



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
Centro de Estudos Sociais Aplicados  
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas

**MARIA ELIANICE VIANA XIMENES**

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): DESAFIOS DE  
IMPLEMENTAÇÃO DO CRAS NO MUNICÍPIO DE GROAÍRAS/CEARÁ**

**FORTALEZA – CEARÁ  
2013**

MARIA ELIANICE VIANA XIMENES

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): DESAFIOS DE  
IMPLEMENTAÇÃO DO CRAS NO MUNICÍPIO DE GROAÍRAS/CEARÁ**

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.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> 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 Responsável – Francisco Welton Silva Rios – CRB-3 / 919**

X65s

Ximenes, Maria Elianice Viana

Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios de implementação do CRAS no município de Groaíras/Ceará / Maria Elianice Viana Ximenes . -- 2013.

CD-ROM. 87 f. : 4 ¾ pol.

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

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

Área de Concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Socorro Ferreira Osterne.

1. Política pública – Groaíras (CE). 2. Assistência social – Groaíras (CE). 3. Sistema Único de Assistência Social. I. Título.

CDD: 362.10981

MARIA ELIANICE VIANA XIMENES

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): DESAFIOS DE  
IMPLEMENTAÇÃO DO CRAS NO MUNICÍPIO DE GROAÍRAS/CEARÁ

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.

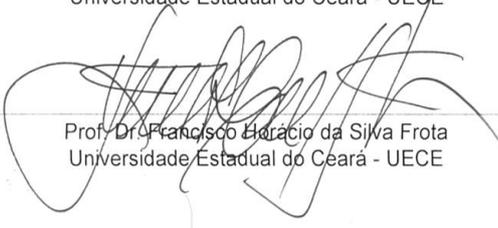
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 26/09/2013.

BANCA EXAMINADORA



Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Socorro Ferreira Osterne  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



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



Prof. Dr. Maria Cristina de Queiroz Nobre  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

## AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para o fortalecimento desta empreitada. Algumas desde cedo, quando o mestrado ainda era um sonho. Outras, no apagar das luzes.

Embora seja impossível enumerar todos aqueles que me ajudaram, não posso deixar de relacionar as pessoas que marcaram decisivamente a elaboração deste trabalho.

Agradeço a Deus, por ter me amparado na fé.

À minha mãe Eunice, por sua fortaleza.

Às minhas irmãs, que torceram por mim, principalmente a Eliane Mara, que colaborou com orientações sábias para a realização do projeto.

Ao meu companheiro Wilson, ao meu filho Espedito Neto, pelas noites que ficou à minha espera, após as aulas na Universidade; e minha filha Ravena, pelo suporte na organização, digitação e normalização da dissertação.

Às minhas tias Fátima e Iracilda Viana, por terem participado desta luta.

À minha eterna amiga Regina Lúcia, pelas palavras de apoio e incentivo.

À minha colega de trabalho Lucita, pelo apoio no momento mais crucial.

A toda a turma do mestrado e em especial Enedina, Rebeca, Conceição, Fábio e Tânia Gurgel.

À minha sobrinha Juliana Viana, pela contribuição e apoio.

Aos entrevistados, técnicos trabalhadores do SUAS, Conselheiros e ex-conselheiros do CMAS, atual gestora e ex-gestoras da política municipal de assistência social de Groaíras, a quem agradeço a boa vontade, especialmente a ex-secretária Lúcia Paula e a conselheira Arlete.

À Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosileide de Maria S. Soares, das Faculdades INTA, por ter participado da banca de qualificação do projeto do Mestrado.

À Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Socorro Ferreira Osterne, que aceitou ser minha orientadora.

À Prof.<sup>a</sup> Dra. M<sup>a</sup> Cristina de Queiroz Nobre, pelo apoio e participação na qualificação do Projeto de Mestrado e na Banca examinadora da dissertação.

Ao Prof. Dr. Horácio, o docente de todos do Mestrado, por ter aceito participar da Banca Examinadora.

## RESUMO

Pesquisa qualitativa sobre a Política de Assistência Social, considerando como referência de análise o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir da investigação dos desafios para a efetivação e implementação desse sistema pela gestão municipal e mais especificamente pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no município de Groaíras/Ceará/Brasil. Para tanto, foram feitas pesquisas do tipo bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica concentrou-se na seleção de obras clássicas e contemporâneas sobre os conceitos centrais que perpassam o tema do estudo, quais sejam: política pública, assistência social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A pesquisa documental compreendeu o olhar sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, e a partir dela, a legislação complementar que traçou diretrizes sobre sua operacionalização e referendou o modelo de gestão da proteção social básica, pela criação e funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A pesquisa de campo tomou como área de abrangência o CRAS instalado no município de Groaíras/Ceará. Como unidade temporal de análise, o período compreendido entre 2007 até 2013. Participaram do estudo os seguintes atores sociais: a equipe de referência do CRAS (assistente social, psicóloga e coordenadora); conselheiros municipais e gestores dessa política que trabalharam na gestão desde a adesão ao SUAS e implantação do CRAS, em 2007, até janeiro de 2013. Para efetivar a pesquisa de campo, utilizou-se a abordagem qualitativa, efetivada a partir de roteiro semi-estruturado, que direcionou as entrevistas com os atores sociais participantes deste estudo, os quais foram separados didaticamente em três períodos de gestão administrativa (2004-2007, 2008-2012 e atual gestão administrativa), para facilitar a leitura e compreensão da trajetória e apresentação dos resultados, da seguinte forma: quanto aos desafios para a efetivação do SUAS, quanto às dificuldades e facilidades do SUAS, à garantia de direitos das famílias usuárias e desafios postos aos profissionais de Serviço Social, na implementação do SUAS. Conclui-se, a partir da análise das entrevistas, que existe uma correlação de forças entre o velho e o novo redesenho da Assistência Social, revelando uma realidade na qual o processo de construção do SUAS, por intermédio do CRAS, avança e retrocede, sendo necessário investir em assessoramento técnico sistemático, “in loco”, da instância estadual junto ao município, com capacitação continuada para os trabalhadores do sistema, a partir da noção de proteção social, visando atingir o maior desafio de todos elencados na pesquisa, qual seja o da “materialização” do SUAS.

**Palavras-Chaves: Assistência Social; Política Pública; Sistema Único de Assistência Social- SUAS.**

## ABSTRACT

Qualitative research on Social Assistance Policy, considering as reference to study the process of consolidation of Unified Social Assistance - SUAS, by investigating the challenges for realization and implementation of the system of municipal administration and more specifically by Social Assistance Reference Center – CRAS, in the municipality of Groaíras/Ceará/Brazil. In order to prepare the research was performed a bibliographical, documentary and field review. The literature review was focused on the selection of classic and contemporary studies about main concepts that underlie the subject of this study, which are: public policy, social assistance and social assistance system only (SUAS). Documental research was based on Organic Law of Social Assistance and from it, the supplementary legislation passed to determine on its operation as a single system (SUAS) and endorsed the management model of basic social protection through the creation and operation of Social Assistance Reference Centers (CRAS). The field research took as its coverage area the CRAS installed in the municipality of Groaíras-Ceará. The period analysed covered 2007 to 2013. The study included the following social actors: the reference team of CRAS (social worker, psychologist and coordinator); counselors and managers of the policy who worked with management since the accession to and implementation of SUAS/CRAS in 2007, until January 2013. In order to conduct the field research it was used a qualitative approach from a semi-structured script, which guided interviews with social actors who participate in this study, which were didactically separated into three periods of administrative management (2004-2007, 2008 – 2012) and the current administration), to facilitate the reading and understanding of the history and expression of results, in the following way: challenges to realize SUAS, difficulties and facilities of SUAS, the guarantee of the rights of users and respective families about the challenges faced by Social Service professionals in the implementation of SUAS. It is concluded from the analysis of the speeches/interviews that there is a correlation of forces between old and new redesign of Social Welfare, revealing a reality in which the process of building SUAS through CRAS is in constant advances and setbacks, being necessary to invest in systematic technical advice, "spot", the instance state by the municipality and ongoing training for workers of the system, from the notion of social protection in order to achieve the greatest challenge of all listed in research, which is, the "materialization" of SUAS.

**Key Words: Public Policy, Social Services, Social Assistance System-SUAS.**

## **LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS**

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FR – Família Referenciada

FA – Família Atendida

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

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

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

PBF – Programa Bolsa Família

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PSEAC – Proteção Social Especial de Alta Complexidade

PSEMC – Proteção Social Especial de Média Complexidade

SAS – Secretaria de Ação Social

STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 CONCEPÇÕES INICIAIS E PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA</b>	<b>13</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
3.1 Políticas públicas no Brasil .....	18
3.2 Assistência Social no Brasil e a implementação do SUAS .....	25
3.3 CRAS – Um instrumento de efetivação do SUAS .....	35
3.4 Importância do Serviço Social no SUAS .....	39
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>43</b>
4.1. Quanto aos desafios para a efetivação do SUAS .....	44
4.2 Dificuldades e facilidades na operacionalização da Assistência Social .....	53
4.3 Quanto à garantia de direitos das famílias usuárias .....	55
4.4 Quanto aos desafios postos aos profissionais do Serviço Social .....	60
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>82</b>
APÊNDICE I – Roteiro da Entrevista com a Equipe do CRAS.....	83
APÊNDICE II – Roteiro da Entrevista com a Equipe da Gestão da Política .....	85
APÊNDICE III – Roteiro da Entrevista com a Instância de Controle Social .....	86
APÊNDICE IV – Roteiro da Entrevista com as Famílias Usuárias do SUAS .....	87

## 1 INTRODUÇÃO

Um longo processo de lutas e esforços foi empreendido até que se chegasse a um determinante oficial da Política de Assistência Social, tendo sido a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742, sancionada pelo então Presidente da República, Itamar Franco, aos 7 de dezembro de 1993.

A LOAS propõe um rompimento com a tradição assistencialista da cultura política do Brasil, que desde meados do descobrimento desenvolvia-se por meio de trocas e favoritismos de poucos em detrimento de muitos. A nova lei busca dar fim aos acordos e atos paternalistas, oriundos do fazer político brasileiro em distintas épocas. Seus determinantes devem, portanto, convergir progressivamente para a formulação de políticas públicas e diretrizes focadas no atendimento ao cidadão em situação de pobreza, independente de seus laços de sangue ou de amizade.

Assim considerando, esta pesquisa tem como foco a efetivação da Política de Assistência Social como política pública, através do processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e seus desafios de implementação pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no município de Groaíras/Ceará. Essa unidade de referência e contrarreferência do SUAS atende ao público usuário<sup>1</sup> dessa política, com centralidade na família residente no território<sup>2</sup> de abrangência, formado pela sede do município de Groaíras, composto pelo Centro da Cidade e os bairros periféricos de Paulo Malaquias, Capitão José Linhares, Chico Jerônimo, José Cassiano e Padre Mororó, acrescidos do distrito de Itamaracá.

---

<sup>1</sup>Público Usuário da Política de Assistência Social na Constituição Federal de 1988 em seu art. 203 é definido como “aqueles que dela necessitarem”. A Política Nacional Assistência Social – PNAS/2004 ampliou o conceito de público usuário da assistência social para todos os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perdas ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida (pág. 33 item 2.4).

<sup>2</sup>Território é visto na assistência social no sentido inovador, ou seja, como espaço onde acontecem as relações sociais, as interações entre as pessoas, as carências, as necessidades sociais, mas também onde podemos encontrar as fortalezas para superação dessas carências e necessidades. Para aprofundamento dessa questão consultar: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: **Uma realidade em movimento** (COUTO, Berenice Rojas... [et al]. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 201).

O interesse em estudar essa temática deu-se por quatro motivos: primeiro, pela experiência profissional na gestão da Política de Assistência Social no Estado do Ceará, inicialmente no engajamento na luta em defesa da assistência social como política pública, participando do processo de mobilização e divulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no período de 1993 a 1996. Posteriormente, como articuladora regional<sup>3</sup> da extinta Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará – SAS, atualmente denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, até janeiro de 2009, na região norte do Estado, conhecida como macrorregião Sobral/Ibiapaba<sup>4</sup>, tendo assessorado e capacitado tecnicamente os gestores e profissionais dos municípios que fazem parte dessa região, sobre temas relevantes para o processo de descentralização da Política de Assistência Social, pela implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O segundo motivo indutor desta pesquisa consiste no envolvimento profissional, durante dois anos e meio, como assessora técnica junto ao município de Groaíras/Ceará, atuando na Secretaria de Ação Social, tendo contribuído com a implementação da Política de Assistência Social como política pública de proteção social e coordenando o redirecionamento do funcionamento do CRAS. O terceiro motivo refere-se à importância que a Política de Assistência Social vem ganhando nacionalmente, por meio dos programas de transferência de renda, com enfoque na consolidação do SUAS, além do compromisso ético assumido com essa política pública, como direito do cidadão. Acreditamos na relevância dessa pesquisa por contribuir para a disseminação do conhecimento para outros profissionais, que estão estudando ou implementando essa política e, conseqüentemente, por possibilitar uma melhor compreensão da implementação do SUAS.

Este trabalho estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro introduz o leitor sobre a temática, sua problematização e composição estrutural. O segundo discorre

---

<sup>3</sup>Articulador(a) Regional era o profissional da Instância Estadual designado para prestar apoio técnico aos municípios do Estado do Ceará, na estruturação e implementação dos sistemas municipais de Assistência Social, bem como assessorar e monitorar esses municípios no processo de implementação.

<sup>4</sup>Municípios da Macrorregião de Sobral/Ibiapaba: Alcântaras, Cariré, Coreaú, Croatá, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Guaraciaba do Norte, Hidrolândia, Ibiapina, Irauçuba, Ipú, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Tianguá, Varjota, e Ubajara

sobre o percurso metodológico, desde a natureza e o tipo de pesquisa, passando pela definição dos objetivos, das hipóteses e descrição sucinta das categorias, da área geográfica de análise, do universo e da amostra trabalhadas, encerrando com a caracterização dos informantes e apresentação do processo de coleta e organização dos dados.

O terceiro capítulo é dedicado à análise das categorias: política pública, Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social – SUAS à luz dos autores tomados como referencial teórico.

O quarto capítulo trata da apresentação do resultado da pesquisa. Este, por sua vez, desenvolve-se da seguinte forma: quanto aos desafios para a efetivação do SUAS, quanto às dificuldades e facilidades na sua operacionalização, quanto à garantia dos direitos das famílias usuárias e quanto aos desafios postos aos profissionais de Serviço Social na implementação do SUAS.

O quinto capítulo comporta as considerações finais. Finalmente seguem os anexos e as referências bibliográficas.

A partir dos elementos expostos, este estudo converge para a sua consolidação em tópicos sequenciais, interdependentes e complementares.

## 2 CONCEPÇÕES INICIAIS E PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Quais as principais dificuldades e facilidades vivenciadas pelos profissionais que dinamizam o trabalho no CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS? Este Centro de Referência está de fato contribuindo para a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política Nacional de Assistência Social – PNAS? Quais os desafios postos aos Assistentes Sociais na implementação do SUAS no CRAS de Groaíras? Estas são as questões centrais que norteiam a realização deste estudo. Na busca de respostas para tais questões, definimos os seguintes objetivos:

- Investigar a efetivação do SUAS e os desafios de sua implementação no CRAS.
- Identificar as dificuldades e facilidades encontradas no processo de implementação do SUAS no CRAS.
- Verificar se o CRAS está contribuindo para garantir os direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social, para a sua politização e emancipação.
- Entender os desafios enfrentados pelos profissionais de Serviço Social na implementação do SUAS no CRAS.

Assim considerando, o presente estudo presumiu uma hipótese central e três sub-hipóteses, quais sejam:

1 Os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras, para efetivação do SUAS, são: o CRAS supracitado não está incorporado efetivamente como equipamento do SUAS, que marca a ação e a função da assistência social como política pública de proteção social, pelo gestor público e pela população usuária. O CRAS não consegue operacionalizar a intersetorialidade entre as demais políticas sociais; cumprir a NOB/Recursos Humanos; territorializar e qualificar os serviços socioassistenciais de acordo com as normas e as diretrizes do SUAS e através do serviço de atenção integral às famílias, além de não conseguir chegar às famílias referenciadas de forma sistemática.

2 No processo de implementação do SUAS, no CRAS, ocorrem as seguintes dificuldades: rotatividade dos profissionais; falta de serviços para cobrir as vulnerabilidades e os riscos da população usuária; descompromisso do gestor público com o cumprimento da PNAS; inexistência de cofinanciamento do Estado para a Proteção Social Básica. Dentre as facilidades, identifica-se o CRAS como um equipamento social de potencial significativo para efetivar os princípios e as diretrizes da PNAS. O Conselho constitui a porta de entrada do SUAS, além de contar com profissionais comprometidos com o enfrentamento da questão social.

