



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

ADLA CRISTINA ALVES DE OLIVEIRA

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
Um Estudo Sobre a Implementação do Sistema Único de
Assistência Social (SUAS) em Fortaleza (CE)**

**FORTALEZA – CEARÁ
2013**

ADLA CRISTINA ALVES DE OLIVEIRA

CAMINHOS E DESCAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
Um Estudo Sobre a Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
em Fortaleza (CE)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne

FORTALEZA – CEARÁ
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho
Bibliotecário (a) Leila Cavalcante Sátiro – CRB-3 / 544

O48c Oliveira, Adla Cristina Alves de.

Caminhos e descaminhos da assistência social: um estudo sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Fortaleza (CE) / Adla Cristina Alves de Oliveira. — 2013.

CD-ROM 124f. : il. (algumas color.) ; 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slin (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Maria do Socorro Ferreira Osterne.

1. Políticas públicas. 2. Política de Assistência Social. I. Título.

CDD:320.6

ADLA CRISTINA ALVES DE OLIVEIRA

CAMINHOS E DESCAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL(SUAS) EM FORTALEZA(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.

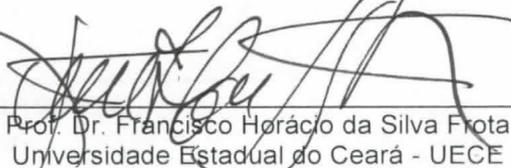
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 17/09/2013

BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Maria do Socorro Ferreira Osterne
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof^a. Dr^a. Mirla Cisne Alvaro
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UFRN

Dedico este trabalho ao meu pai, Francisco Antônio, sempre presente na memória, lembranças, ensinamentos, alegrias e sonhos. Obrigada pelo que representa para nós!

AGRADECIMENTOS

A Deus, força superior, que nos fortalece sempre.

Ao Hélio, meu companheiro, pelo apoio, incentivo, carinho e compartilhamento diário dos sonhos, alegrias, conquistas, lutas, desafios e tropeços, presentes em nosso caminhar.

Aos meus filhos, Luan e Caio, grande fortaleza e motivo maior de todas as minhas lutas e sonhos. Todos os dias dão cor, sentido e luz a minha vida!

As minhas irmãs, Ely e Patrícia, pelo companheirismo, amizade, desabafos, trocas e aconchego de todos os dias.

A minha mãe, Fanny, pelo carinho, cuidado e incentivo, sempre presentes.

A toda minha família, sobrinhos(as), cunhadas(os), sogra(o), primas, tias(os), pelos encontros, alegrias, carinho, amizades, tão importantes para nossa vida.

As minhas amigas, Luciana Sátiro e Renata Custódio, pela amizade, apoio, força e incentivo, fundamentais na construção deste trabalho.

As minhas amigas da SEMAS, Paula, Andreia, Lidiane, Larissa, Priscila, Eliane, Cláudia Baima, Mônica, por todas as construções, lutas, desafios, conquistas e compromisso na construção da Política de Assistência Social, como direito.

As minhas amigas, Paula e Irê, pelo encontro e amizade, motivo de muita alegria e força.

Aos meus velhos e grandes amigos, Lalá, Derleide, Dani, Cynthia, André e Karla Karan, por todos os sonhos, lutas e histórias vividas.

A minha prima, Mirla, pelo carinho, incentivo e força.

A minha grande amiga, Angela, amiga de alma, por estar sempre presente, pelo carinho e amizade sincera, essenciais na minha vida.

As informantes da pesquisa, pela disponibilidade, compromisso e apoio, indispensáveis para a realização desta pesquisa.

A minha orientadora, Socorro Osterne, pelo apoio e contribuição durante toda a construção deste trabalho.

Aos professores da Banca Examinadora, Horácio Frota e Mirla Cisne, pela disponibilidade e contribuição, essenciais para o aprimoramento desse trabalho.

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira.

Aldaíza Sposati

RESUMO

Em nível nacional, a Política de Assistência Social, historicamente, esteve secundarizada frente às demais políticas sociais. Nas décadas de 1980 e 1990, embora tenha havido avanços com a criação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, esta política manteve-se deslegitimada no sentido político e operacional em muitos municípios brasileiros. Apenas com a criação da Política Nacional de Assistência Social que estabelece o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, em 2004, o cenário nacional modifica-se mediante a implantação de serviços, projetos e programas de Assistência Social, considerando-a enquanto responsabilidade estatal, na perspectiva de política pública de direito. Dessa forma, o SUAS propõe a estruturação de eixos, princípios, diretrizes, fontes de financiamento e controle social com objetivo de efetivar as ações da Assistência Social com responsabilidade e qualidade do serviço prestado. No município de Fortaleza-CE, reproduzia-se os processos semelhantes ao contexto nacional, ficando esta política condicionada administrativamente a outras políticas municipais, com forte caráter assistencialista e conservador. Em 2005, o Sistema Único de Assistência Social foi implantado e trouxe novos avanços, acompanhados de inúmeros desafios importantes para análise e registro histórico. Nesse sentido, o presente trabalho, realizado por meio de pesquisa documental, bibliográfica e empírica, teve por objetivo pesquisar como se deu o processo histórico de implantação e implementação do SUAS no município de Fortaleza, tendo como um dos marcos, a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS, em 2007. Utilizou-se como técnicas metodológicas o desenvolvimento de grupo focal e entrevistas às gestoras e coordenadoras de serviços das Proteções Sociais Básica e Especial, aquelas com maior tempo de atuação profissional, possibilitando desvelar, a partir de diferentes olhares, como se deram os processos e fases dessa política nesse município de 2005 a 2012.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política de Assistência Social.

ABSTRACT

At national level, the Social Assistance Policy, historically, was sidelined in relation to other social policies. In the 80s and 90s, although had been made progress with creating of the Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance, this policy remained disenfranchised in the political and operational sense in many Brazilian municipalities. Only with the creation of the National Social Assistance Policy which establishes the Unified Social Assistance System ("SUAS") in 2004, the national scenario modifies itself by the deployment of services, projects and programs of Social Assistance considering it as a state responsibility, in the perspective of law public policies. This way, the "SUAS" proposes structuring axes, principles, guidelines, funding sources and social control aiming to implement the actions of Social Assistance with responsibility and quality of the service provided. In Fortaleza-CE, were multiplied similar processes to the national context, getting this policy conditioned administratively to other municipal policies, with welfare assistance and conservative character. In 2005, the Unified Social Assistance System was implanted and brought new advances accompanied by several important challenges for analysis and historical records. In this sense, the present work, accomplished through documental research, bibliographical and empirical, has by objective to investigate how was the historical process of implantation and implementation of "SUAS" in Fortaleza, having as one of the landmarks the creation of the Municipal Bureau of Social Assistance - "SEMAS" in 2007. Were used as methodological techniques the development of focal group and interviews with the managers and coordinators of Basic and Special Social Protections, those with largest time of professional practice, enabling unveiling, from different views, how occurred the processes and stages of this policy in this municipality from 2005 to 2012.

Keywords: Public Policies; Social Assistance Policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC: Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO: Cadastro Único de Programas Sociais

CAPR: Centro de Atendimento à População em Situação de Rua

CAPS: Caixa de Aposentadoria e Pensão

CASSI: Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social

CDAAS: Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social

CEMI: Central de Medicamentos

CF: Constituição Federal

CIAPREV: Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência Contra a Pessoa Idosa

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

CRAS: Centro de Referência da Assistência Social

CREAS: Centro Especializado da Assistência Social

DAS: Distrito de Assistência Social

DATAPREV: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

EAN: Espaço de Acolhimento Noturno

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FMAS: Fundo Municipal da Assistência Social

FUNABEM: Fundação Nacional de Bem Estar do Menor

FUNCI: Fundação da Criança e da Família Cidadã

GSUAS: Gestão do Sistema Único de Assistência Social

IAPAS: Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

IAPS: Institutos de Aposentadorias e Pensão

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS: Instituto Nacional de Assistência Médica

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social

LBA: Legião Brasileira de Assistência

LGBT: Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social

MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome

NAPIV: Núcleo de Atendimento à Pessoa Idosa Vítima de Violência

NOB: Norma Operacional Básica

NUCAD: Núcleo Regional do Cadastro Único

NUPP: Núcleo de Participação Popular

OPEFOR: Operação Fortaleza

PABI: Programa de Atendimento Básico à Pessoa Idosa

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

PAIF: Serviço de Proteção e Atendimento Integrado à Família

PBF: Programa Bolsa Família

PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS: Política Nacional de Assistência Social

PSB: Proteção Social Básica

PSE: Proteção Social Especial

SAM: Serviço de Assistência ao Menor

SCFV: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SDH: Secretaria de Direitos Humanos

SEDAS: Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social

SEMAS: Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza

SER: Secretaria Executiva Regional

SETAS: Secretaria do Trabalho e Ação Social

SINPAS: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SMDS: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

STDS: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SUAS: Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

| | | |
|----------------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 15 |
| 2 | CAPÍTULO I: APRESENTAÇÃO DO OBJETO DA PESQUISA ... | 22 |
| 2.1 | PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO | 22 |
| 2.1.1 | O Contexto Institucional e Político da Assistência Social em Fortaleza-CE a Partir de 2005 | 26 |
| 2.2 | INDICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 31 |
| 3 | CAPÍTULO II: ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE POLÍTICA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 39 |
| 3.1 | CONCEITUAÇÃO E MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 39 |
| 3.2 | CONTEXTUALIZAÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL | 52 |
| 3.3 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS | 61 |
| 3.3.1 | Marco Legal da Política de Assistência Social | 69 |
| 3.3.1.1 | A Constituição Federal de 1988 | 69 |
| 3.3.1.2 | A Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS | 70 |
| 3.3.1.3 | A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005 | 73 |
| 3.4 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO CENÁRIO NACIONAL | 77 |
| 4 | CAPÍTULO III: REVELANDO UM PERÍODO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA-CE | 80 |
| 4.1 | A IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA | 80 |
| 4.2 | LIMITES E POSSIBILIDADES NOS PRIMEIROS ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE | 92 |
| 4.3 | AVANÇOS E DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA-CE | 107 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 112 |
| | REFERÊNCIAS..... | 118 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como objetivo pesquisar como se deu o processo histórico de implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS em Fortaleza-CE.

Para compreender a particularidade dessa política neste município, quanto à sua forma específica de estruturação e organização, foi necessário, primeiramente, à discussão de como se configurou historicamente a Política de Assistência Social no Brasil, enquanto política pública de direito, para assim, apresentarmos o Sistema Único da Assistência Social - SUAS e suas novas configurações em Fortaleza-CE entre 2005 e 2012, dando ênfase ao processo de implementação desse sistema.

Partindo da premissa de que as relações entre o poder público, enquanto administração pública, e o cidadão devem estar sempre na perspectiva da democracia e cidadania, uma política pública se configura como um importante mecanismo da administração pública pautada em bases legais de interesse coletivo mediante oferta de ações e serviços executados e afiançados pelo poder público nas três esferas de gestão: município, estado e união, tida assim como política de Estado e não de governo, o que garante a continuidade em diferentes gestões.

Para tanto, é imprescindível que sejam colocados à disposição da população instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação, como formas legítimas do exercício da cidadania e democracia.

Não se pode deixar de nortear que a cena contemporânea vivencia uma crise econômica de ordem estrutural e em proporções mundiais, o que influencia sobremaneira as ações do Estado no desenvolvimento de políticas públicas. Não sendo diferente no Brasil, este país recebe as consequências da crise, refletindo nos gastos sociais, enfraquecendo os investimentos por parte do Estado nas ações sociais como um todo.

Com as políticas e as ações pertinentes ao projeto neoliberal, os/as trabalhadores/as passaram a vivenciar questões que alteraram profundamente seu modo de ser e de viver em face da expansão do: “[...] desemprego estrutural e a crise do trabalho assalariado, o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e a supressão de direitos sociais e a fragmentação das necessidades e da organização política dos trabalhadores” (MOTA, 2010, p. 29).

Por essas razões, a crise da sociedade contemporânea se expressa não só na economia, mas nas políticas governamentais, no meio ambiente, e outros, dos quais destacamos a crise do mundo do trabalho: com a pouca oferta de emprego; dos mecanismos públicos de proteção aos riscos sociais do trabalho, com o aumento do número de trabalhadores informais e frágeis formas de contratações; e da organização e fragilização política dos trabalhadores que, para evitar o desemprego, celebram acordos que lhes restringem o exercício de direitos trabalhistas historicamente conquistados (Cf. ANTUNES, 2011).

Com o aumento da pobreza e contradições próprias do modo de produção capitalista, provocam-se novas situações e medidas de seus apaziguamentos, sendo uma delas a execução de políticas sociais como resposta do Estado, sociedade e da própria burguesia para conter as tensões da classe trabalhadora.

É no bojo da correlação de forças entre o Estado neoliberal, burguesia e a sociedade civil que as políticas se definem. Surgem, portanto, como forma de atender ao crescimento da pobreza, desemprego e desigualdade social, frutos da sociedade de classes.

No Brasil, a trajetória histórica das políticas públicas segue essa acepção, permeada por interesses contraditórios, cuja cobertura de atendimento depende da correlação de forças existentes em cada período histórico.

Os primeiros passos para o desenho de uma política social no cenário brasileiro se deu a partir dos anos 30, na Era Vargas, tendo como pano de fundo a reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, resultando na Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT.

As políticas sociais desse período se apresentavam como políticas de caráter seletivo, populista e assistencialista, utilizadas como forma de manter o poder vigente; marcas que permanecem arraigadas até os dias atuais.

Como marco cronológico emblemático na garantia de cidadania no Brasil, a década de 1980 foi marcada pela transição da ditadura para os governos democráticos, ocorrendo a primeira eleição para presidência da República em 1985, ainda que tardiamente, quando se anunciou um novo cenário político, social e econômico no Brasil, sob influências das políticas sociais da Europa ocidental, principalmente de ideias keynesianas, advindas como medidas para conter a pobreza e desempregos frutos, do pós Segunda Guerra mundial.

Face ao término da ditadura militar brasileira, quando se vivenciava uma efervescência dos movimentos populares, foi determinante a formatação da Constituição Federal da República sancionada em 1988.

Contudo, a entrada dos anos 1990, as ideias neoliberais começam a ganhar terreno no Brasil, influenciando as medidas econômicas, políticas, culturais e sociais do Estado brasileiro.

Fundamentando esse ponto, Couto (2008) apresenta esse momento como paradoxal, pois de um lado temos os avanços das políticas sociais, reafirmados através da Constituição Federal de 1988 e de outro a chegada, devido à crise do capitalismo, de orientações que valorizam o econômico em detrimento do social.

Desmonte dos direitos sociais, implicando quebra da vinculação entre política social e esses direitos [...] trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público (CFESS, ABEPSS *apud* BEHRING, 2009, p. 309-310).

Para a Política de Assistência Social, a Constituição Federal representou, pela primeira vez, a compreensão, por parte do Estado, dessa como política pública, como uma das políticas sociais da Seguridade Social, integrando o tripé: Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

É importante destacarmos que outro avanço normativo referente à Assistência Social se deu em 1993, com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS.

A LOAS dispõe acerca da estruturação da Assistência Social e tem como diretriz a organização descentralizada de forma participativa. Define as competências das três esferas de governo, efetiva a partilha de poder, o controle social através dos conselhos de Assistência Social e o cofinanciamento de ações, alicerçado na transferência de responsabilidade pela execução de serviços, programas e projetos para os três entes federados.

Os avanços importantes se deram pela orientação aos municípios enquanto organização administrativa e sustenta-se na intencionalidade do Estado na tentativa de *organizar, racionalizar e regulamentar* os gastos públicos com o fito de evitar sobreposição de ações; desvios de recursos; exigir dos governos estaduais e municipais que cofinanciem as políticas sociais.

Onze anos após a aprovação da LOAS, o Estado brasileiro lançou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004, a qual regulamenta a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Norma Operacional Básica – NOB, ambas em 2005, as quais inovam na organização e estruturação das ações e serviços dessa política em nível nacional.

Em relação a política de Assistência Social em Fortaleza-CE, esta foi historicamente secundarizada e desprestigiada de interesses políticos em diferentes gestões. Constituíam-se em ações assistencialistas e eleitoreiras, sem práticas de maiores vultos. Apenas a partir de 2005, com a mudança de gestão, percebemos um esforço de desconstruir o conservadorismo imposto historicamente, com destaque para tentativas de ações mais participativas, que levam em consideração pautas sociais em respeito às diversidades e as/aos usuárias/os¹.

¹ Leva-se em consideração para essa assertiva, o Orçamento Participativo estruturado pela Administração Municipal; os núcleos de Participação Popular executados pelos CRAS até 2012 e a representação de usuários/as no Conselho Municipal de Assistência Social dentre outras ações de interesse político assumido pela gestão em comento como ações afirmativas para segmentos LGBTTT, raça e etnia, mulheres etc.

Entre 2005 e 2007, a única estrutura administrativa desta pasta era denominada de Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social-CASSI, que, embora tivesse a nomenclatura de Coordenadoria, estava subordinada apenas representativamente à Secretaria de Educação, mas já possuía recursos autônomos, direcionamento administrativo, político e de gestão independentes. Era composta por gerências e células onde ficavam lotados os serviços e projetos, mas não eram ainda estruturados de acordo com a PNAS.

No início de 2007, as discussões da implantação da Secretaria estavam em plena intensificação. A proposta para a implantação de uma secretaria específica para esta política já estava pronta. Dessa forma, foi aprovada na Câmara Municipal a Secretaria Municipal de Assistência Social, criada através da Lei Complementar Nº 039, de 10 de julho de 2007, publicada no Diário Oficial do Município em 13 de julho de 2007.

Como partícipe de todo esse processo, atuando na política de Assistência Social de Fortaleza desde 2005, destacaremos os avanços da política de Assistência Social nos últimos anos e quais os desafios ainda presentes, trazendo para análise as dimensões políticas, sociais e econômicas vinculadas a esta política, tendo como foco do estudo o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Fortaleza-CE, sendo este, portanto, um importante registro histórico para investigação científica.

A escolha do tema está estreitamente relacionada à nossa vivência profissional no campo desta pesquisa, primeiro na Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social/CASSI, órgão gestor da política de Assistência Social em Fortaleza à época, onde pudemos observar e apreender aspectos que compõem a forma de planejamento e gestão das ações e serviços da Política de Assistência Social.

Oportunamente, estivemos lotadas na Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social/CDAAS, depois na Coordenação da Proteção Social Básica, onde podemos acompanhar a implementação, avaliação e monitoramento dos programas, projetos, ações e serviços, vinculados à execução específica da Política Municipal de Assistência Social.

Dessa forma, por direcionar a análise da pesquisa sobre a política de Assistência Social em Fortaleza-CE, em um determinado período histórico, este trabalho poderá contribuir para um maior conhecimento dos processos, relações e dinâmicas dessa política nesse período, sinalizando a importância da realização de trabalhos acadêmicos com esse tema.

Diante dessa realidade, importou pesquisar o processo de implementação do SUAS na cidade de Fortaleza, tendo como diretriz de questionamentos as seguintes perguntas de partida:

- Como se deu o processo histórico de implantação e implementação do SUAS em Fortaleza?
- Quais os aspectos facilitadores e dificultadores para a implementação do SUAS em Fortaleza?
- Quais os desafios para a consolidação do SUAS em Fortaleza?
- Quais os avanços e desafios da política de Assistência Social em Fortaleza a partir do SUAS?

Para responder estas perguntas, levantamos como hipóteses:

1. Presume-se que a implementação do SUAS em Fortaleza se deu em um contexto político favorável, com destaque para o nível federal e municipal, tendo como aspectos facilitadores o direcionamento político das gestões e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, organizando as ações a partir do SUAS.

2. Aparecem no cotidiano da prática como aspectos facilitadores para implementação do SUAS em Fortaleza a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS, a ampliação dos serviços no âmbito da Proteção Social Básica-PSE e da Proteção Social Especial-PSE.

3. Dentre os aspectos dificultadores, observa-se, com maior destaque, o quadro insuficiente de recursos humanos, especialmente os efetivos e as estruturas físicas inadequadas para execução da política.

4. Surgem como desafios para consolidação do SUAS, em Fortaleza, realização de concurso público, garantia de estruturas físicas adequadas para o atendimento e o fortalecimento dos canais de participação.

Para atender aos objetivos, perguntas de partida e hipóteses desse estudo, este se encontra estruturado em três capítulos. No primeiro, intitulado **“Apresentação do objeto da pesquisa”**, apresentamos a problematização e aproximação com o tema, bem como a delimitação do processo metodológico utilizado no decorrer da investigação a fim de nortear o/a leitor(a) a que a pesquisa se propõe e quem são as interlocutoras pesquisadas.

No segundo capítulo, intitulado **“Abordagens teóricas sobre Política Pública e Assistência Social”**, discutimos as duas categorias de análises dessa pesquisa: Política Pública e Assistência Social. Sobre a primeira, fizemos uma abordagem teórica dos principais autores nacionais e internacionais que tratam do tema, procurando conceituá-la e apresentar suas diferentes fases e características. Para a segunda, além da discussão analítica com autoras brasileiras, discorreremos sobre a realidade nacional articulada aos diferentes contextos históricos nos quais foram aprovados os principais instrumentos normativos, resgatando seus avanços e desafios conjunturais, para assim, compreendermos seus reflexos no município de Fortaleza.

No terceiro e último capítulo, intitulado **“Revelando um período histórico da Política de Assistência Social em Fortaleza-CE”**, a partir da apresentação dos dados obtidos na pesquisa de campo, realizada junto às profissionais gestoras e coordenadoras de serviços das Proteções Sociais Básica e Especial, importantes sujeitos na construção dessa política entre 2005 a 2012, analisamos o processo histórico da Política Municipal de Assistência Social em Fortaleza-CE, considerando os avanços e desafios vivenciados nos diferentes processos, com perspectiva de articular as discussões analíticas mais atuais sobre o tema em alusão, sendo este capítulo a aplicação e análise da pesquisa empírica.

2 CAPÍTULO I: APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

2.1 Problematização do Objeto

A concepção da Política de Assistência Social predominou ao longo do curso histórico brasileiro como uma prática ligada à filantropia, benesse, política do favor, traduzindo-se em ações focalizadas e clientelistas. “[...] esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO, 2010, p. 33).

A já citada Constituição Federal da República sancionada em 1988 determina que a Assistência Social seja integrada ao sistema de Seguridade Social do país junto com a Saúde e a Previdência Social, sendo então concebida como política pública não contributiva, de direito universal e responsabilidade do Estado. A partir disso, as ações da Assistência Social deveriam ser organizadas de forma descentralizada e participativa.

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social-Loas, em 1993, afirmou os novos paradigmas da política de Assistência Social em âmbito nacional. Seguindo essa acepção, verifica-se em Couto:

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social-Loas/1993 trouxeram a Assistência Social para um novo campo “[...] o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e de direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a Assistência Social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social (COUTO, 2010 *apud* YAZBEK, 1995, p. 10).

Foi com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, quando se definiu o arcabouço legal e conceitual brasileiro que se possibilita um novo patamar para a Assistência Social como política pública de direito, inserida no sistema de Proteção Social brasileiro, no campo da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social,

distanciando-se da política desenvolvida sem comando de gestão, oportunizada como vantagem política e troca de favores. Passa-se a compreendê-la com abertura ao desenvolvimento de cidadania.

Nessa perspectiva, o relatório realizado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome retrata bem esta concepção:

[...] Garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acessos aos serviços. Estabelece um novo desenho institucional e o controle social: comando único, descentralização, planos e fundos de Assistência Social e a criação de conselhos de gestão e controle social em todas as esferas de poder (MDS, 2008, p. 39-40).

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e um ano após, a Norma Operacional Básica-NOB/2005. Essas normatizações instituem a reorganização na gestão da política de Assistência Social em nível nacional com a criação do Sistema Único da Assistência Social-SUAS, definindo as diretrizes, princípios e condições para efetivação da Assistência Social como política pública.

A PNAS, aprovada em 2004, define os eixos para o novo modelo de gestão da política de Assistência Social em todo território nacional, através de princípios, diretrizes, objetivos e ações da política, organizadas em modelos de proteção social, apontando para a implementação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo.

Assim, o SUAS inova os meios de financiamento, os sistemas de informação, avaliação e monitoramento, através de nova estrutura de vigilância social, proteção social e institucional formada pela rede de serviços socioassistencial através de parcerias entre Estado e Sociedade Civil. Os eixos estruturantes do SUAS são: Matricialidade Sociofamiliar, Descentralização político-administrativa e Territorialização, Novas bases entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, Participação Popular e a Informação, Monitoramento e Avaliação.

