



## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma realidade em movimento

**Raquel Raichelis Degenszajn**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

**Berenice Rojas Couto**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil

**Tiago Martinelli**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil

**Neiri B. Chiachio**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

### RESUMO

O objetivo da mesa coordenada é o de apresentar os resultados de pesquisa nacional sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Os objetivos do estudo voltaram-se para a análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e para a realização de investigação empírica do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional, priorizando os Centros de Referência de Assistência Social. Serão apresentados os seguintes conteúdos: 1) Problematização de questões centrais da PNAS; 2) Resultados da pesquisa empírica nas regiões norte/nordeste, sudeste e sul; 3) Principais conclusões da investigação.

**Palavras chaves:** Política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Centro de Referência de Assistência Social, implantação nacional.



## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma realidade em movimento<sup>1</sup>

Raquel Raichelis Degenszajn<sup>2</sup>

Berenice Rojas Couto<sup>3</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa apresentada foi desenvolvida no âmbito de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>4</sup>, envolvendo o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), sob a coordenação geral do primeiro.

Para o desenvolvimento da pesquisa, os professores pesquisadores e os alunos de pós-graduação membros das equipes dos três Programas constituíram uma **rede de cooperação acadêmica** entre Programas de Pós-Graduação consolidados, integrantes de diferentes regiões geográficas do país, para produzir conhecimento sobre a Política de Assistência Social, objetivando contribuir para efetivação do processo de implantação do SUAS no Brasil a partir do levantamento, sistematização e publicização

---

<sup>1</sup>O texto a seguir é uma síntese do material disponível no livro O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (SUAS): uma realidade em movimento, publicado pela Cortez Editora, organizado pelas Profs. Dras. Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Silva e Raquel Raichelis, que debate a pesquisa nacional realizada por três Programas de Pós-Graduação (UFMA, PUCSP, PUCRS) através do Programa PROCAD/CAPES. A pesquisa envolveu um número grande de professores pesquisadores, mestrandos, doutorandos e alunos de iniciação científica e teve como espaço temporal os anos de 2005 a 2010.

<sup>2</sup>Doutora. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). [raichelis@uol.com.br](mailto:raichelis@uol.com.br)

<sup>3</sup>Doutora. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-SP). [berenice.couto@pucls.br](mailto:berenice.couto@pucls.br)

<sup>4</sup> Trata-se, por parte da CAPES, do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – PROCAD, desenvolvido, em nível nacional, que contou também com o apoio financeiro do CNPq, obtido mediante à concorrência ao Edital MCT/CNPq 03/2008 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas .



de informações sobre esse processo, considerando a amplitude geográfica e a diversidade da realidade nacional.

A proposta de pesquisa objetivou realizar: uma análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social - PNAS; uma análise da gestão estadual e municipal da PNAS, na ótica dos gestores, técnicos e representantes dos Conselhos; e um estudo do processo de implantação e implementação do SUAS em nível nacional, priorizando o Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, estrutura estatal criada a partir da proposta do SUAS.

Na pesquisa empírica foram definidos 7 Estados a serem visitados. São eles: Pará, Maranhão, Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul; foram pesquisados 41 municípios, obedecendo aos seguintes critérios por Estado: capitais, 1 município de grande porte, 1 município de porte médio, 2 municípios de pequeno porte 1 e 1 município de pequeno porte 2 ( segundo critérios da NOB/SUAS).

A metodologia da pesquisa previa a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores estaduais e municipais; observações sistemáticas nos CRAS (56) e em alguns CREAS (11), utilizando-se de roteiro prévio construído pela equipe e de grupo focais com a participação de técnicos e conselheiros do CMAS e CEAS, buscando problematizar coletivamente o movimento de implantação dos CRAS e a apreensão do SUAS no município.

