram por violação, vítimas de violência doméstica, deveria ter esses grupos, mas não acontecem, mas as atividades aqui se dão através das visitas domiciliares, a busca ativa não acontece, mas a gente sempre pode intervir na medida em que surjam as denúncias, do que a gente se depara nas visitas domiciliares, a gente age dessa forma, são as atividades que acontecem aqui.

Também buscamos compreender a percepção dos coordenadores e técnicos dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS sobre o Sistema Único de Assistência Social, o AS CREAS Acaraú disse que o

SUAS “precisa de melhorias nas implementações das políticas públicas de apoio e orientação às famílias e aos indivíduos e efetividade no controle social”. O Coord. CREAS Marco diz: “vejo que no município não se faz presente e efetivo a política, tendo em vista a falta de informação devida que levaria um acesso mais condizente com a realidade dos usuários”.

Nas concepções dos AS CREAS Marco e Coord. CREAS Acaraú, respectivamente:

o SUAS no município, assim como uma realidade geral está longe ainda de ser bem efetivado porque a gente vê inúmeras deficiências, inúmeras dificuldades e não depende só do SUAS, porque se acontecesse exatamente como ele diz, como deve ser, como a política deve acontecer seria ótimo, mas infelizmente a gente se depara com alguns contratemplos.

O Sistema Único de Assistência Social no Município de Acaraú operacionaliza as ações da assistência social, visando o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, através de políticas públicas que buscam estabelecer bases para a relação entre Estado e sociedade civil. Ademais, cumpre salientar que o Município atende os dois níveis de proteção determinados pelos eixos estruturantes do SUAS, quais sejam, o da proteção social básica e o da proteção social especial de média complexidade. Sendo assim, (ao meu ver) o Município de Acaraú, atende os requisitos do SUAS, no que se refere a oferta dos Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade.

A partir dessas falas percebemos a pouca compreensão do que é mesmo o Sistema Único de Assistência Social, bem como a fragilização desse sistema nos municípios, o que conseqüentemente precariza os serviços prestados à população. Entretanto o que necessita de melhoria é a execução da política pública de assistência social, através das gestões municipais, devendo pôr em prática as normatizações e deliberações nacionais para uma prestação de serviços de qualidade destinada aos demandatários dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

Em seguida questionamos sobre o que é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, onde temos: “é uma unidade estatal que tem como suas atribuições atender e acompanhar famílias e indivíduos que vivem em situação de risco e violação de direitos” (Coord. CREAS Marco). Numa fala mais completa, porém bastante normatizada, temos:

o Centro de Referência Especializado de Assistência Social configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas sócio-educativas em meio aberto, etc.). A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada. Essa atenção especializada tem como foco o acesso da família a direitos socioassistenciais, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção. O CREAS deve, ainda, buscar a construção de um espaço de acolhida e escuta qualificada, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares. Dentro de seu contexto social, deve focar no fortalecimento dos recursos para a superação da situação apresentada. Para o exercício de suas atividades, os serviços ofertados nos CREAS devem ser desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas. A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida. Os CREAS podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal) quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento. (Coord. CREAS Acaraú).

Ao serem questionados sobre os objetivos do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS temos:

o CREAS tem como objetivo fortalecer as redes sociais de apoio ao indivíduo e a família, visando combater as violências, estigmas e preconceitos, assegurando um atendimento multiprofissional visando à proteção social imediata através do PAEFI às pessoas em situação de violência no intuito de garantir sua integridade física, mental e social. Trabalho a prevenção ao abandono e a institucionalização do indivíduo, fortalecendo os vínculos familiares e a capacidade de protetiva da família (AS CREAS Acaraú).

Os serviços ofertados pelo CREAS devem propiciar acolhida e escuta qualificada. Com isso, os principais objetivos do CREAS são: O fortalecimento da função protetiva da família; a interrupção de padrões de relacionamento familiares e comunitários com violação de direitos; a potencialização dos recursos para a superação da situação vivenciada e reconstrução de relacionamentos familiares, comunitários e com o contexto social, ou construção de novas referências, quando for o caso; o acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e à rede de proteção social; o exercício do protagonismo e da participação social e a prevenção de agravamentos e da institucionalização (Coord. CREAS Acaraú).