Em relação à NOB-SUAS/2005, esta define com maior detalhamento o sistema de organização dos serviços nos níveis de proteção social e de

complexidade, introduzindo uma nova lógica de gestão, organização e financiamento.

Ainda de acordo com o SUAS, o novo modelo de gestão da política de Assistência Social define e organiza os elementos necessários à execução da política em nível nacional, possibilitando a normatização dos serviços e da rede socioassistencial, cujas ações são organizadas a partir de duas Proteções: Proteção Social Básica e Especial.

A título de ciência e diferenciação, a Proteção Social Básica desenvolve seus projetos, programas e serviços com o escopo de prevenção de riscos sociais, sendo porta de entrada da política de Assistência Social por referenciar e atender as demandas iniciais e encaminhá-las à rede de serviços. Ademais, operacionaliza-se em ações que buscam o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, podendo ser individuais ou coletivas, todas desenvolvidas pelos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS. Portanto,

Engloba as ações preventivas, de convivência, socialização, inserção e acolhida, voltadas prioritariamente para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Nessa modalidade, estão incluídos os serviços, programas e projetos, locais de acolhimento, convivência e socialização e os benefícios de prestação continuada, eventuais e outras formas de transferência de renda como, por exemplo, os benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família. A realização dessas atenções se concretiza nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (MDS, 2008, p. 47).

Em relação à Proteção Social Especial, sua operacionalidade se dá no atendimento a indivíduos ou famílias que apresentam situações as quais estão expostas a um risco social ou pessoal, necessitando de atendimento e proteção.

A Proteção Social Especial é modalidade de atendimento assistencial destinada a 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, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (PNAS, 2004, p. 21).

Esta proteção se subdivide em duas modalidades: média complexidade e alta complexidade. A média complexidade compreende os serviços que ofertam

atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiar e comunitário, embora fragilizado, não foram rompidos, sendo o atendimento realizado nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS.

A alta complexidade prevê o atendimento integral a famílias e indivíduos com seus vínculos rompidos ou sob ameaça, através de serviços de acolhimento institucional, podendo ser parcial ou integral, dependendo da natureza da demanda. Pode se executada, dentre outros, em abrigos, repúblicas, casas de passagens e casas lares, desenvolvidas tanto da rede direta quanto indireta.

A relevância de trazer para a discussão a estruturação dos serviços reforça a compreensão da política de assistência social, enquanto obrigatoriedade do Estado em desenvolvê-la, distanciando-se da forma que era realizada antes da implantação do SUAS.

Os avanços - em relação à legislação e normatização da Assistência Social brasileira nos últimos anos, as quais definiram organização, formatos de proteção, fluxos de atendimento e público, operacionalidade e sistematicidade dos serviços, responsabilidade de execução e recursos por esfera de gestão, dentre inúmeros outros - são inquestionáveis.

Dessa forma, podemos afirmar que houve uma tentativa de retirar a política da esfera de política de favor, desenvolvida sem orientação e normatização nenhuma e garanti-la, para todos os municípios brasileiros, como modelo de gestão de responsabilidade estatal.

Do ponto de vista da descentralização dos serviços para a esfera municipal, sua chegada infere impacto na efetividade do atendimento e oportuniza ao usuário ter o atendimento de suas demandas em seu próprio território, evitando gastos com deslocamentos por parte da população pobre ou mesmo, práticas eleitoreiras desenvolvidas por políticos ou lideranças comunitárias do bairro que funcionavam como mediadores de acesso aos serviços, facilitando transportes ou próprio pecúlio a fim de vincular-se como parte integrante do serviço ofertado, muitas vezes utilizando-se de forma privada e seletiva para seus possíveis eleitores. Consideramos esse processo como importante para a política como um todo.

Além da descentralização, a destinação de recurso de responsabilidade municipal, estadual e federal também foi importante para essa política, em virtude de exigir destes entes, a organização e execução de seus serviços e benefícios.

Por fim, apesar dos desafios que ainda permeiam as instâncias de controle social da política, não podemos deixar de mencionar que a implementação do Sistema Único de Assistência Social–SUAS, vem fortalecendo essas instâncias. A exigência de aprovação de serviços e benefícios pelos Conselhos de Assistência Social possibilita um maior conhecimento e participação da sociedade civil nos processos de decisão e organização da política.

2.1.1 O Contexto Institucional e Político da Assistência Social em Fortaleza-CE a Partir de 2005

Após uma breve apresentação da Assistência Social em nível nacional, chegamos ao município de Fortaleza-CE, quando este também se inseriu no contexto de afirmação e estruturação dos serviços da Assistência Social como política pública de direito. A partir de 2005, a administração municipal passou a direcionar SUAS ações orientadas por estas normatizações, habilitando-se enquanto gestão plena², conforme NOB-SUAS/2005.

Importa mencionar que em um contexto político favorável, tendo como pano de fundo, uma importante pressão de profissionais, da sociedade civil, bem como um esforço institucional e político, inseriu-se um movimento de redesenho da Assistência Social como política pública de direito, garantindo a implantação do SUAS neste município.

Para tanto, criou-se uma nova arquitetura institucional e um novo modelo de gestão municipal com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS por lei Complementar nº 0039/07, que tinha a finalidade de coordenar a

² Entende-se por gestão plena o nível que o município possui a gestão de todas as ações da política de Assistência Social.

política de Assistência Social, fortalecendo as bases para a implementação do SUAS no município.

Todavia, sabe-se, como veremos adiante, que estamos longe de atender, de fato, as expressões de pobreza que a população de Fortaleza vivencia. As dificuldades dessa política, como das demais políticas sociais, estão relacionadas a um contexto social de pobreza e desigualdades sociais que atingem grande parte das cidades brasileiras.

Não diferente dessas, a cidade de Fortaleza apresenta preocupantes indicadores sociais, associados aos aspectos socioeconômicos, políticos e culturais.

A capital cearense está localizada ao norte do Estado, em região litorânea e , segundo Censo 2010 do IBGE, possui 123.884 pessoas abaixo da linha de miséria, com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, ficando atrás apenas dos Estados da Bahia e Maranhão.

A população de Fortaleza, conforme o referido censo é atualmente de 2.452.185 habitantes. Dados da educação revelam que a taxa de analfabetismo é de 6,6% entre as pessoas de 10 anos ou mais, ambos dados reveladores do contexto de desigualdade social vivenciada.

Da população total de Fortaleza, 200.457 residentes nunca frequentaram a escola, sendo considerados analfabetos. Percebemos, ao analisar os dados, que com o avançar da idade, maior se torna o número de analfabetos no município. Nas idades produtivas de 30 a 39 anos, o município apresentou o quantitativo de 12.635 pessoas que não sabiam ler e escrever, e em relação aos idosos com idade igual ou maior de 60 anos, a taxa representa 37.015 pessoas analfabetas, sendo este indicador um dado que se arrastou por diferentes gestões municipais e não consegue atender aos mais diferentes ciclos etários.

No tocante ao crescimento da população, verifica-se que segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo, menos 1% ao ano. Contudo, o ciclo etário entre 15 a 59 anos, revelou aumento de 2,08% ao ano, e em relação à terceira idade, semelhante ao contexto nacional, também percebe-se um aumento, a qual cresceu 4% em média.

Conforme panorama municipal desenhado a partir desse mesmo censo, Fortaleza revela um quadro de profundas disparidades econômicas, políticas, culturais e sociais, mediatizadas por relações de gênero, características ético-raciais, orientação sexual, dentre outras, contribuindo para acirrar e naturalizar os fenômenos de abandono e da violação dos direitos de indivíduos e famílias, resultando em profundas expressões da questão social³ que pode ser constatada em observar as ruas da cidade, onde encontramos situações de mendicância, moradia de rua, idosos abandonados, exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho infantil e a existência de homens, mulheres e crianças que sobrevivem de forma sub-humana da “catação” de materiais recicláveis, dentre outras manifestações.

Este quadro reafirma a necessidade do Estado em assumir sua responsabilidade como poder público, garantindo a efetivação das políticas públicas na concepção de direito.

Dessa forma, urgia ao município a necessidade de implantar ações destinadas ao público citado, mas que não tivessem um cunho clientelista e conservador, com intenção de limpeza social e punição da pobreza.

Então, como já sinalizamos, o município de Fortaleza a partir de 2005, através do esforço institucional e político, se inseriu em um movimento de redesenho da Política de Assistência Social como política pública de direito, na perspectiva do SUAS. Para tanto, cria uma nova arquitetura institucional e um novo modelo de gestão.

Nessa perspectiva, como intenção de atender a esses segmentos e indivíduos cultural e socialmente discriminados, com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) infere-se avanços no sentido de buscar atender os requisitos da Assistência Social como política pública de direito, em consonância com a PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 a qual busca o

³ Importa mencionar a o conceito da categoria Questão Social, para Iamamoto (2010). Para a autora, Questão Social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO, 2010, p. 168).

desenvolvimento de ações visando a melhoria das condições de vida da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Destarte, a gestão municipal da época passou a coordenar a Política Municipal de Assistência Social através da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possibilitando a formulação de ações e projetos; elaboração de diretrizes gerais e identificação de prioridades, as quais nortearam os primeiros anos do SUAS no município.

Revela-se necessária, a descrição da estruturação da SEMAS a título de registro histórico. Assim, esta possuiu até fim de dezembro de 2012 a seguinte estrutura, composta em Coordenações: Gestão do Sistema Único da Assistência Social, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Cadastro Único e Programa Bolsa Família, Administrativo-Financeira e Fundo Municipal de Assistência Social.

Ainda no desenvolvimento da gestão da política, os Distritos de Assistência Social - DAS⁴, localizados nas seis regiões administrativas de Fortaleza, eram cogestores da Política de Assistência Social em seu território, e coordenavam os serviços, programas e projetos, e referenciando as áreas que se encontram sem cobertura de CRAS ou de Unidades Sociais.

Enquanto organização na SEMAS, a Coordenação de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) coordena a implementação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, bem como viabiliza a articulação das ações desenvolvidas pelas Proteções Sociais: Básica e Especial e do Cadastro Único/Programa Bolsa Família no município de Fortaleza.

A gestão da Assistência Social de Fortaleza empenhou-se em tornar o Cadastro Único um instrumento subsidiador do fortalecimento da Política de

⁴ Essas regiões administrativas recebem a denominação de Secretarias Executivas Regionais (SER's) ou apenas "Regionais" advinda de reducionismo linguístico próprio da linguagem coloquial. São atualmente conhecidas com Regionais I, II, III, IV, V e VI. Essas Secretarias possuíam até dezembro de 2012, autonomia política, administrativa e financeira, entretanto, são articuladas as diversas Secretarias Temáticas (Assistência Social, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Infra-estrutura, Defesa Civil, etc.) e subdivide-se em órgãos denominados Distritos, que planejam e operacionam as políticas públicas em seus determinados territórios. No caso da Assistência Social, Distritos de Assistência Social/DAS.

Assistência Social, através da articulação das demandas apresentadas pelos perfis sociais das famílias inscritas, ofertando dados para planejamento de ações intersetoriais; da elaboração de pesquisas e estudos sociais; e da identificação, mobilização, atendimento, acompanhamento das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social ingressas na sua base de dados.

Os programas, projetos e serviços da Proteção Social Básica em Fortaleza são desenvolvidos prioritariamente nos 24 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), sendo um destes, na modalidade Itinerante.

Nos CRAS são realizadas as seguintes ações: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Programa de Atendimento Básico à Pessoa Idosa(PABI); Projovem Adolescente; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes advindas do Trabalho Infantil; Programa de Concessão de Benefícios Eventuais; Gestão do Programa Bolsa Família; Cadastramento Único; Ações de Segurança Alimentar e Nutricional; Núcleos de Participação Popular (NUPPs)⁵.

Quanto à Proteção Social Especial, a partir da criação da SEMAS foram estruturados no serviço de Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e nos seguintes equipamentos: 03 Centros de Referência Especializados da Assistência Social, sendo um direcionado a População de Rua, um Espaço de Acolhimento Noturno para população de rua e uma Casa de Passagem.

Adentrando na história da Assistência Social no município de Fortaleza⁶, constatamos que não se diferencia de outros contextos, concebida e operacionalizada como política de favor, clientelista e assistencialista.

⁵ Os Núcleos de Participação Popular (NUPP'S) se configuraram como um projeto de iniciativa local que buscava levar a população participante dos CRAS, ações socioeducativas de conteúdo político pedagógico a fim de estimular a população a se organizar na luta por direitos sociais.

⁶ Em 1996, foi feita uma reforma administrativa no município de Fortaleza quando a pasta referência a Assistência Social foi extinta. A partir de pressões políticas de profissionais, usuários e representantes da Sociedade Civil, em 1998, foi criada uma Coordenadoria de Assistência Social integrando a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Em 2001 a SMDS foi extinta e criada a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, na qual a política de Assistência Social passa a ser vinculada enquanto Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social.

Portanto, realizar um estudo sobre o processo de implementação do SUAS em Fortaleza, na perspectiva de fortalecimento da Assistência Social como política pública de direito, apontando resultados e possíveis desafios ainda presentes são questões centrais para este estudo.

Como participante ativa desse processo, importa mencionar que em 2005 comecei a trabalhar em Fortaleza na gerência das ações, que executava de básica, da Política Municipal de Assistência Social, na então Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social (CASSI).

Com a criação da SEMAS, em julho de 2007, e sua estruturação em Proteções, assumi a coordenação da Proteção Social Básica. De 2009 até Dezembro de 2012, assumi a função de assessora institucional da SEMAS, acompanhando técnico e politicamente as Coordenações que executam programas, projetos e serviços da Política Municipal de Assistência Social.

A partir dessa vivência, acompanhando e construindo os caminhos da Assistência Social como política pública de direito em Fortaleza, na perspectiva da PNAS e do SUAS, despertou em mim um grande interesse no estudo mais aprofundado sobre o processo de implementação do SUAS, articulado à ideia de que a concepção de pesquisa é dimensão integrante do fazer profissional.

Discutir a prática social traz, hoje, como exigência a discussão não só da identidade dessa prática, mas do contexto onde se realiza, de suas articulações e finalidades. Não podemos pensar nas práticas sociais como práticas universais abstratas, que caibam em qualquer contexto, que respondam a qualquer problema. As práticas são eminentemente construções sócio-políticas, são eminentemente históricas. Até para que se garanta a legitimidade dessas práticas, é indispensável que as realizemos pela via da construção coletiva (MARTINELLI, 1999, p. 15)

Além das questões de ordem pessoal, acredito que esse estudo poderá se configurar como uma importante contribuição histórica para a Política de Assistência Social em Fortaleza, podendo sinalizar avanços e desafios ainda presentes para consolidação do SUAS.

2.2 Indicação dos Procedimentos Metodológicos

Quanto aos pressupostos metodológicos, compreendemos que a pesquisa ora proposta se apresenta de cunho qualitativo, buscando analisar, entre outros objetivos, a trajetória histórica do processo de implementação do SUAS em Fortaleza-CE.

Para tratar sobre pesquisa qualitativa, o pesquisador absorve impressões e visões de mundo sobre o objeto pesquisado, tanto pela utilização de falas de sujeitos participantes de processos associados ao objeto analisado, quanto pelo seu direcionamento em relação à forma de analisar o real. Corroborando com essa perspectiva, temos:

No que se refere às pesquisas qualitativas, é indispensável ter presente que, muito mais do que descrever um objeto, buscam conhecer trajetórias de vida, experiências sociais dos sujeitos, o que exige uma grande disponibilidade do pesquisador e um real interesse em vivenciar a experiência da pesquisa. Uma consideração importante nesse sentido é que a pesquisa qualitativa é, de modo geral, participante, nós também somos sujeitos da pesquisa. Não podemos pensar que chegamos a uma pesquisa como um 'saco vazio'. Não! Temos vida, temos história, temos emoção! (MARTINELLI, 1999, p. 27).

Além das nossas impressões sobre o objeto pesquisado, tornou-se significativo dialogar com os atores que vivenciaram essa história, permitindo, assim, a complementariedade e contrapontos de olhares dos processos vividos, materializando a ideia de constructo coletivo, no qual os depoimentos dos participantes são importantes. Somente, compreendemos as tramas do real, permeadas de significados conjunturais e coletivos, muito além de um olhar reducionista. Reforçamos esse entendimento com a mesma autora abaixo,

Um outro aspecto metodológico extremamente valioso é que trabalhamos com a concepção de sujeito coletivo, no sentido de que aquela pessoa que está sendo convidada para participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências de seu grupo (MARTINELLI, 1999, p. 26).

Ademais, pesquisas de cunho qualitativo não impedem a utilização de alguns dados quantitativos. A pesquisa qualitativa possibilita trabalhar com “[...] o universo dos significados, motivos, atitudes, o que corresponde a um espaço mais

profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 22).

Sendo, portanto, qualitativa, nos referenciamos em Minayo (1994) quando classificamos as fases para a realização desta pesquisa. Assim, a *primeira fase* se deu para construção de um referencial bibliográfico, objetivando nortear a investigação através de análise do que já se tornou público em relação ao objeto a ser pesquisado: obras, publicações, artigos sobre políticas públicas e Assistência Social, dentre outros.

Nosso objetivo era aprofundar o conteúdo que norteia a discussão, gestão do SUAS no contexto nacional e local para além do que já foi analisado, construindo-se uma visão mais ampla e em outro momento histórico. Isso implica em não apenas reproduzir o que já fora dito, mas de levantar informações sobre o tema, a partir de uma nova perspectiva de análise, levando-o a observações inovadoras.

Outro processo que se deu neste momento foi a construção da pesquisa bibliográfica, elaboração das hipóteses, objetivos da análise e o roteiro para coleta de dados e, por fim a problematização do objeto a ser estudado, concluindo assim essa fase inicial de aproximação do objeto analisado.

Como produto dessa fase, levantamos como objetivo geral desse estudo dissertativo pesquisar como se deu o processo histórico de implantação e implementação do SUAS no município de Fortaleza. Os objetivos específicos que nos propomos a atender foram:

- Analisar os aspectos facilitadores e dificultadores para implementação do SUAS em Fortaleza.
- Investigar os desafios para a consolidação do SUAS em Fortaleza.
- Apontar os avanços e desafios da Política de Assistência Social em Fortaleza.

Após todo esse processo, iniciamos a pesquisa de campo, sendo esta a *segunda fase* desta pesquisa.

É o contato direto com o campo que permite ao pesquisador, em termos empíricos, o alcance do conhecimento do real no qual o objeto da investigação está imerso. É no trabalho de campo que existe a relação entre o pesquisador e os sujeitos da investigação, construindo solidez na observação dos fatos e fenômenos sociais. De acordo com Marconi e Lakatos:

Uma pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (2010, p. 169).

Ressaltamos nossa preocupação, durante o trabalho, com as pessoas que contribuíram nesta pesquisa relacionada aos cuidados éticos dos sujeitos pesquisados. Foi imprescindível garantir o anonimato dos participantes, embora saibamos que alguns deles, por se tratarem de pessoas públicas, podem facilmente ser reconhecíveis. Contudo, os seus depoimentos e visão sobre os fatos não foram identificados.

Delimitamos como lócus de investigação a Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, lugar onde pesquisamos dados, informações e registros afins ao objeto pesquisado como: relatórios de gestão, documentos do Estado e governo Federal, Política Municipal de Assistência Social, dentre outros. Para além da SEMAS, buscamos analisar as vivências dos sujeitos que participaram ativamente da implementação do SUAS, pois sabemos que apenas esta secretaria não constitui esse sistema em todo o município.

Em se tratando dos sujeitos, definimos como público de nossa investigação 14 (quatorze) profissionais entre: Gestora da Política de Assistência Social de Fortaleza; Coordenadoras de Gestão da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial; Gestão do SUAS e do Cadastro Único/Programa Bolsa Família.

Além desses interlocutores, nossa intenção foi constituir um grupo representativo das Coordenações dos Serviços de Execução: Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS, Centro de Referência Especializado para a População de Rua-Centro Pop, Casa de Passagem e Espaço de Acolhimento Noturno, sendo este, por fim, o segundo grupo de participantes. Com relação as coordenadoras dos serviços

da PSE, embora todas tenham sido convidadas, só esteve presente uma Coordenadora de CREAS.

Em relação ao número de participantes, nos fundamentamos em Martinelli para justificar.

O importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar informações, mas o significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando com a pesquisa. A riqueza que isso traz para o pesquisador é muito importante, permitindo-lhe aprofundar efetivamente, na relação sujeito-sujeito, o seu objeto de análise (1999, p. 26).

Ressalta-se que serão utilizadas técnicas diferenciadas para esses sujeitos em face de maior celeridade dessa pesquisa, conciliada a melhor apreensão de informações e dados. Informamos ainda que todas as interlocutoras da pesquisa foram mulheres, perfil bem comum na política de assistência social.

Destarte, com o fito de inferir a coleta de informações e dados, utilizamos também na pesquisa de campo, as técnicas de entrevista; grupo focal e observação participante. As três técnicas metodológicas ocorreram entre os meses de abril e dezembro de 2012.

Os recursos da pesquisa bibliográfica e documental foram imprescindíveis para materializar o conhecimento teórico-conceitual das principais categorias analíticas relacionadas a este estudo: Políticas Públicas e Política de Assistência Social.

Relacionado à primeira técnica, a entrevista se deu com o primeiro grupo de participantes. Por se tratar da gestora e das coordenadoras de gestão, resolvemos o uso dessa técnica por questões de agendas, como também, para que elas não se reconhecessem em grupo, permitindo que as coordenadoras ficassem à vontade para revelar seus olhares e opiniões e evitar intimidações e personalidade nas respostas, de forma a evitar a maculação de dados da pesquisa. Esse também foi um critério que pensamos para coordenadoras de serviços quando definimos o grupo focal, sem a presença da gestora da SEMAS e suas coordenadoras de gestão direta.

Sabemos que a utilização de entrevistas possibilita ao informante apresentar suas visões sobre o objeto em estudo, ao mesmo tempo em que dá direcionamento com as perguntas, centrando a discussão. Nessa pesquisa, as entrevistas “são consideradas conversas com finalidades” e, quanto à sua forma de organização, adotamos a “semi-estruturada, que combina perguntas fechadas e abertas, que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão, sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2012, p. 64).

Em relação à utilização do grupo focal, essa técnica vem sendo cada vez mais utilizada nas abordagens qualitativas em pesquisa social. Para seu uso, é importante que os participantes tenham algum tipo de relação e vivência com o tema a ser investigado. Tratando sobre essa técnica, nos fundamentamos em Minayo,

A técnica deve ser aplicada mediante um roteiro que vai do geral ao específico, em ambiente não diretivo, sob a coordenação de um moderador capaz de conseguir a participação e o ponto de vista de todos e de cada um. O valor principal dessa técnica fundamenta-se na capacidade humana de formar opiniões e atitudes na interação com outros indivíduos (Krueger, 1988). Nesse sentido, o uso dos grupos focais contrasta com a aplicação de questionários fechados e de entrevistas em que cada um é chamando a emitir opiniões individualmente (KRUEGER, 1988 *apud* MINAYO, 2012, p. 269).

Para tanto, constituímos um grupo focal com as coordenadoras dos serviços de execução, que foram definidas a partir dos seguintes critérios: serem todas coordenadoras, uma representação por Regional, tendo mais tempo de atuação na política.

Importa observar que a técnica em alusão se destaca por permitir aos sujeitos rememorarem coletivamente todas as nuances, relações e processos vivenciados, apontando para descrição de situações que possivelmente o uso individual do questionário não daria conta, tendo em vista que a construção coletiva envolve resgates de histórias com diferentes observações e complementariedade de falas.

Para reforçar esse entendimento, Minayo retrata bem em sua colocação:

[...] como afirma Schutz (1964), cada ator social experimenta e conhece o fato social de forma peculiar. É a constelação das diferentes informações individuais vivenciadas em comum por um grupo que permite compor o quadro global das estruturas de relevância e das relações, em que o mais

importante não é a soma dos elementos, mas a compreensão dos modelos culturais e da particularidade das determinações (SCHUTZ, 1964 *apud* MINAYO, 2012, p. 209).

Para a realização do grupo focal, contamos com a contribuição de duas pesquisadoras, sendo uma moderadora e a outra relatora, que facilitaram todo o encontro e transcreveram os depoimentos.

Por fim, a terceira e última técnica utilizada foi a observação participante natural. A possibilidade de termos vivenciado a dinâmica cotidiana da SEMAS, nos permitiu apreender os processos e determinações que envolvem este espaço de gestão, com abertura para conhecer a realidade além da própria secretaria, dos serviços e da gestão do SUAS. Esses aspectos nos permitiram estar mais à vontade quanto ao registro diário.