O grupo de pesquisa também realizou uma pesquisa pela Internet (sob responsabilidade da equipe do Maranhão), com informações levantadas mediante a aplicação de um questionário *on line*, com perguntas fechadas, abertas e semi-abertas numa amostra representativa da realidade nacional, sendo selecionado, em cada região, o Estado de maior e de menor IDH e um total inicial de 625 municípios brasileiros, sorteados considerando o porte dos municípios, mais o Distrito Federal.

## **2. DOS RESULTADOS DA PESQUISA: PROBLEMATIZANDO FUNDAMENTOS E CONCEITOS DA PNAS E DO SUAS**

A política nacional de Assistência Social e a NOB/SUAS foram consideradas avanços conceituais, estabelecendo critérios para sua definição e acesso vinculadas ao campo dos direitos sociais, assentado nas características de política pública. A



problematização dos conceitos foi pautada pela análise dos elementos que informavam esse campo indicando que isso requer o enfrentamento da forma política e institucional de apreensão da assistência social no Brasil.

O debate sobre as políticas sociais brasileiras demonstra que historicamente estas políticas se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos. Seu escopo foi desenhado em uma perspectiva residual, sem o comprometimento em enfrentar a desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira. A Assistência Social representa nessa análise uma área de grande tensão, uma vez que o padrão arcaico que se referencia em matrizes apoiada pelo favor, clientelismo, mandonismo, desprofissionalização é elemento enraizado na cultura dessa política. O Estado tradicionalmente abdicou de sua condução, transferindo-a às entidades privadas, filantrópicas ou não, o que impacta diretamente na dificuldade encontrada na materialização da política como pública e dever do estado, direito de cidadania.

Nessa perspectiva, a construção da PNAS e da NOB/SUAS que se pautou em movimentos da sociedade e dos atores que participam dessa disputa, foi um grande avanço na consolidação de instrumentos que auxiliam na construção desse campo como o de uma política pública que pode ser reclamável por todos aqueles a quem ela se destina.

Os conceitos centrais da PNAS e do SUAS foram problematizados pela pesquisa. Assim, a definição dos usuários na PNAS, bem como a matricialidade sócio-familiar, a abordagem territorial e a questão relativa aos trabalhadores e a gestão do trabalho no SUAS foram apresentados e foram levantadas problematizações que colocam essas definições em debate.

Assim em relação aos usuários, embora sua definição seja um avanço conceitual que permite inclusive romper com os velhos paradigmas utilizados para sua identificação, a pesquisa aponta a necessidade de enfrentar os velhos preconceitos na definição dessa população, seja identificando-os com a condição de subalterna (YAZBEK, 2009), seja na condição de desorganizada e despolitizada. Aponta a necessidade de retomar o debate desses usuários na sua vinculação com a classe



trabalhadora e como fração dessa classe que sofre mais intensamente as refrações da questão social.

A abordagem territorial na PNAS foi analisada como potencialmente inovadora, pois sua abordagem conceitual baseada nas idéias de Milton Santos é considerada um aporte fundamental por permitir pensar o território como espaço do vivido, da pulsação da vida da cidade e por isso com potencial de alterar as condições de vida da população. Dessa forma organiza as provisões aonde a população se encontra, garantindo o acesso e buscando superar a fragmentação dos serviços e das ações.

Essa abordagem requer vigilância, pois pode ser apreendida apenas como definição geográfica e, se agregada a conceitos como vulnerabilidade e risco social, podem estigmatizar a população e transformar esses territórios em guetos, que afastem a população do usufruto das cidades. Importante ressaltar que o equacionamento de grande parte das vulnerabilidades sociais não tem origem na dinâmica local, depende de políticas macroestruturais que extrapolem os limites da intervenção no território. Além disso, a participação popular na escala das intervenções territorializadas pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental, com riscos de despolitização e isolamento, distante da inserção crítica na esfera política da cidade e em relações societárias mais simples.