Ainda com relação aos objetivos do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, as falas parecem mais claras e transparentes, como a fala do AS CREAS Marco, que aponta alguns objetivos desse serviço:

atender, acompanhar as famílias que vivem em situação de risco e que já tenham sofrido alguma violação de direitos e que os profissionais possam

intervir e de alguma forma ta garantindo esses direitos, uma vez corrompidos por familiares ou por outras pessoas, mas geralmente acontece entre familiares, dentro da própria família, é isso que eu quero dizer.

Com relação às equipes que devem compor o Centro de Referência de Assistência Social de Acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, conforme o quadro abaixo:

| Quadro 8 | |
|---|---|
| Equipes de Referência para CREAS de acordo com o nível de gestão do SUAS | |
| Municípios em Gestão Inicial e Básica | Municípios em Gestão Plena |
| Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos | Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos |
| 1 coordenador | 1 coordenador |
| 1 assistente social | 2 assistentes sociais |
| 1 psicólogo | 2 psicólogos |
| 1 advogado | 1 advogado |
| 2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) | 4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) |
| 1 auxiliar administrativo | 2 auxiliar administrativo |

Fonte: NOB/RH SUAS, 2011.

Temos que apenas o município de Marco atende aos critérios estabelecidos, ou seja, está com o quadro de funcionários completos para as ações realizadas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social. No município de Acaraú encontramos um quadro defasado, pois na composição da equipe do CREAS ainda falta um assistente social, um psicólogo e um auxiliar administrativo.

No atendimento às demandas colocadas ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social, temos que os usuários deste serviço chegam, na maioria dos casos, encaminhados por outros órgãos, especialmente através do sistema de garantia de direitos, porém existe sim a demanda espontânea, em que os usuários chegam quase sempre para relatar violações de direitos, fazer denúncias ou mesmo buscar informações sobre o serviço.

Em se tratando dos atendimentos prestados, e sobre o impacto dos serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS na realidade dos usuários, todos os quatro atores sociais caracterizaram como um bom atendimento, especialmente na busca pela consolidação dos direitos e consideram ainda a importância da matricialidade familiar neste trabalho, tendo em vista que

o trabalho social com centralidade na família no CREAS visa ao fortalecimento da sua função de proteção e atenção a seus membros, prevenindo, mediando e fortalecendo condições para a superação de conflitos. Essa perspectiva é fundamental para prevenir a recorrência e/ou agravamento de processos que gerem e/ou acentuem situações de violência, abandono, negligência ou qualquer outro tipo de situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Nessa direção, o trabalho social proposto pelo CREAS deve primar pelo acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e inclusão na rede, tendo em vista o empoderamento e a potencialização de seus recursos e capacidade de proteção (Coord. CREAS Acaraú).

Todos os atores sociais consideram que a equipe profissional é muito boa, pois conseguem executar um bom trabalho junto aos indivíduos/famílias, e que para isso recebem apoio do órgão gestor em suas atividades, porém relataram algumas dificuldades e entraves no cotidiano profissional, principalmente no que se refere ao transporte para as visitas, busca ativa e efetivo acompanhamento dos indivíduos e famílias atendidas pelo CREAS, também mencionaram muitas demandas advindas do poder judiciário o que de alguma forma não é de competência da equipe do CREAS, porém em municípios menores o poder judiciário não possui equipe técnica para a realização de algumas atividades em que seriam necessários assistentes sociais e psicólogos.

Percebemos que apesar de muitas demandas destinadas ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, bem como pelas dificuldades apresentadas, este equipamento consegue cumprir sua função, talvez por serem demandas mais pontuais e pelo trabalho intersetorial que é feito em ambos os Municípios.

Sabe-se que o funcionamento desse equipamento público não depende exclusivamente da Gestão da Política Pública de Assistência Social, mesmo sendo esta a sua principal fonte financiadora, pois os serviços prestados pelo CREAS, perpassam por diversos setores da sociedade já que envolve algum tipo de violação de direitos contra crianças, adolescentes, mulheres, jovens, adultos e idosos, o que requer resposta imediata por parte dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos existentes nos Municípios.