A observação participante consiste na participação real do pesquisador na comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste. [...] A observação participante natural, o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga (MARCONDES e LAKATOS, 2010, p. 177).

A intencionalidade do uso dessa técnica foi de articulá-la às entrevistas e depoimentos do grupo focal, ampliando o horizonte de fontes de conhecimento para a pesquisa, oportunizando melhor compreensão da realidade. Como estamos na atuação da política desde 2005, isso possibilitou-nos a organização e memória dos fatos vivenciados.

Após a fase do trabalho de campo, *a terceira e última fase da pesquisa*, se deu na elaboração do ordenamento, classificação e análise dos dados obtidos. Esse instrumento consistiu na transcrição das entrevistas realizadas e na organização das informações obtidas no grupo focal.

Neste momento, tentamos superar alguns dos obstáculos apontados por Minayo, o primeiro é ter a ilusão de que a primeira aproximação com os dados obtidos, já se tem as conclusões da pesquisa e o outro é evitar um distanciamento entre a fundamentação teórica e os dados obtidos pela pesquisa documental com os resultados da pesquisa empírica.

A fase de classificação dos dados envolveu várias leituras do material transcrito, no qual serão estabelecidos os pontos relevantes da fala dos informantes, o que serviu de informações e dados para análises e elaboração das categorias específicas.

A análise final buscou estabelecer articulações entre os dados obtidos e os referenciais teóricos que nortearam a pesquisa como um todo, estabelecendo a relação da teoria com a prática. Com base na análise do produto da pesquisa enfatizamos que, “o produto final de uma pesquisa por mais brilhante que seja, deve ser sempre considerado de forma provisória e aproximativa” (MINAYO, 1994, p. 79).

Sabemos que o real é dinâmico e contraditório. A intenção de uma pesquisa reflete em uma análise aprofundada deste por certo período de tempo. Contudo, o conhecimento da realidade social é inesgotável.

3. CAPÍTULO II: ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 Conceituação e Modelos de Análises de Políticas Públicas

Antes de adentrarmos nas discussões acerca do conceito de políticas públicas, consideramos importante apresentar um breve histórico sobre o surgimento de política pública como área de conhecimento e disciplina.

Esse surgimento, de acordo com Souza (2008), se deu nos Estados Unidos, dando ênfase a ação dos governos, ao contrário do ocorrido na Europa, que privilegiou o papel do Estado e de suas instituições. A autora apresenta como pais fundadores da área de políticas públicas Laswell; Simon; Lindblon e Easton.

Ainda nos anos 30, Laswell introduziu a análise de políticas públicas (*policy analysis*) na tentativa de conciliar conhecimento acadêmico com conhecimento empírico dos governos.

Por sua vez, Simon (1957) trouxe o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para ele, “a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta e imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto interesse dos decisores etc.” (SOUZA, 2008, p. 67).

Já Lindblon (1959; 1979) incluiu outras variáveis na formulação e análise das políticas públicas, relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo de decisão. Por fim, Easton (1965) definiu política pública como sistema, trazendo a relação entre formulação, resultados e ambiente.

A análise de políticas públicas vem suscitando cada vez mais o interesse de estudiosos, formuladores e implementadores de políticas, com destaque para as políticas sociais. De acordo com Ham e Hill (1993),

[...] a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política, acentua-se no início da década de 1960 e tem origem em duas vertentes, a primeira são as dificuldades encontradas pelos formuladores de política frente a complexidade dos problemas e a segunda a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais em trabalhar com questões ligadas as políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público (HAM e HILL, *apud* RUA, 2009, p. 24).

No Brasil, foi a partir dos anos 80 que se expandiu a preocupação com a avaliação de políticas públicas, tendo como pano de fundo a pressão dos movimentos sociais. Porém, só nos anos 90 os estudos sobre políticas públicas ganharam abordagens diferenciadas, surgindo a preocupação com eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. Até então, a preocupação se centrava nos gastos públicos e as políticas públicas implementadas se caracterizavam pela fragmentação e centralização das decisões no governo, sem participação alguma da sociedade civil organizada.

Souza (2008) destaca três fatores que contribuíram para um maior reconhecimento das políticas públicas como área de conhecimento, especialmente nos países em desenvolvimento da América Latina, como destaca essa autora: “A partir dessas políticas, o conhecimento sobre o desenho, a implementação e o processo decisório das políticas públicas ganhou maior importância e visibilidade” (SOUZA, 2008, p. 65).

O primeiro processo foi a adoção de políticas com restrições nos gastos públicos na maioria dos países e, posteriormente, o segundo, foi a substituição das políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. As políticas foram deixando de ser universais e se transformando em políticas focalizadas. Finalmente, o terceiro fator está relacionado ao desafio de “desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (Idem, 2008, p. 66).

Apesar de reconhecermos os avanços no processo de formação e análise das políticas públicas, não podemos deixar de destacar alguns desafios ainda presentes, especialmente na fase de implementação. Para tanto, utilizaremos os estudos da pesquisadora Maria RUA (2009) sobre algumas regularidades das políticas públicas no Brasil.

A primeira se refere à fragmentação das políticas públicas brasileiras. Mesmo havendo a plena necessidade de articulação ou integração entre as políticas no processo de implementação, isso não ocorre, havendo assim uma rigidez nas áreas de intervenção das políticas brasileiras, como retrata no texto abaixo:

Embora as demandas da sociedade impliquem a articulação e cooperação de diferentes agências setoriais, o que ocorre é a existência de linhas rígidas - nem sempre consensuais e respeitadas - de demarcação das áreas de atuação de cada uma delas (RUA, 2009, p. 120).

A partir daí, temos outra regularidade: há um emperramento, fruto da desordenação e desarticulação das políticas, havendo inclusive competição entre elas.

Outra marca recorrente refere-se a descontinuidade de serviços, dificuldade de cumprir os planejamentos realizados, contribuindo para o desenvolvimento de ações imediatistas, inconstantes, e um verdadeiro improviso de novas ações, consoante apresenta esta autora,

É a descontinuidade administrativa, ou seja, a constante interrupção - formal ou informal - das políticas, com o seu frequente abandono e/ou substituição por estratégias até mesmo opostas àquela inicialmente adotada (Idem, 2009, p. 120).

Um desses fatores ocorre em cada mudança de gestão administrativa e governamental, o que provoca alterações nas políticas em andamento, sendo muitas vezes redimensionadas, reestruturadas ou até suspensas. Esses fatores carregam marcas de um passado político brasileiro que se manifestava de forma autoritária e sem interesse em atender as demandas da população pobre.

Além disso, em muitas situações, com destaque para as políticas sociais, as decisões e ações são tomadas e planejadas tendo como referência a oferta e muito raramente a demanda da população.

Todos esses traços expressam, provavelmente, os padrões de autoritarismo e centralização presentes à nossa formação histórica, bem como as heranças do passado autoritário recente. Causas à parte, o fato é que disso resultam descompassos entre oferta e demanda das políticas, acarretando desperdícios, lacunas no exercício da cidadania, frustração social, perda de credibilidade governamental, desconfiança e óbices à plena utilização do potencial de participação dos atores sociais etc. (RUA, 2009, p. 122).

Rua (2009) apresenta ainda, como aspecto recorrente, a separação entre formulação/decisão e implementação, tornando-as estanques e numa perspectiva linear. A complexidade das políticas públicas se reduz à fase da formulação/decisão, sendo a implementação vista como um conjunto de tarefas, acreditando-se que é possível apenas com a tomada de decisão.

Por último é apresentado pela autora, na formação das políticas públicas brasileiras, a valorização do primado econômico, havendo desarticulação entre política econômica e política social. “Como regra, as políticas econômicas assumem a primazia em todo o planejamento governamental, cabendo às políticas sociais um papel absolutamente secundário, subordinado e subsidiário” (Idem, 2009, p. 23).

Passamos então para as discussões em torno do conceito de política pública, que se apresenta, na literatura especializada, de forma ampla e complexa. Alguns autores chegam a defender a inexistência de uma única definição.

A autora Rua, em suas análises acerca dos conceitos básicos de política pública, sustenta que políticas públicas se configuram como “[...] uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (2009, p.19). Na tentativa de se alcançar um melhor entendimento conceitual, a autora considera necessário esclarecer as diferenças existentes entre política pública e decisão política.

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas e Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos autores envolvidos, expressando - em um maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 2009, p. 19).

Nesse sentido, mesmo que a implementação de uma política pública necessite de uma decisão política, a tomada de uma decisão política não necessariamente implica a constituição de uma política pública.

Já Souza defende que inexistente uma única definição. Para ela, a mais

conhecida é a de Laswell, “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. A definição mais clássica é atribuída a Lowi: política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas e negativas” (SOUZA, 2008, p. 68).

Para a autora, existem muitas definições que dão ênfase ao papel das políticas públicas na resolução dos problemas. Essa abordagem é criticada por alguns estudiosos, destacando que essas

Ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é os governos (Idem, 2008, p. 69).

Trazemos ainda para enriquecer o texto, a discussão conceitual de política pública com a existência de três nós conceituais segundo Leonardo Secci (2010). O primeiro nó é a defesa de alguns autores e pesquisadores da abordagem estatista e de abordagens multicêntricas. A abordagem estatista,

Considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais [...] e a abordagem multicêntrica, contrariamente, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas[...] atribuem ao adjetivo ‘pública’ a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público (SECCI, 2010, p. 02).

Na vertente estatista, outros atores podem até influenciar o processo de elaboração de políticas públicas, mas somente os atores estatais podem definir seu estabelecimento. Já na vertente multicêntrica, reconhece-se em outros atores o processo de elaboração de políticas públicas.

O autor defende a abordagem multicêntrica, explicitando os seguintes motivos: o primeiro é que essa abordagem tem um enfoque mais interpretativo e menos positivista do que seja uma política pública. Já o segundo é que se evita “uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização” (2010, p. 03) para que possa se enquadrar uma política como sendo pública ou não.

E o terceiro motivo é que ele entende que “essa abordagem tem uma aplicação em um espectro amplo de fenômenos, fazendo que o instrumental analítico e conceitual da área de política pública possa ser aproveitado por mais organizações e indivíduos” (Idem, p. 03); e o quarto, porque acredita “que a distinção entre esfera pública e esfera privada seja mais útil que a distinção entre esfera estatal e esfera não estatal” (Idem, p. 03).

O segundo nó conceitual apresentado se refere à indagação de que se pode considerar políticas públicas à omissão ou negligência de uma ação governamental, o autor posiciona-se de forma contrária. Para ele, “uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial, etc.” (Idem, 2010, p. 04).

A omissão diante de um problema público por parte de um ator governamental ou não governamental não poderia ser considerado política pública.

O terceiro nó conceitual apresentado é a defesa de alguns teóricos de que apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são consideradas políticas públicas. Para Secci,

O nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, pois, no limite, excluiriam da análise os problemas municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos (2010, p. 04).

Na tentativa de enriquecer o debate em torno do conceito de política pública, trazemos também as considerações de Pereira. A autora considera fundamental para o entendimento do conceito de política social como política pública conhecer antes o conceito de política e seus significados. Assim, política significa uma arena de conflitos de interesses, ligada estreitamente ao poder, e se configura ainda como,

espaço onde os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais. Costuma ser praticada com base em um arsenal de recursos: por meio da força, da coerção, da ameaça, da sedução e do ocultamento[...] é um campo de luta (PEREIRA apud NOGUEIRA, 2009, p. 90).

Completa ainda afirmando que,

[...] é por meio da política que a cidadania se amplia e amadurece[...]a ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa, no dizer de Castel (1988), entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas (Idem, 2009, p. 91).

Dentre as várias interpretações existente sobre a constituição das políticas públicas, Pereira destaca duas: a primeira considera o Estado o único capaz de produzir política pública, concebendo público como sinônimo de estatal; e a segunda entende política pública não como exclusividade do Estado, mas que a sociedade possui papel fundamental, aqui o público é entendido como sentido mais amplo.

Ainda no debate sobre o que vem a ser política pública, a autora discorre pelo que compreende não ser política pública. A primeira concepção, a qual temos como referência de análise para a presente pesquisa, é que política pública não é sinônimo de política estatal.

Portanto quando se fala de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual (PEREIRA, 2009, p. 95).

Apresenta ainda algumas características das políticas públicas: a primeira é que se constitui como ação pública sob responsabilidade de uma autoridade pública e sob o controle da sociedade e a segunda é que visa à concretização de direitos sociais, guiadas pelo interesse público e satisfação das necessidades sociais, concretizados por meio das políticas públicas traduzidas em programas, projetos e serviços.

Assim, a política pública se constitui “[...] uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos” (Idem, p. 96).

A segunda concepção, sobre o que não vem a ser política pública, é entendê-la apenas como *output*, ou seja, como resultado apenas da atividade política de governo, não considerando que ela contempla *input*, que são as

demandas da sociedade dentro de um processo de correlação de forças.

A terceira e última concepção do que não vem a ser política pública, defendida pela autora, é considerá-la somente como ação, podendo ser não ação intencional de autoridade pública, isso acontece quando o governo decide não agir frente a um problema identificado, o que pode gerar grandes impactos. Essa omissão, muitas vezes, faz parte de escolhas públicas dentro de um plano de governo. A autora destaca ainda, como aspecto importante, a participação do governo na criação e implementação de políticas públicas.

Concluimos com as contribuições de Pereira para o presente estudo, apresentando duas funções, consideradas funções da política pública: a primeira é a concretização de direitos e a segunda é a alocação e distribuição de bens públicos que sejam indivisíveis, públicos e fáceis de acessar. A autora enfatiza ainda o caráter histórico e transitório das políticas públicas,

[...] mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não tem um só perfil e uma única destinação. Por isso, “um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas”, ressalta Santos (1979), “consiste na explicação de quando e por que se modificam essas políticas” (PEREIRA, 2009, p. 99).

Trazemos agora para nosso estudo o entendimento conceitual de política social⁷ que será adotado pela presente pesquisa, a partir dos estudos de Behring,

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão [...] os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões éticas-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social (BEHRING, 2009, p. 316).

Quanto aos modelos de análise das políticas públicas, trazemos para a discussão estudos feitos por Maria Rúa (2009) que tem como referência o trabalho de Dye (1981), Celina Souza (2008), Leonardo Secci (2010), Potyara Pereira (2009) e Ivanete Boschetti (2009), sendo que esta última faz uma crítica aos modelos de

⁷ Tratada aqui como um tipo de política pública, onde se encontra a Assistência Social, juntamente com a saúde, educação, previdência social, dentre outras. A Assistência Social ocupa lugar de destaque nesse estudo, sendo concebida como política pública de direito.

análise de políticas públicas.

Rua (2009) defende que “a análise de política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas” (2009, p.25). A partir do trabalho de Dye (1981), a autora apresenta os vários paradigmas de análises das políticas públicas, são eles: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos e modelo de sistemas.

No *modelo institucional*, a ênfase é dada ao papel do Estado na elaboração das políticas públicas. Em relação ao modelo de teoria do grupo, esta política é vista como processo de equilíbrio entre os interesses dos diferentes grupos.

Outro modelo defendido pelo autor é o intitulado *modelo elitista*, que vê a política como resultante de preferências e valores de elites governamentais, a política não é vista como resposta às demandas dos governados.

Ainda prevê o *modelo racional* no qual a política é vista como cumprimento eficiente de metas; enquanto o *modelo incremental* vê a política como continuidade de atividades governamentais passadas, recebendo apenas modificações; já no *modelo teoria de jogos* a política é uma escolha racional de atores em uma situação competitiva; por fim, o *modelo sistêmico* quando a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente.

Rua (2009) defende a associação do modelo sistêmico ao modelo do ciclo de políticas públicas que trabalha o desenvolvimento das políticas públicas através do estabelecimento de etapas. Essa associação é defendida pela autora, devido a complexidade existente durante a implementação de uma política pública inserida em um ambiente tenso, de grande disputa política, permeada por relações de poder entre os atores envolvidos: Estado, sociedade civil, comunidade em geral, etc.

Assim, “o ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política” (Rua, 2009, p. 37). As fases que compõem o ciclo são: formação de agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, tomada de decisão, implementação e avaliação, não devendo ser compreendidas de forma

linear, podendo ocorrer de forma simultânea ou até superpostas.

Na formação da agenda, ocorre a identificação do problema; na formação das alternativas e tomada de decisão, o problema é incluído na agenda e começam a ser apresentadas propostas para resolução, essas propostas expressam interesses diversos; na tomada de decisão ocorre a combinação dos interesses diversos, chegando-se a uma decisão sobre a política a ser formulada; a implementação representa, a partir da decisão tomada, a intervenção na realidade, que deve ser acompanhada de um processo contínuo de monitoramento; a avaliação, em conjunto com o monitoramento, subsidia as decisões dos gestores da política quanto às mudanças necessárias na execução, para que se alcance os resultados esperados.

Apresentamos também os estudos de Souza (2008) sobre modelos de formulação e análises de políticas públicas. Segundo a autora, esses modelos facilitam o entendimento sobre o porquê de o governo fazer ou deixar de fazer alguma ação. O primeiro modelo é o de Lowi (1964, 1972), que desenvolveu a tipologia mais conhecida de política pública: *política pública faz a política*. Para ele, a política pública pode assumir o formato das políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e o de políticas constitutivas.

Já Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) apud Celina Souza (2008), inauguram a visão de política pública como um processo incremental, a partir de pesquisas empíricas, os referidos autores acreditam que uma dada política pública parte de decisões marginais e incrementais, desconsiderando possíveis mudanças políticas ou nos programas governamentais.

Para ela, o Ciclo de Políticas públicas é uma tipologia que enxerga a política pública como um ciclo constituído de vários estágios: definição de agenda, alternativas, avaliação das opções e seleção, implementação e avaliação. O modelo de arenas sociais “vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas” (Idem, 2008, p. 76).

Outro destaque feito por Souza (2008) se refere ao papel das instituições/regras para a decisão e formulação e implementação das políticas públicas, enfatizado pelo neo-institucionalismo. Assim,

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenham todos os papéis (SOUZA, 2008, p. 83).

Temos ainda as tipologias de conteúdos das políticas públicas, apresentadas por Secci, que falam “[...] sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados da política pública” (2010, p.17). São elas a Tipologia de Lowi, Tipologia de Wilson, Tipologia de Gormley, Tipologia de Gustafson, Tipologia de Bozeman e Pandey, apresentaremos aqui a tipologia de Lowi.

Lowi (2010), tem como critério, em sua tipologia, o impacto esperado na sociedade e apresenta quatro tipos de políticas públicas: políticas regulatórias que “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCI, 2010, p.17), políticas distributivas que “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes” (Idem,p.17), políticas redistributivas que “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores” (Idem, p. 18) e políticas constitutivas “são aquelas políticas que definem as competências, jurisdição, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas” (Idem, p. 18).

Secci (2010) destaca que a separação entre essas políticas não é facilmente visível na realidade. Muitas vezes, são agregadas características de dois ou mais tipos de política. Completa ainda que apesar de se reconhecer a importância do uso de tipologias na análise de políticas públicas; aponta para algumas restrições, como o reducionismo presente em toda tipologia, estando distantes do real e o fato de raramente conseguirem classificar um caso por não possuir os requisitos das categorias presentes na tipologia.

Nesse sentido, defende o ciclo de políticas públicas que, para ele, organiza a vida de uma política em *fases sequenciais e interdependentes*. Apresenta sete fases principais para o ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão,

implementação, avaliação e extinção. Essas fases, muitas vezes, aparecem misturadas no processo de elaboração e implantação de uma política pública.

Portanto, apesar das ponderações existentes quanto ao ciclo de políticas públicas, o autor defende que sua contribuição: Ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e, ainda, ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCI, 2010, p. 34).

Embora saibamos que durante a constituição de uma política pública não conseguimos separar as fases que compõem o ciclo de políticas públicas, sendo um processo interligado e que a realidade é bem mais complexa do que qualquer modelo que se proponha a defini-la, temos como um dos destaques para análise, em nossa pesquisa, a fase da implementação, compreendendo que durante essa fase o desenho de uma política pode ser totalmente modificado, a depender dos implementadores e do contexto em que está inserida.

A implementação de políticas supõe (pelo menos) dois tipos de agentes situados em pontos distintos: agentes encarregados da formulação dos termos de um programa - os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho do programa - e agentes encarregados de executá-los, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção. Na prática, são estes últimos que fazem a política (BARREIRA e CARVALHO, 2001 *apud* ARRETICHE, 2001, p. 53).

Ainda fazendo parte das discussões em torno de modelos de análises de políticas públicas, temos os estudos de Pereira que trazem uma classificação de política pública que “tem como parâmetro os principais padrões de arenas de conflito em que a política social é produzida, associados à forma de regulação que resulta desses padrões” (2009, p. 99).

A primeira é a *Arena regulamentadora*. Aqui o Estado usa a coerção máxima, ditando regras autoritárias que refletem no comportamento das pessoas; a segunda é a *Arena redistributiva*, onde existe também uma forte regulação do Estado, alguns cidadãos são beneficiados em detrimento de outros, conforme jogo de interesses; a terceira é a *Arena distributiva*, resultam em políticas onde o jogo de interesses não é algo predominante. Os recursos arrecadados da população são destinados, em sua maioria de forma compensatória, para o atendimento das

necessidades sociais. A quarta classificação é a *Arena constitutiva*: a coerção quase inexistente, “são ações que, basicamente, definem regras sobre normas ou o poder constituído” (Idem, 2009, p. 101).

Por fim, Ivanete Boschetti (2009) faz uma crítica ao que ela chama de abordagem sequencial na análise de políticas públicas, a exemplo do ciclo de políticas públicas, que explica as políticas como sucessão linear. Para a autora,

Essa perspectiva não considera as políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade, em diferentes contextos históricos[...] Nesse sentido, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos[...] A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia (BOSCHETTI, 2009, p. 579-580).

A autora, por sua vez, trabalha também com três dimensões que devem ser compreendidas como um todo interligado e articulado: a primeira é a dimensão histórica, onde relaciona o surgimento da política social com as expressões da questão social; a segunda é a dimensão econômica, relacionando a política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para a vida dos trabalhadores, assumindo um caráter *histórico-estrutural*; e a terceira é a dimensão política, onde destaca a importância de se conhecer as posições tomadas pelas forças políticas presentes.

Portanto, Boschetti defende que para se alcançar um entendimento sobre o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, em um dado contexto sociohistórico, deve ser considerado os seguintes elementos:

O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais (idem, p. 582).

Com base nos elementos apontados por Boschetti, no processo de análise de uma política social, reafirmamos sua dimensão histórica, política, social e econômica, que servirão de referência para as próximas reflexões.

3.2 Contextualização de Política Social no Brasil

A análise da trajetória histórica da política social no contexto brasileiro terá como referência a perspectiva crítico-dialética, trabalhada por Behring. Essa leitura evita abordagens unilaterais e que desconsideram o contexto histórico, portanto,

Trata-se de analisar as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo[...] A condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa, em geral e também nas manifestações particulares nos Estados Nacionais (BEHRING, 2009, p. 304).

Em seus estudos sobre Estado e Políticas Sociais, Hofling relaciona a origem das políticas sociais no estado capitalista, como resultante dos interesses diversos nas relações de poder existentes. Para tanto cita Offe, em sua contribuição para a análise das origens das políticas sociais no estado capitalista. Para o autor, “o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto” (OFFE, *apud* HOFLING, 2001, p.33). Portanto, entendemos que

As políticas sociais e os padrões de proteção social são desdobramentos e até respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Não é possível identificar um período exato para o surgimento das primeiras iniciativas de políticas sociais, mas é importante afirmar que elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal.

Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (Pierson, 1991), mas sua generalização situa-se na

passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945) (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 47)

Para o entendimento das configurações atuais da política social no estado brasileiro, consideramos fundamental situar seu desenvolvimento histórico.

Até a década de 30, é possível observar medidas esparsas e frágeis de proteção social no país, num contexto onde o trabalho foi marcado pelo escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação e onde as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos (BEHRING, BOSCHETTI, 2007).

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não havia registro de nenhuma legislação social. Em 1888, cria-se uma caixa de socorro para a burocracia pública, “inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 79). Em 1889, o direito à pensão e a 15 dias de férias é conquistado pelos ferroviários e funcionários da Imprensa Nacional. Já em 1891, a primeira legislação para a infância é apresentada, regulamentando o trabalho infantil. Os funcionários da Marinha, por sua vez, adquirem direito à pensão em 1892.