3 O CRAS não está, de fato, contribuindo para a garantia dos direitos das famílias usuárias porque sua ação continua pontual, fragmentada, segmentada e restrita, com ênfase na figura da mulher como responsável exclusiva pela gestão da família, sem levar em conta a unidade de referência familiar em sua dimensão de totalidade.

4 Os desafios postos aos assistentes sociais na implementação do SUAS no CRAS são: atuação profissional impossibilitada de cumprir a essência do projeto ético político, centrada na percepção crítica e na transformação da realidade das famílias usuárias desse sistema, por meio de práticas que invistam na organização, na construção da autonomia, no protagonismo e na garantia dos direitos dessas famílias, rompendo com a cultura tradicional da assistência como benemerência e com sua versão clientelista e tecnocrata, com vistas a uma intervenção comprometida com a assistência social enquanto política pública.

Para aprofundar as discussões teóricas, o tema destaca as seguintes categorias: Política Pública; Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Optamos por uma pesquisa de caráter qualitativo, por ser a que melhor responde à complexidade do objeto da pesquisa desenvolvida, bem como oferece respostas às questões centrais, preocupando-se, portanto, com um nível de realidade que não pode ser quantificada, principalmente porque a investigação dos grupos e segmentos delimitados é vista sob a ótica dos atores que estão se relacionando. Enfim, pelo que sentem e o que pensam (MINAYO, 2010).

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atividades que correspondem a um espaço mais

profundo das relações, dos processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, mas que podem chegar à compreensão lógica interna do grupo ou do processo estudado (MINAYO, 1994, p.25-33).

A partir de tais referências esta pesquisa combinou estudo empírico investigativo e explicativo com elementos exploratórios descritivos e analíticos, caracterizando-se, portanto, como do tipo teórico-empírica.

Para tanto, a proposta metodológica desta investigação, acerca da efetivação do SUAS e os desafios de sua implementação no CRAS, foi fundamentada em três fontes: bibliográfica, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica envolveu estudos de obras clássicas e contemporâneas<sup>5</sup> voltadas à compreensão da temática que perpassa os conceitos centrais selecionados nesta pesquisa. A busca documental concentrou-se nos determinantes da Lei Orgânica da Assistência Social e nos subsequentes documentos dela derivados, normatizadores da construção do Sistema Único da Assistência Social e, de modo mais específico, recorrendo ao conteúdo documental da gestão municipal, consubstanciada em arquivos de planejamento, relatórios e avaliações das ações do CRAS estudado, tendo como referência o período de janeiro de 2005 a janeiro de 2013. A terceira fonte materializou-se na pesquisa de campo efetivada à luz do processo de estudo explicativo, com foco na dinâmica de funcionamento do CRAS e no levantamento de dados para atender aos objetivos propostos e responder as questões levantadas.

O recorte geográfico da pesquisa se deu sobre o território do município de Groaíras/Ceará/Brasil, tendo como área de abrangência o CRAS “Monsenhor Sabino”. Esta unidade atende a população vulnerabilizada do Centro e dos bairros Paulo Malaquias, Chico Jerônimo, Capitão José Linhares, José Cassiano, Padre Mororó e o distrito de Itamaracá.

O universo pesquisado foi constituído pela equipe do CRAS: coordenação e equipe técnica de referência, além da instância de controle social – CMAS (Conselheiros Municipais de Assistência Social) e a equipe da gestão da assistência social (gestora da política de Assistência Social e assistentes sociais). Com relação

---

<sup>5</sup>Obras clássicas (Engels (1984); Haberman (1997) e Marx (1996)) e obras contemporâneas, a exemplo de Mota (1995); Sposati (2010); Osterne (2004); Carvalho (2006); Iamamoto (2004), dentre outros.

à definição da amostra, optamos pela não probabilística do tipo intencional, em virtude de a mesma não requerer a utilização de formas aleatórias de seleção.

Os informantes desta pesquisa foram classificados em quatro tipos:

1 Profissionais de nível superior (técnicos e coordenação do CRAS; técnicos da gestão da política de Assistência Social);

2 Conselheiros Municipais de Assistência Social (representantes governamentais e não governamentais);

3 Gestora Municipal da Política de Assistência Social.

Foram utilizados como instrumentos de coleta a entrevista e a observação participante, assumindo o papel de participante observador, como forma de melhor compreender a realidade empírica. Para assegurar a memória das observações, foi empregado o diário de campo, no qual foram registradas impressões pessoais sobre o observado, resultado de conversas informais, observações de comportamentos e manifestações de interlocutores quanto aos vários pontos investigados. Foi aplicada a modalidade de entrevista direta e semi-estruturada, com técnicos, coordenação do CRAS, conselheiros e gestora municipal. Por fim, procedeu-se à análise das informações coletadas.

Como técnica utilizada para a análise de conteúdo do material coletado, foi seguida a orientação de Bardin (1979), em razão de buscar a compreensão no contexto dos significados, das falas, dos depoimentos, das observações e dos documentos. Essa alternativa tenta ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem para apreender, mediante a inferência, uma interpretação mais profunda (Minayo, 2010, p. 303).

Concomitantemente à coleta de dados, todas as entrevistas foram transcritas no programa *Word* e analisadas pelo *Software NVIVO* (no que se refere à análise de conteúdo).

O próximo capítulo discorrerá sobre as categorias elencadas neste estudo.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No processo político democrático, os avanços e conquistas na área da assistência social são significativos. Entretanto, convivemos com um duplo fenômeno no qual, no plano jurídico-institucional, há o desenvolvimento da assistência enquanto política pública, dimensionada enquanto direito do cidadão e dever do Estado. No plano da intervenção estatal, apesar dos esforços até então empreendidos, o Brasil pouco progrediu na diminuição das desigualdades.

Quando o município torna-se a instância legítima para problematização e equacionamento dos problemas vivenciados nota-se que quanto mais próximo da comunidade se efetivam as decisões políticas, maior é a abertura para a participação e o comprometimento das pessoas na busca de soluções para questões concretas. Entretanto, percebe-se também que a participação é atitude que exige, para além das formalidades burocráticas que a legitimam, o conhecimento dos atores sociais para intervenção nos processos decisórios.

A gestão da Política de Assistência Social, norteada pelo Sistema Descentralizado e Participativo, se organiza por um conjunto de instâncias de gestão, de negociação, consenso e deliberação. Silva (1984) identifica que várias razões dificultam a prática dos preceitos da descentralização na gestão da política de assistência social e cita:

as raízes históricas, a falta de comando único, a redução da descentralização a simples repasse de serviços e recursos, sem transferência de poder decisório (SILVA, 1984, p. 4).

A consolidação da assistência social como política pública de direitos exige o enfrentamento de diversos desafios, dentre os quais a implementação do Sistema Único de Assistência Social e sua reestruturação orgânica.

Partindo de tais considerações, o foco de interesse deste estudo avança para uma discussão mais aproximada sobre as políticas públicas no Brasil.

### 3.1 Políticas públicas no Brasil

O contraste entre a riqueza e o “pauperismo”<sup>6</sup> continua fazendo parte do mundo contemporâneo, onde impera o “capitalismo global”<sup>7</sup>. O Brasil experimenta, portanto, o que alguns estudiosos chamam de “nova época”<sup>8</sup>. Esta tem provocado mudanças profundas<sup>9</sup> na forma de ver, estudar e compreender a realidade atual, para nela intervir e assim transformá-la. Sob esta premissa, deixamos de viver a era da industrialização para experienciar a da globalização<sup>10</sup>, que conseqüentemente tem afetado não só a nós brasileiros, mas a toda a população do planeta (Silva, 1984).

Corroboram para a compreensão dessa “nova época” as ideias de Boaventura de Sousa Santos, quando infere, no final do século XX e início do século XXI, as seguintes considerações:

(...) estamos a viver um tempo de transição, ou seja, confrontamos problemas modernos, igualdade, liberdade, fraternidade, paz, para as quais não há soluções modernas, dadas as inadequações reveladas pelo liberalismo, o progresso, o marxismo, a revolução e o reformismo.” (SANTOS, 2008, p.15).

Este tempo tem o caráter determinado pela estrutura mundializada do capitalismo, apresentando, às avessas, os princípios neoliberais a partir do século XXI.

---

<sup>6</sup>Para Marx, “O pauperismo é a consequência fatal do sistema capitalista – O pauperismo é o quartel dos inválidos no exercito do trabalho. A sua produção está compreendida na do excesso relativo da população, na sua necessidade deste, e forma com ele uma condição de existência da riqueza capitalista” (Marx, 1996).

<sup>7</sup>Capitalismo global também pode ser aprofundado em ORTIZ (2002).

<sup>8</sup>Para maior aprofundamento sobre a “nova época”, ver SILVA (2003).

<sup>9</sup>No sistema capitalista ora discutido; na acumulação do capital, no acesso aos bens e consumo, no acesso à informação, na utilização da tecnologia, no acesso aos direitos sociais e na preservação do meio ambiente e da natureza, dentre outros, cujos impactos tem transformado.

<sup>10</sup>Para Almeida (2013) a globalização pode ser vista como cenário que cria as desigualdades sociais, as diversidades locais, regionais e nacionais. E conseqüentemente é responsável pela crescente pobreza no mundo.

No âmbito deste movimento pode-se afirmar que acontece atualmente a mais profunda crise do capital, marcada pela expansão ou mundialização do sistema capitalista contemporâneo, cuja concentração do capital e descentralização da produção tem abrangência planetária (MOTA, 2012).

Esta crise, para a mesma autora, de forma inexorável vem aprofundando a exploração do trabalho humano, promovendo o desemprego em dimensão estrutural; a precarização das relações de trabalho de modo ampliado; a redução dos direitos sociais e a degradação do meio ambiente em escala globalizada.

Pela lógica do capital, diversos autores enfatizam que o uso indiscriminado da tecnologia, para aumentar a produtividade, tem implicado nas mais nefastas situações de exploração e pobreza, as quais atingem a força humana trabalhadora e provoca, sem nenhum controle, a crescente degradação do meio ambiente e da natureza.

Portanto, continua gerando o acirramento das desigualdades sociais e o constante crescimento do contingente de “trabalhadores supérfluos” e, conseqüentemente, a incapacidade desse sistema de incluir o “refugo humano” ou a “população sobrando” (CARVALHO, 2006, p.175).

Nesse sentido, compartilha-se ainda as ideias de SILVA (2003) sobre o paradigma das mudanças globais, as quais, devido aos efeitos das revoluções tecnológicas, econômicas e socioculturais, têm criado um mundo quantitativamente diferente, mas não qualitativamente melhor, porque continuamos favorecendo a exclusão social dos processos econômicos, políticos e culturais excludentes no âmbito da civilização do capital.

Como argumenta Carvalho (2006), exclusão social significa processos de marginalização que implicam não ter um lugar social, não ter uma posição associada a uma utilidade social e reconhecimento público. Portanto, exclusão social, para essa autora, é estar privado da possibilidade de realizar-se, de realizar a vida de forma digna, de sentir-se útil na vida social e estar desprotegido, desassistido, o que se dá pela vulnerabilização do trabalho.

Vulnerabilização de milhões de famílias e indivíduos que não conseguem ocupar um lugar no mercado de trabalho por baixa ou falta de formação profissional e qualificação para o trabalho; por não possuírem moradia digna e nem conseguirem

acessar as políticas sociais básicas, lembrando, assim, as ideias de Marx (1987), de que os excluídos, marginalizados, despossuídos, ou qualquer outra nomenclatura que se queira atribuir, fazem parte da composição do universo da sociabilidade do capital.

Observando a realidade do capitalismo mundial, constata-se os pressupostos de ORTIZ (2002) quando observa que a forma globalizada, tal como se apresenta, confirma o novo se confundindo com o velho, embora apresente traços realmente inéditos. A nova perspectiva global está afetando profundamente os mais diversos continentes, países, comunidades, organizações e, conseqüentemente, aquelas famílias vivendo numa verdadeira subproletarização, nas quais situam-se aqueles trabalhadores sem condições de serem inseridos e/ou mantidos no mercado de trabalho, restando assim a informalidade, contratos temporários e precários, desemprego, mendicância e/ou criminalidade.

Nesse contexto de “capitalismo global” contemporâneo, observa-se mudança na forma de intervenção do Estado, mas a sua função para garantir que o capital se mantenha, continua fortalecida. Todavia observamos que as novas e as velhas práticas se entrelaçam, apresentando o multifacetado trabalho, que por um lado pressiona o trabalhador para adquirir uma maior qualificação para desempenhá-lo e por outro leva-o a uma maior desqualificação e uma verdadeira situação de miséria ou a proporções de desastre social total.

Dito isso, observando a situação escrava do catador de lixo (uma estratégia de sobrevivência a cada dia mais visível pelas ruas das grandes cidades) e comparando-a com a do profissional que teve e tem oportunidade de sempre se atualizar e qualificar, sem dúvida o segundo apresenta melhores condições de inclusão no mercado de trabalho e melhoria de condição vida, enquanto o primeiro dificilmente sairá da situação de miséria. Essa compreensão é ressaltada por Mota (2010) como ponto de partida teórico, ao sugerir que:

As condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas (MOTA, 2010, p. 21).

Esta situação de desigualdade social já havia sido compreendida por Marx na sua importante obra “O Capital”, quando o autor destaca:

[...] a condição do trabalhador deve piorar à medida que o capital se acumula; de tal sorte que, acumulação igual de pobreza, de sofrimento, de ignorância, de embrutecimento, de degradação física e moral, e de escravidão por outro [...] (MARX, 1996, p. 208).

A relação desigual entre capital e trabalho concorre para a exploração da classe trabalhadora e a perpetuação das desigualdades sociais, seja pelo trabalho formal ou informal. Nesse contexto constata-se um embate ético-político, no qual de um lado tem-se as lutas para atender as necessidades da classe trabalhadora e do outro o poder do capital, prevalecendo e se mantendo para atender as classes dominantes.

Historicamente, desigualdade e pobreza estiveram presentes na realidade brasileira, em contraste com o crescimento econômico. De modo geral, o crescimento econômico tem sido anunciado como estratégia para o enfrentamento à pobreza em razão da crença de que o aumento da produtividade faz crescer o emprego e, conseqüentemente, os salários, prevalecendo essa tendência em detrimento da adoção de políticas com capacidade para distribuição de renda mais equitativa.

Esse perfil de desigualdades traduz a maneira como o Estado Brasileiro tradicionalmente conduziu suas políticas públicas de desenvolvimento econômico, em detrimento da perspectiva social. Ao promover seu projeto de industrialização financiou, protegeu, criou alíquotas e produziu insumos básicos. A esse respeito, como destaca Araújo (2000), a partir dos anos 90 o projeto neoliberal orientou as ações do Estado Brasileiro e as estatais passaram a ser privatizadas com taxa de retorno lento.

O projeto neoliberal brasileiro, em suas particularidades, investiu em grandes ações, todas onerosas, para viabilizar a rentabilidade do setor produtivo privado. Os anos 90 anunciavam grandes mudanças na economia mundial, como também as crises do mundo socialista e capitalista. Mesmo os grandes países apresentavam taxas de crescimento reduzidas e taxas de investimentos modestas.

No que diz respeito ao governo Lula, a análise de Mota (2012) destaca as estratégias para um novo desenvolvimento e gestão da pobreza, instaurando a conciliação de iniciativas contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. No primeiro governo realizou as contrarreformas da previdência e da educação. Concomitantemente ao aumento das taxas de juros, no mesmo período expandiu a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e o aumento do salário mínimo. Atendeu algumas reivindicações das classes subalternas e, ao mesmo tempo, assegurou as exigências das classes dominantes.

No âmbito deste movimento, as políticas públicas compensatórias são implementadas como resposta às reivindicações das classes subalternizadas, sem que isso signifique romper de fato com a desigualdade e colocar em risco o capital. Enfim, no governo Lula a estratégia de enfrentamento à pobreza via políticas compensatórias, tal como o Bolsa Família, em vez de integrarem os excluídos, consagraram a “fatura social” porque passaram a distribuir uns poucos recursos àqueles que jamais conseguirão se integrar para dar andamento à política concentradora e excludente (Pauliani, 2010, p. 133).

No Brasil, fazendo uma análise da trajetória das políticas públicas que permeiam a realidade local, não há como descartar alguns elementos que fazem parte do processo de formulação, implementação e avaliação dessas, como a resistência às mudanças legítimas ou não, pelos agentes que implementam as políticas públicas e os embates políticos partidários (JANNUZZI, 2001, p. 165).