5. Considerações Finais

Os estudos no âmbito da política pública de assistência social confirmam que os avanços assegurados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e mais recentemente através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, submetem a assistência social a alguns imperativos e particularidades, tais como: a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo e a concepção de assistência social como direito não contributivo, o que significa que se trata de uma política pública e, portanto, não pode se submeter à lógica do mercado.

Nota-se que, nos municípios pesquisados essas mudanças assumem um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcaram a assistência social: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização, fragmentação, ausência de mecanismos de participação e de controle popular e a obscuridade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental.

A consolidação da assistência social como política pública de proteção social requer uma análise das realidades municipais, na perspectiva de reorganização tanto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto de mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional. Significa conhecer as situações de exclusão, risco e vulnerabilidades sociais a que são submetidos significativas parcelas da população, analisar as especificidades locais e articulá-las com as demais políticas sociais.

A assistência social se tornou algo de fundamental importância para a inclusão social no nosso País, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, onde a maioria de sua população sobrevive através dos programas de transferência de renda, pelo fato destas cidades não disponibilizarem de meios que gerem emprego para esta população.

Mas, para que a política pública de assistência social chegue ao cidadão que vive nestas condições é preciso que haja uma conexão entre a forma de administração pública do órgão gestor com os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS nos municípios, especialmente aqueles que atuam enquanto equipe técnica dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e

do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, bem como dos trabalhadores que atuam no Cadastro Único/Programa Bolsa Família.

Faz-se necessário um maior envolvimento dos gestores públicos, bem como dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, especialmente os assistentes sociais, para que as ações oferecidas sejam realizadas com eficiência, presteza e qualidade desde o primeiro acesso até os acompanhamentos mais complexos de indivíduos, grupos e famílias. Essa conexão deve existir desde o planejamento até a aplicação das ações previstas nas normatizações do SUAS e de acordo com a capacidade de atendimento nos municípios.

Constatamos que apesar de o município de Acaraú ter o dobro da população do município de Marco, as instituições que prestam serviços socioassistenciais são praticamente as mesmas, pois Acaraú diferencia-se apenas por possuir uma Unidade de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, tal instituição não foi alvo desta pesquisa.

As possibilidades de gestão da política pública de assistência social são as mesmas, com relação ao público alvo, bem como aos recursos destinados para a viabilização dos serviços, benefícios, programas e projetos, que são proporcionais ao contingente populacional de cada município. As dificuldades também apresentaram-se bem similares, pois quase não se percebeu nas falas dos gestores, coordenadores e técnicos algo de muito peculiar no trabalho prestado à população.

Preocupante mesmo foi o pouco conhecimento, pouco envolvimento e a pouca efetividade na atuação de todos os atores sociais, estes não dimensionam a importância da dinâmica da política pública de assistência social através do Sistema Único de Assistência Social, alguns até conseguem articular alguma definição nesse sentido, mas pelos relatos percebemos que parece que é uma coisa de cima para baixo, quando na verdade é algo que necessita ser construído por todos os trabalhadores do SUAS, dos usuários, da sociedade civil e dos agentes públicos como um todo.

Essa falta de clareza e envolvimento acaba por ter reflexos nos serviços prestados, principalmente no que remete a sua qualidade e efetividade, caindo muitas vezes no descrédito por parte dos usuários e mais gravemente dos atores sociais que deveriam ser os articuladores e até os mentores capazes de

implantarem e implementarem políticas públicas, especialmente na ordem do Sistema Único de Assistência Social, em que atuam, ou deveriam atuar mais efetivamente.

Talvez a precária condição educacional em que os assistentes sociais, oriundos de uma graduação através da educação à distância deva ser considerado nessa perspectiva da fragilidade na compreensão desses atores no que se refere à política pública de assistência social, bem como no fazer profissional nos serviços. Porém não temos parâmetros suficientes para avaliar mais veemente essa questão, possivelmente isso faria jus a um estudo mais acurado, em outro momento ou por outro pesquisador que assim delimitasse o seu objeto de pesquisa.