Além disso, num contexto de formação dos primeiros sindicatos na passagem para o século XX, há em 1911 a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias e, em 1919, a questão dos acidentes de trabalho é regulamentada. Em 1923, aprova-se a lei Eloy Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), inicialmente para ferroviários e marítimos. As CAPs foram as formas iniciais da previdência social brasileira, juntamente com os IAPs, Institutos de Aposentadoria e Pensão, de 1926. No ano seguinte, foi aprovado o Código de Menores, importante que seja destacado na constituição histórica do Brasil, apesar de seu caráter punitivo para crianças e adolescentes.

Segundo Draibe (*apud* BEHRING, BOSCHETTI, 2007), o período entre os anos 1930 e 1943 é considerado o marco regulatório inicial das políticas sociais brasileiras. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e, em 1932, a Carteira de

Trabalho. Nesse contexto,

em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. (...) Essa é uma característica do desenvolvimento do Estado social Brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração Beveridgiana (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 106).

É partir dos anos 30 que assistimos no Brasil “ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas” (MDS *apud* Castro, 2009, p. 88). Isso se deu devido, principalmente, à reivindicação dos trabalhadores da época por melhores condições e garantias de trabalho. Foi, então, na Era Vargas que assistimos aos primeiros passos de uma política social, com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e, no governo Juscelino Kubitschek, a política social só foi usada como peça para as ideias desenvolvimentistas da época.

Em 1930, também foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Em 1937, é criado o Departamento Nacional de Saúde, que conduzia a saúde pública por meio de campanhas sanitárias.

Em se tratando da assistência social, Draibe e Aureliano (*apud* BEHRING, BOSCHETTI, 2007) consideram ser difícil estabelecer o início, devido ao seu caráter fragmentado, diversificado, desorganizado e indefinido das suas configurações. Entretanto, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, é considerada um marco nessa história, pois uma “certa centralização” se inicia em âmbito federal.

Referida instituição é criada para atender pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial, sendo coordenada pela primeira-dama, Dra. Darci Vargas. Denota características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil na constituição da política social.

Na área da infância e juventude, o Código de Menores acontece por meio do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941.

Esse período introdutório da política social brasileira tem seu desfecho,

segundo as autoras em estudo, com a Constituição de 1937 e com a Consolidação dos Direitos Trabalhistas (CLT), promulgada em 1937. Esse momento é considerado marca do modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no país (BEHRING, BOSCHETTI, 2007).

O perfil das políticas sociais desse período se configura como seletivo, fragmentado, sendo utilizado como forma de manter o poder, ou seja, o processo de acumulação do capital vigente.

No período que antecedeu a ditadura militar de 64, houve poucos aperfeiçoamentos institucionais, sendo a expansão da política social lenta e seletiva: separação entre os Ministérios da Saúde e Educação, em 1953, e a criação de novos IAPs. Isso se deveu à instabilidade institucional do período – suicídio de Vargas, renúncia de Jânio Quadros e o próprio golpe militar de 64 (que depôs João Goulart) – que dificultou consensos, visando um projeto nacional, incluindo-se assim, a própria política social.

Durante a ditadura militar, com o golpe de 64,

A política social foi amplamente utilizada como compensação ao cerceamento dos direitos civis e políticos, praticado pelo Estado, que, graças à existência à época de um ciclo econômico expansivo internacional, deu continuidade à industrialização desenvolvimentista no país (PEREIRA, 2012, p. 733).

Consoante Faleiros (2000), no contexto da perda das liberdades democráticas, além das censuras, prisões e torturas, buscou-se adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.

Nesse período, houve a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966. Foram incluídos pela Previdência os trabalhadores rurais, através do Funrural; as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973), e os ambulantes (1978). Em 1974, criou-se a Renda Mensal Vitalícia para idosos pobres.

O Ministério Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem),

criada em 1965, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (Dataprev). Essas instituições se transformaram no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, que integrava o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps), e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas).

Essa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estrita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 137).

Faleiros (2000) indica que a ditadura militar abriu espaço para a saúde, a previdência e a educação privadas, apresentado que as políticas sociais tinham dois vieses: um para quem pode pagar e outro para quem não pode pagar. Afirma que isso nos deixou o regime militar, o que nos aproxima mais do modelo norte-americano de proteção social que do *Welfare State* europeu.

Nos anos 70, já se assistia ao início da crise do capitalismo no mundo inteiro, se anunciava o fim dos “*Anos de Ouro*” do capitalismo. Enquanto parte do mundo ocidental, já tinha experimentado as ideias keynesianas para as políticas sociais, essas propostas ainda não tinham influenciado as políticas sociais brasileiras, e já no início dos anos 80 começa a ganhar força o ideário neoliberal.

No contexto histórico brasileiro de desenvolvimento das políticas sociais,

Paralelamente à recessão econômica, que também atingiu o Brasil -, acompanhada de inflação, endividamento do setor público e de baixas taxas de crescimento -, o país assistiu, em 1985, ao fim da ditadura e ao advento de um novo período de redemocratização; e, nesse período, a conquista de maior simbolismo foi a promulgação, em 1988, da Constituição da República, conhecida como ‘cidadã’ (Idem, p. 734-735).

A década de 80 é marcada pela transição da ditadura para os governos democráticos, ocorrendo a primeira eleição para Presidência da República em 1985, anuncia-se um novo cenário político, social e econômico no Brasil. A principal política social do Governo Sarney foi o Programa do Leite, onde associações populares distribuíam *tickets* para famílias, dando ampla abertura para o caráter compensatório, seletivo e fragmentado da política social brasileira, reforçando o viés clientelista das ações públicas.

Couto (2008) apresenta esse momento como paradoxal, pois de um lado temos os avanços das políticas sociais, reafirmados através da CF/88 e de outro a chegada, devido à crise do capitalismo, de orientações que valorizam o econômico em detrimento do social.

Para Behring e Boschetti (2007), a Constituição de 88 foi resultado de um intenso processo de mobilização e contra mobilizações de projetos e interesses societários diversos, disputando a hegemonia, e acabou contemplando alguns avanços, especialmente nos direitos sociais, humanos e políticos, sendo conhecida inclusive como “Constituição Cidadã”, expressão de Ulisses Guimarães. Todavia, o texto constitucional manteve fortes traços conservadores, sendo considerada ademais uma constituição programática e eclética, onde vários pontos foram deixados para legislações complementares posteriores.

A Constituição de 88 indicou desenho das políticas sociais orientadas por princípios da universalização, da gestão democrática da *coisa pública*, sob a primazia da responsabilidade pública estatal. Apontamos como novas perspectivas nas políticas sociais: a introdução do conceito de seguridade social, a ampliação da cobertura e dos direitos previdenciários, a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os municípios como entes federados autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos, a instituição do ciclo orçamentário, a concepção de saúde integral, da criança e do adolescente como prioridade absoluta. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007).

Por outro lado, apesar dos avanços apontados, ainda permanecem traços conservadores no âmbito da política social. As autoras apresentam como exemplos:

a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas. Outro exemplo importante foi a derrota das emendas sobre reforma agrária e a vitória dos ruralistas, grandes proprietários de terras (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 143).

A partir dos anos 90, a chegada do neoliberalismo se espalha por todo o mundo. Entre suas proposições, destacamos a defesa de um Estado mínimo para os gastos sociais e máximo para o mercado, a busca, a todo custo, da estabilidade econômica, privatizações de toda ordem e desmonte dos direitos sociais. Os

governos que assumiram a partir de 88 se comprometeram com esse ideário, tendo consequências desastrosas para os avanços das políticas sociais,

Por um lado, houve uma expectativa para o atendimento dos avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais e o papel interventor do Estado; por outro, a adoção, na formulação da política econômica social, das orientações do Consenso de Washington⁸, indicando a diminuição dos gastos sociais e na retirada do Estado do campo social (DRAIBE *et alia*, *apud* COUTO, 2008, p. 140).

Podemos então afirmar que todos os governos que sucederam a Constituição de 88 contribuíram com o desmonte das conquistas alcançadas no âmbito social, como exemplo a Seguridade Social, pensada como forma de assegurar direitos sociais universais (previdência, saúde e Assistência Social) não foi estruturada, conforme delineamos a seguir.

A reação conservadora retoma o país, tendo como palco a vitória de Collor de Melo. Esse período marca, no campo social, uma verdadeira trincheira no sentido de destruir os avanços sociais apontados na CF/88, tendo como um dos principais alvos a Seguridade Social. Entre os vários atentados, destacamos o tratamento fragmentado das três políticas e o desvio do orçamento para outros fins, “desvinculou os benefícios previdenciários do salário mínimo [...] vetou 25 itens da Lei Orgânica da Saúde [...] e não admitiu que a Assistência Social fosse transformada em política de Seguridade Social, vetando o projeto de lei” (PEREIRA, 2012, p. 742).

Collor de Melo foi retirado do poder, através de um *impeachment*, deixando como herança políticas e programas de caráter fragmentado, clientelistas e assistencialista. Nos anos 90,

A tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do estado, transformando as políticas sociais (...) em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado ao ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a *privatização, a focalização e a descentralização* (BEHRING, BOSCHETTI, p. 156).

⁸ É um conjunto de medidas estabelecidas pelo FMI e o Banco Mundial, tendo como objetivo realizar o ajuste econômico dos países em desenvolvimento. Foi usado para consolidar o receituário neoliberal.

Assume Itamar Franco, em um cenário político bastante conturbado. Pereira (2012) afirma que esse governo começou a aplicar a *legislação social infraconstitucional*, com a aprovação das leis orgânicas. Foi aprovada, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social. Trouxe ainda para “[...] a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política à questão”. (MDS *apud* Castro, 2009, p. 98). Com relação à configuração das políticas e programas sociais segue as características anteriores.

No governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso - FHC com seus “cavaleiros do apocalipse”, “a política social no Brasil tem um marco determinante... que, ao realizarem a escolha histórica por tais caminhos, nos levaram ao ‘coração das trevas do neoliberalismo’, como afirma Oliveira” (Iamamoto, 2009, p. 35-36). Pereira (2012) aponta que foi no governo FHC onde ocorreu a maior incompatibilidade entre a agenda do governo, que privilegiou as políticas econômicas vinculadas ao ideário neoliberal, e os direitos sociais previstos na Carta Maior.

Instituído pela Medida Provisória n. 813, em 1º/01/1995, o maior programa implementado na área social, foi o Programa Comunidade Solidária que, sob a ótica da solidariedade e do voluntariado, transfere a responsabilidade das políticas e programas sociais para a sociedade civil, diminuindo a responsabilidade do Estado. É o retorno do velho assistencialismo.

A primeira Política Nacional de Assistência Social, aprovada cinco anos após a LOAS, em 1998, foi insuficiente para confrontar o paralelismo das ações do Programa Comunidade Solidária, apresentada como principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país. “Essa pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 36).

De acordo com Behring e Boschetti (2007), a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se concretizar como política pública e superar certas características históricas tais como: morosidade na sua regulamentação como direito; redução e residualidade na abrangência; manutenção e reforço do caráter

filantrópico, com presença de entidades privadas na condução de serviços; permanência de apelo e ações clientelistas e ênfase nos programas de renda com caráter compensatório.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva encontrou um cenário desastroso do ponto de vista social, com aumento da pobreza, concentração de renda, alto índice de desemprego, privatização de políticas sociais e o conseqüente desmonte dos direitos sociais conquistados.

Apesar do governo Lula não ter rompido com os preceitos neoliberais, seguindo o modelo econômico adotado, não podemos deixar de reconhecer uma maior priorização do ponto de vista social.

Destacamos o empenho em combater a fome e à miséria, através do Programa Fome Zero, destacando aqui o Programa Bolsa Família, o fortalecimento de algumas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, de Igualdade Racial e da promoção de Igualdade de Gênero e o fortalecimento da Política de Assistência Social como política pública, com a criação do Sistema Único de Assistência Social.

Para, concluirmos as reflexões a despeito da trajetória das políticas sociais no Brasil trazemos para o presente estudo, as reflexões feitas por Netto (2006) *apud* Behring (2009) sobre as tendências atuais dessas políticas,

1. a desresponsabilidade do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com as outras políticas sociais; 2. a desresponsabilidade do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos... enorme relevo é concedido às organizações não governamentais e ao chamado terceiro setor; 3. desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há privatização / mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade; 4. a política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida a dimensão assistencial. (2009, p. 318).

Complementando essas tendências, fazendo parte do pacote neoliberal na cena contemporânea, acrescentamos a centralidade dada aos programas de transferência de renda.

3.3 Política de Assistência Social e Instrumentos Normativos

O histórico da política de Assistência Social brasileira manifesta suas expressões carregadas de ações de apadrinhamentos e política de favor reforçando a concepção de ações pontuais e fragmentadas, a qual alimentou por muitos anos práticas assistencialistas, clientelistas e primeiro-damistas, ainda que desenvolvida pontualmente pelo Estado.

Desse modo, “essa área de intervenção do Estado [a assistência social] caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 33).

Consoante Couto (2008), a relação entre Estado e sociedade civil na área da Assistência Social foi sempre nebulosa e para compreendê-la é preciso inseri-la na dinâmica das contradições próprias do modo de produção capitalista.

A intervenção dessa política para as práticas clientelistas por período tão longínquo foi possível pela “cultura política” própria da formação social-política brasileira, a qual foi determinada pela reprodução de ações com características patrimonialistas e de governos de coronéis, estabelecendo as raízes de dominação da classe subalterna brasileira.

A forma assistencialista como se apresenta a Assistência Social no Brasil pode ser analisada a partir da constatação de que: do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente, na Assistência Social, vêm apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais [...]. Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de 'cultura política' que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação (COUTO, *apud* YAZBEK, 2008, p. 162).

Nesse sentido, o favorecimento e manipulação da população pobre, bem como a condução a fim de atenuar movimentos de resistência, marcaram as destinações das atividades desenvolvidas pela política em comento, muitas vezes favorável a formação de nichos eleitorais ou troca de favores e benesses.

Destarte, há uma tentativa histórica de desvincular do Estado a responsabilidade com a Assistência Social, e personalizar as ações desenvolvidas para atender os problemas sociais, sendo diferenciados em dois contextos: na esfera de favorecimentos conforme aludido, outrora com abordagem de entendimento como problemas individuais, muitas vezes resolvidos como casos de polícia.

Então, para aqueles que se encontravam fora do mercado de trabalho ou com qualquer manifestação de pobreza, lhes restava filantropia ou ações de limpeza social.

A autora em destaque assevera que as marcas da gênese do capitalismo brasileiro reforça essa acepção, tendo essas questões com desdobramentos ainda atuais. “[...] essa tradição histórica brasileira de deslocamento do Estado para atender às demandas do capital em detrimento das necessidades sociais” (COUTO, 2008, p. 166), tem sido a baliza em nosso país, resultando da não intervenção por parte do Estado nas desigualdades sociais e inclusive, em ser mediador e responsável pela sua reprodução.

No percurso histórico dos primeiros anos de industrialização brasileira, ainda nos anos de 1930, a classe trabalhadora, com influência do anarquismo europeu, iniciou uma pressão sobre a burguesia e Estado, expondo seus problemas sociais e o conjunto de desigualdades que a população vivenciava, tornando-os públicos, na tentativa de garantir direitos trabalhistas. Foi nesse processo que, segundo Yamamoto (2010), iniciou a gênese da questão social no Brasil.

Assim, a exposição da miséria, a intensificação das contradições sociais, econômicas e culturais se expandiu na formação inicial da industrialização brasileira à medida que favoreceu o aumento da exploração da força de trabalho nas fábricas, gerando acúmulo de mais-valia⁹ por parte da burguesia.

⁹ Importa-se fazer referência ao conceito de mais-valia pela importância desta categoria no processo de acumulação de capital e das desigualdades sociais. Assim, compreende-se pela obtenção de lucro a partir da exploração daqueles que, desprovidos dos meios de produção, passam a vender a sua força de trabalho como único meio de garantir a sua subsistência. “O trabalho, como formador de valor, é aqui abstraído do seu valor de uso particular (trabalho concreto) e considerado como trabalho socialmente necessário, que alcança sua expressão autônoma no dinheiro, no preço da mercadoria força de trabalho. Por isso, interessa ao capitalista aumentar a duração e a intensidade do trabalho, seja prolongando a sua jornada (mais-valia absoluta), seja potencializando o

Frente a essa realidade, a classe trabalhadora urbana, aglomerada nas fábricas e sob forte influência ideológica dos imigrantes europeus, iniciou uma série de reivindicações e movimentos a fim de melhores condições de trabalho e passou a tencionar a incipiente burguesia e o Estado liberal brasileiros.

Essa fase foi importante por universalizar as manifestações da questão social, processo que se exigiu do Estado que, incomodado com as expressões da pobreza e as manifestações políticas organizadas pelos trabalhadores, passou a atender as suas demandas, mediante políticas sociais, principalmente relacionadas a direitos trabalhistas.

Assim, importa destacar que a gênese da questão social advém da contradição existente no modo de produção capitalista contraposto à apropriação privada da atividade humana: a apropriação de riqueza através da exploração da força de trabalho humano que, ao longo dos séculos XX e XXI, se intensificou ainda mais que na fase inicial do capitalismo brasileiro e adquiriu outras feições com as transformações e fases do capitalismo, apresentando assim, novas manifestações¹⁰, mas todas resultantes da relação capital e trabalho.

Trazemos a referência de Iamamoto que, tratando da questão social na fase contemporânea do capitalismo, a apresenta como resultado da sociedade capitalista.

A questão social é indissociável da sociabilidade capitalista e, particularmente, das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital [...] Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais (IAMAMOTO, 2010, p. 156).

trabalho acima do grau médio (mais-valia relativa), para que obtenha um tempo de trabalho superior aquele necessário à reposição do salário” (IAMAMOTO, 2005, p. 43).

¹⁰ Embora não seja nosso objeto para ser tratado aqui, sugerimos a discussão de Alessandra Pastorini (2010), em *A categoria “Questão Social” em debate*, a qual apresenta ótimas argumentações acerca da não existência de uma *nova questão social*. Afirma que não se trata de uma “questão social” essencialmente nova, nem idêntica à “questão social” no século XIX. Defende que a “questão social” contemporânea nas sociedades capitalistas mantém a característica de ser expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes e dessas com o Estado. Trata-se de “novidades nas manifestações imediatas da ‘questão social’, o que é bem diferente de afirmar que a ‘questão social’ é outra, já que isso suporia afirmar que a ‘questão social’ anterior foi resolvida e/ou superada” (2010, p. 22-23).

Portanto, a questão social é dialeticamente associada à exploração do homem pelo homem, ao “trabalhador livre”, que está sujeito à venda de sua força de trabalho como meio para sua sobrevivência, o qual se submete a uma relação de exploração.

Para tratarmos sobre o modo de produção capitalista e a questão social, nos aprofundamos em Mota (2008), que discute que o modo de produção capitalista intrinsecamente contraditório, pois à medida “que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo responsável pelo surgimento da pobreza como Questão Social” (2008, p. 25).

Nesse sentido, concebemos que a questão social só pode ser compreendida à medida que se entende a realidade como totalidade em movimento, buscando capturar o processo histórico não como uma sucessão linear de fatos históricos, mas como numa relação dialética, de continuidades e rupturas, entre passado e presente (PASTORINI, 2010).

Entendemos, assim, que as desigualdades sociais são inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas. Tal relação se estabelece porque a desigualdade social é determinada em função da apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, própria da estrutura capitalista, acarretando a pobreza como uma das expressões da chamada Questão Social.

A questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características ético-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens de civilização (IAMAMOTO, 2010, p. 160).

Articulando as causas da pobreza com a agudização da Questão Social, as políticas sociais surgem como resposta do Estado, da burguesia e da sociedade para o atendimento às suas expressões de contradições sociais, econômicas, políticas e culturais contemporâneas frutos da relação capital x trabalho.

Face ao exposto, tornou-se inevitável essa discussão por percebermos que a raiz da questão social se forma nas desigualdades de classes e que a política de Assistência Social tem como seu público prioritário às pessoas que derivam

dessa formação.

A assistência social é contributiva no enfrentamento da desigualdade social assim como as demais políticas sociais, mas não é resolutive dessas desigualdades não porque seja falha ou inadequada, mas porque a resolutividade das desigualdades transborda seu âmbito. Isto não lhe traz qualquer desabono ou redução. Nessa dimensão pela distributividade que resulta de suas ações é que ela alcança algumas manifestações da pobreza enquanto manifestações da questão social e os cidadãos que estão vivenciando tais exclusões, vitimizações, espoliações, sendo invisíveis aos olhos do Estado suas necessidades (SPOSATI, 2009, p. 07).

Entre as expressões da questão social hoje destacamos: o desemprego, aumento da pobreza e o agravamento da desigualdade social. Esse cenário é apresentado no capitalismo contemporâneo, quando o trabalhador desempregado vivencia a condição de pobreza e miséria, sendo este o público que alimenta as filas das políticas sociais e programas de transferência de renda.

Após breve discussão do movimento histórico da política de Assistência Social anterior aos anos 80, a partir de uma análise da formação da sociedade capitalista, passamos agora para os anos 80, cenário permeado de lutas e conquistas do ponto de vista social.

O processo vivenciado nos anos 1980, quando o cenário brasileiro viveu um momento favorável e efervescente a manifestações e lutas em favor de direitos sociais, mobilizadas por parte da classe trabalhadora, intelectuais, movimentos sociais, atores sociais etc., diferencia-se de todos os demais momentos históricos de nosso país.

Como exposto anteriormente, fruto desse processo, houve um redesenho nas políticas sociais brasileiras com avanços nas conquistas de direitos sociais. Tido como os anos da redemocratização brasileira, na década de 80, a política de Assistência Social começou a ganhar visibilidade como política social, afirmadora de direito social.

Assistimos a promulgação da Constituição de 1988, sendo um marco na concepção das políticas sociais e determinando que a Assistência Social integre-se ao sistema de Seguridade Social junto às políticas de Saúde e Previdência Social, então concebida como política pública não contributiva, de direito universal e

responsabilidade do Estado. A partir disso, as ações da Assistência Social deveriam ser organizadas de forma descentralizada e participativa.

Após uma exaustiva caminhada para consolidar a Assistência Social nacional como política pública, em um cenário bem adverso, quando o Brasil abriu as portas para o direcionamento dos aspectos políticos, sociais e econômicos do neoliberalismo, essa política assume novas perspectivas de intervenção, sobretudo no ponto de vista legal com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Com a promulgação da LOAS em 1993, afirmam-se os novos paradigmas da política de Assistência Social em âmbito nacional. Seguindo essa acepção, verifica-se em Couto:

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social-Loas/1993 trouxeram a Assistência Social para um novo campo '[...] o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e de direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a Assistência Social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social (COUTO, 2010, *apud* YAZBEK, 1995, p. 10).

Dessa forma, essa política se estabelece no campo da Proteção Social e no direito público de responsabilidade do Estado, distanciando-se da política desenvolvida sem comando de gestão, oportunizada como vantagem política e troca de favores. Assim, passa-se a compreendê-la com abertura para tentativa de desenvolvimento de cidadania no Brasil.

Inserimos tal discussão apontando a mudança na redação dos textos normativos, o que assinala alterações na concepção operacional e inclusive política, sendo esta última ainda distante de efetivação. Nessa perspectiva, o relatório realizado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome retrata bem esta concepção:

[...] garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acessos aos serviços. Estabelece um novo desenho institucional e o controle social: comando único, descentralização, planos e fundos de Assistência Social e a criação de conselhos de gestão e controle social em todas as esferas de

poder (MDS, 2008, p. 39-40).

Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e no ano seguinte, a Norma Operacional Básica-NOB/2005. Essas normatizações instituem a reorganização na gestão da política de Assistência Social em nível nacional com a criação do Sistema Único da Assistência Social-SUAS em 2005, definindo as diretrizes, princípios e condições para efetivação da Assistência Social como política pública.

Porém, importa destacar o contraponto teórico dessa afirmação, nos termos de Mota: “Estas transformações não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade, determinada pelo movimento da economia e da política” (MOTA, *apud* SITCOVSKY, 2008, p. 147).

Neste sentido, como já afirmamos em momento anterior, compreendemos que as políticas públicas são fruto das relações contraditórias que permeiam nossa sociedade, dependendo da correlação de força entre o Estado e a sociedade, nos permitindo questionar até que ponto essa Proteção Social se concretiza em tempos de ofensiva neoliberal.

Sem desconsiderar as lutas e conquistas no âmbito da Seguridade Social, com destaque para a política de Assistência Social que transita para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado, esse salto se dá em um contexto extremamente antagônico, marcado por ajustes econômicos e contrarreforma do Estado (Cf. BEHRING, 2008), repercutindo na diminuição da intervenção do Estado, políticas de privatização, redução de investimentos em políticas sociais etc.

Frente a isso, temos que estar atentos aos reais determinantes econômicos, sociais e políticos, quando tratamos da consolidação da Assistência Social como Política Pública de direitos na perspectiva do SUAS.