Em relação à matricialidade sócio-familiar, o texto aponta que ter como referência a família não representa necessariamente uma inovação no campo das políticas sociais brasileiras. No seu viés mais conservador, o campo da política social responsabiliza a família pelo cuidado de seus membros, e a desproteção social é considerada uma falha de um “grupo familiar desagregado”. Romper com esse paradigma exige enfrentar o debate sobre as novas formas de organização e relação de grupos familiares, uma tentativa de romper com os padrões burgueses que tem organizado as metodologias de atendimento a essas famílias e recolocar o debate sobre compreender as singularidades desses grupos na perspectiva de seu pertencimento a uma classe social, o que garantiria uma intervenção na direção da autonomização dessas famílias. A adoção desse princípio sem problematizá-lo pode



levar ao deslocamento dos conflitos e contradições de classe da sociedade capitalista, de natureza macro societária para a esfera do indivíduo, da comunidade e das relações intra-familiares.

Em relação aos trabalhadores e a gestão do trabalho no SUAS, ressalta-se que a questão de recursos humanos profissionalizados e reunidos em contratos de trabalho consistentes e com a garantia de trabalhadores públicos constitui-se em enorme desafio para administração pública brasileira. Esse desafio torna-se muito mais ampliado quando o debate é realizado no campo da política de Assistência Social. Seu escopo compreende trabalhadores vinculados às três esferas de poder público e a inúmeras entidades privadas que se localizam nesse campo. As características dos recursos humanos envolvidos nessa área são heterogêneas, tanto no aspecto da formação como das condições de trabalho. A desprofissionalização foi padrão da área e, tanto a PNAS como o SUAS, bem como a NOB/RH apontam para o enfrentamento dessas condições, apontando que a qualificação e as condições de trabalho são fundamentais para o salto qualitativo da política pública. A pesquisa mostrou um quadro de pessoal ainda bastante insuficiente, que materializa uma grande defasagem política e técnica que incide na compreensão do papel do trabalhador social. Essas condições se agravam quando problematizadas na contemporaneidade, em que a nova morfologia do do trabalho impõe condições precarizadas, trabalhos parcelados, terceirizados ao conjunto dos trabalhadores, ao que adere com grande facilidade o campo da política de Assistência Social. O debate sobre gestão deve extrapolar o campo do trabalho para ampliar-se na perspectiva de compreender como se organizam as condições institucionais para que o trabalho ocorra. Enfim, nesse quesito o que está em pauta é a ressignificação do trabalho na Assistência Social e a construção de identidade de trabalhador da política no contexto das lutas da classe trabalhadora.

### **3. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS: OS DESAFIOS E LIMITES QUE EMERGEM DA PESQUISA**

Os dados da pesquisa apontam inúmeras contradições do SUAS no seu movimento para implantação na realidade brasileira. O confronto persistente entre o



velho, representado pela ideologia do favor, da benesse, e o novo, expresso pelo seu desenho enquanto explicitação do campo dos direitos sociais da seguridade social não contributiva e no desenho de uma política pública republicana, marca as condições e perspectivas concretas de sua materialização. Em vários momentos foi possível identificar essas características convivendo e disputando espaço na dinâmica de implantação do sistema. Os estados pesquisados, bem como os municípios, evidenciaram um forte movimento no território brasileiro na direção da implantação do SUAS, demonstrando que esse é um processo em movimento, pleno de contradições e tensões.

Nesse movimento destaca-se a iniciativa de conferir maior unidade e uniformidade à rede sócio-assistencial como forma de garantir organicidade à política de Assistência Social. A composição de rede sócio-assistencial, bem como a necessária primazia do Estado na condução da política permanece como campo de tensão. A criação dos CRAS e dos CREAS como indutores do papel do Estado nos territórios ainda merece maior enfrentamento na organização do sistema. A herança da área induz a uma realidade diversa e traz para a arena política a necessária problematização do papel do Estado e das entidades privadas na constituição do SUAS. Nesse campo colabora a idéia que a experiência acumulada na política está localizada na rede privada, o que dificultaria a condução das estruturas de estado. Cabe ressaltar, que embora essa experiência seja reconhecida, ela se deu em uma realidade que historicamente passou ao largo do controle social e da participação popular, o que atenta contra um dos primados essenciais de uma política pública, consubstanciados na democratização e no controle social. Aí se evidencia uma das grandes contradições do SUAS: a construção de uma política pública, que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e a concretização da política sob uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais realizados pelas entidades de assistência social, em muitos casos, sem a necessária transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, que a esfera pública requer.