Também percebemos os vínculos de trabalho bastante precarizados, pois nenhum dos técnicos ou coordenadores entrevistados são funcionários efetivos nos municípios, possuem contratos temporários que podem ser renovados a cada ano, fato bastante comum quando se trata da política pública de assistência social onde os gestores públicos ainda não atentaram para a importância dessa política pública que requer pessoal especializado, qualificado e com atuação de funcionário de carreira, na busca de uma política pública com mais qualidade e que de fato venha garantir o acesso à cidadania enquanto conquista de direitos sociais à população demandatória por esta política pública.

Enfim, é constitutiva a importância da pesquisa realizada, as questões levantadas, os atores sociais entrevistados que enriqueceram significativamente esse trabalho, apesar de nos ter trazido algum desconforto pelo que vem se apresentando nos municípios estudados, mas cumpre o papel de processo reflexivo e mais, traz em si novos levantamentos, novos questionamentos, novos caminhos a serem trilhados, pois a busca pelo conhecimento e a busca incessante pela compreensão da realidade deve ser permanente e ainda contribuir para a construção de uma análise científica, ficando o registro de um trabalho para ser apreciado e quem sabe seja capaz de estimular novos pesquisadores atentos a construção da política pública de assistência social.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política Social e Combate à Pobreza**: A teoria da prática, in Política Social e Combate à Pobreza. 4. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998.

BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo. MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 15. nº 42. Rio de Janeiro: Fevereiro de 2000.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRAGA, Léa Lucia Cecílio. **O trabalho de assistentes sociais nos CRAS**. In: CFESS (org.). O trabalho do/a assistente social no Suas: seminário nacional. Brasília: CFESS 2011 p. 142-154.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Lei nº 10.216 de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>

_____. Lei nº 10.741 de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>.

_____. Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/deflei7853.htm>>

_____. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>

_____. Lei nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>

_____. Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005. (Orientações Técnicas para o Centro de Referência de assistência Social). BID, 1988

_____. CAPACITASUAS. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. v. 2, Brasília, 2008

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação**. Mimeo, Novembro, 2005.

CERQUEIRA, Monique Borba. **Pobres e Pobreza**: metamorfoses e fabulações. Revista de Políticas Públicas. São Luiz, v. 13, n. 2, p. 195-201, jul/dez. 2009.

COHN, Amélia. **“As Políticas Sociais no Governo FHC”**. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 11, nº 2, 1999, p. 183-198.

COHN, Amélia. **O Lugar do Social**. Observatório da Cidadania. Relatório nº 6, 2002, p. 83-85.

COSTA, L. C. da. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social**, in Sociedade e Cidadania: desafios para o Século XXI. Ponta Grossa: Ed. UERPG, 2005.

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

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social Brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma nova forma de gestão da assistência social. In. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. MDS. Brasília: 2009.

COUTO, Berenice Rojas; et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. **Estado e Políticas Sociais no Brasil**: formas históricas de enfrentamento a pobreza. III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Tema: Questão Social e Desenvolvimento do Século XXI. Universidade Federal do Maranhão. MA, 28 a 30 de agosto de 2007.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2ª ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2013

DRAIBE, Sônia Miriam. **Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais?** Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE, vol. 11, n. 4, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 8. Ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2009.

FIGUEIREDO, Antônio Manuel, **As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional**. IN COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.) **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. V. 1 Coimbra: Principia, 2009.

GEREMEK, Bronislaw. **Os filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura européia: 1400-1700**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil**. In: P. RAMOS (org.), **Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas**. Brasília: MDA/Nead Estudos 15, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**. *Temporalis*, n. 3. Brasília: ABEPSS/Graflina, 2001.

IAMAMOTO, Marilda. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (orgs). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela, CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2008.

KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. *Economia e Sociedade*. v. 15, n. 1, p. 79-112, Campinas: jan./jun.2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Brasil, a Pobreza e o Século XXI**. *Revista Sinais Sociais*, v. 13, Rio de Janeiro: maio-agosto de 2010.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. *Cadernos do CEOM, Políticas Públicas: memórias e experiências*, Santa Catarina, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEGUIZAMÓN, Sonia Álvarez (Comp.) **Trabajo y producción de La pobreza em Latino-américa y ela Caribe**: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires: CLACSO – CROP, 2005.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. A Produção da Pobreza Massiva e sua Persistência no Pensamento Social Latino-Americano. In CIMADAMORE, Alberto D. [et al.]. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. tradução: Ernani Só. Porto Alegre : Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 79-124.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. Editora Atlas, 5ª edição, São Paulo. 2009.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 4 ed. São Paulo. Cortez, 2011.