Outrossim, compreende-se que conceituar política pública não é tarefa fácil porque não se encontra na literatura unanimidade ou consenso entre os conceitos, mas percebemos que se completam ou convergem. Por isso, é imprescindível discorrer sobre a concepção e o entendimento de política pública, o que faz recorrer inicialmente ao pensamento da professora Potyara Amazoneida, no que se refere à política pública, quando enfatiza que a principal característica que a define “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 individuais)” (PEREIRA, 2001, p.7). Em outro documento, a mesma autora é mais específica e conceitua política pública como:

(...) ação coletiva que têm a função, concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços (PEREIRA, 2001, p. 223).

Os direitos sociais postulados pela autora são promovidos pelo Estado com a participação e o controle do cidadão, através da sociedade civil organizada. A participação e o controle social, para além da necessidade de serem efetivados por iniciativa popular, foram previstos no arcabouço legal norteador da política de assistência social, sob a responsabilidade dos integrantes dos Conselhos estruturados em nível nacional, estadual e municipal.

Ainda valendo-se das ideias de Pereira (2001), a política pública pode ser vista como uma ação pública concretizadora de direitos, não devendo, portanto, preocupar-se só com a provisão de bens materiais, mas acima de tudo com a concretização do direito do ser humano no que tange à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, bem como ao desenvolvimento intelectual e às oportunidades de participação no usufruto do desenvolvimento do progresso.

Nesse sentido, podemos dizer que a política pública é transversal a todas as áreas das necessidades humanas. Por isso, surge como instrumento utilizado pelo Estado para responder, principalmente, às demandas dos setores mais vulnerabilizados da sociedade. Desse modo, compartilhamos as ideias de Teixeira (2002) quando afirma que políticas públicas são diretrizes, normas e princípios que devem nortear as ações do poder público, visando atender as demandas dos mais vulneráveis da sociedade.

Outros conceitos dão ênfase ao papel da política pública na solução de problemas, inclusive assumindo uma visão holística, segundo a concepção de Souza:

O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 45).

Esse entendimento leva a pensar que a Política de Assistência Social, compreendida de modo isolado das demais políticas públicas não alcança suas finalidades, sendo essencial compreendê-la em articulação com as políticas econômicas, educacionais, enfim, sob o olhar sistêmico que perpassa toda a dimensão da vida do cidadão brasileiro, ainda de acordo com as ideias de Souza:

Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas e projetos, base de dados ou sistemas de informação e pesquisa e quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006. p. 26).

Portanto, de modo ideal as Políticas Públicas são promovidas pelo Estado com a participação e o controle da sociedade. Sob o viés prático, diríamos que a interferência do cidadão sobre o planejamento, monitoramento e avaliação dessas políticas, principalmente no que se refere aos usuários da Política de Assistência Social, ainda não se consolidou, muito embora o funcionamento dos conselhos tenha sido concebido e proposto legalmente de modo paritário entre representantes da gestão pública e representantes da sociedade civil organizada para viabilizar a participação ativa e o controle social de seus usuários.

A esse respeito os argumentos de Osterne (2004) concorrem para a compreensão de que a política pública é uma decisão que supõe uma “ideologia da mudança social”, ou seja, é somente através de políticas públicas que efetivamente se concretizam e se garantem os direitos sociais, existindo, assim, a possibilidade da redução dos efeitos das desigualdades inerentes à sociedade capitalista.

Gelinski e Seibel (2008), ao se referirem às políticas, conceituam-nas como sendo “ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”. Acrescentam que as políticas públicas podem ser sociais, macroeconômicas, científicas, tecnológicas, agrícolas, agrárias. Como políticas sociais os autores consideram a saúde, a educação, a assistência social, a habitação, a cultural, a agrícola e a de emprego e renda.

Nesse sentido podemos dizer que a política de saúde, de educação e de assistência social são políticas sociais, ou seja, a política social é uma espécie do gênero política pública, concretizadora de direitos sociais, a qual vai além desses

direitos, tendo como horizonte os princípios da igualdade, liberdade e cidadania<sup>11</sup> fundamentados, sobretudo, no preceito de Marx e Engels (1988, p. 87), segundo os quais “o livre desenvolvimento de cada um seja a condição do livre desenvolvimento de todos”.

Feitas essas considerações, no próximo item será feita uma abordagem da Assistência Social no Brasil, com destaque para a sua dinâmica na implementação do SUAS.

### **3.2 A Assistência Social no Brasil e a implementação do SUAS**

Historicamente os estudos demonstram que a Assistência Social no Brasil se legitimou atrelada ao apadrinhamento, à filantropia, ao clientelismo político e à benemerência eleitoreira. Porém, a partir das décadas de 80 e 90, a Assistência Social passa por profundas mudanças, e atualmente vive o que podemos chamar de “um novo Tempo.”

Com a Constituição Federal de 1988, essa política passa a ter uma nova configuração. Ganha o “*status*” de política pública social, tendo garantida a primazia do dever do Estado, fazendo parte do Sistema de Proteção Social (Seguridade Social) com a saúde e a previdência social. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, essa política rompe com o paradigma de ranço clientelista e paternalista e de apadrinhamento (BOSCHETTI, 2008), e adota como foco contribuir para a concretização dos direitos do ser humano, voltada para a paz, a solidariedade e a fraternidade entre os povos, além de meio ambiente saudável e, principalmente, preservando o patrimônio cultural da humanidade.

O que foi argumentado acima pode-se confirmar no artigo 194 da Constituição Federal, o qual estabelece que a Seguridade Social consiste em:

---

<sup>11</sup>Na perspectiva de Yamamoto (1985): “A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.” Disponível no site [www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto2-2pdfk](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2pdfk). Acesso em agosto de 2013.

[...]um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, daí submetidas à sistemas de acompanhamento e avaliação (ART. 194, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Essas mudanças nos remetem à concepção de descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, instituída pela Constituição Federal de 1988 e a diretriz da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que estabelece a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política, em cada esfera de governo, e leva a entender que para a compreensão e o aprofundamento dessa temática vale ressaltar o trabalho de acompanhamento e assessoramento municipal, descrito a seguir.

Em outros termos, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS serviu como instrumento norteador para mudanças significativas na gestão dessa política. Mais precisamente, para os municípios brasileiros, destacando-se neste estudo os municípios cearenses localizados na Zona Norte, os quais fazem parte da macrorregião região 3<sup>12</sup> do Estado do Ceará. Esse foco é pertinente para os limites do trabalho, pela experiência acumulada no exercício da função de articuladora Regional da extinta Secretaria de Ação Social do Estado – SAS<sup>13</sup>, na orientação do processo de cumprimento do artigo 30 da LOAS: “implementação de Secretarias e a criação de condições para a execução dessa política, com a instalação de conselhos, fundos e elaboração de planos, visando à operacionalização no âmbito dos municípios da Política de Assistência Social” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005).

Desta forma, a LOAS, em seu art. 5º, preconiza que a Assistência Social, no campo da organização, tem como base as seguintes diretrizes:

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

---

<sup>12</sup>Municípios que fazem parte da Macrorregião 3 do Estado do Ceará: Alcântaras, Cariré, Catunda, Coreaú, Croatá da Serra, Frecheirinha, Graça, Hidrolândia, Ibiapina, Irauçuba, Ipu, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Tanguá, Varjota e Ubajara.

<sup>13</sup>Convém esclarecer que atualmente a SAS passou a denominar-se de Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.

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.

O artigo 6º da LOAS determina que “a gestão das ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo” (LOAS,1993).

Dito isso, voltando o olhar para o capitalismo brasileiro contemporâneo, no qual impera o ideário neoliberal, ao lado do processo de globalização, percebe-se o aumento da demanda por proteção social e, conseqüentemente, aparecem as políticas de Seguridade Social, as quais se apresentam como “um campo de disputas seja por parte do trabalho seja por parte do capital que continuamente tenta adequá-la aos seus interesses” (MOTA, 2010, p.165), para permanecer hegemônico.

O estado neoliberal corrói as políticas sociais, com impacto maior entre os anos 80 e 90, em razão do acúmulo de capital imprescindível para a manutenção do crescimento do capitalismo, dinamizando estratégias econômicas voltadas para evitar o recesso internacional e seu agravamento, em detrimento da priorização de políticas públicas voltadas para a satisfação das necessidades sociais de grande parcela da população. Nessa lógica, prevalece cada vez mais o estado mínimo, acirrando o processo de exclusão e agravamento da questão social.

Diante do quadro apresentado nos anos 90, no Brasil acontece a expansão do neoliberalismo associado ao processo de mundialização da economia capitalista, compreendendo assim o desenvolvimento das ideias neoliberais de economia, política e cultura, em busca da ampliação do lucro através da exploração, da dinamização do capital, para torná-lo hegemônico na economia mundial.

No que se refere à política de corte de gastos sociais, compartilhamos da análise de Mota (2010), quando afirma que a política de corte, nos gastos sociais, foi acompanhada de uma significativa refração das políticas sociais, quando não, de um processo de desresponsabilização estatal. Desdobrando-se sob diferentes formas, é relevante citar o processo de mercantilização, que ofereceu elementos para analisar

as novas tendências da Seguridade Social no Brasil, incluindo a expansão da assistência social e a privatização da previdência social e da saúde pública.

Portanto, é relevante ressaltar que com o aumento da concentração de renda e da instabilidade do mercado financeiro, as novas e velhas formas de exclusão social se intensificam pelas diversas formas de expressão da questão social, via pobreza absoluta, fome, desemprego, falta de mercado de trabalho, dentre outras. Vamos perceber, então, um processo de desmontes, mas também de avanços das políticas públicas, como é o caso da política de Assistência Social, foco desta reflexão.

É, então, no mundo global contemporâneo que confirma-se a incompatibilidade existente entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social humano, como assegura Maranhão (2009). Principalmente no Brasil o agravamento da questão social vem se apresentando através das crescentes contradições sociais, que podem ser confirmadas por dados oficiais<sup>14</sup> e extraoficiais do nível de desigualdades, de renda, de educação, de saúde, os quais revelam a dramática situação de condição de vida da grande maioria da população brasileira, colocando o país como um dos mais desiguais do mundo.

Objetivando intervir nessa questão social, o Estado passa a expandir a política de assistência social via SUAS, como enfatiza Marcelo Sitcovsky abaixo:

(...) através do peso dos programas de transferência de renda e/ou da “nova relação Estado e sociedade civil estabelecida na necessidade de construção da rede socioassistencial como um dos elementos estruturantes do referido sistema (SITCOVSKY, 2008, P.148).

Os programas de transferência direta de renda foram inaugurados no Brasil em 1993, por Itamar Franco, com a criação do Programa Emergencial de Distribuição de Alimentos (PRODEA), com a finalidade de atender as vítimas da seca no norte e nordeste do Brasil, via distribuição de cestas básicas de alimentos.

Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a transferência direta de renda foi concebida em nova perspectiva. Ao extinguir a

---

<sup>14</sup>IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20193](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20193). Acesso em 1º de setembro de 2013.

antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), o governo de FHC expandiu o Projeto Social de Distribuição de Alimentos (PRODEA) para outras regiões empobrecidas do país, criando o primeiro programa de transferência direta de renda do Brasil – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em nível federal, destinado às famílias empobrecidas cujos filhos estavam fora da escola, por necessidade familiar de incorporação da mão de obra infantil em trabalhos degradantes e insalubres (Portaria-MPAS nº 2917/2000, cria legalmente o PETI).

Em 1997, ainda no governo de FHC, foi concebido o Programa Bolsa Escola, com o objetivo de transferir renda e estimular as famílias empobrecidas a manter os filhos na escola. O Programa foi legalizado em 2001 (Lei nº 10.219/2001).

Além do Programa Bolsa Escola, no mesmo ano (1997) foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima. Esse novo Programa garantia repasse financeiro da União para os municípios que operassem programas de renda mínima associados às ações socioeducativas em seus territórios (Lei nº 9.533/1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.609/1998).

Por Medida Provisória FHC cria em 2001 o Programa Bolsa Alimentação. Seu objetivo consistia em complementar a renda de mães gestantes, amamentando filhos com riscos nutricionais (MP nº 2.206/2001).

O Programa Auxílio Gás foi implantado no ano 2000, ainda por iniciativa do governo FHC. Referida ação foi motivada pela retirada do subsídio aos derivados do petróleo, auxiliando o orçamento doméstico das famílias já atendidas pelos demais programas de transferência de renda.

Ações governamentais – nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda – foram integradas após a implantação do Projeto Alvorada, com foco regionalizado nos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,50 (Decreto nº 3.769/2001).

Em setembro de 2001, FHC inicia a unificação dos cadastros dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, com a criação do Cadastro Único (CadÚnico) dos Programas Sociais. Inicialmente o CadÚnico passou a ser implementado na região do semiárido nordestino, em função da seca ocorrida naquele ano (Decreto nº 3.877/2001 e Decreto s/n/2001).

O Programa Bolsa Renda, implantado em 2001, tornou-se o mais emblemático da modernização das políticas sociais no Brasil. Durante a seca de 2001, no lugar de criar as “frentes de trabalho”, o governo deliberou sobre a transferência direta de renda monetária às famílias em situação de pobreza atingidas pela referida seca ( Lei nº nº 10.458/ 2002).

Em julho de 2002, foi instituído o “Cartão do Cidadão”, em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal (MP nº 2.203/2001).

Como parte desse processo histórico, em 2003 foi estatuída a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, qual seja a decisão coletiva de implementação do sistema preconizado na LOAS, que levou o nome de Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social, fundado na cidadania (SPOSATI, 2004).

Em 9 de janeiro de 2004, através da Lei nº 10.836, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria o Programa Bolsa Família, unificando os quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI. Implanta, definitivamente, o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal. Possibilita, ainda que precariamente, o acesso das famílias beneficiadas com o programa bolsa família aos bens de consumo como geladeira, televisão, fogão, dentre outros. E a construção da rede socioassistencial fica sob a responsabilidade dos Centro de Referência de Assistência Social.

Em 2004, portanto, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, a qual materializou a assistência social como pilar da proteção social brasileira e garantiu a construção e implantação do SUAS como modelo de gestão.

Neste sentido, confirma-se mais uma vez, na recente literatura sobre essa política, a expansão da Assistência Social por meio desse sistema, articulado intersetorialmente com o Programa de Transferência de Renda – Programa Bolsa Família, o que tem possibilitado, ainda que precariamente, o acesso das famílias aos bens de consumo como geladeira, televisão, DVD, internet, TV por assinatura etc. Como sugere Mota (2012), o governo Lula revela o ambiente no qual a dominação burguesa opera uma “renovação” de sua estratégia de “passivização” da

ordem, dessa feita incorporando via mecanismos políticos “transformistas”, parte das reivindicações e lutas populares, por meio dos seus aparelhos privados de hegemonia. Ao tempo em que cria mecanismos de intervenção sobre as situações emergenciais de pobreza, sem configurar direitos universais, nem instituí-las como políticas públicas, abre espaços para a mercantilização dos serviços sociais na esfera da saúde e da previdência, além de promover o trabalho precário e as possibilidades para o capital internacional investir, crescer e se reproduzir no Brasil (Mota, 2012, p. 24).

Em 2005, com a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS<sup>15</sup>, o atendimento foi normatizado, conforme os níveis de proteção social: básico e especial (de alta e média complexidade), com base nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social, no trabalho com a Família, voltado para o princípio matricial, no cofinanciamento das ações nas três esferas de governo, no controle social e no desafio da participação cidadão usuário (LOPES, 2006).

Nesse período, surgiram novas regras para a habilitação dos municípios, ou seja, a antiga forma (conselho, plano e fundo, CPF) foi substituída pela avaliação e decisão estadual através das Comissões Intergestoras Bipartite (CIB)<sup>16</sup>. Na lógica adotada para habilitação municipal a exigência da constituição e funcionamento do Conselho, Plano e Fundo, passaram a determinar requisitos para a habilitação inicial, enquanto outras exigências passaram a determinar a habilitação Básica e Plena do SUAS.

Atualmente, a Política de Assistência Social Brasileira é compreendida como política pública de proteção social, incluída na Seguridade Social Brasileira como dever do Estado e transformada em direito universal dos que dela

---

<sup>15</sup>Esclareça-se que Assistência Social Brasileira dispôs de três versões da NOB. A primeira é a NOB\AS<sup>1</sup>, instituída em 1997 que regulamentava o processo de descentralização da assistência, definindo as competências dos níveis de governo com a gestão da política. Já a NOB\AS<sup>2</sup> apontou novos determinantes para gestão da política de assistência social. Em 2005 tivemos a NOB\SUAS que passou a exigir novas regras de habilitação dos municípios e estados à gestão do SUAS. Atualmente entrou em vigor NOB\SUAS\2012.

<sup>16</sup>Para efeito de esclarecimento, foi através da PNAS e da NOB\AS<sup>2</sup> foram criadas as Comissões Intergestoras a nível federal (CIT) e a nível estadual (CIB) como espaços de articulação entre as instâncias de governo. A CIB é composta, portanto, de três representantes dos estados e três representantes dos municípios.

necessitarem<sup>17</sup>. Para referendar essa compreensão, afirma Potyara Amazoneida Pereira (2001):

(...) uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros (PEREIRA, 2001, p. 219).