Couto afirma que a consolidação da Assistência Social, como política de direito e dever do Estado, configura-se no cenário brasileiro como um processo em transição, a partir da implementação do SUAS, apresentando-se ainda como desafio o rompimento das velhas práticas assistencialistas e clientelistas. Para ela,

O SUAS parte do pressuposto de que o acesso à política da assistência social se dará na condição de sujeitos de direitos, os quais se constroem e se garantem na coletividade...tentando romper com a lógica individualista de prestação de serviços assistenciais (COUTO, *et al*,2009, p. 215).

Para Mota, apesar de reconhecer os avanços alcançados através da Constituição de 88 e da LOAS: “[...] considerados divisores de águas entre o feitiço da ajuda e a criação de uma política pública, constitutiva de direitos, estas marcas não foram totalmente superadas (2008, p. 186).

Esclarece a autora, sobre a incompatibilidade entre os interesses econômicos vigentes e os avanços da Assistência Social como política pública. A política avançou no sentido de atender a população pobre porque os dados da pobreza no Brasil são alarmantes.

As manifestações de desigualdades sociais, fome e miséria em contraste com o aumento da concentração de renda e riqueza brasileira exigem do Estado a intervenção de ações destinadas à pobreza como forma de conter as manifestações e revoltas, ao tempo que os programas de transferência de renda garantem à pobreza a possibilidade do consumo, aqueles que mesmo desempregados, não morrem de fome e possuem uma renda mínima para fazer circular o comércio, principalmente nos pequenos municípios.

Iamamoto alerta para as respostas dadas, na atualidade, para o enfrentamento da questão social articulando a focalização da assistência com atitudes coercitivas por parte do Estado. Uma armadilha apontada pela autora na análise da questão social “deriva na ótica de análise dos problemas sociais, como problemas do indivíduo isolado [...] isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 18).

Mota faz um alerta à centralidade que a Política de Assistência Social vem tendo no trato das contradições sociais, sendo capitalizada politicamente como o principal,

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho [...] seja pelas condições que ela assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social pública (Idem, p. 141).

Nesse sentido, vem ganhando força os programas de transferência de renda, traduzindo-se em políticas compensatórias, que vêm possibilitando, para parte da população pobre, o acesso ao mundo do mercado, ainda que para condições mínimas de subsistência.

Portanto, para Mota “a afirmação da Assistência Social no Brasil, no campo dos direitos e sua recente expansão, vem sendo operada via programas de transferência de renda” (Idem, p. 158).

Consoante Pereira (2002), a necessidade de se romper com certos vícios do passado, entre eles a focalização na pobreza extrema, ausência de garantias legais e a existência de ações voluntárias, sem a regulação do Estado.

3.3.1 Marco Legal da Política de Assistência Social

3.3.1.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi um marco decisivo na configuração e garantia das políticas sociais, ao enfatizar a responsabilidade do Estado na garantia dessas políticas.

Conforme já apontamos, trouxe uma mudança fundamental para a sociedade brasileira, com o tripé da Seguridade Social, formado pela saúde, previdência social e Assistência Social.

Assim, a Assistência Social passa a ser reconhecida como direito social, integrante da Seguridade Social pelos artigos 203 e 204 do texto constitucional, como veremos a seguir.

Segundo o art. 203, a Assistência Social será prestada para quem dela

necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos:

I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - O amparo às crianças e aos adolescentes carentes; III - A promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Constituição Federal de 1988).

Podemos ressaltar no art. 204 que as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art.195, além de outras fontes, organizadas com base nas seguintes diretrizes:

1. descentralização política-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social; 2. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Com esses artigos, há um redimensionamento na Assistência Social que ganha “o passaporte para se transformar em lei ordinária que regule a relação entre Estado e sociedade na ótica do atendimento das necessidades da população”. (COUTO, 2008, p.170).

Assim, podemos dizer que no campo da Assistência Social, a Constituição foi totalmente inovadora, dando as condições para que essa política fosse introduzida no campo das políticas sociais, direcionado a um público que, até então, não era reconhecido como sujeito de direitos.

3.3.1.2 A Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS

Após cinco anos da promulgação da Constituição de 1988, a Assistência Social foi regulamentada através de sua lei orgânica, “[...] como política social de

cunho público e não contributiva, credenciando-a, portanto, no campo dos direitos sociais” (Idem, p. 171). Destacamos que essa política foi a última que forma o tripé da Seguridade Social a ser regulamentada.

Esse fato pode ser atribuído a dois aspectos, conforme Couto (2008). O primeiro é o preconceito existente com essa política e a falta de força política e o segundo podem estar relacionado à rearticulação de forças conservadoras no país, com o surgimento das ideias neoliberais.

A referida lei trata da estruturação e organização da Política de Assistência Social de forma descentralizada e participativa. Para tanto, estabelece a responsabilidade da instância federal, estadual e municipal, aponta o controle social através da criação dos conselhos de assistência social e o cofinanciamento das ações. A LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 foi atualizada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff.

Em sua definição e objetivos, “a lei enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado como direito social. Indica a responsabilidade estatal [...]”. (Idem, p. 173).

Art. 1º A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado. É política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A Assistência Social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

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

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

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Na concepção de Assistência Social descrita no Art. 1º. da LOAS, merece destaque a ideia de provisão de *mínimos sociais*, tendo em vista se tratar de debate acirrado para estudiosos da área.

Leituras de Egli Muniz (2005) indicam que, para a autora Sposati, discutir os *mínimos sociais* significa debater sobre o padrão societário de civilidade que se quer para a população brasileira ou mesmo os padrões básicos de inclusão e cidadania. Essa autora reconhece que importa mencionar o padrão de vida básico, para além dos mínimos sociais, já que este termo possui dupla interpretação: uma restritiva e minimalista e outra mais ampla, sendo que a primeira interpretação se fundamenta na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda pensa numa perspectiva de padrão básico de inclusão.

Para Pereira (2000, p. 26), mínimo e básico são concepções distintas. O mínimo “tem conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram à desproteção social”. Já o básico, “expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta”, solicitando respostas mais substanciais.

Quanto aos princípios e diretrizes, apresenta também inovações no sentido “construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro, até então desenvolvido pela política de Assistência Social” (COUTO, 2008, p. 174), aqui o destaque é a relevância das necessidades sociais em detrimento das necessidades econômicas, a saber:

Artigo 4º- A Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da Assistência Social tem como base as seguintes

diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

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.

Consoante Muniz (2005), as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo referido no Art. 5º da LOAS são os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil. Dentre suas competências, destaca a normatização das ações e a regulação dos serviços, aprovação das políticas e dos planos de assistência social, bem como o acompanhamento e a avaliação da gestão da política e dos recursos.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (COUTO *apud* YAZBEK, 2008, p. 175).

Concluimos, afirmando que apesar dos desafios ainda existentes da consolidação da Assistência Social como política de direito, no ponto de vista legal, a Assistência Social avançou muito com a LOAS no cenário nacional.

3.3.1.3 A Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica NOB/SUAS/2005

A PNAS/2004 é aprovada quase duas décadas após a LOAS, em um cenário político-econômico ainda mais adverso, conforme apontado em Couto (2010), como uma resistência de afirmação dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social, frente ao desmonte dos direitos sociais encampados pelo neoliberalismo.

Conforme Sposati (2007) é a PNAS que concebe, pela primeira vez, a Assistência Social como política de proteção social. Isso não significa dizer que toda a proteção social é campo da Assistência Social, “mas sim que a ação da política de assistência social está no campo da proteção social, na medida em que é regulada pela Constituição de 1988 como política de seguridade social” (p. 17).

A PNAS nasce como resultado das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, tendo como perspectiva a materialização da LOAS e dos objetivos contidos na Constituição Federal de 1988, afirmando a Assistência Social como Política Social inserida no campo da Seguridade Social.

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com a LOAS e nas Normas Operacionais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38).

Um ano após a aprovação da PNAS/2004, aprova-se a Norma Operacional Básica-NOB/2005 que define, com maior detalhamento, o sistema de organização dos serviços nos níveis de proteção social e de complexidades, introduzindo uma nova lógica de gestão, descentralização, organização operacional e financiamento.

O conteúdo da NOB/SUAS/2005 estabelece o caráter do SUAS, a função da política de Assistência Social, os níveis de gestão do SUAS, as instâncias de articulação, a pactuação e a deliberação, o financiamento e as regras de transição.

Essas normatizações instituem a reorganização na gestão da política de Assistência Social em nível nacional com a criação do Sistema Único da Assistência Social-SUAS em 2005, definindo as diretrizes, princípios e condições para efetivação da Assistência Social como política pública.

Na perspectiva de reafirmar a necessidade de integração e articulação com as políticas que compõem a Seguridade Social, a PNAS/2004 apresenta os seguintes objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Couto, Yazbek *et al* (2010) apontam algumas dimensões da PNAS. Para essas autoras, essa normativa ganha relevância frente aos seus objetivos. A primeira diz respeito às estratégias de articulação e gestão entre as políticas, culminando na intersectorialidade e a outra dimensão é a ampliação dos usuários da política, rompendo com a lógica de fragmentação contida nos segmentos.

A PNAS, ao definir os usuários da política, aponta que as condições de pobreza e vulnerabilidade social estão associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, somando-se a isso dificuldades de ordem material, relacional, cultural, as quais interferem no modo de vida dos trabalhadores e de suas famílias. “Trata-se de uma concepção multidimensional da pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão.” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 40).

Entretanto, as autoras se ressentem da ausência da *condição de classe* no conjunto de necessidades apontadas pela PNAS e afirmam que é preciso situar riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na sociedade capitalista contemporânea.

Outro destaque feito pelas autoras é a abordagem territorial sugerida pela PNAS/2004 que “implica no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica e especial, próximo ao cidadão” (Idem, 2010, p.41).

Destacamos o aspecto relacionado à lógica de estruturação da política em dois níveis: proteção social básica e especial (de alta e média complexidade) que organiza as ações e serviços por determinada proteção, apresentando uma melhor estruturação das atividades, tendo em vista que a desigualdade social e a pobreza geram diferentes modos de desproteção social, exigindo atenção estatal diferenciada.

Cabe destacar que a Proteção Social Básica desenvolve seus projetos, programas e serviços com o escopo de prevenção de riscos sociais, sendo porta de entrada da política de Assistência Social, por referenciar e atender as demandas iniciais e encaminhá-las à rede de serviços.

Ademais, operacionaliza-se em ações que buscam o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, podendo ser individuais ou coletivas, todas desenvolvidas nos espaços dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS.

A Proteção Social Especial-PSE se dá no atendimento a indivíduos ou famílias que se encontram expostos a risco social ou pessoal, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, dentre outros, necessitando de atendimento e proteção.

A PSE se subdivide ainda em duas modalidades: média complexidade e alta complexidade. A média complexidade compreende os serviços que ofertam atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiar e comunitário, embora fragilizado, não foram rompidos, sendo o atendimento realizado nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS.

Quanto à alta complexidade, prevê a atendimento integral a famílias e indivíduos com seus vínculos rompidos ou sob ameaça, através de serviços de acolhimento institucional, podendo ser parcial ou integral, dependendo da natureza da demanda. Pode se operacionalizar em abrigos, repúblicas, casas de passagens, através da rede direta ou indireta.

Além dessa organização, a PNAS/2004 estabelece que “os serviços de proteção social devem prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais” (Sposati, 1995, apud Couto, Yazbek et al, 2010, p. 42-43). As seguranças que devem ser garantidas são: acolhida, social de renda, de convívio, de desenvolvimento da autonomia e a de benefícios materiais ou em pecúnia.

Por fim, outro aspecto destacado pelas autoras se refere a matricialidade sociofamiliar, deslocando a abordagem do indivíduo para o núcleo familiar.

Destacam, ainda, as mudanças previstas do ponto de vista do financiamento, gestão da informação e política de recursos humanos.

3.4 Política de Assistência Social Após a Implementação do SUAS no Cenário Nacional.

São inegáveis as transformações que a Política de Assistência Social vem passando nos últimos anos, destacando aqui, como um dos grandes responsáveis por essas transformações, a criação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, utilizando as palavras de Mota, “a criação do SUAS robusteceu e reordenou as ações da assistência” (2008,p. 134).

Conforme demarcamos em momento anterior, as análises feitas no presente estudo situam a Assistência Social à luz das transformações ocorridas no movimento mais geral da sociedade, entendendo “a política de Assistência Social como uma das formas de intervenção estatal na *‘questão social’*” (Mota, 2008, p. 148).

A implementação do SUAS vem introduzindo mudanças significativas para a política em todo o país,

O Suas é, pois, uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos. Sua implementação integra um processo dinâmico que instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações na área. Reafirma-se princípios e diretrizes contidos na Loas[...]Mantêm-se as diretrizes de descentralização político-administrativa, da participação popular, da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social (COUTO *et aliae*, 2010, p. 93).

A autora Sposati enfatiza os avanços de concepção, conteúdo e modo de gestão da Política de Assistência Social, mas para que possa ser ainda mais legitimada e reconhecida, aponta que “sua consolidação significa demarcar seu espaço no conjunto da ação do Estado e da sociedade e isto exige a ampliação de sua interlocução com outras áreas...da seguridade social...” (2009, p.2).

Mota (2008) traz algumas contribuições para o debate das mudanças advindas com o SUAS, das quais destacamos: o alargamento dos objetivos da política de Assistência Social, que faz uma alerta à amplitude do público-alvo, destacando a categoria *vulnerabilidade e risco*, como uma possibilidade de comprometimento da padronização dos serviços e a valorização dos eixos estruturantes do sistema, matricialidade sociofamiliar, definição de território, nova relação entre Estado e sociedade, financiamento, participação popular e política de recursos humanos, destaca como inovador o novo conceito de vigilância social, proteção social e defesa social.

Para Couto; Yazbek; Raichelis (2010, p. 261),

É possível afirmar que a regulamentação da Assistência Social como Política Pública integrante da Seguridade Social, bem como seu redesenho mediante a criação do Suas sinaliza, sem dúvida, um avanço de relevância histórica na trajetória de uma Política que tem sua gênese estruturada sobre bases a matriz caritativa e filantrópica, destituída de visibilidade na sua natureza política e institucional.

Dentro desse movimento de expansão da Assistência Social, a partir do SUAS, abordaremos algumas questões tendo como referência as reflexões feitas por Mota (2008), quais sejam, “o peso dos programas de transferência de renda e a ‘nova’ relação Estado e sociedade civil assentada na necessidade de construção da rede socioassistencial” (2008, p. 148).

A autora inicia suas reflexões colocando a centralidade que a assistência vem tendo no enfrentamento das contradições postas pela sociedade, chegando a afirmar que a mesma vem deixando de ser uma política de acesso as demais políticas e se assumindo um papel central nas políticas sociais. Atribui essa mudança ao que ela denomina *crise da sociedade salarial*, afirmando que a partir das transformações postas no mundo do trabalho, resultando na impossibilidade de garantia do direito ao trabalho, a Assistência Social, via programas de transferência de renda, vem cumprindo um *papel econômico e político*, pois possibilita, mesmo precariamente, o acesso aos bens de consumo.

Quanto à relação entre Estado e sociedade civil no SUAS, a autora afirma que os defensores dessa parceria se assentam em dois argumentos, o primeiro se refere a existência de entidades socioassistenciais, devido a ausência do Estado, e

o segundo à defesa da participação. A defesa dessa parceria significa, para a autora, uma forma utilizada pelas classes dominantes de *passivizar os antagonismos de classe*, diminuindo as resistências e reivindicações, pois assumem o papel de executores de políticas sociais. A autora conclui essa reflexão dizendo que, “[...] estão arroladas neste movimento múltiplas determinações que compreendem o conjunto de estratégias arquitetadas no processo de restauração capitalista” (Idem, 2008, p. 177).

De outro ponto de vista, Couto; Yazbek; Raichelis (2010) mostram que uma das grandes contradições do SUAS reside no fato de:

a construção de uma política pública, que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais, com acesso ao fundo público sem assumir em contrapartida os requisitos básicos da esfera pública, entre eles transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, proibidade no uso de recursos públicos (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 266).

Temos ainda como desafio para o fortalecimento da assistência no campo dos direitos, a persistência de práticas assistencialistas e clientelistas no Brasil a fora, é o velho conservadorismo tentando se manter e, tal fato gera, conforme Sposati, uma confusão no senso comum, entre as práticas clientelistas e o fortalecimento da Assistência Social como política pública.

Assegurar o estatuto da política pública é uma primeira grande exigência. Esse estatuto é complexo e não advém de um discurso, de um rótulo ou de um título. Ele exige tornar visível, compreensível o caráter público da política e instalar na gestão dos três entes federativos uma nova capacidade: de identificação da totalidade da demanda dos territórios face as atenções instaladas; de obter clareza quanto ao que é específico à política de assistência no campo dos direitos à seguridade social e à cidadania (SPOSATI, 2009, p. 05).

Finalizamos essas reflexões afirmando que a criação do SUAS se configura como uma possibilidade de contribuição no processo de rompimento com as práticas assistencialistas e clientelistas, que ainda teimam em rondar a execução da política em nosso país. Assim, compactuamos com a autora Berenice Couto, quando afirma que a consolidação da Assistência Social como Política Pública de direito e dever do Estado, revela-se ainda como um processo em transição.

4 CAPÍTULO III - REVELANDO UM PERÍODO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA-CE

4.1 A Implantação e Implementação do SUAS no Município de Fortaleza

Neste capítulo, apresentaremos e analisaremos os resultados da pesquisa empírica referente a implementação do Sistema Único de Assistência Social no município de Fortaleza. Essa fase da pesquisa foi realizada através de três técnicas metodológicas: observação participante, entrevistas semiestruturadas e grupo focal, todas desenvolvidas com profissionais atuantes na referida política. Essas técnicas ocorreram entre os meses de abril e dezembro de 2012, consoante já apontado no primeiro capítulo deste estudo.

A primeira técnica foi desenvolvida durante nosso processo de intervenção profissional, quando ainda estivemos trabalhando no gabinete da Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS, certamente que respeitando os processos de ética e organização metodológica exigidos em todas as pesquisas sociais.

Em relação à segunda técnica, realizamos entrevistas com a Gestora da SEMAS e Coordenadoras da Gestão (Proteção Social Básica-PSB, Proteção Social Especial- PSE, Cadastro Único/Bolsa Família e Gestão do SUAS). Por fim, a terceira, com as Coordenadoras dos Serviços da Execução¹¹ (Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS e Centro de Referência Especializado para a População de Rua-Centro Pop).

¹¹ Embora tenhamos convidado todas as coordenadoras de serviço da PSE, apenas uma coordenadora de CREAS compareceu ao grupo focal, o que pode ter comprometido o registro histórico da implantação da Proteção Social Especial-PSE no âmbito da Política de Assistência Social. Contudo, faremos um esforço de relatar parte dessa história no município de Fortaleza a partir das outras técnicas contempladas nesta pesquisa.

Para apresentação dos resultados e análises das informações adquiridas nesses processos, dividimos as interlocutoras da pesquisa em dois grupos: Grupo de Gestão-GG e Grupo de Execução-GE. Assim, quando utilizamos as falas citando a sigla GG, tratamos das interlocutoras da instância de Gestão da SEMAS (Secretária e Coordenadoras de Gestão). Quando citamos a sigla GE, estamos nos referindo às interlocutoras da instância de execução da SEMAS (as Coordenadoras de Serviços de CRAS e CREAS).

Essas três técnicas nos possibilitaram conhecer, acompanhar e coletar informações sobre diversos processos institucionais de gestão e execução desta política, nos munindo de dados os quais tentaremos condensar e analisar, com responsabilidade, para relevarmos todas as informações recebidas, a fim de enriquecer esta pesquisa com o máximo de olhares e leituras da realidade vivenciada por essas profissionais. Durante todo o processo de análise, tivemos o esforço de articular os dados da pesquisa com as pesquisas bibliográfica e documental realizadas.

A investigação teve como principal diretriz de questionamento o processo histórico de implantação e implementação do SUAS em Fortaleza, destacando os aspectos facilitadores e dificultadores; os desafios para a consolidação do SUAS no município e os avanços e desafios da Política de Assistência Social em Fortaleza, a partir do SUAS.

Iniciaremos a apresentação do produto de nossa pesquisa considerando que se trata apenas de uma tentativa de aproximação do real, revelando um período histórico da construção da Política de Assistência Social em Fortaleza, tendo como marco determinante, a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS.

Fazendo uma incursão no processo histórico da Assistência Social na cidade de Fortaleza, como já apontado, observamos que nas gestões anteriores a 2005, esta não se diferenciava da maioria dos outros municípios e estados brasileiros, porque também era concebida e operacionalizada como política de favor, clientelista e assistencialista.

O órgão gestor da Assistência Social nos anos 1970 no município de Fortaleza era denominado de Fundação de Serviço Social de Fortaleza, mudando de nomenclatura nos finais dos anos 80 para Superintendência do Serviço Social de Fortaleza, com forte viés assistencialista, ambos extintos atualmente.

Em 1996, a administração municipal passou por uma ampla reforma administrativa, entretanto sem ações de maior vulto para esta política, permanecendo com as mesmas perspectivas clientelistas e primeiro-damistas.

A partir de pressões políticas de profissionais, usuários/as e representantes da sociedade civil, em 1998 foi criada a Coordenadoria de Assistência Social integrada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) a qual também foi extinta no ano de 2001, dando lugar à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS).

Seguindo o exemplo anterior, a execução da Assistência Social vinculou-se a uma nova Coordenadoria, denominada Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social (CASSI) que teve duração no comando de gestão desta política até 2007.

Em se tratando de serviços executados pela CASSI à época, quando a gestão administrativa assumiu em 2005, existiam dez Centros de Referência de Assistência Social- CRAS a ela vinculados, e nenhum serviço no âmbito da PSE. As ações desenvolvidas nestes 10 CRAS se reduziam a atendimentos de demanda espontânea e visitas domiciliares, constituindo-se como referência inicial da política municipal de Assistência Social.

Importa mencionar que estes equipamentos apresentavam carência de estrutura física, material, recursos humanos e direção teórico-metodológica direcionada pela gestão da CASSI, principalmente porque a política estava em ampla alteração no cenário nacional, ainda iniciando neste município, as discussões sobre essas mudanças nos serviços da PNAS.

Existiam ainda os serviços e projetos de proteção social especial, ligados à Política de Assistência Social, que eram executados pela Fundação da Criança e

da Família- FUNCI¹², quais sejam: Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual de crianças e adolescentes e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI.

Ainda neste período, os Distritos de Assistência Social-DAS¹³ também executavam ações de Proteção Social Básica da política, que, em sua maioria, eram ações imediatistas, focalizadas no atendimento emergencial às famílias pobres, em risco habitacional, sem provimentos de renda para alimentação e sobrevivência, constituindo-se como resposta legal às exigências de atendimento à pobreza através de benefícios eventuais estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, desde 1993.

Além dos DAS, já existiam os Centros de Cidadania e Salões de Idosos que desenvolviam o trabalho com idosos, coordenado pela OPEFOR¹⁴, alguns destes equipamentos contavam com Assistentes Sociais, vinculadas ao quadro de servidoras do município.

Sobre esse processo, uma das nossas interlocutoras da pesquisa que participou da implantação dos serviços em 2005, acrescentou que a execução se constituía no trabalho com idosos, desenvolvido pela OPEFOR e a concessão dos benefícios eventuais, através do projeto Plantão Social, desenvolvido nos Distritos de Assistência Social, conforme apontado abaixo:

¹² Logo em seguida, a nova Gestão criou a Coordenadoria da Mulher que passou a executar também ações de Proteção Social Especial, direcionadas ao combate à violência contra mulher. Com esse objetivo, implantou dois equipamentos, o Centro de Referência e Atendimento da mulher em situação de violência doméstica e sexual e a Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência. Em janeiro de 2009, foi criada também a Secretaria Municipal de Direitos com estrutura organizada por segmentos sociais, contando com Coordenadoria da Criança e Adolescentes, que passou a coordenar e executar os programas e projetos da FUNCI, Coordenadoria do Idoso, Coordenadoria de Pessoas com Deficiência e Coordenadoria de Igualdade Racial. A Coordenadoria da Mulher e da Juventude continuaram vinculadas ao Gabinete da Prefeita.

¹³ Como já informamos a Prefeitura de Fortaleza possui, em sua organização administrativa, seis Secretarias Executivas Regionais I, II, III, IV, V e VI divididas territorialmente no município, todas elas contam com órgãos gestores, vinculados as secretarias temáticas(Assistência Social, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Infraestrutura, Defesa Civil, dentre outras, ocasionando muitas vezes, sobreposição das ações.