Foi possível observar ainda uma prevalência da implantação do SUAS apenas como resposta aos requisitos formais. A regulação nacional e o financiamento da União foram responsáveis pela adesão dos municípios de pequeno porte 1 e 2, mas a identidade dos CRAS ainda é um processo em construção. Embora a NOB/SUAS indique seu papel no território como catalizador de demandas e organizador do sistema, bem como o indutor no atendimento das famílias do território, ainda é bastante difuso o trabalho realizado pelos CRASs. A pesquisa identificou trabalhos que tentam descortinar uma nova forma de atuar no campo da Assistência Social, mas na sua grande maioria, as atuações têm reproduzido as formas mais tradicionais que o sistema quer combater. Contribui para isso a própria estruturação física dos CRASs, não raro sem acessibilidade garantida, sem diagnósticos que justifiquem sua implantação nos territórios onde estão situados, e sem equipe de trabalhadores em número suficiente para propor novas formas de organização do trabalho coletivo.

Em relação às equipes ainda persiste um número grande de trabalhadores sem vínculos construídos com a área, com percepção da política pelo viés conservador. O arsenal de conhecimentos teóricos e técnico-operativos defasado, exigindo uma política de qualificação institucionalizada, o que demandaria um espaço de capacitação continuada assumido pelas gestões estadual e federal.

Há uma alta rotatividade de trabalhadores, mesmo quando a forma de inserção é o concurso público e a maioria não tem mecanismos de reconhecimento, como planos de carreira e política salarial. Esses elementos fragilizam a implementação do SUAS.

Em contraposição a esses limites, foi possível perceber que a maioria dos sujeitos envolvidos com a política da assistência social reconhece que a PNAS e, principalmente, a organização do sistema materializado na NOB/SUAS recoloca a política como um campo inovador, com potencialidade de romper com os velhos paradigmas. Demonstram que essa construção deu-se na esteira do compromisso com os usuários e que a expansão do sistema tem respondido as demandas da população.





O reconhecimento dos limites colocados pela realidade brasileira é encarado como um enorme desafio a ser vencido. Na pesquisa foi possível perceber que os apontamentos feitos pela equipe na avaliação dos instrumentos da política são problematizados por gestores, técnicos e conselheiros. A implementação do SUAS tem feito emergir uma série de questionamentos que deverão ser enfrentados, como por exemplo a dimensão do município e a constituição do sistema com o papel do CRAS. Como definir homogeneamente realidades tão díspares? A garantia dos serviços e o acesso universal devem ser os balizadores do sistema, mas sua estruturação está atrelada aos limites e possibilidades postos na realidade.

Também são recorrentes nos debates temas como pacto federativo, esse principalmente problematizado pelo papel da esfera estadual, que para a maioria dos municípios ainda não está sedimentado. Embora as responsabilidades e funções da gestão estadual estejam elencadas no sistema, há predominância da esfera federal na relação com os municípios no SUAS. Tanto no que se refere ao desenho e oferta de serviços, bem como ao financiamento, processo de capacitação das equipes profissionais e às orientações e normativas técnicas, sendo esse um nó crítico que precisa ser enfrentado.

Outro debate ressaltado à guisa de conclusão, foi o tema da intersetorialidade. Certamente constitui-se num desafio teórico e prático. É necessário que a construção do campo específico da Assistência Social possa ser inserida no debate da necessária intersetorialidade para que a proteção social às populações possa ser garantida. Não se trata do debate entre as entidades do sistema, embora esse também deva ser feito, mas de como esse sistema se relaciona institucional e politicamente com o campo da seguridade e da proteção social e o compõe na direção de que os usuários do SUAS estejam protegidos e acessem direitos como respostas do Estado às suas necessidades sociais.