Neste sentido, a PNAS propõe um novo olhar acerca da realidade, a saber: “(...) Entender que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia (...)” (Brasília, PNAS, 2004, p.15).

Portanto, essa política leva em consideração três vertentes de proteção social: “as pessoas, as suas circunstâncias e, dentre elas, o seu núcleo de apoio primeiro à família”, que deverá ser atendida, conforme mencionado anteriormente, através do sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS supõe, portanto, um pacto federativo com “gestão compartilhada, cofinanciamento da política nas três esferas de governo (União, Estado e Município) e definição clara das competências técnicas políticas da União, Estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, PNAS, 2004, p.34).

A família constitui o foco prioritário das ações da política de assistência social, independente de seus formatos, reconhecendo-a como provedora do cuidado de seus membros, bem como necessita de atenção e cuidados para que exerça sua função de prevenir, proteger e prover suas necessidades básicas (BRASIL, PNAS, 2004).

Nessa ótica, o SUAS oferece atendimento às famílias, a partir da nova lógica de organização das ações nos diferentes níveis de complexidade: Proteção

---

<sup>17</sup> A Proteção Social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelos SUAS para a redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB-SUAS).

Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade (BRASIL, PNAS, 2004).

A Proteção Social Especial de média complexidade atende famílias e indivíduos com seus direitos violados, sendo o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS o equipamento que presta serviços a essas famílias, cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. De alta complexidade são os serviços que garantem proteção integral às famílias e indivíduos, que vivenciam risco social<sup>18</sup> sem referência com os vínculos familiares e comunitários rompidos, ou em situação de ameaça, com necessidade de serem retirados do convívio familiar e/ou comunitário, necessitando de acolhimento institucional. Esses serviços são: Atendimento Integral Institucional: Abrigos, Casa Lar, República, Albergue, Casa de Passagem, Trabalho Protegido etc. (Brasil, PNAS, 2004).

A Proteção Social Básica - PSB destina-se a atender e acompanhar as famílias que se encontram em situação de “vulnerabilidade social”<sup>19</sup>, em virtude da pobreza, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionados e de pertencimento social. Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, visando também o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, PNAS, 2004).

Os serviços de PSB são executados de forma direta no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta, pelas entidades e organizações governamentais e não governamentais de assistência social no território (área) de abrangência do CRAS.

---

<sup>18</sup>Risco Social compreende as situações que envolve os seguintes tipos: Riscos Naturais (terremotos e demais cataclismos); Riscos de Saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências); Riscos Relacionados ao Ciclo de Vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar); Riscos Sociais (crime, violência doméstica, gangues, exclusão social)(...) (HOLTZMAN; JORGESEN,2000).

<sup>19</sup>Entendemos vulnerabilidade social com base no pensamento de Carvalho (2006). São situações e condições de vida para homens e mulheres, numa dada sociedade e em determinado momento histórico que comprometem a satisfação de necessidades humanas básicas em termos de necessidades de sobrevivência, do trabalho, da sociabilidade, da autoconsciência da liberdade. Logo, são vulnerabilidades que atingem homens e mulheres em sua vida digna cotidiana em decorrência da pobreza e de processos de exclusão, indicando em violação de direitos.

Dando continuidade à análise do contexto histórico do SUAS, verifica-se que o sistema está entrando num estágio de grandes avanços normativos, que demarcam o lugar da assistência social na democratização do Estado e da sociedade.

No contexto dessa configuração, Jucimeri Izolda Silveira, no seu artigo *Gestão do Trabalho*, explica a concepção e o significado do SUAS, assinala a NOB/RH/SUAS como um documento normativo, a qual ela chama de “o grande marco político institucional na gestão do trabalho”, por estabelecer “regras que qualificam a gestão e os serviços como a definição de coordenações de CRAS e CREAS a serem ocupados por servidores de nível superior, do quadro próprio com experiência em trabalhos comunitários e a gestão de serviços, programas e benefícios” (Brasil, 2011, p. 11).

Na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, ocorreu a construção coletiva do Plano Decenal da Política de Assistência Social para o período de 2006 a 2015, que projetou “um conjunto de metas e compromissos, visando à ampliação da proteção social não contributiva a consubstanciar direitos socioassistenciais” (Brasil, 2011, p.155).

Em 2009 também houve um avanço na normatização da gestão do SUAS, como a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelecendo os sistemas de articulação, em rede, de cada serviço, em particular das Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social.

Em 2011, tivemos a aprovação da Lei nº 12.435, de 6 de julho, que altera a LOAS, regulamentando o SUAS e “incorporando os avanços estruturantes do sistema, transitando de pacto político construído nas instâncias da assistência social, para a definição legal, o que atribui relativa segurança normativo-jurídica dos municípios no acesso ao fundo público, e possibilidades da ampliação de um direito positivo e reclamável, processo que permite maior densidade política para dentro do SUAS e na relação de intersectorialidade com as demais políticas de proteção social.” (2011, p.9 e 10).

Em 2012, apesar da hegemonia dos Programas de Transferência de Renda sobre a Política de Assistência, o Ministério do Desenvolvimento e Combate

à Fome – MDS concentrou recursos para os estados e definiu as universidades para realizar a capacitação – o “Capacita SUAS”.

Por fim, Mota (2010) acrescenta que na conjuntura atual, “o maior destaque fica por conta dos programas de Transferência de Renda e pela condição de Política estruturadora que a PNAS tenderá a assumir nos municípios brasileiros” (Mota, 2010. p.196), através do SUAS, ficando a proteção social básica sob a responsabilidade do CRAS, tema discorrido a seguir.

### **3.3 CRAS – Um instrumento de efetivação do SUAS**

Os CRAS são estruturas físicas que devem funcionar em áreas de maior vulnerabilidade social ou de fácil acesso para a população mais vulnerável, de acordo com o porte de cada município, conforme critérios estabelecidos na NOB/SUAS/2005: Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para cada 2500 famílias referenciadas<sup>20</sup>, Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3500 famílias referenciadas; Médio Porte - mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Metrôpoles - mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas.

É importante ressaltar que para um CRAS ser implantado faz-se necessário realizar os seguintes passos:

- a) Elaborar diagnóstico socioterritorial e identificar necessidades de serviços;
- b) planejar com outras instâncias sociais a implantação da unidade;
- c) implantar as condições físicas, institucionais e materiais necessárias;
- d) selecionar, admitir e capacitar a equipe de referência (BRASIL, 2009, p. 37).

---

<sup>20</sup>Por “Família Referenciada” entende-se “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, que devem ser pactuadas e deliberadas, devendo alcançar as famílias de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de famílias com adolescentes sob medida socioeducativas [...]” (NOB/SUAS.2005 p. 95).

Assim sendo, o CRAS está caracterizado como uma unidade pública estatal, conhecido como a “porta de entrada” do SUAS, com base territorial responsável pela gerência, oferta de serviços continuados de PSB, benefícios e atividades socioassistenciais às famílias usuárias, materializando direitos<sup>21</sup> à proteção social de assistência social, como dever do Estado.

São objetivos do CRAS: oferecer o acompanhamento socioassistencial das famílias no território; trabalhar a prevenção de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; contribuir para a emancipação e desenvolvimento de potencialidades e aquisição para a construção da autonomia dessas famílias e, conseqüentemente, a reversão de processos de desigualdades em que se encontram.

Dentre as funções do CRAS, podemos destacar em primeiro lugar a oferta obrigatória do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e outros serviços se houver, devendo ser instalado em espaço físico reservado para oferecer bom atendimento, equipamentos, recursos materiais e humanos compatíveis. Outra função é a Gestão da Proteção Social Básica no território de abrangência, que organiza a rede socioassistencial nesse território.

O PAIF compreende as seguintes ações: recepção e acolhida de famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, através da escuta

---

<sup>21</sup> São direitos das famílias usuárias e seus componentes nos serviços e ações ofertadas no CRAS, de acordo com o documento: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO CRAS (MDS, 2009):

- de conhecer o nome e a credencial de quem o atende (...);
- à escuta, à informação, à defesa, à provisão direta ou indireta ou ao encaminhamento de suas demandas de proteção social (...);
- a dispor de locais adequados para seu atendimento, tendo o sigilo e sua integridade preservada;
- de receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível;
- de receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos (...);
- a ter encaminhamentos por escrito, (...);
- a ter protegida sua privacidade (...);
- a ter sua identidade e singularidade preservadas e sua história de vida respeitada;
- de poder avaliar o serviço recebido, contando com espaço de escuta para expressar sua opinião;
- a ter acesso ao registro de seus dados, se assim o desejar;
- a ter acesso às deliberações das conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social.

e atendimento qualificado, oferta de procedimentos profissionais em defesa dos direitos sociais e humanos para conhecer as famílias referenciadas e as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF); acompanhamento familiar em grupos de convivência, reflexão e grupos socioeducativos com famílias; proteção proativa, por meio de visitas às famílias em situação de quase risco social; encaminhamento para avaliação e inserção dos potenciais beneficiários do PBF no Cadastro Único e do BPC; produção e divulgação de informações; apoio nas avaliações de revisão dos cadastros do PBF e do BPC e benefícios. (Guia SUAS Nº1 – Proteção Social Básica de Assistência Social).

A função da gestão territorial abrange as seguintes ações: articulação com a rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial para encaminhamento monitorado das famílias atendidas junto às demais políticas públicas e busca ativa das famílias em situação de vulnerabilidade social. (Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009).

Além da execução do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, do acompanhamento da efetividade dos serviços socioassistenciais e dos encaminhamentos da população local para as demais políticas sociais públicas, a equipe técnica de referência tem um papel importante, qual seja o de contribuir na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS, porque o conhecimento da realidade pelo gestor deve ser revertido em ação de planejamento. (RAICHELIS, 2005).

A equipe de referência<sup>22</sup> dos CRAS é formada por profissionais que deverão assumir a responsabilidade pela gestão, organização dos serviços da proteção social básica, ofertados no território de abrangência do CRAS. Sua composição está regulamentada na NOB-RH/SUAS-2006.

A equipe deve sempre contar com um Coordenador de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, de

---

<sup>22</sup>Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

projetos de benefícios ou serviços socioassistenciais, podendo ser complementada com estagiários. Contudo, em hipótese alguma esses estagiários podem substituir a função dos profissionais que compõem essa equipe, porque devem contar com a supervisão de um técnico de nível superior. Por isso, o estágio no CRAS deve ser acolhido por meio de convênio, conforme regulamenta a NOB-RH/SUAS-2006.

Nesse sentido, as equipes de referência devem ser constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica (PSB) e com base no número de famílias e indivíduos referenciados no território de abrangência do CRAS, conforme composição das equipes, que deverão prestar serviços e executar ações no âmbito da PSB, normatizada na NOB/RH no quadro abaixo:

#### QUADRO DE REFERÊNCIA DAS EQUIPES DOS CRAS

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, MetrÓpole e DF
Até 2.500 Famílias Referenciadas	Até 3.500 Famílias Referenciadas	A cada 5.000 Famílias Referenciadas
2 Técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo.	3 Técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo.	4 Técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 Técnicos de nível médio.	3 Técnicos de nível médio.	4 Técnicos de nível médio.

Fonte: MDS-NOB-RH/SUAS-2006

Por fim, pensar o CRAS é pensar no instrumento do SUAS que:

Realiza, concomitantemente, as funções de proteger famílias, defender direitos e de vigilância das exclusões e violações sociais podendo, dessa forma, captar necessidades de proteção social e agir preventivamente antecipando-se à ocorrência de riscos e aos agravos da vida (COUTO, RAICHELIS, SILVA, YAZBEK, 2011. p. 152).

Esse instrumento de efetivação do SUAS necessita de uma nova gestão do trabalho, ampliando a atuação do Serviço Social e a importância da formação dessa profissão para o SUAS, descrita a seguir.

### 3.4 Importância do Serviço Social no SUAS

Antes de analisar a importância do serviço social no SUAS, ressalta-se que na realidade contemporânea brasileira, a “questão social”<sup>23</sup> continua inalterada porque, segundo argui Mota (2012), o Brasil está tendo uma nova fase do capitalismo, em que “o novo nasce com o velho se mantendo e hegemônizando”.

Tal como sugere Castelo (2009), a essência da “questão social” não pode ser reduzida à pobreza unilateralmente definida por critérios econômicos. As raízes da questão social devem ser compreendidas pelas desigualdades geradas e perpetradas pela exploração do trabalho assalariado pelo capital, sob pena de tecer uma análise superficial do pauperismo.

Nesse contexto, cabe ao profissional do serviço social apreender as relações entre trabalho, questão social e serviço social na sociedade, bem como atentar para as particularidades regionais e locais, como forma de elaborar e efetivar estratégias que possam se contrapor à hegemonia das classes dominantes, em favor das necessidades, demandas e interesses da coletividade subalterna.

Assim, as diversas expressões da “questão social” têm exigido dos assistentes sociais um trabalho árduo para esclarecer a população sobre os seus direitos e como obtê-los.

Por isso, no processo de municipalização e descentralização das políticas públicas os assistentes sociais se dedicam à implantação e à implementação dessas políticas no Brasil, o que vem exigindo dos profissionais novas funções e competências.

Novas exigências são anunciadas aos profissionais convocados para atuar na formulação, planejamento, gestão e avaliação da política de assistência social, que requer qualificação para implantar e orientar conselhos, capacitar conselheiros, elaborar planos de assistência social, dominar conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios, saber fazer leitura e análise de

---

<sup>23</sup>Nesse contexto “a essência da questão social não é redutível somente à pobreza, unilateralmente definida por critérios econômicos. As raízes da “questão social” devem ser procuradas nas desigualdades geradas e perpetradas pela exploração do trabalho assalariado pelo capital” (MOTA, 2012 p.65).

orçamentos públicos, dentre outros, obter experiência e conhecimento para atuar nos níveis de assessoria, consultoria, estudo e pesquisa.

Nessa perspectiva, falar da importância do serviço social no SUAS concorre para destacar o papel relevante dos assistentes sociais no reordenamento político e institucional da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, visando conseqüentemente a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Apesar da cultura profissional do saber-fazer e das atuais determinações do capitalismo contemporâneo, Mota (2010) deduz que se exige cada vez mais do profissional do serviço social: pressa, agilidade, eficiência e eficácia das ações profissionais, dificultando as operações intelectuais, essenciais para a compreensão das particularidades e as singularidades da realidade na perspectiva da totalidade.

No esteio das transformações legais mais recentes, a formação acadêmica do assistente social vem rompendo com a tradição prático-operativa da profissão e recorrendo à teoria social crítica ligada ao ideário ético-político, fundamentado na luta em defesa da classe menos favorecida, visando a construção de uma nova sociedade mais justa, igualitária, capaz de ensejar a superação de todas as formas de opressão, exploração e discriminação.

O assistente social é considerado o “profissional da mobilização” e, conseqüentemente, é o que está capacitado para compreender a realidade social, apoiar e participar das lutas pela busca de novos direitos e pela efetivação desse sistema.

Nesses termos, podemos enumerar alguns desafios postos aos Assistentes Sociais, a partir da implantação do SUAS, como a capacidade de conhecer a realidade social, orientada pelo território, sem esquecer de levar em conta as particularidades históricas das famílias; estar à frente dos diversos movimentos sociais em defesa da cidadania; participar dos espaços das conferências, dos fóruns, da atuação dos conselhos; do fortalecimento da autonomia e do protagonismo das famílias no controle da política.

Na esfera do mercado profissional de trabalho do assistente social, as refrações do sistema neoliberal indicam uma tendência ao redimensionamento de seu perfil, mas, como sustenta Iamamoto apud Serra (2009), em meio a uma “crise

de materialidade do Serviço Social”, de base material e organizacional do exercício profissional, ou seja, mudança de forma. Há uma transformação nas atividades tradicionalmente atribuídas ao assistente social, exigindo cada vez mais sua atuação em equipes interdisciplinares, o desempenho no âmbito de formulação de políticas públicas, impulsionadas pelo processo de municipalização; a habilidade com o mundo da informática e tecnologias de ponta, a intimidade com novas técnicas, discursos gerenciais, dentre outros.

Também para Raichelis (2005):

É preciso considerar a ótica do trabalho coletivo no SUAS: o trabalho do CRAS e CREAS como trabalho social e combinado; orientado por projetos profissionais, que podem convergir, mas também se contrapor; que incorpora o acúmulo e as contribuições de diferentes profissões”; “mas que deve assimilar criticamente os conhecimentos e apostes daquelas que, como o serviço social, vem assumindo protagonismo histórico na elaboração de conhecimentos teóricos e políticos que subsidiam os avanços da assistência social no país.” (RAICHELIS, 2005).