MOLLAT, Michel. **Os pobres da idade média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MOURA, Cleyton Domingues. Subcidadania, **Desigualdade e Desenvolvimento Social no Brasil no Século XXI**. Planejamento e Políticas Públicas. v. 34, n. 3. 2010. p. 68-86.

MURILLO, Susana. **Produção de Pobreza e Construção de Subjetividade**. In CIMADAMORE, Alberto D. [et al.]. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. tradução: Ernani Só. Porto Alegre : Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 39-78.

NASCIMENTO, Milton Meira. **Rousseau: da servidão à liberdade**. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. 9 ed. Vol I. são Paulo: Ática, 2011.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, Assistência Social e Cidadania**: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. *Revista Desafios Sociais*, Rio Grande do Norte, v. 1, n. 2, 2003.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Família, Pobreza e Gênero**: O lugar da dominação masculina. Fortaleza: EDUECE, 2001.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza, EDUECE, 2007.

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres. Brasília: Thesurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Marca do Leviatã**. Ateliê Editorial: São Paulo, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry (colaboradores). **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1980.

SADEK, Maria Tereza. **Nicolau Maquiavel – o cidadão sem fortuna, o intelectual da virtú**. In: Os Clássicos da Política. WEFFORT, Francisco (Org.). 14^o ed. São Paulo, Ática, 2006

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**. 3. ed. São Paulo, Cortez: 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Editora Malheiros. 26^a edição, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, Desigualdade e Política Pública**: Caracterizando e Problematizando a Realidade Brasileira. Revista Katálysis. Florianópolis. V. 13, N. 2, jul./dez. 2010.

SITCOVSKY, Marcelo. MOTA, Ana Elizabete. MARANHÃO, Cezar Henrique. **As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional**. In: O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade. Ana Elizabete Mota (org.). 4. ed. São Paulo. Cortez, 2010.

SMITH, Adam. Riqueza das Nações. São Paulo: Hemus, 1981.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis, RJ. : Vozes, Cap. II, 2001. p. 42-66.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: **Uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-44. jul./dez. 2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social**. Perspectivas na Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

SPOSATI, Aldaiza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes - concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

SWEEZY, Paul. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.

TEIXEIRA, Eleonaldo *Ce/so*. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acessado em: 06 de agosto de 2013.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Revista USP (dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: mar-abr-mai. 1998: p. 34-45.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2006.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e A Política Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WHYNES, Dabid K. BOWLES, Roger A. **A Teoria Econômica do Estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

YASBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. nº 110. pág 288 a 322. abr/jun. 2012. Editora Cortez.

YAZBEZ, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 77. Ano XXV, p. 11-29. São Paulo: Cortez, março, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YASBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social**. In Cadernos ABONG, n. 11. São Paulo. Out. de 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, **Políticas Sociais e Implementação do SUAS**. In: Raquel, Raichelis (IEE). (Org.). SUAS: Configurando os eixos de mudança. 1.ed. Brasília: Prol Editora e Gráfica Ltda, 2008, v. Volume, p. 79-136.

Apêndices

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO**

Município: _____

Nome: _____

Nível de Escolaridade: _____

Possui parentesco com o Prefeito? Se sim, qual? _____

Vínculo institucional/empregatício: _____

Tempo de Experiência na Política Pública de Assistência Social: _____

Como você vê o Sistema Único de Assistência Social no seu município?

Quais os principais serviços que funcionam no município de acordo com o Sistema Único de Assistência Social?

Quais os maiores desafios na gestão do Sistema Único de Assistência Social em seu município?

Com relação ao financiamento da Política Pública de Assistência Social, os recursos dos três entes federados são suficientes para a execução dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais?

Qual a importância do Controle Social para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social no município?

Quais os grandes entraves e as potencialidades de execução dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais no município?

Como você analisa a sua gestão na construção do Sistema Único de Assistência Social no município?