¹⁴ Chamada Operação Fortaleza, entidade que recebia recurso público para desenvolver o trabalho com idosos, tinha como presidente a Primeira-dama do Município, as atividades desenvolvidas possuíam um viés totalmente assistencialista.

[...] quando chegamos em 2005, visitávamos os 10 CRAS que já existiam na antiga gestão para conhecer o trabalho, a dinâmica, o que eles faziam. Quando chegamos no território, já existia o grupo de idosos pela antiga OPEFOR, então começamos a nos aproximar daquele grupo para a gente saber como iríamos fazer nossas ações (GE-1).

Pra mim, quando iniciamos na Assistência ela apresentava duas marcas, que era a questão dos benefícios e a questão do idoso. Esse era o trabalho de Assistência Social que existia em Fortaleza. Com a Coordenadoria de Assistência, era a questão dos benefícios eventuais porque essa era a demanda que tinha lá no Distrito. Quando a gente chegou em 2005, o que tinha de trabalho era o Plantão Social que era com benefícios eventuais e os Salões de Idosos. Era o que nós tínhamos. Então pra gente, a dificuldade e inquietação era pra ir além disso, né? Eu digo isso porque quando a gente se deparava com aquele calhamaço de fichas e concedia o benefício e pronto. Queríamos uma política além disso! (GE-3).

No tocante à concessão de benefícios eventuais¹⁵, a gestão concedia: cesta básica, kit enxoval, auxílio-funeral, órtese, prótese, cadeira de rodas, colchão caixa de ovo e d'água, fralda geriátrica e leite especial, reforçando a direção assistencialista da política, além de absorver demandas de outras políticas na perspectiva de prover atendimento gratuito aos mais pobres.

Quando eu entrei, a gente ainda tinha resquício daquela gama de benefícios eventuais. Então eu ainda peguei a fase em que a Assistência ainda concedia óculos, órtese, prótese, lençol, manta, colchão caixa de ovo, colchão d'água, fralda geriátrica, leite de soja, cadeira de roda. Mas então assim, era benefícios que não faltavam, com a mudança da política, quando se foi tirando alguns benefícios da Assistência, e eu adorei ,tinha uns que não queria participar de nada, queria só o benefício. Quando cortou a metade desses benefícios, que ficou só o kit enxoval, e a urna funerária e a cesta em casos emergenciais, foi com a mudança com a LOAS nova, acho que em 2009 (GE-2).

Acreditamos que todo esse histórico da política, focado na concessão dos benefícios eventuais, está relacionado à resistência dos gestores em reconhecer a Assistência Social como política pública de direito, direcionando suas ações para

¹⁵ A partir de 2009, intensificam-se a nível nacional todo um movimento de redefinição dos benefícios eventuais de responsabilidade da Política de Assistência Social em relação a Política de Saúde, toda essa discussão é reforçada no âmbito da gestão de Fortaleza, quando inicia um processo de discussão e pactuação com a Política de Saúde para que possa assumir a provisão das órteses e próteses, dentre outros, inerentes a saúde. Devido ao histórico da política de assistência social no município, esse processo de negociação não trouxe resultados de imediato. Apenas em 2010, com a publicação da Resolução nº 39, que dispõe sobre o reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à saúde, que obtivemos êxito. Então, os Benefícios Eventuais de responsabilidade da Assistência Social municipal passaram a ser: cesta básica para famílias em acompanhamento; passagens interestaduais para pessoas em situação de rua; auxílio natalidade e auxílio-funeral, sendo estes dois últimos em conformidade com a LOAS. Em 2012, foi aprovada nova lei de regulamentação dos Benefícios Eventuais em Fortaleza.

quem dela necessita, consoante Sposati “há uma resistência em reconhecer um campo de ação específica para a assistência social. Esse modo não considera a provisão de direitos sociais através da política” (2009, p. 03).

Isso refletiu consideravelmente na marca que a política carrega e nas ações desenvolvidas, conforme assevera uma das profissionais pesquisadas:

Eu acho que historicamente a Assistência sempre teve associada a questão do benefício. Pra romper, a gente ainda vive esse processo de sensibilização. Romper eu acho que nós ainda não conseguimos. É porque é a história da nossa política e já se está arraigado a isso. Não é que rompeu, a gente está nessa sensibilização. Lá na minha Regional... foi a chegada dos núcleos descentralizados do Cadastro Único. E era assim, quando as pessoas nos procuravam, a gente já orientava que nós não tínhamos benefícios, mas que ela era perfil e podia se inscrever no Cadastro Único. Então a gente começou a trabalhar na perspectiva de que as pessoas passaram a enxergar esse outro lado, de que não era só aquele benefício emergencial, que a gente tinha uma política mais continuada (GE-1).

Do exposto, destacamos que a Assistência Social em Fortaleza foi sempre concebida como uma política secundarizada, de cunho assistencialista e clientelista. Um dos aspectos que contribuiu sobremaneira, com esse viés conservador, era o fato desta cidade ser a única metrópole que não possuía um órgão gestor específico para política, perdurando esta situação até 2007, como apresentaremos a posteriori.

A partir de 2005, iniciou-se a nova administração da Prefeitura de Fortaleza que trazia a marca de gestão “Fortaleza Bela”, através de decisão política e esforço institucional, começou um redesenho da Assistência Social como política pública de direito.

Primeiramente houve uma tentativa de municipalizar os serviços, organizar-se administrativo e financeiramente e implantar equipamentos para atender as demandas da população em situação de pobreza e vulnerabilidade e risco social.

Em julho de 2007, tivemos um avanço de concepção e de gestão, sendo criada a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), por meio da Lei Complementar nº 0039/07. Esse avanço foi resultado de alguns processos:

Aprovação da PNAS/2004 e do SUAS e NOB/SUAS em 2005, Nova Gestão da Política de Assistência Social em Fortaleza/2005, Movimento de pressão dos profissionais e militantes da área.

Desde então, esta passou a coordenar a Política Municipal de Assistência Social, em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005.

A implantação e implementação em Fortaleza, veio engatinhando como em muitos outros municípios do país, que em meio a esse processo vem dando saltos significativos e recuando em alguns momentos. Em nível de gestão éramos inicialmente uma Coordenadoria (em conjunto com outra política de peso que é a Educação), e em meio ao processo deu-se a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (2007), paralelo aconteceu a ampliação de programas, projetos, serviços e benefícios a serem ofertados (GG-5).

A nova Gestão da prefeita Luizianne Lins quando assumiu, apresentou em seu projeto de governo uma postura de conteúdo ídeo-político de envolvimento com causas sociais e defesa dos direitos sociais, humanos, políticas públicas, tendo como bandeiras da gestão categorias até então desconhecidas pela população fortalezense.

Questões de relevância público democrática ganharam centralidade como: participação popular, descentralização das ações e democratização dos recursos públicos, através do Orçamento Participativo¹⁶, transparência dos gastos públicos e fortalecimento do controle social, mediante implantação e estruturação de conselhos de políticas e de direitos.

¹⁶ O Orçamento Participativo em Fortaleza foi uma experiência de troca, pactuação e acesso a informações sobre os gastos públicos municipais junto ao população fortalezense. Ocorreu mediante assembleias deliberativas distribuídas nas seis diferentes Regionais, em sua maioria no período noturno para atender a classe trabalhadora. Essas Assembleias objetivavam discutir ações e serviços para diferentes políticas sociais e/ou populações/segmentos sociais discriminados histórico e culturalmente. A pactuação se dava com plena participação da própria população que apresentava as demandas sociais que necessitava e eram levadas a aprovação em plenária. Contudo, algumas questões de ordem políticas, administrativas e inclusive técnicas dificultaram a execução das demandas do OP que, ate inicio da segunda gestão, teve um bom rendimento, mas logo caiu em descrédito da população.

Todo este contexto coincidiu com os avanços dessa política no cenário nacional, devido a alguns processos que merecem ser pontuados. O Governo Lula apresentou uma maior sensibilização com as pautas sociais e reforçou à proteção social. Em 2004 criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, neste mesmo período foi aprovada a PNAS/2004, em seguida criado o SUAS/2005, formando, dessa forma, um contexto favorável em nível federal e municipal para o fortalecimento da Assistência Social como política pública. Coadunamos com Sposati, quando afirma que:

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 (2007, p. 438).

Portanto, compreendemos que para revelar um período histórico da Política de Assistência Social em Fortaleza é preciso inserí-la dentro do movimento maior da construção das políticas sociais no estado brasileiro, como resultantes das relações contraditórias entre Estado e sociedade civil, configurando-se como respostas ou enfrentamentos às expressões da questão social no estado capitalista.

O campo da Assistência Social sempre foi uma área muito nebulosa da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Para compreendê-la, é preciso inscrevê-la no contexto da sociedade de capitalismo que se revelou no Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la (COUTO, 2008, p. 164).

Quando criada, a SEMAS tinha como competência: formular e executar serviços, programas, projetos e benefícios, além de elaborar diretrizes gerais e identificar prioridades que deverão nortear suas ações, visando ao desenvolvimento social e a melhoria das condições de vida da população em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco social.

Já surgiu sendo organizada por níveis de proteção social, de acordo com a PNAS, tendo em seu organograma as seguintes coordenações: Proteção Social

Básica, Proteção Social Especial, Gestão do SUAS, Cadastro Único/Bolsa Família, Administrativa Financeira e o Gabinete da Secretária.

Ainda em 2005, a gestão foi contemplada com mais oito CRAS, totalizando 18 em todo o município. A partir daí, os CRAS começaram a funcionar nas unidades sociais vinculadas à Política de Assistência Social¹⁷ com o objetivo de melhor aproveitamento destes espaços, que eram localizados nos bairros pobres da capital e se encontravam sem desenvolvimento de ações continuadas. Como já dissemos, em sua maioria, apenas aconteciam as ações com o público de pessoas idosas.

Nesse processo, surgiram algumas dificuldades para a revitalização dos antigos Salões de Idosos e Centros de Cidadania, que passaram a ser Centros de Referência da Assistência Social- CRAS. Dentre elas, destacamos uma apontada por uma das interlocutoras:

Nossa primeira dificuldade foi a questão dos espaços. Onde alocar esses CRAS e como fazer para eles ganharem visibilidade. Muitos deles foram alocados em Unidades Sociais que já existiam, só que com outro nome, com outra denominação. Então, teve CRAS que já começou no mesmo lugar do Centro de Cidadania e com a assistente social do Centro de Cidadania. Alias, ainda era CSU não era nem Centro de Cidadania. Então era muito complicado a gente trabalhar na perspectiva de dar visibilidade ao CRAS pela cultura já existente dos serviços prestados nestes equipamentos (GE-3).

Foi ainda na CASSI que se iniciou o processo de implementação do SUAS, com a implantação dos primeiros CRAS. Em 2006 todas as ações desenvolvidas pela Assistência Social nas unidades da Prefeitura, a exemplo do grupo de idosos¹⁸, passaram a ser integradas aos CRAS. Aqueles equipamentos onde não funcionavam os serviços de CRAS por diferentes circunstâncias, dentre elas, estrutural, pois não atendiam às exigências do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS. As ações passaram a ser referenciadas obrigatoriamente por um CRAS, conforme delimitação territorial. Isso implicava no

¹⁷ Conhecidos como Complexos de Cidadania, Centros de Cidadania e Salões de Idosos.

¹⁸ Neste período a OPEFOR já tinha sido extinta pela gestão que assumiu a Política de Assistência Social, sendo um grande passo para o rompimento com o viés conservador de construção da política.

acompanhamento técnico das profissionais e do cumprimento do direcionamento teórico-metodológico nas ações desenvolvidas.

O processo árduo das profissionais que iniciaram uma série de ações nos territórios para implantação do CRAS foi longo, intenso e de inicial aprendizagem. Primeiramente, essas profissionais tiveram que conhecer as novas estruturas de serviços direcionadas pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Com isso, inúmeros encontros para estudos, grupos de trabalhos e capacitações sobre a PNAS e SUAS foram organizados pela CASSI e posteriormente, pela SEMAS para nortear as profissionais tanto de gestão quanto execução, tendo em vista que a política era nova para todos. Dessa forma, eram discutidos pontos sobre os novos serviços, programas e benefícios que a nova política preconizava, consoante afirmado por uma profissional interlocutora desta pesquisa:

Quando a gente analisava a realidade posta pela Política Nacional de Assistência Social, às vezes era difícil fazer um paralelo com a prática, principalmente porque o SUAS veio romper com o assistencialismo anterior a ele, aparecendo como uma política de direito. Inicialmente, nos aprofundamos mais na questão do estudo, de conhecer e entender o que era esse sistema, a realidade de trabalho, porque era tudo muito novo. E também a gente não tinha visto isso na Universidade. Com a implantação do SUAS, tudo estava ainda construção, nós não tínhamos ainda experiência anterior (GE-1).

Dentro do processo de implantação dos CRAS, as equipes técnicas passaram a contar com assistentes sociais, psicólogos e profissionais de nível médio que iniciaram os trabalhos nas comunidades que iriam referenciar. Assim, desenvolveram o reconhecimento dos bairros, ruas e abrangência dos territórios; apresentaram os serviços a atores sociais e líderes comunitários identificados em visitas institucionais à rede de serviços locais. Além disso, estabeleceram as parcerias iniciais com esses atores, igrejas, associações comunitárias e outras articulações que buscassem dar visibilidade a população dos serviços executados pelos determinados CRAS, dentre outras ações.

No começo a população dizia: olha agora no CRAS tem assistente social e psicólogo e isso chamava atenção porque a comunidade é muito carente desse profissional, então pra gente acabou sem ser assim tão complicado. O que foi difícil pra gente foi nós profissionais entendermos o que era o serviço de fato e de verdade porque a gente só lia e tentava fazer essa mediação com a comunidade (GE-3).

A gente depois de entender mesmo o que era o CRAS, fomos para o território apresentá-lo as famílias, dizer o que ele objetivava, e foi aí onde entendemos o que era realmente o trabalho do CRAS. A gente fazia rodas de conversas e nesses momentos, ouvíamos as demandas da comunidade e foi aí que começou o nosso trabalho de CRAS. Aí quando a gente começou a apresentar o CRAS, as pessoas entendiam com a salvação do mundo, tudo lindo, de um trabalho que ainda não tinha, e até hoje a gente tem uma aproximação muito boa com a comunidade devido a isso! (GE-1).

Além dos fatores externos de mapeamento territorial, as questões institucionais internas também tiveram que ser desenhadas. Isso implicava em pensar nas atividades metodológicas a serem desenvolvidas, como chegar à população, em sua maioria analfabeta e com impressões culturais históricas sobre um antigo modelo de Assistência Social que agora se tentava desconstruir, tanto na própria rede de serviços, nos políticos do legislativo, lideranças comunitárias e a próprio/a usuária/o que ia buscar um atendimento nos equipamentos habituados a outro tipo de abordagem.

Trazemos a fala de duas profissionais de execução, que retratam os momentos iniciais de formação dos serviços coletivos, com a chegada do CRAS nos territórios.

O nosso esforço era de acabar com aquilo, né? Outra coisa era nossa organização. Não tinha coordenação nessa época, tudo era com a equipe, partilhávamos tudo em equipe: como era que íamos fazer, construir instrumentais, construir grupos, a questão dos benefícios eventuais... a gente que começou e a partir daí não era mais conceder por conceder, então fomos fazendo cadastros das famílias... vamos fazer um grupo, vamos trabalhar de outra forma (GE-3).

Até a gente formar os grupos e dizer que era o CRAS, um Centro de Referência, a gente tinha que explicar a todo mundo que lá agora era um CRAS. Começou a gente fazendo a abertura do encontro, dizendo o que era o CRAS, o que era os novos serviços, quem eram as profissionais. Até mesmo que não estávamos fazendo favor a ninguém, era uma política pública! (GE-2).

A perspectiva de participação popular apareceu como boa estratégia para acesso à população, de forma a garantir horizontalidade na construção da política, que, em muitos momentos, se deu de forma coletiva, garantindo inclusive a participação dos/as usuários/as nos serviços.

Com relação a oferta de serviços especializados no âmbito da Assistência Social, quando a nova gestão assumiu em 2005, não existia nenhum serviço de

especial vinculado a esta política. Iniciou-se a implantação, em setembro de 2007, com o Centro de Atendimento à População de Rua (CAPR), logo em seguida foi lançado o Programa Municipal de Prevenção, Atendimento e Acompanhamento à Pessoa Idosa Vitimizada, sendo implantado, em dezembro de 2007, o Núcleo de Atendimento à Pessoa Idosa Vitimizada (NAPIV), funcionando até dezembro de 2008, quando é criado o primeiro CREAS que incorpora as ações do NAPIV e amplia o atendimento para outros segmentos em situação de violação de direitos, como mulheres, pessoas com deficiência, LGBT, dentre outros.

Os serviços de alta complexidade, Espaço de Acolhimento Noturno para a População de Rua e Casa de Passagem são implantados em novembro de 2009 e julho de 2010, respectivamente. Vale ressaltar que os serviços da PSE, desenvolvidos no município de Fortaleza, sobrevivem apenas com recursos federais e municipais, inexistindo qualquer co-financiamento estadual.

Como já foi informado, existiam outros comandos na execução dos serviços especializados no município de Fortaleza, quando os serviços vinculados à assistência começaram a ser implantados. Foi logo percebida a sobreposição de ações, muitos dos públicos atendidos pela FUNCI, depois SDH e Coordenadoria da Mulher, eram definidos, conforme PNAS/2004, como público do CREAS. Existia ainda o CIAPREV, coordenado pelo Governo do Estado, que atendia situações de violência envolvendo pessoas idosas.

Um aspecto que deve ser destacado, durante o processo de implementação do SUAS em Fortaleza, foi o compromisso dos profissionais e gestores, na construção de uma outra perspectiva para a Política de Assistência Social, pautada no direito, na direção teórico-metodológica e operativa atravessada de conteúdo ético-valorativo, de pautas sociais mais democráticas, que compunham a SEMAS como um todo. Aqui o protagonismo das/os Assistentes Sociais foi algo que precisa ser exaltado na construção e luta pelo fortalecimento de Política Pública.

Somado a isso, a gestão administrativa simpática a ações populares e com maior responsabilidade administrativa com o público em situação de pobreza, comparado as gestões anteriores, também favoreceu esse processo.

Portanto, a criação da SEMAS ampliou a estrutura física, pertencente a política e expandiu os serviços, além disso houve um aumento significativo de profissionais. Em 2005, a assistência social contava com 260 trabalhadores, passando para 402 em 2008, um ano após a criação da Secretaria e saltando para 1.396 trabalhadores em 2012. Dentre estes trabalhadores, podemos encontrar um perfil técnico muito qualificado, com habilidades para planejar, acompanhar e monitorar os serviços prestados pelos equipamentos, conforme descreve um sujeito pesquisado:

O processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social surgiu do compromisso e desejo de um grupo de profissionais que assumiram a política de Assistência Social em Fortaleza, além do compromisso, eram muito bons tecnicamente. Antes era uma coordenadoria ligada a Secretaria de Educação e por entendermos que para se materializar uma política da dimensão da Assistência Social em Fortaleza, era preciso criar sua própria pasta e foi assim que foi construído a Secretaria de Assistência Social em Fortaleza. Frente a esse processo de construção da Semas, fomos estruturando o Sistema Único de Assistência Social- SUAS em Fortaleza. Construir esta política sob a égide do direito, era também uma tentativa de romper com a antiga forma da ação social e das praticas assistencialista, clientelista que acontecia na nossa cidade (GG-3).

Em concordância a essa acepção, citamos que “A criação da SEMAS foi, porém para nós profissionais, militantes, estudiosos e usuários da Assistência Social, uma perspectiva concreta de redefinição e valorização dessa política em Fortaleza” (ALBUQUERQUE e ALVES, 2012, p.17).

Portanto, configuramos que uma administração municipal que se propunha a ser participativa, popular e atuar em defesa das políticas públicas; a criação da SEMAS; implantação de novos equipamentos e serviços de PSB e PSE; aumento do quadro de profissionais; melhoria no cofinanciamento do governo federal, foram marcos determinantes para o processo de implementação do SUAS no município de Fortaleza.

Como já foi dito, o município de Fortaleza era a única capital brasileira onde não existia um órgão gestor específico. As falas revelam que a criação da SEMAS, além de garantir uma arquitetura institucional que contribuiu para a implementação do SUAS, apontou para a possibilidade de se contrapor as práticas assistencialistas e clientelistas que predominavam na Assistência Social.

4.2 Limites e Possibilidades nos Primeiros Anos de Implementação do SUAS no Município de Fortaleza

Como toda história, a história dos primeiros anos do SUAS em Fortaleza, contou com aspectos facilitadores e dificultadores durante seu processo de implementação.

Um primeiro aspecto considerado facilitador, pelas interlocutoras da pesquisa, foi o fortalecimento da Política de Assistência Social, como política pública de direito, a partir de 2005, com a nova Gestão Municipal, culminando na criação da SEMAS, em 2007.

A partir daí se cria as condições, institucionais e políticas, para o desenvolvimento e estruturação do SUAS, conforme preconiza a PNAS/2004. Este cenário possibilitou que começasse a ser desenhada uma rede de serviços da Assistência Social no município de Fortaleza, organizados por níveis de proteção, básica e especial. Como resultado dessa organização, temos um dos aspectos mais destacado pelas interlocutoras, como facilitador na implementação do SUAS, trata-se da ampliação dos serviços da Política de Assistência Social, no âmbito da Proteção Social Básica-PSB e da Proteção Social Especial- PSE. Contaremos, a seguir, um pouco dessa história.

Na PSB, em janeiro de 2005, existiam dez CRAS vinculados à Política de Assistência Social, passando para vinte e quatro CRAS em 2012¹⁹, sendo um modelo Itinerante²⁰. Estes equipamentos foram inseridos em territórios de maior

¹⁹ Em 2012, a distribuição dos CRAS possuía a seguinte divisão, por Secretaria Executiva Regional: SER I: CRAS Pirambu e CRAS Barra do Ceará; SER II: CRAS Lagamar, CRAS Praia do Futuro, CRAS Mucuripe e CRAS Serviluz; SER III: CRAS Bela Vista e CRAS Quintino Cunha; SER IV: CRAS Serrinha, CRAS Vila União e CRAS Couto Fernandes; SER V: CRAS Bom Jardim, CRAS Canindezinho, CRAS Conjunto Esperança, CRAS Genibaú, CRAS Granja Portugal, CRAS Mondubim e CRAS Aracapé; SER VI: CRAS Castelão, CRAS Conjunto Palmeiras, CRAS João Paulo II, CRAS Dendê, CRAS Jardim das Oliveiras e CRAS Itinerante.

²⁰ A perspectiva do CRAS itinerante justifica-se quando se observa áreas com grande extensão territorial e com populações de extrema pobreza e vulnerabilidade social com difícil acesso aos serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas. Esta modalidade de serviço ocorre através de uma organização diferenciada das ações a serem ofertadas à comunidade, na perspectiva de adequar-se à realidade específica dos territórios. A ideia do movimento se materializa na busca por uma maior aproximação dos territórios e dos usuários, no deslocamento dos serviços/equipe para os diferentes territórios da comunidade. O CRAS Itinerante desenvolve suas atividades em 05 (cinco)

pobreza e vulnerabilidade do município, tendo como principal estratégia de atuação o acompanhamento familiar, com o objetivo de prevenir situações de risco, desenvolver suas potencialidades e garantir o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo uma experiência interessante para garantir a cobertura de atendimentos.

As principais ações desenvolvidas nos CRAS de Fortaleza são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), sob o qual estão vinculadas todas as outras ações, quais sejam: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes de 15 a 17 anos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos; Concessão de Benefícios Eventuais; Ações de Inclusão Produtiva para as Mulheres do Bolsa Família; Núcleos de Participação Popular; Ações de Segurança Alimentar e Nutricional; Gestão do Programa Bolsa Família e Gerenciamento do Cadastro Único.

Houve todo um esforço da Gestão da SEMAS em construir de forma unificada, as diretrizes teórico-metodológicas e operacionais dos CRAS, que, durante o processo de construção, foi mostrando a necessidade do reconhecimento das especificidades de cada território, conforme é destacado por uma das interlocutoras da pesquisa:

Existia uma preocupação em dar uma direção aqui em Fortaleza na questão da política de Assistência. Isso de um lado. Ai eu achei que quando começasse a padronizar, perdia muito a especificidade do território porque de repente, lá no Castelão, tem uma especificidade e é onde com a questão das mulheres era muito mais forte. Em outro, 'era' os idosos. Mas mesmo assim, em outro território, as mulheres não são bem organizadas, e existia o desafio pra gente que era mais forte que o território, despertar as potencialidades existentes. Então com a padronização, houve essa dificuldade no inicio, né? Foi muito complicado. Eu acho que a grande questão da política de Assistência, é o governo federal dizer o que os municípios têm que fazer.