Nesta mesma linha, Raichelis (2005) ressalta ainda a importância no âmbito do SUAS de superar a cultura do pragmatismo e da improvisação, bem como ser fundamental fazer uma leitura crítica das refrações da questão social para poder intervir (Raichelis, 2005).

Acrescenta Iamamoto (2009) que esse perfil se complementa com a competência técnico-política, que permita, no campo da pesquisa e da ação, a construção de respostas profissionais dotadas de eficácia e capazes de congregar forças sociais em torno de rumos ético-políticos voltados para uma defesa radical da democracia. Portanto, um perfil profissional comprometido com valores ético-humanistas: valores de liberdade, igualdade e justiça, como pressupostos e condição para autoconstrução de sujeitos individuais e coletivos, criadores da história (IAMAMOTO, 2009, p.183 e 185).

Finalmente, acredita-se que a mudança do paradigma na assistência social, por meio da intersetorialidade, está sendo um marco com a possibilidade de resgatar a cidadania da população brasileira através do trabalho profissional do serviço social, “que requer intervenções qualificadas do ponto de vista teórico, ético-político e técnico-operativo”, como coloca Yazbek (et al, 2010, p.151), no sentido de fazer e modificar a história.

Antes de entrar no resultado da pesquisa de campo, a partir do referencial teórico que fundamentou a elaboração deste estudo até aqui, afere-se que o grande desafio posto para o profissional do Serviço Social é entender a realidade a partir do conhecimento adequado do território na dimensão local, regional, nacional e mundial para poder, de acordo com a opção política individual e coletiva no espaço da intervenção, fazer ou não a diferença, considerando a conjuntura atual do exercício da política de Assistência Social e do trabalho no SUAS, marcado pelas profundas mudanças verificadas no campo científico e tecnológico, e que acabam por repercutir nas diferentes formas de ser, estar e agir no mundo.

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA

O município de Groaíras conta com uma população de 10.228 habitantes. Dessa população, 1.493 pessoas encontram-se em situação extrema pobreza, com “renda per capita” abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais), representando 14,6% da população municipal (CENSO IBGE 2010).

Segundo informações do Cadastro Único municipal, Groaíras conta com 2.864 (duas mil, oitocentas e sessenta e quatro) famílias cadastradas. Desse total cadastrado, 1.471 (mil quatrocentos e setenta e uma) famílias possuem uma renda “per capita” mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais) e são beneficiados com o programa de transferência de renda - Programa Bolsa Família – PBF, representando 51,61%. Destes, 446 (quatrocentos e quarenta e seis) famílias estão na faixa de renda familiar “per capita” entre R\$ 70,01 até R\$ 140,00 reais; 499 (quatrocentos e noventa e nove) famílias entre \$ 140,01 até ½ Salário Mínimo – S.M. e 127 (cento e vinte e sete) famílias estão com a renda “ per capita” familiar acima de ½ S.M.

De acordo com os critérios estabelecidos na Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS- 2005, Groaíras está caracterizado como um Município de Pequeno Porte I, por ter uma população de até 20.000 habitantes e está habilitado à gestão básica do SUAS<sup>24</sup> desde 2007, período em que implantou o CRAS.

Nesse sentido, o resultado da pesquisa será apresentado didaticamente conforme planejado inicialmente, considerando, para efeito metodológico, quatro momentos a seguir: quanto aos desafios para a efetivação do SUAS; quanto às dificuldades e facilidades na operacionalização do SUAS; quanto a garantia de direitos das famílias usuárias e sobre os desafios postos aos profissionais de Serviço Social na implementação do SUAS.

---

<sup>24</sup>Por gestão básica entende-se como o nível de gestão em que o gestor assume a responsabilidade para organizar a proteção social básica no município, através da oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários, além de prevenir situação de risco social (NOB/SUAS p.99).

#### **4.1 Quanto aos desafios para a efetivação do SUAS**

Considerando o período entre 2004 a 2007, definido como unidade temporal para essa análise, constatou-se durante a pesquisa, na fase de investigação documental em relatórios, planos e legislação municipal, que Groaíras iniciou a implantação do SUAS em 2007, quando então passou a receber o cofinanciamento da União. Entre 2004 e 2007 há registros do movimento local para a criação dos instrumentos correspondentes aos determinantes do artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Contudo, essas iniciativas no sentido dos ajustes necessários à implantação da política de assistência social no município não se deram em observância a todos os requisitos legais exigidos para a viabilização do SUAS. Apesar dos registros da formalização dos requisitos do artigo 30 da LOAS (a constituição e o funcionamento de conselho, plano e fundo), traços do descumprimento de tais determinantes foram verificados por parte da gestão da política de Assistência Social, do mesmo modo que resquícios da cultura assistencialista, de benemerência, que imperava na administração municipal, uma vez que o CRAS não foi implantado como um dos instrumentos do SUAS e nem como porta de entrada deste, mas foi criado como uma extensão da Secretaria, confundindo sua função com a do órgão gestor. Inclusive naquele momento o quantitativo de profissionais não correspondia às exigências formais. Eram apenas dois (um assistente social e um psicólogo) profissionais que se dividiam entre as ações de gestão da política e as ações de execução do CRAS.

Desprovido de condições objetivas para o cumprimento de sua missão, além das restrições observadas quanto a composição de sua equipe técnica, o CRAS de Groaíras funcionava em apenas duas salas na Secretaria localizada nos fundos da Prefeitura Municipal, sem oferecer visibilidade desse equipamento para a população usuária e para a população do município como um todo.

Os territórios têm histórias e características diferenciadas. Por isso, é importante reconhecer potenciais e vulnerabilidades, bem como situações de risco presentes. Conforme determina a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) os CRAS

devem ser instalados em territórios com concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo e aponta a vigilância social como uma das funções da política de assistência social. Deve ser exercida nos territórios de abrangência dos CRAS, por meio da busca proativa. Assim, os territórios selecionados para a instalação de um CRAS devem ter presença significativa de famílias e indivíduos beneficiários de programas de transferências de renda, como o BPC - Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família e outros.

Consoante a pesquisa empreendida, foi possível registrar no Diário de Campo que na gestão 2004-2007 todos os profissionais dividiam seu trabalho entre as ações de gestão na Secretaria e as ações de execução no CRAS, num evidente descumprimento dos determinantes legais em vigor. Em sua fase de implantação, o CRAS de Groaíras não estava incorporado efetivamente como equipamento do SUAS, que marca a ação e a função da assistência social como política pública de proteção social. Não era compreendido em sua concepção formal/legal pelo gestor público e muito menos pela população usuária. Para além de tal realidade, não há registros que concorram para afirmar que tais profissionais fomentavam na comunidade local ou com o gestor municipal uma discussão sobre a assistência social como política pública, fato que sugere duas possibilidades: ou os profissionais não detinham uma compreensão mais aprofundada sobre suas competências para a dinamização dos trabalhos do CRAS, no tocante à intervenção do Assistente Social junto às famílias usuárias da política em questão, ou não foram capazes de se contrapor à cultura assistencialista, que persistia em se manter e, principalmente, não conseguiram superar práticas pontuais, focalizadoras e tradicionais, como confirma a fala abaixo:

(...) O CRAS foi implantado apenas com um setor dentro da Secretaria, porque os profissionais não eram ouvidos pela administração, nem sequer pelos técnicos de outras áreas. E quando eles encaminhavam as famílias eram na concepção de favor e não como direito (Técnica do CRAS no período da implantação do CRAS).

Essa postura de aceitação/conformismo aos determinantes da gestão, atrelada à cultura tradicional da assistência social como política de favor, também foi confirmada na fala de duas conselheiras governamentais que faziam parte do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, quando questionadas acerca dos

desafios para a efetivação do SUAS, cujas respostas se deram nos seguintes termos: “O maior desafio aqui, em Groaíras, desde a implantação do SUAS, é romper com a cultura assistencialista, atrelada à política partidária de apadrinhamento.” (Conselheira Governamental de Assistência Social).

O antropólogo Roberto Da Matta (1987) afirma a respeito das discrepâncias entre o Brasil legal e o Brasil real, alertando para o distanciamento entre o Estado e a sociedade e para uma forma particular de “navegação social” onde “jeitinho brasileiro” é, na verdade, uma correspondência entre o social, que permanece alienado de suas próprias conquistas, apelando para os velhos vícios do apadrinhamento, do pistolão ou de um “jeitinho” de burlar as leis.

Nessa ordem das coisas, no Brasil democrático as pessoas em geral não são tratadas como cidadãos, mas conforme o pertencimento ou não a determinado círculo social. Assim, para além da dimensão legal e institucional ainda se faz necessária uma mudança na cultura política da sociedade como um todo para que seja enfim viabilizada a democracia.

O conceito de democracia inercial é usado por Baqueiro (2007) para referir-se à realidade democrática brasileira. Para este autor, há no País uma modernização das instituições políticas, uma evolução das leis e das regras. Entretanto, pouco ou nada o Brasil evolui na dimensão social.

Em sua explicação sobre a democracia inercial, Baqueiro (2007) observa que no Brasil as políticas econômicas não favorecem as massas excluídas; destaca a existência de uma cultura híbrida que institucionaliza um comportamento de resignação e hostilidade com a política, traduzindo-se numa cultura de desconfiança generalizada do povo em relação à política e também nas relações interpessoais da base da sociedade.

A compreensão sobre os desafios a serem enfrentados para a efetivação do SUAS em Groaíras foi também apresentada por conselheira representante da sociedade civil (não governamental), também considerando como desafio maior a aquisição do conhecimento do conteúdo do SUAS, reafirmando a prevalência da cultura assistencialista e da política partidária, conforme relato abaixo:

“(…) É difícil falar de desafio para a efetivação do SUAS em Groaíras. Mas acho que o conhecimento aprofundado sobre esse sistema, por parte de todos: conselheiros, secretários e técnicos que trabalharam na implantação

desse Sistema e até os que hoje estão trabalhando tanto no CRAS como na atual gestão, é de fundamental importância, porque a política de favor, de apadrinhamento continua reinando no município, o que impede que o SUAS se efetive de fato” (Conselheira Não Governamental).

Pelo exposto nota-se que nem sempre um determinante legal concorre para a quebra de paradigmas culturalmente arraigados. No caso específico do trato das questões sociais por gestores públicos, de modo geral em todo o Brasil, apesar de todo aparato legal vigente, parece prevalecer a cultura do assistencialismo, do clientelismo, do favoritismo e dos apelos eleitoreiros, tal como vem ocorrendo com os programas de transferência direta de renda usados como moedas de troca por ocasião das mais recentes campanhas políticas eleitorais.

A mesma questão foi aplicada junto às gestoras da política de assistência social, ou seja, entre aquelas que responderam pelo período entre 2004 a 2007 e posteriormente entre as responsáveis pela gestão de 2008 a 2012. Por fim, a mesma questão foi apresentada a atual gestão (2013).

As gestoras responsáveis pelos dois primeiros períodos demarcados neste estudo, ao serem entrevistadas foram unânimes em suas falas no tocante às críticas sobre a cultura do assistencialismo que vem sendo preservada por sucessivos gestores locais, como também com a falta de entendimento por parte dos demais secretários e do próprio prefeito sobre o novo redesenho da assistência social, o que conseqüentemente dificulta a ação do CRAS junto às famílias usuárias.

A atual gestora (2013), “primeira-dama” do município, preferiu não responder ou não soube responder a tais questionamentos, o que demonstra falta de conhecimento sobre a área que está assumindo, reforçando a ideia de retrocesso dessa política ao “primeiro-damismo,” como é conhecido pelos estudiosos da área.

Considerando o relato dos profissionais entrevistados, podemos elencar quatro desafios comuns apontados por eles, o que vem comprovar alguns pontos presumidos na primeira hipótese desse estudo, quais sejam:

- Não há elementos para confirmar que no primeiro período observado (gestão entre 2004-2007) a assistência social passou a ser priorizada pela Administração Municipal, com percentual orçamentário definido, como também não

há indícios de que o CRAS tenha sido incorporado, de fato, pelo gestor municipal e por toda a população usuária.

- Em todos os períodos analisados (2004 a 2007); (2008 a 2012) e 2013, as diretrizes e os princípios estabelecidos na NOB-SUAS/RH foram descumpridos, assim como a gestão municipal não realizou concurso público para ter profissionais efetivos no CRAS.

- Não há registros que confirmem a efetivação do PAIF de forma contínua, do mesmo modo que os serviços socioassistenciais não foram territorializados para chegar de forma sistemática às famílias referenciadas.

- A Intersetorialidade entre as ações do CRAS e os serviços das demais políticas sociais públicas não foi tema de discussão entre os gestores e a equipe técnica.

Dentre os aspectos relevantes apresentados quanto aos desafios para a operacionalização do SUAS, foi destacada a fragilidade dos conselheiros em exercer tanto a participação legítima quanto o papel de controle social sobre a implementação da política. Tal compreensão está fundamentada nas respostas emitidas pelos atores sociais entrevistados quando questionados sobre a ação do conselho em sua missão de enfrentar os desafios encontrados pelo CRAS de Groáiras para efetivação do SUAS, e eles assim se manifestaram:

“(...) Os conselheiros não entendiam o papel do CMAS e, portanto, não sabiam exercer o seu papel. Só se reuniam para aprovação dos planos, relatórios, prestação, mas sem entender o que estavam aprovando. Faziam o que a gestão queria. Não questionavam.” (Conselheira da Gestão 2004 – 2007).

Na fala dos entrevistados fica entendido que na prática o Conselho não correspondia aos determinantes legais. Formado de modo arbitrário, sem considerar requisitos básicos ao perfil de seus integrantes, os atores sociais eram indicados para compor o colegiado de conformidade com o grau de comprometimento de cada um com os interesses dos gestores e não com a capacidade de deliberar sobre as mudanças gerenciais necessárias à adequação da política de assistência social aos novos determinantes legais.

“(…) O Conselho necessitava de mais capacitação e assessoria estadual, mas não acontecia. Muitas coisas faziam com a ajuda da assessoria municipal, como foi o caso de deliberar sobre a saída do CRAS de dentro da Secretaria. Mas tinha muita dificuldade em se contrapor aos desmandos do prefeito para com a política de assistência social.” (Conselheiro da Gestão 2008 – 2012).

Há de se considerar que as falas dos entrevistados correspondem a um problema de resistência identificado na gestão estadual. Com o novo ordenamento jurídico, formulado a partir da LOAS, a competência da gestão estadual de coordenar a política de assistência social no âmbito dos municípios foi descumprida. Na verdade, um movimento de resistência dos técnicos e gestores estaduais foi alimentado no percurso, tanto que ainda hoje os antigos Conselhos Comunitários persistem em detrimento dos avanços postulados para a responsabilização dos CRAS, com medidas de proteção social básica. Assim, também foi negligenciada a responsabilidade estadual de cumprir a missão de capacitar, assessorar e orientar toda a base municipal instalada nos 184 municípios cearenses para os ajustes necessários ao cumprimento dos novos determinantes legais.

“(…) É muita força contrária que dificulta o nosso papel. Até entendemos um pouco do controle social, mas ser conselheiro num município como Groaíras, em que o gestor não aceita o controle social, é não poder fazer nada de fato. Acho que precisamos de muita coragem para romper com as amarras políticas.” (Conselheira da atual gestão).

A compreensão do conselheiro entrevistado reforça o entendimento sobre o descumprimento do Estado em seu papel fundamental de coordenação do processo. Distanciado da base municipal o Estado permaneceu executando programas e projetos que deveriam ter sido municipalizados e ajustados aos novos padrões operacionais dessa política pública. Assim sendo, os prefeitos e gestores foram adaptando mecanismos operacionais para garantir repasse de recursos federais, permanecendo alienados quanto a necessidade de participação e controle social, desconhecendo a função dos conselheiros e trabalhando segundo seus interesses clientelistas equivocados.

“Acredito que o CMAS não tem tido uma atuação mais efetiva, porque a maioria dos conselheiros tem vínculo com a Administração, mesmo sendo de uma entidade não governamental, por se tratar de um município pequeno, onde tudo gira em torno da prefeitura.” (Conselheiro da Atual Gestão).

Pelo exposto reafirma-se que as mudanças na gestão se processaram por medidas “de fachada”, distantes dos pressupostos teóricos que nortearam o fortalecimento da base municipal para a conquista da cidadania de seus habitantes. De acordo com Melo (1995), “a participação é uma variável que depende de fatores e arranjos políticos institucionais que exacerbam o poder das instituições em detrimento da vontade particular”. Sem minimizar a importância das experiências individuais de participação, as falas dos entrevistados sugerem uma reflexão sobre o modo como a participação dos conselheiros se confunde com a representação de seus atores na defesa dos interesses da população. Isso pressupõe o entendimento do conselho enquanto grupo de pessoas, com interesses e representações distintas, que possuem uma mesma função e objetivo, buscando compreender como suas ações representativas refletem na política local.