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES DO CADASTRO
ÚNICO/PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO**

Nome: _____

Nível de Escolaridade: _____

Vínculo institucional/empregatício: _____

Possui parentesco com o Prefeito? Se sim, qual? _____

Tempo de Experiência na Política Pública de Assistência Social: _____

Como você vê o Sistema Único de Assistência Social no seu município?

Como você vê a política de transferência de renda em seu município?

Quais os maiores avanços com os programas de transferência de renda no município?

Quais os maiores entraves encontrados na execução do Programa Bolsa Família?

Como você avalia o Cadastro Único/Programa Bolsa Família no município, quanto:

• Ao impacto sobre a realidade dos usuários:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• Ao trabalho intersetorial com outras políticas públicas:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• A qualidade dos serviços ofertados à população:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• Ao apoio dado pela órgão gestor:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• Aos recursos financeiros destinados ao funcionamento do Cadastro Único/Programa Bolsa Família:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENADORES E ASSISTENTES
SOCIAIS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS**

Nome: _____

Nível de Escolaridade: _____

IES: _____ Ano de Conclusão: _____

Vínculo institucional/empregatício: _____

Possui parentesco com o Prefeito? Se sim, qual? _____

Tempo de Experiência na Política Pública de Assistência Social: _____

Como você vê o Sistema Único de Assistência Social no seu município?

O que é o CRAS?

Quais são os objetivos do CRAS?

Quem compõe a equipe profissional deste CRAS?

Quais as demandas que se apresentam ao CRAS?

Quais os benefícios, programas, projetos e/ou serviços são desenvolvidos neste CRAS? Quem os define?

Como são realizados os planejamentos para a realização das atividades?

Quais são os recursos (materiais, financeiros e humanos) disponíveis para o desenvolvimento do trabalho do CRAS?

Quais os instrumentais técnico-operativos utilizados no CRAS?

Como você avalia o CRAS quanto:

- Ao impacto sobre a realidade dos usuários:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- Ao avanço para consolidação de direitos;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• A matricialidade familiar;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• A metodologia do Trabalho;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• A equipe profissional;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• A qualidade dos serviços ofertados à população;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• Ao apoio dado pela órgão gestor;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

• Aos recursos financeiros destinados ao CRAS
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

Quais as maiores dificuldades/entraves enfrentados no dia a dia de trabalho no CRAS?

Como você avalia a formação acadêmica básica recebida na universidade? Foi adequada ou suficiente para se sentir seguro(a) e preparada(a) para enfrentar o mercado de trabalho?

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENADORES E ASSISTENTES
SOCIAIS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS**

Nome: _____

Nível de Escolaridade: _____

IES: _____ Ano de Conclusão: _____

Vínculo institucional/empregatício: _____

Possui parentesco com o Prefeito? Se sim, qual? _____

Tempo de Experiência na Política Pública de Assistência Social: _____

Como você vê o Sistema Único de Assistência Social no seu município?

O que é o CREAS?

Quais são os objetivos do CREAS?

Quem compõe a equipe profissional deste CREAS?

Quais as demandas que se apresentam ao CREAS?

Qual a origem (quem) e como os usuários chegam ao CREAS?

() Espontânea [] Individual [] Coletiva

() Institucional [] Individual [] Coletiva

Quais as principais atividades executadas no CRAS? Quem as define?

Como são realizados os planejamentos para a realização das atividades?

Quais são os recursos (materiais, financeiros e humanos) disponíveis para o desenvolvimento do trabalho do CREAS?

Quais os instrumentais técnico-operativos utilizados no CREAS?

Qual a articulação com a rede de garantia de direitos? E quem compõe esta rede?

Como você avalia o CREAS quanto:

- Ao impacto sobre a realidade dos usuários:
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- Ao avanço para consolidação de direitos;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- A matricialidade familiar;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- A metodologia do Trabalho;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- A equipe profissional;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- A qualidade dos serviços ofertados à população;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- Ao apoio dado pela órgão gestor;
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente
- Aos recursos financeiros destinados ao CRAS
() Insuficiente () Regular () Bom () Ótimo () Excelente

Quais as maiores dificuldades/entraves enfrentados no dia a dia de trabalho no CREAS?

Como você avalia a formação acadêmica básica recebida na universidade? Foi adequada ou suficiente para se sentir seguro(a) e preparada(a) para enfrentar o mercado de trabalho?