Outro tema que é recorrente no campo da assistência social diz respeito à presença constante do primarismo na materialização da política. Esse tema conduz a um retorno às formas mais tradicionais de realização da área. Vinculada a idéia de que o patrimonialismo é constituinte da política social brasileira, a Assistência

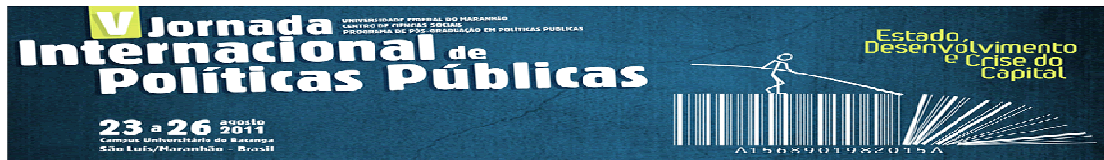


Social desde os primórdios cumpriu esse papel quando delegou às primeiras damas a representação privada dos prefeitos na execução do atendimento à população “carente”. A pesquisa revelou que hoje há um movimento de profissionalização das primeiras damas, que dessa forma justifica sua permanência inclusive no discurso de profissionais, o que evidenciou uma dinâmica de (re) legitimação deste instituto, que ainda coloca em questão o caráter privado da ocupação desse espaço que impede a concretização da Assistência Social como política pública.

Persiste também como um achado de pesquisa a frágil presença do controle social e com ela também ainda a sub-representação dos usuários e de suas organizações nas definições da política de assistência social. Esse tema bastante recorrente também aponta para uma necessária redefinição das formas de relação com a população, pois ainda não são significativos os esforços no sentido de investir na organização coletiva da população e em democratizar os espaços de atendimentos de suas demandas.

Para finalizar é importante assinalar que a pesquisa apontou que os sujeitos entrevistados e que participaram dos grupos focais demonstraram compromisso com o enfrentamento das dificuldades. Consideram um desafio a implantação do SUAS em bases republicanas e como política pública, ressaltando porém as potencialidades positivas que a trajetória percorrida para a implementação do SUAS evidencia. Para os inúmeros pesquisadores que participaram da pesquisa a realidade apresenta-se como terreno fértil para a materialização dessa possibilidade histórica.

Cabe um destaque ao processo coletivo de pesquisa vivenciado e a riqueza de sua experimentação para as equipes. A troca possibilitada pela interface entre as universidades parceiras, a aproximação de professores e alunos de níveis diversos e a aproximação com as realidades locais, bem como a riqueza de poder problematizar com os profissionais e gestores essas realidades, constitui-se numa aprendizagem marcante para os sujeitos partícipes da investigação, e seguramente contribuiu não só para a produção de conhecimentos sobre o tema, mas também para nossa capacitação enquanto pesquisadores e profissionais comprometidos com a construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social.



#### 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

COUTO, B., YAZBEK, M. C., SILVA E SILVA, M. O., RAICHELIS, R. O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

RAICHELIS, Raquel (coord.). SUAS: Configurando os Eixos da Mudança. In: Cadernos SUAS. Brasília, MDS-IEE/PUCSP, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política Social Brasileira nos anos 90: A Refilantropização da Questão Social. In: Cadernos ABONG nº 3, São Paulo, 1995.



## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO E MINAS

**GERAIS:** desafios e perspectivas de uma realidade em movimento <sup>5</sup>

Neiri B. Chiachio<sup>6</sup>

### 1.INTRODUÇÃO

Este texto sistematiza resultados da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação”, do Programa de Cooperação Acadêmica (PROCAD), realizada na região Sudeste do país. <sup>7</sup>

Os Estados selecionados para a pesquisa - São Paulo e Minas Gerais - constituem as duas maiores unidades da federação, em número de municípios e em população. O estudo apresenta pontuações sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, embora se tenha enfatizado na coleta e análise o Centro de Referência da Assistência Social – Cras, objeto privilegiado desta sistematização.