De acordo com Raichelis (2005), a experiência dos conselhos é composta de visibilidade; controle social; representação de interesses coletivos; democratização e cultura pública.

A autora define visibilidade como sendo a transparência dos discursos e das ações dos tomadores de decisões para com os implicados nestas mesmas decisões. O controle social é a participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo e no acompanhamento das decisões, segundo critérios pactuados.

A representação de interesses coletivos é a constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas. A democratização é a ampliação dos espaços de decisão política, extrapolando os condutos tradicionais de representação, incorporando novos protagonistas, gerando uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas e, finalmente, a cultura pública consiste no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado. “No caso da assistência social, superação da tutela, para que os usuários tenham autonomia e se coloquem como sujeitos portadores de direitos legítimos” (Raichelis, 2005, p. 106,107).

O que se observa nos discursos dos entrevistados é que para alguns os conselhos são apenas pró-forma, para o recebimento de recursos, não tendo

nenhum caráter popular e representativo, dado ao fato da pequena organização popular e a cultura da dependência dos poderes nas esferas municipais.

A pesquisa documental efetivada nos arquivos da Prefeitura Municipal de Groaíras permitiu uma boa percepção sobre um movimento de resistência, reforma e contrarreforma ao longo do período de análise deste estudo. Constata-se que mesmo diante das possibilidades de manipulação dos conselheiros pelos gestores, em 2008, por força de uma determinação do CMAS, a Administração Municipal cumpriu a deliberação do Conselho, fazendo a transferência do CRAS instalado no prédio da Prefeitura para uma estrutura física que atendesse as exigências das Normas Técnicas. Contudo, o mesmo não foi implantado em área de vulnerabilidade, como recomendam as normativas do SUAS, mas sim em uma área de fácil acesso (centro da sede do município) para a população beneficiária. Em contrapartida, o local selecionado ofereceu maior visibilidade ao equipamento e a procura maior das famílias pelo atendimento nesta unidade de Proteção Social Básica.

Essa conquista, no entanto, não se revelou satisfatória de modo integral. Alguns desafios permanecem postos com relação às condições físicas do CRAS para a efetivação do SUAS no município de Groaíras. Suas instalações físicas são mínimas, não correspondendo às exigidas pela normatização, sendo necessário ampliá-las para atender as ações previstas no Programa de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) e nos demais serviços da Proteção Social Básica.

O Programa – PAIF – é norteado pelo caráter continuado e visa fortalecer a função de proteção das famílias, principalmente no tocante à ruptura dos laços familiares e comunitários. Foi idealizado na perspectiva de promover o acesso e usufruto de direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida pela promoção de ganhos sociais, culturais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; além do apoio a indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

Feitas essas considerações, passa-se a discorrer sobre outra questão levantada na pesquisa, a saber: “Quais os desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?” Esta pergunta foi respondida pelos entrevistados sob três ângulos:

- Primeiro, sob a ótica de uma profissional do corpo técnico do CRAS, a qual respondeu que o maior desafio para que essa instância venha a cumprir com seus objetivos consiste em *“ser de fato a porta de entrada para o sistema.”* (Técnica do CRAS). Isso posto, entende-se que algumas demandas da população local continuam sendo negociadas diretamente com os gestores municipais, passando, portanto, ao largo da observância dos critérios técnicos delineados como requisito para o atendimento pelo CRAS, prevalecendo as antigas práticas clientelistas.

- Segundo, na opinião de um conselheiro do CMAS de Groaíras, o desafio maior para a efetivação do SUAS consiste justamente em *“fazer articulação sistemática com todos os órgãos municipais governamentais e não governamentais, com o legislativo, com o judiciário, com o ministério público e com a rede socioassistencial, principalmente, com os usuários.”* (Conselheiro do CMAS). Tal visão mostra-se prospectiva e ancorada nas bases da interdisciplinaridade cujos pressupostos convergem para a compreensão da necessidade de diferentes instâncias (sejam elas do Legislativo, Executivo e/ou Judiciário) trabalharem de modo articulado para fazer valer a correspondência dos objetivos da gestão compartilhada.

- Sob um terceiro ângulo, destaca-se a opinião de uma Técnica da Gestão do CRAS de Groaíras, para quem o maior desafio à implementação do SUAS no município consiste em *“potencializar o protagonismo dos usuários na dinâmica da política, não só através do acesso e utilização dos serviços, mas, principalmente, no controle social da política.”* (Técnica da Gestão). Tal perspectiva corresponde aos fundamentos teóricos que compreendem a participação popular e o controle social das políticas públicas como essencial para a vida democrática.

Um último e grande desafio apontado na pesquisa pelos técnicos do CRAS para a efetivação desse sistema em um Município de Pequeno Porte I, como Groaíras, foi atender as demandas da Proteção Social Especial, considerando que o CRAS é a única estrutura física da assistência social instalada no município e a procura pelos serviços da proteção social especial, de média e alta complexidade, vêm evoluindo quantitativamente, de modo bastante significativo.

Vale destacar que conforme os determinantes legais, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) configura-se como uma unidade pública e estatal, destinado a oferecer serviços especializados e

continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto etc). Tal oferta deve ter como foco a família e a situação vivenciada, com prioridade para a garantia do acesso a direitos socioassistenciais. Para tanto, a articulação no território é fundamental pela perspectiva que oferece para o fortalecimento dos laços familiares e inclusão da família no contexto da proteção específica e essencial à situação por ela vivenciada. A abrangência dos CREAS pode se dar tanto em dimensão local quanto regional, quando abrange um conjunto de municípios circunvizinhos para assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento.

Assim considerando, há uma série de indícios passíveis de serem obtidos a partir das estatísticas nacionais, com recorte local, que combinados podem representar situações agravadas de vulnerabilidade social e de reprodução da pobreza entre gerações.

Feitas essas considerações, este estudo se desloca para a busca de respostas sobre as dificuldades e facilidades na operacionalização da assistência social, sob o prisma dos entrevistados na pesquisa.

#### **4.2 Dificuldades e facilidades na operacionalização da Assistência Social**

Para efeito didático e metodológico iniciaremos a discussão colocada como tema a ser debatido pelas facilidades encontradas na operacionalização do sistema, pontuadas pelas falas dos entrevistados (as) durante a pesquisa.

Em todas as entrevistas realizadas os técnicos tanto da gestão da política como da execução no CRAS pontuaram duas facilidades operacionais da assistência social: primeiro, o cofinanciamento da União, agregado aos determinantes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS); as demais normatizações (NOB/SUAS, NOB/RH); segundo, a instalação do CRAS como o instrumento de porta de entrada para o SUAS, pelo atendimento especializado que disponibiliza, pela equipe de referência comprometida com a questão social, elementos que estão *“possibilitando o movimento de construção dessa política no*

*município, via implantação e implementação do CRAS.*” (Técnica da Gestão). Cadê a segunda facilidade? Não está bem definido no texto.

As facilidades apontadas pela técnica da gestão do município de Groaíras, conforme destacado, confirmam o que foi presumido na segunda hipótese desse estudo, que identifica o CRAS com potencial para efetivar os princípios e as diretrizes da PNAS, ao ser qualificado como a porta de entrada do sistema em questão.

Apesar das facilidades acima elencadas, algumas dificuldades foram apontadas com mais ênfase, confirmando a segunda hipótese presumida neste estudo, que consiste na seguinte suposição: “o SUAS não se consolida em face da inexistência de cofinanciamento do Estado para a Proteção Social Básica; da falta de serviços socioassistenciais para cobrir as vulnerabilidades e os riscos sociais; da falta de transporte para deslocamento da equipe para as áreas vulneráveis; do descompromisso do gestor público com o cumprimento da normatização da PNAS; da inexistência de cofinanciamento do Estado para a Proteção Social Básica - PSB, acrescida de equipe mínima; rotatividade dos profissionais com vínculo de trabalho precário e baixa remuneração no CRAS e no Órgão Gestor; prioridades eleitoreiras em detrimento ao atendimento do PAIF, além da falta, nos territórios de vulnerabilidade, de serviços socioassistenciais para atender as necessidades dos usuários.”

Ainda sob a análise das dificuldades, duas entrevistadas apontaram questões básicas, como a falta de um veículo para acompanhamento das famílias por meio de visitas domiciliares; dificuldades para fazer acontecer a articulação intersetorial entre os serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas; dificuldades para deslocamento aos territórios mais distantes e para a zona rural; falta telefone fixo, além da indisponibilidade de recursos para a execução das ações planejadas, apresentando assim um atraso na efetivação do SUAS no município” (Técnicas do CRAS municipal).

Nessa direção, fica configurada a fragilidade do CMAS e dos técnicos na busca de articulação com outras instâncias de controle social para seu fortalecimento; de contraposição e embate orientado para romper com a realidade que ora se apresenta.

Por último, uma das entrevistadas citou como dificuldade a ausência da instância estadual no monitoramento do SUAS, conforme citação retro: “Município de pequeno porte I como Groaíras se faz necessário assessoramento *in loco* do Estado como já tivemos antes.” (Técnica 1). Pelo exposto, reafirmam-se os impasses que ainda persistem entre gestores e técnicos que integram a atual Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará, em posturas veladas de resistência ao trabalho de coordenação dessa política, tal como está previsto na NOB/SUAS em vigor.

Outra fala destaca na mesma linha de argumentação as dificuldades de apropriação do conhecimento da normativa e sua aplicabilidade prática, justamente pela ausência de investimentos em assessoria e capacitação técnica, nos seguintes termos: “sentimos muita dificuldade com o processo de apropriação das novas normativas, motivando a busca de suporte junto à escritórios particulares que não atendem a demanda local.” (Técnica 2).

Desprovidos de um trabalho de coordenação geral da política de assistência social muitos gestores recorrem a escritórios prestadores de serviços de consultoria, aos quais pagam altas cifras para adquirir um Plano Municipal ou outro documento indispensável ao credenciamento do município para acesso a recursos federais ou de outras fontes.

#### **4.3 Quanto à garantia de direitos das famílias usuárias**

O aprimoramento gradativo da gestão da Política de Assistência Social contou com diretrizes que apontavam uma nova lógica de gestão, colocando a família como centro de suas ações. De acordo com a NOB, três vertentes da proteção social estão direcionadas nos seguintes termos: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que os riscos, vulnerabilidades se constituem” (PNAS/ NOB SUAS, 2005:16).

Partindo desse princípio a assistência social passa a relacionar as pessoas/famílias a seus territórios e o município passa a constituir-se de fato como

importante, sendo este o cenário da vida comum. O município, enquanto menor escala administrativa governamental, passa a ter territorializações intraurbanas e a análise, através da unidade intrafamiliar, ganha equipamentos e núcleos para o atendimento da realidade a partir das necessidades.

Sobre a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social, no município de Groaíras, a pesquisa de campo mostrou que toda a equipe de referência entrevistada foi unânime em afirmar que tem procurado construir no CRAS processos democráticos voltados para a concretude dos direitos propostos pelo SUAS. Todavia, o CRAS por si só não garante o acesso dos usuários aos direitos, por isso, é preciso insistir na discussão da Política de Assistência Social enquanto direito, junto aos demais secretários e da administração municipal como um todo, como forma de cultivar a intersetorialidade entre as demais políticas sociais públicas, como estratégia gerencial para viabilizar possibilidades de garantia dos direitos das famílias usuárias.

A afirmativa contida na terceira hipótese presumida neste estudo, de que o CRAS não está de fato contribuindo para a garantia dos direitos das famílias usuárias, é negada pelo depoimento em destaque a seguir, embora não atinja todas as Famílias Referenciadas – FR.

“Apesar do número reduzido de famílias participando nas ações do PAIF no CRAS, elas acessam o direito de ingressar no serviço sócio assistencial e de terem acesso às demais políticas públicas, como a educação, saúde, habitação e outras, através da nossa intervenção.” (Assistente Social do CRAS período 2008 – 2012).

Sobre a percepção da entrevistada, interessa chamar a atenção para o fato de que as garantias asseguradas pela política de assistência social não significam a superação dos limites familiares para o acesso às condições objetivas essenciais à superação da pobreza.

Como política transversal, a assistência social estabelece direitos e prerrogativas sociais com vistas a garantir os mínimos sociais a todos os brasileiros. Conceituando os mínimos sociais, (BRANT, 2000:29) adverte que esse padrão “está diretamente relacionado ao patamar civilizatório alcançado por determinada sociedade, acrescido das condições socioeconômicas, políticas e culturais”. Observa também que esses mínimos sociais não são imutáveis, tendem a mudar pela ação

coletiva dos cidadãos, pelo avanço da ciência, pelo grau e perfil das produções econômicas e pelas forças políticas. Interferem, portanto, nos padrões dos mínimos sociais, fatores abrangentes, não se limitando às condições de sobrevivência dos indivíduos, mas também às garantias de exercício da cidadania a que todos os cidadãos têm direito (Lopes, 2006). Assim compreendida, a Assistência Social constitui política de longo alcance na medida em que a sociedade humana termina por criar exclusões e vulnerabilidades, e as heterogeneidades dos seres humanos geram necessidades especiais.

Ainda com relação à terceira hipótese, confirma-se no depoimento de um profissional do CRAS de Groaíras que a “mulher chefe de família” tem sido a representação mais evidente das lutas empreendidas no contexto das dificuldades que perpassam a situação de pobreza, ainda que as ações do CRAS se revelem quanto a ação, pontual e fragmentada, visto que supostamente não se estendem a outros elementos da composição familiar, tal como sugere o depoimento abaixo:

“Apesar da nossa mobilização junto as famílias, ainda não conseguimos atingir toda a família, porque só a mulher e os filhos participam das ações no CRAS. O homem continua distante.” (Assistente Social do CRAS em 2013).

Pela descrição acima constata-se que a família, tal como vem sendo trabalhada no SUAS, ainda não está representada em sua dimensão de totalidade, como unidade de referência. A figura paterna, como outros integrantes da composição familiar, permanece distante da intervenção, confirmando o que foi presumido na terceira hipótese.

A hipótese de que “o CRAS não está de fato contribuindo para garantia dos direitos das famílias usuárias” foi negada no depoimento a seguir:

“Apesar do número reduzido de famílias participando das ações do PAIF no CRAS, são garantidos às famílias o direito dos seus componentes serem engajados, através da nossa intervenção, nos serviços socioassistenciais e terem acesso às demais políticas públicas, como: saúde, educação, habitação, dentre outras.” (Assistente Social do CRAS, período de 2008 – 2012).

A transversalidade entre políticas públicas vem se materializando como estratégia fundada na dimensão dos critérios de acesso e permanência das famílias

nos mais diferentes programas e projetos de caráter assistencial. Um exemplo é o Programa Bolsa Família, que passou a exigir como requisito para repasse de recursos que as crianças beneficiárias de sua ação estejam matriculadas e frequentando a escola.

Entende-se que tal perspectiva poderá mudar, em médio e longo prazo, o perfil da pobreza no Brasil. Ao garantir a transversalidade entre assistência social e educação o Programa concorre para que o repasse da renda mínima essencial à sobrevivência esteja comprometida com o engajamento de crianças em oportunidades concretas de educação, aqui entendida como essencialmente capaz de gerar condições objetivas para a autonomia das pessoas.

Ainda sobre a garantia dos direitos das famílias usuárias, destacam-se os resultados da entrevista efetivada com atores sociais, participantes do Conselho Municipal de Assistência Social de Groaíras, ou seja, conselheiras do CMAS. Um destaque interessante consiste na convergência de opiniões dos entrevistados, visto que as conselheiras confirmaram as declarações de gestores (assistentes sociais), cujas observações foram citadas anteriormente. Vejamos:

“Os direitos das famílias usuárias são garantidos em parte porque a política pública de Assistência Social não está totalmente assimilada pelos políticos locais ( secretários, prefeito), o que dificulta a garantia dos direitos das famílias como cidadãos. “Eles continuam fazendo como diz o ditado: Eu te dou se tu me deres” (Conselheira do CMAS).

Por ocasião das entrevistas realizadas com técnicos que trabalham no CRAS, na atual gestão, estes problematizaram em suas falas os mecanismos utilizados pela Prefeitura de Groaíras para a concessão dos Benefícios Eventuais. Mesmo tendo sido regulamentados pela gestão anterior, a atual primeira-dama utiliza as prerrogativas que o poder lhe confere para fazer uso dos benefícios eventuais, destinando seu atendimento de modo assistencialista, distante da observância aos critérios delimitados. Na concepção de Dallari (1983), as decisões políticas refletem na vida e nos interesses de todos. Assim, uma decisão política alienada da perspectiva legal da garantia dos direitos é negada aos interesses dos que acumulam demandas reprimidas por acesso a tais Benefícios, sendo substituída pela antiga forma assistencial do favor, que constitui um retrocesso na

operacionalização da Política de Assistência Social. No caso, a ausência de critérios e a “doação” clientelista dos benefícios eventuais dificulta também o desenvolvimento do SUAS.