[...] Cada CRAS fazia sua política e havia vários entendimentos sobre a política. Uns tinham grupos a mais, uns a menos. E ai havia diferenças de concepções mesmo. Com a criação da Secretaria, isso foi se estruturando, se modelando e ganhando um rumo mais definido e bem organizado (GE-5).

territórios: Pedras, José de Alencar/Curió, São Bento/Coaçu, Ancuri e Santa Maria. Tem como base física de apoio o Distrito de Assistência Social da Secretaria Regional VI. Nos territórios, os espaços para o desenvolvimento das atividades são unidades de assistência social ou de outras políticas governamentais, unidades parceiras da rede conveniada ou outras unidades da sociedade civil.

O fortalecimento do PAIF²¹, como serviço estruturante do CRAS, devendo, através de uma escuta qualificada das demandas e potencialidades da família, inseri-la no acompanhamento familiar, foi um longo caminho percorrido, com avanços e recuos. Pois a grande referência dos serviços do CRAS se consolidou nos grupos socioeducativos e de convivência, que foram regulamentados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos -SCFV para Crianças e Adolescentes, Adolescentes e Idosos. Um dos saltos nesse processo foi a construção dos Planos de Acompanhamento Familiar-PAF, que a partir da demanda apresentada pela família, passava a ter um acompanhamento sistemático no CRAS e inserida nos programas, projetos e serviços existentes.

No âmbito dos SCFV para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos, para Idosos e Adolescentes de 15 a 17 anos, as principais ações desenvolvidas eram: oficinas socioeducativas e de arte-educação, encontros temáticos, passeios culturais e de lazer, estímulo à participação popular, intervenções no território. Destacamos aqui, como um grande salto na PSB em Fortaleza, no campo da organização e direcionamento teórico-metodológico, o SCFV para Idosos, conhecido como Programa Municipal de Atendimento Básico à Pessoa Idosa-PABI.

O PABI foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS e tem como objetivo proporcionar atendimento à pessoa idosa, criando condições para sua autonomia e participação, enquanto sujeito de direitos, e fortalecer seus vínculos familiares, sociais e comunitários, por intermédio da arte, cultura e lazer.

Entre os principais resultados²², destacamos: melhoria na qualidade de vida dos idosos, decorrente da convivência nos grupos, das temáticas discutidas e do maior grau de participação política; Superação de alguns preconceitos e tabus

²¹ Aqui cabe uma reflexão feita pela Articulação de Mulheres Brasileiras-AMB,2011,sobre um aspecto que a retomada da Assistência Social como política pública não conseguiu reverter, o caráter familista de suas ações, “O trabalho das mulheres na reprodução social continua a ser o braço forte de sustentação dessas políticas públicas”(AMB, 2011, p. 57).

²² Os resultados dos programas, projetos e ações, apresentados neste trabalho, foram pesquisados nos Relatórios de Gestão da SEMAS de 2007 a 2012.

existentes a partir das discussões em grupo e maior participação dos idosos nos espaços políticos, como encontros de Construção do Plano Municipal de Assistência Social e Construção do Plano de Convivência Familiar e Comunitária, bem como nas assembleias do Orçamento Participativo.

Como já informamos, eram também desenvolvidas no âmbito do CRAS até final de 2012: Concessão de Auxílio Natalidade e Funeral; Ações de Inclusão Produtiva para as Mulheres do Bolsa Família; Gestão do Programa Bolsa Família e Gerenciamento do Cadastro Único; Ações de Segurança Alimentar e Nutricional e os Núcleos de Participação Popular, com a participação dos usuários.

Detalharemos aqui, três destas ações consideradas como ações estratégicas e de grande relevância neste período: o Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres de Bolsa Família; a expansão do atendimento do Cadastro Único/Bolsa Família e os Núcleos de Participação Popular, com a participação dos usuários.

O Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres do Programa Bolsa Família²³, destacado como uma importante ação complementar desse Programa. Tinha como objetivo promover ações que proporcionem o aumento de renda e oportunidades de ocupação das mulheres em situação de pobreza no município, contribuindo com o processo de emancipação a partir da construção de relações de gênero equitativas, solidárias e democráticas, objetivando autonomia financeira e social.

Este projeto destinou-se a atender 1.500 mulheres inseridas no Cadastro Único e beneficiárias do Programa Bolsa Família, que residem nos territórios de atuação dos CRAS.

Dentre os principais resultados obtidos com o referido projeto, tivemos: Comercialização e divulgação dos produtos confeccionados pelas mulheres na área de confecção e alimentação, através de feiras solidárias e eventos comunitários; Organização de 39 grupos, com a participação de 200 mulheres em atividades de

²³ Foi reconhecido e premiado em 2008 pelo Ministério de Desenvolvimento Econômico e Combate à Fome, como experiência exitosa, dentro das ações complementares do Programa Bolsa Família.

produção e serviços dos ramos de alimentação e confecção; Maior autonomia e mudança de vida das mulheres, com aumento da participação em atividades comunitárias e do acesso às informações cotidianas relativas a sua condição de cidadã; Maior conhecimento, por parte das mulheres, sobre o Programa Bolsa Família e seu papel enquanto beneficiárias; Maior qualificação das mulheres dos ramos Serviços, Alimentação e Confecção; Articulação e engajamento de usuárias do projeto no mercado formal de trabalho.

Destacamos agora a descentralização do atendimento do Cadastro Único/Bolsa Família, iniciativa de grande reconhecimento por parte da gestão, profissionais e usuários da política. A partir de 2006, iniciou-se um grande processo de descentralização do atendimento à população no Cadastro Único/Bolsa Família que passou, de seis unidades de atendimento, no início da gestão, o município passou a 32 locais descentralizados em 2012, funcionando inclusive nos CRAS²⁴, CREAS, Centro Pop, Centros de Cidadania, Terminais de Ônibus e nos Núcleos Regionais do CADÚNICO (NUCADS).

O número de famílias inseridas na base de dados do Cadastro Único, saltou de 117.808 famílias em 2005, para 339.302 famílias, em dezembro de 2012, conforme dados do sítio eletrônico do gestor federal, no MDS. Quanto às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, em dezembro de 2005, existiam 76.963 famílias beneficiadas, expandindo-se para 201.763 famílias beneficiadas, em dezembro de 2012.

Percebe-se, a cada ano, o papel estratégico que o Cadastro Único foi assumindo no acesso e inclusão das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social aos programas sociais existentes.

Uma das coisas que facilitou muito o atendimento das famílias, foi a questão do Cadastro Único, melhorou muito. Antes o Cadastro Único era uma coisa isolada da gente. Foi um processo o Cadastro Único ir para dentro dos CRAS...A visibilidade do CRAS veio do Cadastro, porque a população ia para o Cadastro e conhecia os serviços socioassistenciais (GE-3).

²⁴ Dos 24 CRAS existentes, apenas 4 não possuíam, por questões estruturais, o atendimento do Cadastro Único.

Por fim, no âmbito da PSB, destacamos a experiência dos Núcleos de Participação Popular (NUPPs), aprovado por quase unanimidade na VIII Conferência Municipal de Assistência Social, em 2009.

Seu objetivo era o fortalecimento da Política de Assistência Social como política pública, por meio da participação dos usuários como sujeitos de direitos sociais, contribuindo com sua identidade coletiva e potencialidades e para o desenvolvimento local dos territórios²⁵.

Apresentamos também alguns resultados obtidos através da implantação dos NUPPs: Divulgação/visibilidade dos serviços, programas e projetos da Política Municipal de Assistência Social; Discussão sobre as Políticas Públicas e Assistência Social; Reconhecimento e discussão das comunidades sobre as potencialidades e problemáticas dos territórios e a possibilidade de intervenções comunitárias; Participação dos usuários em outros espaços políticos, dentro e fora do território (como conferências, orçamento participativo, conselhos); Revitalização da participação comunitária, com usuários e lideranças comunitárias reivindicando melhorias na assistência social e demais políticas públicas e maior aproximação dos usuários junto aos CRAS;

A experiência dos NUPPs, no âmbito da Política de Assistência Social, somados aos mecanismos existentes na gestão de incentivo à participação popular, como o Orçamento Participativo e o fortalecimento dos Conselhos, foi destacada também, pelas interlocutoras da pesquisa, como aspectos facilitadores no processo de implementação do SUAS em Fortaleza.

Os espaços de participação popular da gestão, ajudaram muito, a população começou a entender mais... Lá no CRAS, com os NUPPs, os usuários começaram a se reconhecer como sujeito de direito. A gente não tinha isso, refletir sobre as questões do território, pensar sobre isso, entender o espaço que você está... Ter esse espaço para discutir (GE-6).

²⁵ A implantação dos NUPPs iniciou-se nos CRAS, primeiro como projeto piloto em nove CRAS: Pirambu, Lagamar, Praia do Futuro, Quintino Cunha, Couto Fernandes, Bom Jardim, Conjunto Esperança, João Paulo II e Castelão. Em 2012 expandiu-se para os demais CRAS, sendo também planejada sua implantação na PSE.

Quanto a PSE²⁶, seu desenho no município de Fortaleza possui características bem peculiares, a partir de decisão política e de gestão, que vinculou as ações especializadas de responsabilidade da Política de Assistência Social a outras instâncias da Gestão.

Quando a nova administração assumiu em 2005, não existia nenhum serviço especializado no âmbito da CASSI, os serviços existentes no município, eram executados pela Fundação da Criança e Família Cidadã-FUNCI. Embora se estructure uma rede da PSE, vinculada à Assistência Social, conforme apresentaremos a seguir, este direcionamento político continuou sendo reforçado pela nova Gestão.

Ainda em 2005, criou-se a Coordenadoria da Mulher que passa a executar as ações especializadas de combate à violência contra a mulher, através do Centro de Referência e Atendimento da mulher em situação de violência doméstica e sexual e a Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência.

Diante desse contexto, tendo como pano de fundo toda uma organização nacional dos serviços socioassistenciais²⁷, a SEMAS começa, em dezembro de 2007, através da implantação do Núcleo de atendimento à Pessoa Idosa-NAPIV, a estruturar a rede de serviços da PSE, vinculados a Política de Assistência Social. Em agosto de 2008, o NAPIV foi extinto, sendo implantado o primeiro CREAS, que incorporou suas ações e ampliou o atendimento aos demais segmentos.

A PSE responsabilizou-se pela oferta de programas, projetos e serviços que através de um atendimento especializado, pudessem fortalecer os vínculos

²⁶ Como já foi informado a FUNCI coordenava e executava a política municipal de atenção a criança e ao adolescente. Em 2009 é criada a Secretaria de Direitos Humanos. Os programas e serviços executados por estes órgãos eram nacionalmente vinculados a Política de Assistência Social. Neste sentido, os recursos vinham do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS, o repasse era feito para a FUNCI por meio de um convênio estabelecido entre a FUNCI e a CASSI. Quanto a coordenadoria da mulher, para implantação dos equipamentos foi necessário um convênio da CASSI, com uma outra entidade, que recebeu os recursos federais da Secretaria Especial de Mulheres do Governo Federal, necessários implantação dos equipamentos. A manutenção dos equipamentos e da Coordenadoria da Mulher é por conta do município, através do FMAS.

²⁷ Em novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

familiares, comunitários e sociais para o fortalecimento da função protetiva das famílias, diante as situações de risco pessoal e social. Para tanto, a SEMAS estruturou a rede de serviços em média e alta complexidade, organizados em dois programas: o Programa de Enfrentamento à Violação de Direitos, onde se insere o PETI²⁸, os CREAS e a Casa de Passagem e o Programa de Atenção Integral à População de Rua, onde foi implantado o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua-Centro Pop e o Espaço de Acolhimento Noturno-EAN.

O Programa de Enfrentamento à Violação de Direitos compreende ações de prevenção e proteção social de média e alta complexidade, a fim de garantir promoção da autonomia, melhoria da qualidade de vida e reconstrução dos vínculos familiares e comunitários da população em situação de risco pessoal e social. Detalharemos aqui, as ações dos CREAS e da Casa de Passagem.

Os CREAS ofertam orientação, apoio especializado e continuado aos indivíduos e famílias com seus direitos violados. As principais ações desenvolvidas nos CREAS são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado de Abordagem de Rua; Serviço Especializado de Atendimento à Pessoa Idosa e com Deficiência; e o referenciamento do Serviço de Proteção Especial para Adolescentes, em Cumprimento de Medidas Socioeducativas, em parceria com a SDH. A organização do PAEFI, como serviço estruturante do CREAS, na perspectiva de garantir acompanhamento continuado a famílias e seus membros em situação de ameaça e risco e prover os encaminhamentos necessários a rede socioassistencial e demais políticas públicas, foi um grande desafio na PSE, sendo também construído o Plano de Acompanhamento.

Em virtude da necessidade que existia no município de proteção integral a Pessoas e Famílias em situação de abandono ou violação de direitos, foi implantada, em julho de 2010, a Casa de Passagem²⁹. Este serviço se propôs a

²⁸ Em 2010 o PETI passou a ser coordenado e executado pela SEMAS, através das entidades conveniadas

²⁹ A manutenção e estruturação adequada dos equipamentos de alta complexidade, implantados a partir de 2005: Casa de Passagem e EAN, sempre foi um grande desafio. Os recursos existentes, a nível federal e municipal, não são suficientes e inexistente cofinanciamento estadual.

ofertar: Acolhida temporária 24 horas; Alimentação; Espaço adequado para higiene e guarda-pertence. Além destas ações, são ofertados serviços e ações, a fim de garantir a reinserção social e o fortalecimento de vínculos, bem como os encaminhamentos necessários. A porta de entrada para a Casa de Passagem são os CREAS.

Destacamos aqui o Programa de Atenção à População em Situação de Rua, por ter se constituído uma grande prioridade para a Gestão da SEMAS. Já em setembro de 2007, deu-se início à oferta de serviços de atenção a essa população, quase invisível aos olhos dos gestores anteriores. Cria-se, então, o Centro de Atendimento à População de Rua-CAPR que atendia as demandas trazidas por este segmento, de ordem jurídica e social, além de cuidados básicos, alimentação e encaminhamentos necessários a rede socioassistencial e demais órgãos. Em 2009, é implantado, como serviço complementar ao CAPR, o Serviço de Abordagem de Rua. No ano de 2011, a partir das orientações nacionais, contidas na Tipificação de Serviços Socioassistenciais, o CAPR tem sua proposta reformulada, passando a ser CentroPop.

O Espaço de Acolhimento Noturno-EAN, implantado em novembro de 2009, realiza acolhimento provisório e noturno a indivíduos adultos e famílias em situação de rua. Busca ressignificar as vivências de rua, contribuir para a construção da autonomia, como também possibilitar a reflexão e apoio à definição de estratégias para reorganização de suas vidas. O CentroPop é a porta de entrada para o EAN, sendo responsável pelo atendimento, acompanhamento e encaminhamentos.

Apresentamos a seguir alguns resultados alcançados com o atendimento à População em Situação de Rua: Resignificação das perspectivas e projetos de vida; Fortalecimento da autonomia e auto-estima; Superação da situação de rua e abandono; Redução das situações e agravos advindos das situações de violação; Maior acesso à rede socioassistencial e demais políticas públicas; Acesso a programações culturais, esportistas e de lazer; Retorno ao trabalho ou participação em atividades laborativas de forma individual ou coletiva, formal ou informal.

Em 2012, a rede de atendimento da PSE conta com três CREAS, sendo um na Regional II, outro localizado na Regional III, e, por último, foi implantado um na Regional V e um CentroPop, localizado no Centro de Fortaleza. Na alta complexidade conta com uma Casa de Passagem e o EAN³⁰.

Fazendo parte do contexto de ampliação dos programas, projetos, ações e serviços da SEMAS, não podemos deixar de destacar as ações desenvolvidas na Coordenação de Gestão do SUAS-GSUAS, ligada à Gestão da SEMAS, que coordena a implantação, implementação e estruturação do SUAS, bem como viabiliza a articulação das ações desenvolvidas pelas demais coordenações da SEMAS. Para tanto, possui em sua estrutura duas supervisões: Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação e Gestão do Trabalho.

Destacaremos a seguir alguns resultados obtidos por esta coordenação, fundamentais no processo de implementação do SUAS: Desenvolvimento do processo de territorialização dos CRAS da Secretaria Executiva Regional V; Consolidação do Diagnóstico Socioterritorial dos CRAS; Pactuação do fluxo entre PSB e PSE; Reordenamento das ações de PSB (Diagnóstico, nivelamento conceitual, competências e atividades profissionais, definição de metas, rotinas e fluxos) e PSE (Diagnóstico); Desenvolvimento do monitoramento e avaliação das entidades socioassistenciais e 1.701 profissionais, gestores e conselheiros capacitados, através de 774 horas de capacitação ofertadas pela Secretaria em 2012.

Além desses avanços, destacamos outras ações consideradas estratégicas no processo de organização da política e implementação do SUAS. Em 2008, foi criado o Observatório de Políticas Sociais que se constituía como um espaço de reflexão e discussão, com a participação de convidados(as) sobre a Política de Assistência Social e áreas afins. As duas outras ações ocorreram em 2010, trata-se da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o período 2010 a 2013 e da Pesquisa do Benefício de Prestação Continuada, que identificou às barreiras de acesso e permanência na escola de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC.

³⁰ Devido a questões estruturais foi temporariamente fechado em novembro de 2012.

Outra grande ação estratégica, vinculada a GSUAS, foi a estruturação da Equipe de Territorialização e Geoprocessamento da SEMAS, que elaborou estudos e mapeamentos da política, foi responsável pelo processo de territorialização dos CRAS da SER V e, em 2012, elaborou o Diagnóstico socioterritorial dos CRAS de Fortaleza, fundamental para a materialização da gestão territorial dos CRAS.

Contraopondo-se a todos os aspectos apresentados como facilitadores no processo de implementação do SUAS de Fortaleza, ao qual demos ênfase a ampliação dos serviços apresentaremos, agora, os aspectos considerados pelas interlocutoras da pesquisa como dificultadores no processo de implementação.

A primeira questão levantada, pelas informantes, quanto aos aspectos dificultadores refere-se à concepção assistencialista, ainda presente, dos profissionais, representantes comunitários, população e dos gestores, vinculados à Política de Assistência Social nas gestões anteriores.

A maior dificuldade foi de concepção dos gestores passados, que ainda tratavam a Política de Assistência como uma política do favor, da caridade. A partir da Gestão da prefeita Luizianne Lins, acho que o entendimento passou a ser uma Política de Direito e dever do Estado, onde o cidadão/ã pode ser tratado como sujeito de direito (GE-5).

A questão dos benefícios é muito forte ainda, a gente vem tentando romper, mas faz parte da história da assistência, melhorou, mais ainda tem muito (GG-1).

Outra questão considerada como grande dificultador no processo de implementação do SUAS refere-se às condições estruturais dos equipamentos onde os serviços da PSB e PSE passaram a funcionar. De fato, a ampliação dos serviços não foi acompanhada da garantia de condições básicas de trabalho, do ponto de vista estrutural e material, permeada de improvisos e adaptações.

Existiu uma ampliação, mas a gente ampliou, e não ampliou com qualidade física, existem locais que chegam até a ser insalubres. Porque a gente tinha que atender e a gente atende, mas a gente não atende com qualidade dentro dessa questão de estrutura física. [...] Tudo bem que tem dentro do território um CREAS, né, mas, ao mesmo tempo, tínhamos o desafio de oferecer um espaço de qualidade tanto pros técnicos, como pros profissionais, como pros usuários (GE-4).

Duas outras questões são bastante destacadas como aspectos dificultadores do SUAS: a ausência de comando único e sobreposição das ações

nos territórios. Como já informamos, existem serviços especializados, sendo executados em parceria com outras instâncias da Prefeitura de Fortaleza. Uma dessas instâncias, é a Secretaria de Direitos Humanos-SDH, através de Coordenadoria da Criança e Adolescente, que executa o Serviço de Enfrentamento à violência, ao abuso e a exploração sexual de Crianças e Adolescentes³¹, a outra é a Coordenadoria da Mulher, que executa as ações de enfrentamento à violência contra a mulher, através do Centro de Referência e da Casa Abrigo. Todos estes serviços são colocados nacionalmente como de responsabilidade dos CREAS. Ainda existe, sob coordenação da SDH, o projeto “Raízes da Cidadania”³² que presta atendimento às famílias nos territórios de abrangência dos CRAS.

Este cenário desencadeou uma série de questões que merecem destaque: conflitos internos de gestão, dificuldade de estabelecimento de fluxos e de definição dos territórios, indefinição do público do CREAS e, por fim, a mais enfatizada, pelas informantes, sobreposição de ações com o CRAS e CREAS.

Eu estou na Assistência Social desde 2007. Quando eu cheguei lá no CRAS, funcionava outro equipamento e o prédio era bem pequenininho, sem estrutura nenhuma e ainda funcionava outro projeto que era o projeto Raízes de Cidadania que fazia os trabalhos paralelos aos da Assistência. Parecia coisa de doido. Como é que é solicitado que a gente faça grupo de idosos, grupo de crianças, mas se eles [profissionais das Raízes] já fazem? Era sobreposição de ação e as mesmas atividades dentro do mesmo território! (GE-1)

O que dificultou mais foi a existência de políticas paralelas, a exemplo da criança, em outra secretaria e da mulher. Muitos serviços da política de assistência sendo executados por outras secretarias com clara sobreposição de ações, principalmente com a SDH e Coordenadoria da Mulher. (GG-2)

³¹ Como já foi informado o PETI passou a ser coordenado pela SEMAS em 2010, e a partir de 2012, devido a pressões do governo federal, responsável pelo repasse dos recursos para execução desses serviços, o Serviço de Proteção Social a Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade passou a ser coordenado e executado pela SEMAS, através dos CREAS. A fala do Governo Federal foi a seguinte, quem paga a conta é quem deve executar. Essa defesa, foi de encontro a concepção existente no Gabinete da Prefeita de que a Política de Criança e Adolescente deveria ser coordenada por outra instância. Para eles, o público principal da Assistência são os pobres.

³² Este projeto também é dividido por regional, possui uma equipe composta por Assistentes Sociais, Psicólogos e Advogados, e funciona em algumas estruturas dos CRAS.

Foi abordada também pelas interlocutoras, a existência dos Distritos de Assistência Social-DAS³³ nas Regionais, como um dificultador para o estabelecimento do Comando Único da SEMAS. A estrutura dos DAS conta com uma Chefia de Distrito, que coordena a Gestão local da política e uma equipe técnica, dividida entre a Coordenação da PSB e PSE. No âmbito da PSE, devido à ausência de cobertura dos equipamentos, a equipe dos DAS também executa ações de PSE. Quanto às ações de PSB, passaram todas a serem executadas pelos CRAS. Uma questão apontada com relação aos CRAS foi a presença dos Diretores Administrativos nos equipamentos da Assistência Social que passaram a ser CRAS, causando choque de comando entre o Coordenador do CRAS e o Diretor.

Além dessas questões, foram apontados também, como aspectos dificultadores na implementação do SUAS em Fortaleza, a insuficiência de financiamento para a política, com destaque para o cofinanciamento do Estado e a política de recursos humanos, devido à rotatividade dos profissionais, não estabelecendo vínculos com as famílias e o grande número de profissionais terceirizados na Assistência Social, questões que não serão aprofundados no presente estudo.

Os aspectos destacados como dificultadores para a organização do SUAS em Fortaleza nos remete a algumas reflexões. A primeira delas mostra-me que não basta a criação de um órgão gestor para a Política de Assistência Social para que responda às exigências legais como política pública, caso não seja acompanhado de um investimento que garanta um funcionamento adequado. A estruturação física dos serviços da política, com destaque para os CRAS e CREAS, contou com muitas adaptações. Consoante Couto, o processo de estruturação do SUAS nos municípios, “levou a improvisos e adaptações [...] denotando a dificuldade de superação de prevalência de uma política atrasada que historicamente tem associado a Assistência Social a uma prática não institucional” (COUTO, et al, 2010, p.90).

³³ Existia um projeto na Prefeitura de Fortaleza de Reforma Administrativa das Secretarias Executivas Regionais, que passariam a ter funções mais administrativas e de manutenção, até dezembro de 2012, não foi encaminhada.

A segunda refere-se à ausência de um direcionamento político e ideológico da Prefeitura de Fortaleza, no sentido de fortalecer o comando único da Assistência Social, previsto entre as diretrizes da política. A sobreposição das ações, além de dificultar no município, a organização e referência do atendimento à população, levou a um desperdício dos poucos recursos municipais existentes, sendo muitos anos divididos entre a SEMAS e a SDH, para contratação de profissionais, compra de lanches, pagamento de energia elétrica, aluguéis de casa, carro, dentre outros, com o objetivo de executarem projetos bem similares, atendendo ao mesmo público.