Indiscutivelmente, a magnitude da questão social colocada na fala dos entrevistados concorre para a compreensão das fragilidades que ainda persistem no campo da gestão da Política de Assistência Social. Um olhar sobre a realidade municipal vem alertar para a necessidade de maiores investimentos em capacitação continuada, envolvendo a participação de diferentes atores sociais (conselheiros, gestores, técnicos e usuários), além de assessoramento técnico permanente, que seria viabilizado a partir da criação de um Programa Permanente de Qualificação a ser dinamizado pela instância estadual, responsável pela coordenação da Política de Assistência Social tanto no cumprimento da normativa da NOB/RH quanto no que se refere à capacitação continuada. É o que sugere a colocação de um profissional entrevistado, que transcrevemos a seguir:

“observo a má formação acadêmica dos profissionais, não só por parte dos Assistentes Sociais, mas também por parte dos psicólogos, que são inseridos no trabalho técnico do CRAS e a própria gestão da Assistência Social com poucos conhecimentos não só acerca dessa política, mas no que se refere às teorias e as metodologias de trabalho interventivo.”  
(Técnica em Psicologia do CRAS).

Face ao exposto, importa observar que o caráter temporal das contratações de profissionais para o exercício das atribuições inerentes à Política de Assistência Social é uma realidade. Outro fator complicador consiste nas mudanças de gestão que se processam a cada 4 (quatro) anos, quando a maioria dos profissionais é substituído, e todo o trabalho de capacitação e aprendizado perde significado para a gestão municipal. Sem a contratação de profissionais por concurso público, as questões do conhecimento e do compromisso permanecem indefinidas.

A qualidade de uma ação profissional também pode ser compreendida pela capacidade técnica de participação e esta se eleva quando as pessoas conhecem a realidade e aprendem a refletir, a superar contradições reais ou aparentes, a exercitar o diálogo, a antecipar consequências e a distinguir efeitos de causas. Assim, o processo vai se qualificando na superação de conflitos. Ou seja,

aprende-se na chamada *práxis*, na interação da prática com a teoria, colocando-as a serviço da coletividade.

Isso posto, o estudo prossegue e se desloca para analisar o conteúdo das entrevistas efetivadas, no que se refere às respostas dos Assistentes Sociais sobre os desafios colocados a essa profissão para o desempenho do SUAS.

#### **4.4 Quanto aos desafios postos aos profissionais do Serviço Social**

A sociedade brasileira contemporânea começa a mostrar sinais de inquietação pela dissonância entre o discurso político-democrático e a repressão vivenciada por grandes contingentes que permanecem vivendo situações de extrema pobreza, com deterioração da qualidade de vida ameaçada pelos altos índices de violência, aumento do desemprego, dentre outros males sociais observados em pleno cenário de crescimento econômico.

Nessa realidade, os desafios lançados aos profissionais de Serviço Social são maiores do que os formalmente descritos no arcabouço legal norteador da prática profissional. Contemporaneamente, as desigualdades sociais se transformaram em desigualdades de cidadania que conduzem à indignação dos excluídos e os condicionam à prática de violência generalizada, transformando cidades em verdadeiros campos de guerra, impedindo indistintamente a todos os cidadãos o exercício dos direitos básicos.

Nesse cenário os mais pobres se transformam em presa fácil do uso indevido de drogas; da associação ao tráfico, da participação em guerrilhas e gangues criminosas. Diante de tal realidade, os desafios aos profissionais de Serviço Social vão além do enfrentamento às antigas práticas do clientelismo e assistencialismo, mas se configuram como essenciais para a transposição de barreiras atitudinais que impedem o alcance da inclusão dos mais pobres, além de reduzir a capacidade de participação e controle social.

Assim considerando, passa-se a destacar a seguir os achados na pesquisa, de acordo com os Assistentes Sociais entrevistados, indagados sobre os desafios em sua trajetória cotidiana. Vejamos:

“Para nós profissionais do Serviço Social, o desafio posto é continuar investindo em ações que fortaleçam o protagonismo das famílias, para que seus direitos sejam assegurados e conseqüentemente consigam exercer o controle social da política de Assistência Social. Mas, infelizmente ainda poucas famílias participam” (Assistente Social do CRAS da gestão atual).

Alimentar as possibilidades de participação legitimada das famílias que integram programas e projetos assistenciais é um grande desafio, especialmente para os municípios nordestinos nos quais a centralização do poder, o analfabetismo, o voto de cabresto e o clientelismo, dentre outras práticas, determinaram a condição de aceitação da realidade e distanciaram o povo do exercício da cidadania.

Essa compreensão ficou evidenciada não só no referencial teórico utilizado como também nas observações dos atores sociais entrevistados para este estudo. Além das dificuldades operacionais da política de assistência social no município, os assistentes sociais enfrentam outras limitações ao exercício imparcial de suas funções, a começar pelas intervenções do poder instituído que confunde seu papel na defesa dos interesses do público da assistência social.

“O desafio é continuar lutando contra a cultura de apadrinhamento político, de benemerência, que ainda teima em se manter e dar um novo significado ao trabalho, enquanto profissional do Serviço Social” (Técnica do CRAS – gestão 2004 – 2007).

Entre as equipes que trabalharam na gestão de 2004 a 2007 e aquelas participantes da gestão de 2013 houve uma diferença na compreensão dos desafios impostos aos profissionais de serviço social. Se para os entrevistados do primeiro período os desafios consistiam nas lutas para o rompimento com a cultura do apadrinhamento político, para os profissionais da gestão de 2013 o desafio representa uma contraposição ao próprio projeto ético-político da profissão.

“O desafio posto ao profissional do Serviço Social é continuar se contrapondo à cultura da não política de assistência social, logicamente, com base no projeto ético-político da profissão, mas para isso, precisamos de muita capacitação.” (Assistente Social do CRAS- gestão 2013-2016).

Para Habbermas (1987) o discurso prático respeita a individualidade e a autonomia das pessoas que integram uma comunidade. O princípio de justiça postula o direito à liberdade e os mesmos direitos para todos. A partir de tal pressuposto, a ética discursiva coloca em ação uma vontade racional descrita nesta pesquisa, garantindo o interesse dos profissionais integrantes da amostra selecionada, salvaguardando suas divergências, ressaltando na leitura de seus posicionamentos a capacidade comunicativa, harmonizando seus pensamentos às referências teóricas que nortearam todo o trabalho. O discurso teórico contribui para o questionamento dos fatos e do mundo objetivo em um contexto concreto que aqui se assenta no CRAS de Groaíras.

Nesse sentido, a quarta hipótese presumida é confirmada pelas afirmações dos profissionais entrevistados. Muito embora tenham uma visão crítica da realidade e estejam comprometidos com o projeto ético-político da profissão, não conseguem desenvolver estratégias de operacionalização do sistema.

Presume-se que o distanciamento da coordenação da política sob a responsabilidade do Estado compromete o alcance dos objetivos do trabalho nos CRAS, tal como restringe o potencial de dinamismo da Política de Assistência Social como um todo orgânico. Mais uma vez destaca-se a necessidade de investimento em assessoramento técnico, *“in loco”*, pela instância estadual no município e capacitação continuada para os trabalhadores do sistema, a partir da noção de proteção social, visando atingir, como manifestou a Assistente Social da gestão do período 2008-2012, “o maior desafio de todos e o da materialização do SUAS.”

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados neste estudo, embora restritos a uma experiência vivenciada pelos atores sociais integrantes da gestão municipal de Groaíras (CRAS e demais gestores na sequência temporal entre 2007 a 2013), permitem considerações mais amplas para o contexto estadual em que essa política se assenta.

Pelo exposto, considera-se um grande desafio contemporâneo imposto à Política de Assistência Social não somente consolidar a democracia, a inclusão social, a cidadania para seus usuários, mas ir além na discussão sobre os impasses da gestão, tanto estadual, que restringe o poder de coordenação dessa política, numa resistência velada à municipalização de ações pontuais, quanto municipal, que desconsidera os avanços propostos legalmente e persiste em assumir posturas clientelistas. Todo esse cenário leva a pensar na necessidade de transformação da cultura política nacional, capaz de conquistar a credibilidade popular local, e a confiança nos sistemas de participação cívica em grupos intermediários entre Estado, família e sociedade, para o fortalecimento das conquistas democráticas até então legalmente consagradas.

A análise dos dados pesquisados revela, nesses termos, uma realidade na qual ainda prevalece a cultura do favoritismo, o descumprimento normativo e a apelação para posturas clientelistas e de preservação do favor.

Em meio a tais dissonâncias, foi possível também perceber entre alguns profissionais entrevistados o esforço do embate e da contraposição às amarras clientelistas, paternalistas e de apadrinhamento político, mesmo diante das dificuldades de materialização do que podemos chamar de “processo de implementação do SUAS.” Todavia, percebemos dentre outros o despreparo profissional sob o ponto de vista de conhecimento mais aprofundado para trabalhar as políticas públicas.

De modo geral esta pesquisa viabilizou uma visão da Assistência Social em sua prática pela administração municipal em diferentes intervalos de tempo, subdivididas didaticamente para facilitar a leitura sobre os avanços e/ou retrocessos relatados pelos entrevistados.

Por ocasião da Gestão 2004-2007, embora o município tenha aderido ao SUAS e implantado o CRAS, persistiram os entraves para sua dinamização e visibilidade de seus usuários. Os avanços, nos aspectos da legalidade instrumental, não ficaram visíveis para a população usuária da Assistência Social, quanto à efetividade do CRAS enquanto instrumento de “porta de entrada” para esse sistema, visto que o mesmo foi implantado apenas como um apêndice do setor da Prefeitura local, responsável pelo atendimento às famílias e seus componentes usuários de modo tradicional, consubstanciado em práticas e ações conservadoras.

Nesse período, portanto, a população usuária não poderia de fato distinguir ou compreender a missão do CRAS, uma vez que sua implantação se deu nas dependências físicas da Secretaria Municipal de Assistência Social e também porque os técnicos eram os mesmos, num evidente descumprimento dos determinantes da NOB/SUAS. Isso, conseqüentemente, confundia os usuários.

Também constatou-se, ao longo da pesquisa, a dificuldade da gestão em aceitar como legítimo o controle social a ser exercido pelo CMAS. Assim, a indicação dos integrantes do Conselho foi direcionada pelo poder público local instituído no período. Sem conhecimentos suficientes sobre a responsabilidade que estavam assumindo, os conselheiros tiveram seu papel deliberativo negado, sua participação eventual e comprometida com os interesses do poder e o controle social totalmente negligenciado tanto pelos gestores quanto pelos conselheiros, sendo que estes últimos não possuíam ferramentas nem conhecimentos para exercitá-lo.

Na Gestão 2008-2012 ocorreram ações pontuais em defesa da Política de Assistência Social tendo em vista esforços empreendidos no sentido da consolidação do SUAS, tais como: legislação municipal, no que diz respeito à regulamentação dos benefícios eventuais; definição de estrutura física exclusiva para o funcionamento do CRAS, adequada às normas de acessibilidade; aquisição de equipamentos, telefone e internet para subsidiar a equipe de referência exclusiva para o CRAS, de acordo com o disposto na NOB/RH; além da definição de um transporte automotor para ações exclusiva do CRAS.

Nesta dinâmica constatou-se que havia um movimento voltado a dotar o município das condições materiais objetivas para a implantação do SUAS. Dentre essas investidas, destaca-se a instalação do CRAS, que possibilitou a execução das suas duas funções: a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

– PAIF, através da integração com o programa de transferência de renda, Bolsa Família e gestão da Proteção Social Básica nos territórios de abrangência desse Centro de Referência, por meio de articulação da rede socioassistencial e organização dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), de acordo com a demanda apresentada no período.

Além de tais iniciativas, foi possível perceber pelos entrevistados a compreensão da necessidade da efetivação da transversalidade da assistência social com as demais políticas públicas. De modo formal, essa prática vem se efetivando de modo pontual e limitado, por força das exigências do Programa Bolsa Família, que adota como requisito a matrícula e permanência das crianças beneficiárias na escola.

Na gestão atual (2013 a 2016), há uma correlação de forças entre o velho e o novo, impactando no redesenho da Política de Assistência Social. Longe da preocupação com a qualidade da ação profissional, dotada de competência técnica, o atual prefeito optou pela prática do nepotismo quando concedeu à Primeira-Dama o cargo de Secretária da Política de Assistência Social. Houve então um retrocesso dessa política ao “primeiro-damismo”, não somente pelo nepotismo declarado, mas principalmente pelo perfil profissional da gestora indicada, que não apresenta qualificação na área e não se posiciona a partir da compreensão sobre os determinantes legais da política e do SUAS.

Para compreender as particularidades do “primeiro-damismo”, estudos de Medeiros (2012) sugerem que o tema levanta interesse por retratar uma figura recorrente e conservadora, focada nas esposas de prefeitos e governadores que tradicionalmente assumiram e continuam assumindo funções sociais na administração de seus maridos sem, no entanto, apresentarem os requisitos profissionais e a devida competência para desempenhar com êxito os cargos que assumem.

Nesta direção fica evidente o atraso na construção do processo de efetivação do SUAS, uma vez que os usuários da Política de Assistência Social passaram a ser atendidos pela Primeira-Dama, pelo critério de apadrinhamento político-partidário. Estes não são encaminhados para o CRAS, dificultando assim a efetivação dessa unidade como “porta de entrada” para a consolidação do sistema (SUAS). Tal alcance permanece comprometido também pela fragilidade observada

nos depoimentos de alguns profissionais do Serviço Social indagados sobre o enfrentamento técnico dessa questão.

A situação apresentada revela a necessidade de investir em capacitação continuada do SUAS, conforme preconiza a NOB/RH, para que essa política possa contribuir para a autonomia e a melhoria da qualidade de vida das famílias usuárias do sistema.

A pesquisa também revelou que entre os oito profissionais entrevistados, todos são terceirizados e nenhum é concursado, donde se conclui que apesar da existência da NOB/RH/SUAS desde 2006, ainda é um grande desafio cumprir o que exige esse documento regulatório do SUAS.

Por fim, as informações e observações coletadas demonstram que apesar das dificuldades, dos retrocessos, o SUAS está ainda em processo de construção pelo CRAS, mas é preciso investir mais em assessoramento e monitoramento técnico sistemático, *in loco*, por parte da instância estadual junto ao município e em capacitação continuada para todos os trabalhadores do sistema, a partir da noção de proteção social, visando atingir de fato o maior dos desafios colocados, ou seja, o da materialização do SUAS.

É desafiador reformar o pensamento, incitar novas questões para o debate e a pesquisa acadêmica, porque os objetivos deste estudo não se esgotam nos resultados nele declarados.

Ficam, portanto, algumas sugestões/questionamentos para animar o interesse por novas pesquisas sobre o tema, desta feita tomando a participação e o progresso da democracia cognitiva como desafio investigativo para o desempenho da assistência social.

Sem investimento em qualificação profissional, como garantir mudanças nas práticas assistencialistas? Como garantir o desempenho de conselheiros em sua missão de participar e exercer o controle social da Política de Assistência Social? Como animar o debate para a efetivação de novas metodologias capazes de garantir a execução de políticas públicas de enfrentamento à pobreza?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG Caderno nº. 30. **Política de Assistência Social**: uma trajetória de avanços e desafios. Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília 2001.

\_\_\_\_\_. Caderno nº. 21. **Subsídios às conferências de assistência social** - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos - VOLUME: ORÇAMENTO, FINANCIAMENTO E CONTROLE SOCIAL. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

\_\_\_\_\_. Caderno nº 20. **Subsídios às conferências de assistência social** - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos-volume: Descentralização e Participação. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

\_\_\_\_\_. Caderno nº. 19. **Subsídios às Conferências de assistência social** - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos -volume: Conjuntura, assistência e seguridade social. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

ACOSTA, A. R. E VITALLE, M. F. **Família**: Rede, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUC, 2003.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro. **Assistência Social no Brasil**: A mudança do modelo de gestão - Textos Técnicas FNDAD, 2005.

ALENCAR, Maria das Graças. **Descentralização e municipalização da assistência social**: Um estudo sobre os conselhos municipais em municípios cearenses. UNB. Brasília 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e políticas sociais**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 28, 1995

ALMEIDA, Valmir Lima de. **Globalização e participação política**. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/sk/holgonsi/valmir.html>>. Acesso em: 01 abril 2013.

ANANIAS, Patrus. **Incluir para crescer, uma inversão de prioridades, um balanço do governo Lula com ênfase na área social**. Revista Inscrita nº.IX, PUBLICAÇÕES CFESS, Brasília: 2004.

ALVES, Giovanni; CORSI, Francisco **Dossiê da globalização**. In Revista de Sociologia Política, 2002. Acesso: 07/04/2007. <<http://www.scielo.br>>

ALVES, Maria Elane Rodrigues e ALBUQUERQUE, Cynthia Studart (Org.) **Assistência Social em Fortaleza: uma política em construção**. Fortaleza. SEMAS, PMF/ Ed. UECE, 2012.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: herança e urgências**. RJ: Rivam: Fase, 2000.

ARIES, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução por Dora Flaksman. 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Rivan, São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Osvaldo Russo de. **Desafios da Política de Assistência Social**, in Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate - n.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, sec. De Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

BAQUEIRO, Marcello (Org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRJ, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma, desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003 a.

\_\_\_\_\_. **Financiamento e controle social**: instrumentos imprescindíveis na construção da política pública de Assistência Social; palestra pronunciada no Seminário Política de Assistência. (MIMEO).

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais no Governo Lula**: uma reflexão - Revista Inscrita, CFESS ANO IV, n. 4 , Brasília: 2004

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: editora Livraria do Advogado, 2004.

BOFF, Leonardo. **Depois de 500 anos**: que Brasil queremos? Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

BONFIM, Washington Luis de Souza. **De Távora a Jereissati**: duas décadas de política no Ceará. In: A Era Jereissati, modernidade e mito. Josênio Parente e José Maria Arruda (org.) Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. Ivanete Boschetti... [et al] São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social no Brasil**: um Direito entre originalidade e conservadorismo, 2ª Ed. Ampliada. Brasília: GESST/SER/UNB, 2003 a.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social**: Conceber a Política para realizar o Direito, in Caderno de Texto da IV Conferência de Assistência Social. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **As políticas brasileiras de seguridade social** - Assistência Social, In Cadernos UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, Brasília - DF: 2000. (pp.138-152).

\_\_\_\_\_. **A relação Estado - mercado no processo de constituição da Assistência Social durante o Governo Collor.** In Revista Serviço Social e Sociedade Nº 43. (Pág.45 – 70). São Paulo: Ed. Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. 2005. **O SUAS e a Seguridade Social**, in Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate – n.2(2005): Suplemento Social e Combate a Fome, Sec. De Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

BOURDIN, Alain. **A questão local.** Tradução de Orlando do Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BRAGA, Ruy. **Globalização ou Neoliberalismo? O FMI e a armadilha do ajuste.** 1999 [www.globalization.sites.vol.com.br](http://www.globalization.sites.vol.com.br) acesso em 24/06/2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**, 2ª Ed. Atualizada até A EC nº 38/2002, Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. BRASÍLIA- DF, 1993.

\_\_\_\_\_. MAS/CNAS. LOAS 10 anos. **Relatório de pesquisa, avaliação dos 10 anos da Lei Orgânica de Assistência Social:** O olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, Brasília: DF: 2003.

\_\_\_\_\_, MDS/CIT. **Comissão Intergestora Tripartite.** Balanço dos CRAS no Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_, MDS/CNAS. **Resolução 212/2006.** Critérios para regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Nacional de Assistência Social. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. MDS. **Guia de orientação técnica de proteção social básica nº. 1** (Guia CRAS) Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. MDS. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. MDS. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília – DF: 2004.

\_\_\_\_\_. MDS/CNAS. **História da Política de Assistência Social**. Texto produzido para capacitação dos Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social, 2000.

\_\_\_\_\_. MPAS. **Perfil dos municípios, estudo da Previdência Social acerca dos benefícios assistenciais**. Publicação MPAS, Brasília: DF: 2001.

\_\_\_\_\_. MDS/CNAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**. Portaria do CNAS, 269/2006; DOU 26/12/2006. Brasília- DF.

\_\_\_\_\_. **EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998**.

\_\_\_\_\_. MDS. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- 1. Ed. – Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB**. Brasília. MPAS, 1999.

CAMPOS, Edval Bernardinho. **Controle Social na Política de Assistência Social**. In: Assistência como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania. Cadernos de texto da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: Publicação CNAS, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade.** Serviço Social e Sociedade, nº 62, ano XXI. São Paulo: Editora Cortez, março 2000.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social:** Reflexões sobre a política e sua regulação, in Serviço Social e Sociedade, Nº 87. Cortez. Ed. 2006.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. **A Garantia dos direitos dos (as) usuários no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Palestra pronunciada no painel dos Direitos Sociais. V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: 2006.

\_\_\_\_\_. **Formulação contemporânea da Assistência Social no Brasil dos anos 2000:** Sistematizando a Base Conceitual de Sustentação da Assistência Social como Política de Proteção Social, Texto produzido originalmente como material básico para capacitação da Secretaria da Ação Social – SAS do Estado do Ceará, denominado “Capacitação: Novo Modelo da Política de Assistência Social”, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Conjuntura brasileira e as políticas públicas.** Palestra pronunciada no III Congresso Brasileiro de Serviço Social em Oncologia. Fortaleza- CE: 17/11/1999.

\_\_\_\_\_. **O Brasil real em questão:** um resgate do olhar crítico de cientistas sociais, UFC, Fortaleza- CE: Tese de Doutorado, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relatório da III Conferência Estadual de Assistência Social.** Fortaleza-CE: 1997.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo e a “questão social” global** (In) Serviços Social e Sociedade. Nº 98, p. 283-307, abr/jun, 2009.

CEARÁ, CEAS. **Relatório da IV Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará.** Fortaleza-CE: 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório Deliberações da VI Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará.** Fortaleza: 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório de operacionalização da LOAS no Estado do Ceará.** Fortaleza- CE: 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** Berenice Rojas Couto... [et al.]. 2. ed. São Paulo:Cortez,2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In: Revista Praia Vermelha, Estudos de Política e Teoria Social, UFRJ, Rio de Janeiro: v. Nº. 1/1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** S. Paulo: Editora Brasileira, 1983.

DA MATTA, Roberto. **A família como valor:** Considerações não familiares sobre a família brasileira (In) ALMEIDA, Angela (org.). Pensando a família no Brasil: Da Colônia à modernidade. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, Ed. Da UFRJ, 1987.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza MinaYo (organizadora).31 ed.Petrópolis.RJ: Vozes,2012.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais – Brasil anos 90.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social.** V. III – descentralização e participação: as novas tendências. Ed. Revista e atualizada. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução José Silveira Paes: Antº Roberto Betellis S. Paulo. 1984.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **O Brasil pós-milagre**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GELINSKI, Carmem L.O.G.; SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, . Abril/Outubro de 2008.

GOMES, Gustavo e MACKDOWELL, Maria Cristina. **Os elos frágeis da descentralização** – Observações sobre as finanças dos Municípios Brasileiros. In: Os Desafios das Políticas Públicas, diante da crescente importância do Poder Local. Recife: Sapiienti, 2000.

GUIMARÃES, Rosamelia Ferreira e ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. **Reflexões sobre o trabalho social com famílias**, In ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (Orgs). Família, Redes, laços e políticas públicas. São Paulo. Cortez: Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP, 2005.

HABERMANS, Jurgen. **Direito à democracia: Entre Factividades e Validade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HENRIQUE, Wilnês. **As políticas sociais na crise**. In: Crise Brasileira dos Anos Oitenta e o Governo Collor. São Paulo: Co-edição Departamento de Estudos Sócioeconômicos e Políticos da CUT e Instituto Cajamar, (1993) ( pp 275-305).

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá, **BIRD, Documento de Trabajo n 0006**, febrero del 2000.

IAMAMOTO, Marilda V. **A questão social no capitalismo**. Revista Temporalis, nº 3, 1. Ed. Brasília-DF: ABEPSS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil, esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 1985.

JACOBI, Pedro R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas SP: ed. Alinea, 2001.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O Processo de descentralização e municipalização no Brasil**. In: Revista de Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil contemporâneo**, Colônia. 9. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

JUNQUEIRA, Inojosa. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal: a experiência de Fortaleza**. São Paulo (mimeo) 1997.

LAURELL, Ana Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez- Cedec, 1997.

LOBO, Tereza. **Política social e descentralização**. In: MPAS-CEPAL. A Política Social em Tempo de Crise. Articulação e descentralização, V. 3. Brasília: 1989.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS**. IN: Serviço Social e Sociedade, Nº 87.2006.

MARANHÃO, Cézar Henrique. Acumulação, trabalho e superprodução: crítica ao conceito de exclusão social. IN: **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTIN, Claude. **Os limites da proteção da família**. Revista de Ciências Sociais, nº 42. Coimbra, maio/1995.

MARTINS, Valnete de Barros. **Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito**; in Caderno de Texto da IV Conferência de Assistência Social. 2003.

MARX & ENGELS. **Manifesto do Partido Comunista**. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, Karl. **O Capital, crítica da economia política** – Livro II. Tradução Reginaldo Sant’Ana. 15. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-fisiológicos e outros textos escolhidos**. 4. Ed. Seleção de José Arthur Gianotti. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os pensadores).

MEDEIROS, Moíza Siberia Silva de. **Primeiro-damismo no Ceará: Luiza Távora na gestão do social**. Fortaleza: EDUECE, EDMETA, 2012.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: Desagregando o argumento *in* L. Valladares (org.) **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de. **O Desafio do conhecimento**. Pesquisa Qualitativa em Saúde. 12ª Ed. São Paulo: Hucitec. 2010.

MINAYO, Maria C.S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1994

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise da seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **O mito da assistência social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a crise da seguridade social no Brasil**. Texto apresentado no Mestrado em Serviço Social UECE-UFPE. Fortaleza, 2003. (mimeo).

\_\_\_\_\_(org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: Crescimento Econômico e Reprodução da Desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: O Desmonte da Nação, Balanço do Governo FHC, 2. Ed. Petrópolis. Vozes. 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **As possibilidades da política, idéias para uma reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. PAIVA, Beatriz e ROCHA, Paulo Eduardo. **O Financiamento da Política de Assistência Social em perspectiva**. Revista de Serviço Social e Sociedade nº 68. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **O SUAS e os direitos socioassistenciais - A universalização da seguridade social em debate**. In. Serviço Social e Sociedade Nº. 87. Ano XXVII – 2006.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira e FROTA, Maria Helena . Família, gênero e geração: **Temas transversais**. Fortaleza: EDUECE. 2004.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistenciais**. A Universalização da Seguridade Social em debate, in Serviço Social N° 87. Cortez Editora. 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULIANI, L. M. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil** (In) OLIVEIRA, F. (Org.). **Hegemonia às avessas: Economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Bomtempo, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. Universidade de Brasília. Mimeo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas, subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social**. In: Revista de Serviço Social e Sociedade n° 56. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na perspectiva dos direitos**, crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília. Thesaurus, 1996 a.

\_\_\_\_\_. **Centralização e exclusão social:** Duplo Entrave à Política de Assistência Social. Palestra proferida na II Conferência de Assistência Social do DF, Brasília-DF: 1996-b.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **Gestão - Cidadã, ações estratégicas para a participação social no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência social e esfera pública:** os Conselhos no exercício do Controle Social. In Revista Serviço Social e Sociedade nº. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 3. Ed.- São Paulo, Cortez, 2005.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil:** afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RONZANI, Dwigt Cerqueira. **O município como alternativa à vitalização Federativa no Brasil.** - In: Revista da Faculdade de Direito de Campos - Ano VI, nº 7 – dezembro de 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização do direito:** Os novos caminhos da regulação e da emancipação. Bogotá, ISLA, 2008.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil.** In: O Mito da Assistência Social. MOTA. Ana E. (org), São Paulo, Cortez, 2008.

SILVA, Ilse G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Pedro Luiz Barros. **Políticas governamentais e perfis de intervenção:** Reflexões acerca da intervenção estatal. Documento apresentado na VIII Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração. São Paulo, Setembro de 1984.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. In sociologias, ano 8, nº16. 2006.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (et. Al) - **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. 11. Ed, - São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Especificidade e intersectorialidade na Política de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano 25, nº 77. P. 30-53 Março 2004.

\_\_\_\_\_. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In Serviço Social e Sociedade Nº 87. Cortez Editora. 2004.

\_\_\_\_\_. **Democratização da organização e da gestão do sistema único descentralizado e participativo da Assistência Social**: observações a partir da gestão local.

\_\_\_\_\_. **O Primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. In Serviço Social e Sociedade. Nº. 87. Ano XXVI, 2006. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In. Serviço Social e Sociedade. Nº.78. Ano XXVI, julho 2004.

\_\_\_\_\_. **Os direitos dos desassistidos sociais**. 2. Ed. – São Paulo: Cortez editora, 1991.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará**: Caminhos e descaminhos. UFPE – Recife, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Texto apresentado no Encontro: Políticas Públicas – O papel das Políticas Públicas AATR – BA. 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita; MARTINELLI, Maria Lúcia; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e

perspectivas de uma realidade em movimento (In) **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo, Cortez, 2010.

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE I - ROTEIRO DA ENTREVISTA – Com a equipe do CRAS:**

### **Com a Coordenação do CRAS**

1. Na sua compreensão quais as dificuldades e facilidades encontradas pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?
2. Como você pode definir o perfil das famílias usuárias no CRAS?
3. Quais as estratégias utilizadas pelos técnicos para incentivar a participação das famílias nas atividades do CRAS?
4. Você considera que o CRAS tem contribuído para a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social?
5. Quais os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para efetivação do SUAS?
6. Quais as principais dificuldades e as principais facilidades para gerir o CRAS de Groaíras na efetivação do SUAS?

### **Com a Assistente Social do CRAS**

1. Na sua compreensão quais as dificuldades e facilidades encontradas pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?
2. Como você pode definir o perfil das famílias usuárias no CRAS?
3. Quais as estratégias utilizadas pelos técnicos para incentivar a participação das famílias nas atividades do CRAS?
4. Você considera que o CRAS tem contribuído para a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social?
5. Quais os desafios que você considera postos aos assistentes sociais na implementação do SUAS no CRAS?
6. Quais os desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?

**Com os demais técnicos do CRAS**

1. Na sua compreensão quais as dificuldades e facilidades encontradas pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?
2. Como você pode definir o perfil das famílias usuárias no CRAS?
3. Quais as estratégias utilizadas pelos técnicos para incentivar a participação das famílias nas atividades do CRAS?
4. Você considera que o CRAS tem contribuído para a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social?
5. Quais os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para efetivação do SUAS?

## **APÊNDICE II - ROTEIRO DA ENTREVISTA – Com a equipe da Gestão da Política:**

### **Com a Gestora da Assistência Social**

1. Quais os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para efetivação do SUAS?
2. Quais as principais dificuldades e as principais facilidades para realizar apoio técnico, planejamento, monitoramento e avaliação do CRAS na efetivação do SUAS?

### **Com a Assistente Social da Gestão**

1. Na sua compreensão quais as dificuldades e facilidades encontradas pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?
2. Como você pode definir o perfil das famílias usuárias no CRAS?
3. Quais as estratégias utilizadas pelos técnicos para incentivar a participação das famílias nas atividades do CRAS?
4. Você considera que o CRAS tem contribuído para a garantia dos direitos das famílias usuárias da Política de Assistência Social?
5. Quais os desafios que você considera postos aos assistentes sociais na implementação do SUAS no CRAS?
6. Quais os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para efetivação do SUAS?
7. Quais as principais dificuldades e as principais facilidades para realizar apoio técnico, planejamento, monitoramento e avaliação do CRAS na efetivação do SUAS?

### **APÊNDICE III - ROTEIRO DA ENTREVISTA – Com a Instância de Controle Social:**

#### **Com os Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social**

- 1.** Quais os principais desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS, na sua opinião?
- 2.** Qual tem sido a ação do conselho para enfrentar estes desafios?
- 3.** Na sua ótica, o CRAS está de fato contribuindo para a garantia dos direitos das famílias usuárias da PNAS?

**APÊNDICE IV - ROTEIRO DA ENTREVISTA - Com as famílias usuárias do SUAS**

1. Como o (a) senhor (a) soube da existência do CRAS?
2. Você foi atendido no CRAS?
3. Em qual serviço você foi atendido?
4. Hoje, você ou algum familiar está participando de algum serviço no próprio CRAS?
5. Você ou algum familiar seu foi encaminhado para participar de algum serviço socioassistencial no território de abrangência do CRAS?
6. Qual a sua opinião sobre a atuação do CRAS na comunidade?
7. Qual a sua opinião sobre as ações realizadas com outros órgãos e/ou outras políticas públicas como saúde, educação, habitação etc.
8. Como você percebe a relação entre os técnicos e as famílias usuárias.
9. Você considera que o CRAS tem contribuído para a garantia dos direitos das famílias usuárias da PNAS?