Por fim, embora haja um reconhecimento do esforço da Gestão da Prefeitura de Fortaleza em criar condições para a implementação do SUAS, somado aos esforços em nível federal, este movimento não foi traduzido em condições concretas, como um aporte maior de financiamento das três esferas de governo. Para Couto,[...] a trajetória de assistencialismo e filantropia ainda arraigadas nos municípios brasileiros tem-se constituído num entrave à capacidade de construção de uma estrutura condizente com a implementação do SUAS” (2010, p. 91).

A partir do exposto, podemos evidenciar que a implementação do SUAS em Fortaleza configura-se ainda como um processo em aberto, permeado por contradições, limites e possibilidades.

Apresentaremos a seguir alguns desafios, apontados pelas interlocutoras da pesquisa, como indispensáveis para a consolidação do SUAS, quais sejam: Garantia de condições concretas de trabalho, com estrutura física adequada, aquisição sistemática de materiais de consumo, expediente e permanente; Realização de concurso público; Implantação de uma política de capacitação continuada; Ampliação do cofinanciamento estadual e municipal; Fortalecimento das instâncias de controle social e participação popular; Entendimento e fortalecimento da Política de Assistência Social como direito, por parte dos usuários, profissionais e gestores; Ampliação da cobertura de CRAS e CREAS; Implantação da Vigilância Social e da política de monitoramento e avaliação; Divisão de responsabilidades entre os três níveis de governo.

Podemos observar que a maioria das questões postas como desafios para a consolidação do SUAS, dizem respeito aos eixos estruturantes do sistema, como a política de recursos humanos (através de concurso público e capacitação continuada); financiamento; controle social; participação popular e a informação, o monitoramento e avaliação. Entendemos que a superação desses desafios, depende, entre outras coisas, de um efetivo compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de Governo, União, Estado e Municípios.

Apontamos ainda, como indispensável para a consolidação do SUAS, a superação da lógica conservadora e fragmentada que continua rodeando o cotidiano da Política de Assistência Social, conforme assevera uma informante da pesquisa:

Os desafios vão desde o entendimento do que seja a Política de Assistência tanto pelos usuários, quanto pelos gestores e os profissionais, pois, embora, já tenhamos avançado bastante, ainda há ranços do velho assistencialismo no nosso cotidiano. Já superamos muito essa concepção em Fortaleza. Conseguimos dar um outro norte, mas na minha opinião as condições não são garantidas também por esse ranço (GG-2).

Concluimos esta análise, trazendo para a reflexão a contribuição de Couto, quando afirma que a consolidação do SUAS “[...] como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação” (2009, p. 209).

4.3 Avanços e Desafios para a Política de Assistência Social no Município de Fortaleza

Elencaremos agora, os avanços e desafios para a política de Assistência Social em Fortaleza, tendo como pano de fundo de análise a perspectiva da Assistência Social como política pública de direito. Trataremos inicialmente dos desafios para, em seguida, apresentarmos os avanços, quando destacaremos as questões mais presentes na pesquisa. Uma das questões percebidas durante a análise é a de que os aspectos destacados como facilitadores e dificultadores para

implementação do SUAS, apresentam-se também como avanços e desafios para a Política de Assistência Social.

Compreendemos que o fortalecimento da Assistência Social como política pública, está diretamente ligado a garantia das condições e das exigências legais para a institucionalidade do SUAS. Como afirma Couto, o SUAS indica “novos parâmetros e referências para a organização e distribuição dos serviços...” (2010, p. 131). Nesse sentido, mesmo reconhecendo que a criação do SUAS trouxe um avanço histórico para a Política de Assistência Social, ainda persistem muitos desafios, que serão relatados por gestores e profissionais, que lutam cotidianamente para afirmação dessa política, na ótica do direito.

Entre os desafios mais tocados pelas interlocutoras da pesquisa, temos: Garantia de condições adequadas para a implementação do SUAS, permitindo a melhoria das estruturas físicas dos CRAS e CREAS; Realização de concurso público, possibilitando uma maior estabilidade aos profissionais; Implantação de uma Política de Capacitação continuada, atendendo os diferentes conteúdos da política; Ampliação do cofinanciamento estadual e municipal; Garantia de Comando Único das ações, por meio da SEMAS; Fortalecimento da Participação Popular.

Quanto aos avanços apontados destacam-se: Criação da SEMAS, dando condições institucionais, organizacionais e políticas para o SUAS; Ampliação dos serviços, na PSB e PSE; Direcionamento metodológico dos serviços e acompanhamento técnico; Descentralização do atendimento do Cadastro Único/Bolsa Família, facilitando o acesso das famílias; Fortalecimento da Participação Popular; Fortalecimento, a partir de 2005, da Assistência como Política Pública de Direito pelos gestores e usuários da política.

Percebe-se a partir dos dados colhidos na pesquisa, que o grande marco para o fortalecimento da Assistência, como política pública no município de Fortaleza, deu-se com a criação da SEMAS, que já foi organizada em aderência com a PNAS, por níveis de proteção básica e especial. A partir daí estruturou-se toda uma rede de serviços para atendimento das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Resulta dessa iniciativa, uma das questões mais presentes

na pesquisa, como aspecto facilitador do SUAS e conseqüente avanço para a política da ampliação dos serviços.

O maior avanço para a política foi a criação de uma secretaria específica para a gestão e, a partir daí, a ampliação dos CRAS; estruturação da Rede de Proteção Social Especial (implantação de CREAS), atenção à população de rua (criação do Centro POP e Espaço de Acolhimento Noturno); ampliação e descentralização do atendimento do Cadastro Único e aumento da cobertura do Programa Bolsa Família (GG-6).

O avanço foi consideravelmente, a ampliação de vários recursos, a ampliação de CRAS, de CREAS, de CENTRO POP, ampliação de pessoal, esse processo de qualificação dos serviços que vai desde a história do nivelamento conceitual, a história dos instrumentais. A ampliação foi geral, mas acho que a estrutura, como foi a condição que estão hoje executando os serviços, oferecendo os serviços, é que tá ruim (GE-2).

Porém, como já foi bem abordado pela presente pesquisa, toda essa ampliação não foi acompanhada pela garantia das condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho, expressas nas estruturas físicas existentes e na ausência de materiais permanente, de consumo e de expediente em quantidades suficientes³⁴. Avançou-se na concepção, mas não foram criadas as condições concretas para afirmação e visibilidade da Assistência Social como Política Pública, que permitisse um atendimento digno às famílias.

Houve dentro do território um investimento na política de assistência, mas ao mesmo tempo eu tenho um desafio de oferecer um espaço tanto pros técnicos, como pros profissionais, como pros usuários de qualidade. Tem CRAS que não tem nem sala de atendimento que garanta sigilo (GE-3).

A criação da SEMAS e a conseqüente ampliação dos serviços, como já informamos, resultaram também em um aumento significativo do número de trabalhadores do SUAS em Fortaleza, saltando, como já informamos, de 260 em 2005, para 1.396 em 2012. Porém, coloca-se, como importante desafio, a realização de concurso público, para a garantia de um quadro efetivo de profissionais vinculados à Política de Assistência Social. A maior parte dos trabalhadores do

³⁴ A Gestão da SEMAS, através da Coordenadoria Administrativa, apresenta algumas dificuldades na viabilização dos processos licitatórios, a fim de garantir a manutenção sistemática desses materiais nos serviços da PSB e PSE, além dos benefícios eventuais. Essa dificuldade está ligada, entre outras questões, a um acúmulo maior no encaminhamento desses processos e insuficiência de recursos, especialmente para reforma e construção dos equipamentos respondendo as exigências de adequabilidade.

SUAS em Fortaleza são terceirizados³⁵, configurando-se como uma forma precarizada de contratação e repercutindo na rotatividade das equipes.

Outro destaque que queremos fazer refere-se ao fortalecimento da participação popular, sendo reconhecida como um dos avanços da política, com destaque para os Núcleos de Participação Popular-NUPPs, desenvolvidos nos CRAS, permitindo que os/as usuários/as participem das discussões e planejamento da política, contribuindo no reconhecimento da Assistência Social como direito.

Eu acho que isso é uma questão de mudança da política de Assistência. Houve um bom amadurecimento da política. Mas lógico que pra população, é de uma outra questão, é de outro entendimento sobre a política de assistência... eu acredito que hoje, pelo menos falando na minha área, o usuário já sabe que a assistência é um direito dele. Ele não vê mais a assistência como caridade, como benesse, não vê. Né? Então assim, tanto que hoje ele nem procuram mais só por cesta... (GE).

Por fim, mesmo considerando a participação popular como um importante avanço, especialmente quando comparado às gestões anteriores, seu fortalecimento ainda é apontado, pelas informantes, como um grande desafio.

Na participação popular, um dos desafios... é a compreensão de uma política de assistência. Que se sabe que a gente avançou muito, a população avançou muito na questão da compreensão da política. Mas será que avançou no sentido de ir para um orçamento participativo da cidade? Ou nas conferências saber diferenciar o que é a política de assistência? O que é a política de saúde? O que é uma política de habitação? Nós ainda temos essa dificuldade (GE-5).

Ademais, foi constatado pela pesquisa que o cofinanciamento para a Política de Assistência Social não corresponde às necessidades exigidas para sua estruturação e organização, em consonância com o SUAS.

Como já relatamos, a Política de Assistência Social no Brasil carrega uma história de ações de cunho conservador, de apadrinhamento e da política do favor, resultando em práticas assistencialistas e clientelistas. Este cenário é fruto da formação social e política brasileira de cunho conservador e patrimonialista. “A história brasileira tem apontado a tentativa de desvincular o campo da Assistência

³⁵ A forma de contratação se dá por meio de convênio, estabelecido entre a SEMAS e duas entidades conveniadas, Associação Beneficente Missionária-ABBEM e o Instituto Prisma. O convênio da ABBEM foi com a PSB e o da Prisma com o Cadastro Único/Bolsa Família e PSE.

Social tanto da órbita do Estado, como da compreensão da sua inserção na área de reprodução social” (COUTO, 2008, p. 163)

O tratamento que foi dado à política de Assistência Social no município de Fortaleza não se diferencia do contexto brasileiro, carregando uma trajetória que não a identificava como política de direito. A partir de 2005, temos um cenário favorável, em nível nacional e municipal, que vão desde as normativas legais até a adoção de um novo modelo de gestão que direciona a gestão e execução da política para seu reconhecimento como política pública, sendo um marco a criação da SEMAS. Porém, conforme dados da pesquisa, a efetivação da Assistência Social como política pública, apresenta-se, ainda, como um processo em construção, cercado de grandes desafios.

Concluimos, afirmando:

que a consolidação da Assistência Social enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os parâmetros afirmados pela nova institucionalidade da Assistência Social na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referências da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Essa convivência entre culturas com perspectivas divergentes e contrárias, apontam para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente considerando-se as influências de determinação que se situam para além da política de Assistência Social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (COUTO *et aliae*, 2010, p. 254).

Portanto, a consolidação da Política de Assistência Social e do SUAS, dependem, além da afirmação de uma outra perspectiva, pautada no direito, do compromisso e maior investimento, por parte dos três entes federados, permitindo sua estruturação, conforme as normativas legais. Para que essa história possa ser escrita, o capítulo da participação popular é indispensável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pontuarmos alguns resultados de caráter conclusivo, alcançados com a pesquisa, compreende-se que a implementação do SUAS configura-se por um intenso processo permeado de determinantes histórico-culturais, socioeconômicos e políticos. Portanto, as mudanças necessárias à organização e estruturação da Política de Assistência Social, a partir da Política Nacional de Assistência Social/PNAS em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS em 2005, estão inseridas em um contexto maior de organização e gestão das políticas públicas, fruto da relação contraditória entre Estado e sociedade civil.

A implementação do SUAS exige novos parâmetros de organização dos serviços da política em alusão, de modo a superar o caráter não institucional em que esta sempre foi operacionalizada. Ainda reafirma a perspectiva do direito, buscando romper com a descontinuidade das ações; seu caráter fragmentado e pontual, na tentativa de garantir qualidade e sistematicidade do acesso às famílias e indivíduos aos serviços prestados, compreendendo-os como sujeitos de direitos.

Mesmo reconhecendo os avanços da Assistência Social como política pública a partir do SUAS, não podemos deixar de pontuar que esse movimento também é permeado por diversas contradições.

Atrelado ao direcionamento nacional para adequação dessa política de acordo com os novos parâmetros e referências, o que ocorre, na realidade, é a dificuldade de execução do que é planejado e normatizado, havendo carência estrutural e financeira para que sejam viabilizadas as condições necessárias de sua operacionalização, o que repercute em todos os eixos estruturantes preconizados pela PNAS/2004.

Relevamos a estruturação física dos equipamentos da Proteção Social Básica e Especial; política de recursos humanos; legitimidade de ações de controle social, associadas ao financiamento diminuto dessa política, principalmente em nível municipal, aspectos que se acentuam na presente pesquisa.

Do ponto de vista do financiamento, percebemos que o maior investimento do Governo Federal hoje se refere aos programas de transferência de renda, tendo como um dos riscos, o fato de atribuir a política de Assistência Social, um papel que não é exclusivamente seu, o de garantir acesso aos bens de consumo à população desempregada, que não consegue emprego em virtude de sua inexistência, face ao desemprego estrutural vivenciado na sociedade atual.

No âmbito dos municípios, ainda persiste uma concepção conservadora e secundarizada da Política de Assistência Social, refletindo na falta de priorização financeira para estruturação dessa política e de compreensão da Assistência Social como Política Pública, rompendo com a política de favor e as práticas assistencialistas.

Em se tratando da implementação do Sistema Único da Assistência Social-SUAS no município de Fortaleza-CE e do conseqüente fortalecimento da Assistência Social como política pública de direito, sinalizamos que, apesar dos avanços alcançados na trajetória histórica dessa política, que foi sempre concebida e operacionalizada como política clientelista e assistencialista, ainda persistem históricos desafios de cunho político-cultural e conjuntural aliados a uma estrutura formadora de contradições e desigualdades sociais, própria do modo de produção capitalista contemporâneo.

A necessidade de implementação do referido Sistema neste município depara-se, cotidianamente, com dificuldades de gestão e execução relacionadas - desde concepção, organização e estruturação das condições adequadas para desenvolvimento dos serviços - a fortes obstáculos políticos de prioridade e legitimidade para sua operacionalização.

Todavia, ao analisarmos os últimos anos, entre 2007 e 2012, destacamos o protagonismo e compromisso dos profissionais e gestores na construção de um outro direcionamento ético-político, refletindo no conteúdo metodológico executado junto aos usuários e formando uma nova história para essa política em Fortaleza, compreendendo-a como um direito social para aqueles que necessitam, mediadora de outros direitos sociais e, principalmente, instrumento de possibilidades para o fortalecimento familiar e comunitário.

Concluimos que a consolidação da Assistência Social como Política Pública de direito e seu redesenho a partir do SUAS apresentam-se em aberto, permeados de tensões, limites, possibilidades, conquistas e contradições.

Os resultados alcançados em nosso estudo revelam parte da trajetória histórica da Política de Assistência Social no município de Fortaleza, que por muitos anos não possuía nem um órgão gestor específico que viabilizasse a operacionalização dessa política. Mesmo reconhecendo que o produto final de uma pesquisa é apenas uma tentativa de aproximação do real, apresentaremos a seguir algumas conclusões:

I. A criação da SEMAS configura-se como um marco para a Política de Assistência Social em Fortaleza, dando uma maior visibilidade à essa política e criando as condições institucionais, organizacionais e políticas para a implementação do SUAS.

II. A pesquisa mostrou também que a SEMAS e o processo de implantação do SUAS, viabilizaram a ampliação dos serviços no âmbito da PSB e a estruturação de toda uma rede de PSE, que antes inexistia no município. Um grande destaque foi dado também à descentralização do atendimento do Cadastro Único/Bolsa Família.

III. Constatou-se um grande reconhecimento do esforço da Gestão Municipal no direcionamento da política de Assistência Social, como política pública de direito.

IV. Embora se reconheçam avanços importantes do ponto de vista legal e de defesa da política de Assistência Social na ótica do direito, sua estruturação, a partir do SUAS, contou com muitas adaptações e improvisos. Avançou-se na concepção, mas não foram dadas as condições concretas para a organização dos serviços da política.

V. Ampliou-se significativamente o quantitativo de contratações de trabalhadores vinculados ao SUAS, contudo sem garantia de concurso público, favorecendo a ampliação do quadro efetivo, o que gerou outras relações de âmbito trabalhistas e de interferência política para os profissionais terceirizados, aspectos importantes para serem pesquisadas com mais cuidado, já que este achado não era objetivo central deste trabalho.

VI. A prevalência da concepção conservadora da política, perpassada em diferentes gestões municipais, ainda se constitui como um obstáculo histórico para a estruturação da Política de Assistência Social condizente com a implementação do SUAS.

VII. Constatou-se que o papel do Estado, na administração municipal de 2005 a 2012, foi alvo de muitas críticas na implementação do SUAS em Fortaleza, com destaque para a quase inexistência de cofinanciamento e de uma política de capacitação continuada.

VIII. As dificuldades de estruturas adequadas rebatem diretamente na qualidade dos serviços ofertados, dificultando o desenvolvimento das ações, conforme as orientações normativas.

IX. Percebeu-se, também, como grande dificuldade com reflexos na qualidade dos serviços, a manutenção continuada destes, através de material permanente, consumo e expediente.

X. Em relação a benefícios eventuais como cesta básica, auxílio-funeral e kit enxoval, que são responsabilidade orçamentária do município, apresentaram algumas dificuldades de implementação, com exceção do auxílio funeral. Isso se deve, principalmente, à morosidade nos processos burocráticos e licitatórios. Destaca-se como ponto favorável à organização dos benefícios de responsabilidade da política de saúde, que passaram a ser adquiridos e concedidos por esta política.

XI. Constatou-se um grande investimento técnico-operacional e estruturação teórico-metodológico dos serviços da Política de Assistência, principalmente em relação às ações de Proteção Social Básica e Cadastro Único/Bolsa Família, a partir da SEMAS.

XII. Destacou-se como ação estratégica e de grande visibilidade para a Assistência Social, sendo uma ação complementar do Programa Bolsa Família, o Projeto de Inclusão para Mulheres do Bolsa Família, na perspectiva de autonomia financeira e qualificação profissional para o público prioritário desse Programa.

XIII. Outra ação estratégica foi a implantação do Processo de Territorialização e Geoprocessamento dos CRAS, o qual delineou os bairros de referência para estes

equipamentos; quantitativo de famílias a serem atendidas; realizou mapeamento estudos e mapeamentos da rede socioassistencial; identificou os principais indicadores sociais por equipamento e elaborou o Diagnóstico Socioterritorial dos CRAS de Fortaleza, fundamental para a materialização da gestão territorial dos CRAS.

XIV. Considerou-se como um grande salto na gestão e execução dessa política a Participação Popular, destacando-se os Núcleos de Participação Popular implantados nos CRAS e o Orçamento Participativo direcionado pela administração municipal.

XV. Constatou-se a priorização de serviços, programas e projetos para públicos invisíveis nas gestões anteriores, como a população GLBTT, População em Situação de Rua e Pessoas com Deficiência.

XVI. Percebeu-se que a Gestão, embora tenha investido na organização dos serviços da Assistência Social, não rompeu com um modelo organizacional existente, de políticas paralelas, desperdício de recursos e sobreposição de ações, através da Secretaria de Direitos Humanos e Coordenadoria da Mulher.

XVII. A implantação de uma Política de Capacitação continuada também foi apontada como necessidade, como forma de qualificar o atendimento.

Podemos constatar, através dos resultados obtidos, que as hipóteses levantadas no percurso metodológico da pesquisa foram comprovadas. Os resultados apresentados evidenciam que o SUAS está sendo implementado a partir de diferentes ritmos e estratégias, e sua consolidação ainda depende de vários determinantes. Portanto, a consolidação da Assistência Social como política pública se configura como um processo em transição.

No caso de Fortaleza, essa história já conta com outra página. Este ano assumiu uma nova Gestão na Prefeitura de Fortaleza, que apesar da resistência de profissionais, políticos e militantes da assistência social, para que a SEMAS não fosse extinta, já trouxe um novo desenho para a Política de Assistência Social de

Fortaleza, sendo criada a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome-SETRA, a qual poderá trazer outros rumos para esta política.

Aponta-se então um novo cenário. Nossa expectativa é a de que os avanços alcançados e registrados para a Política Municipal de Assistência Social em Fortaleza-CE, através desse estudo, sejam fortalecidos e ampliados.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Ed Cortez Editora, 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, Atilio e SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AMB, Articulações de Mulheres Brasileiras. **Políticas Públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente**, Secretaria Executiva da AMB – Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. Brasília: CFEMEA, 2011, 76 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado, 1988.

_____. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS e Norma Operacional Básica - NOB/SUAS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social: Resolução nº 145, de 15.10.2004. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Balanço dos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: MDS, 2006.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB/SUAS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional da Assistência Social: Portaria 269-2006. Brasília: MDS/CNAS, 2006.

_____. **Capacita SUAS - SUAS**: configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. vol. 1. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Capacita SUAS** - desafios da gestão do SUAS nos Municípios e Estados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. vol. 2, Brasília: MDS, 2008.

_____. **Capacita SUAS** - Planos de assistência social: diretrizes para elaboração. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. vol. 3. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Texto de Resolução nº 109, 11 de novembro de 2009. Brasília, MDS, 2009.

_____. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 07, de 10 de Setembro de 2009. Brasília-DF: MDS-CIT, 2009.

_____. **Lei orgânica da assistência social-LOAS**. Brasília-DF: 1993.

_____. **LOAS comentada**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: SNAS, março de 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

_____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. **Política social no contexto da crise capitalista**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais e a política de seguridade social no Brasil**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ALBUQUERQUE, Cynthia Studart e ALVES, Maria Elaene Rodrigues (Orgs.). **Assistência Social em Fortaleza: uma política de direito em construção**. Fortaleza: SEMAS/PMF, EdUECE, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS: seminário nacional**. Brasília: CFESS, 2011.

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

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão e MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, vol 01 e 02.

CEARÁ. **Plano municipal da assistência social – 2010 a 2013**. Fortaleza/CE, 2009.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social**. Fortaleza: 2007, mimeo.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social**. Fortaleza: 2008, mimeo.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social**. Fortaleza: 2009, mimeo.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social.** Fortaleza: 2010, mimeo.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social.** Fortaleza: 2011, mimeo.

_____. **Relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social.** Fortaleza: 2012, mimeo.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.** Política Social – Módulo 3. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS / ABEPSS / CEAD-UnB, 2000.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** In Cadernos CEDES, ano XXI, n 55, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil In: BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete, et alial (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** 2. ed . São Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional .** 9. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

_____. **A questão social no capitalismo.** In: Revista Temporalis. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros.** Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Assistência Social. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Panorama municipal segundo censo demográfico 2010.** Disponível em: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php. Acesso em 05 de fevereiro de 2012.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS.** In Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n. 87, p. 76-95, setembro, 2006.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999 (Série núcleo de pesquisa, 1).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 17. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 6. Ed. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC-ABASCO, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social** - ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

MUNIZ, Egli. **Os serviços de proteção social**: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

MARCONES, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

PAIVA, Beatriz Augusto. **O SUAS e os direitos sociassistenciais**: a universalização da seguridade social em debate. In Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n.87, p.05-24, setembro. 2006.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete, et alial (orgs). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n.112, p.729-753, out/dez., 2012.

_____. **Política Social**: temas & questões. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

_____. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In BRAVO, Maria Inês, PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). In **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Departamento de Ciências Sociais da Administração/Florianópolis/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

SILVEIRA, Irma Moroni Martins da. **A descentralização das políticas de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos**. 327f. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Universidade Federal de Pernambuco, 2007, mimeo.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

_____. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. In Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, Ano XXII, n.º 68, p. 54-82, novembro de 2001.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. **O primeiro ano do sistema único de assistência social**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, Ano XXVII, n.º 87, p. 96-122, setembro de 2006.

_____. **Assistência social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional- RBDC, n.10, p.435-458, jul./dez, 2007.

_____. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In: **Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Brasília: 2007.

_____. **Horizontes da e para a política de assistência social no Brasil de 2009:** elementos para discussão. Texto relativo à exposição no Seminário Política de Assistência Social: novos desafios. FUNDAP, São Paulo: 30 de junho de 2009.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, p.13-53, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo; Cenagage Learning, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.