Demarca-se, inicialmente, os avanços apontados pelos participantes diante da instalação do SUAS e o significado por eles atribuído ao Cras, pelo seu potencial

---

<sup>5</sup> A pesquisa da região sudeste esteve sob a responsabilidade da PUC-SP, com a coordenação das profas. Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis e a participação de doutorandas e mestrandas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, pesquisadoras convidadas, mestres e doutoras egressas do Programa, atualmente vinculadas a outras instituições de ensino, responsáveis pela coleta de dados e elaboração dos relatórios de pesquisa: Ana Maria A.Camargo, Ana Paula R.R.Medeiros, Andréa C.S.de Jesus, Gisela Barahona, Maria Helena Cariaga, Maria Virgínia Righetti F.Camilo, Maria Luiza Mestriner, Marilene F. Sant' Anna, Neiri B.Chiachio, Rosana Cardoso, Rosângela Paz, Rosemeire dos Santos, Sonia Nozabielli e Vania B.Nery.

<sup>6</sup> Doutora. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

<sup>7</sup> Este texto é parte do livro “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento” organizado por Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Raquel Raichelis, Editora Cortez, São Paulo, 2010, capítulo 4: Resultados da pesquisa empírica sobre implantação e implementação do Suas nas regiões.



interventivo, proativo e preventivo, mesmo considerando o período inaugural de existência dessas unidades no momento da pesquisa.<sup>8</sup>

A implementação do CRAS, em escala nacional, suscita desafios pela inovação que representa na política de assistência social, pois mobiliza debates e indagações exigindo a incorporação crítica de novas matrizes teórico-metodológicas e técnicas. Sua instalação induz e fortalece a presença do Estado em territórios vulneráveis e expande o acesso da população a serviços e benefícios socioassistenciais.

## 2. O CRAS EM MOVIMENTO

A instalação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como unidades de referência da Proteção Social Básica (PSB) tem importante significado no contexto de construção do SUAS.

Os Cras (e também os Creas) detêm a possibilidade de captar a realidade social, construir respostas e promover a articulação em rede de serviços e benefícios, conforme suas atribuições e populações que a eles se referenciam. Articulam prestações e acessos e podem funcionar como força indutora da expressão de demandas.

### a) Condições para o funcionamento do CRAS: trabalhadores e infra-estrutura material

Estudos têm revelado que os usuários se referenciam e reconhecem com mais clareza uma política quando há uma base física para o seu atendimento continuado. Os dados da pesquisa revelaram que esta questão ganha maior importância em uma área que ainda não criou um padrão de atendimento dos serviços e benefícios que oferta<sup>9</sup>, nem uma identidade visual dos CRAS, capaz de fixar junto à população o reconhecimento desses espaços. Nos municípios da região Sudeste evidenciou-se condições de funcionamento heterogêneas, observando-se tanto prédios adequados, quanto espaços precários.

<sup>8</sup> A pesquisa em municípios do Estado de São Paulo: - São Paulo, Batatais, Guareí, Mongaguá, Nova Canaã Paulista, Santo André, Sumaré – foi aplicada no período de 20 de Junho a 9 de agosto de 2007, exceto as entrevistas com os gestores da capital e do Estado que ocorreram em setembro de 2008 e abril de 2009, respectivamente. No Estado de Minas Gerais – Belo Horizonte, Carbonita, Congonhas, Coronel Fabriciano, Janaúba e Limeira do Oeste – realizou-se no período de 8 de maio a 30 de julho de 2008.

<sup>9</sup> É recente a Resolução que cria a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e constrói um padrão de nomenclaturas e descritores para o funcionamento desses serviços.



Sabemos que espaços físicos adequados não garantem o bom desenvolvimento das atividades do CRAS, mas em equipamentos precários elas terão dificuldade de se desenvolver com qualidade.. (Castro, 2008). Os CRAS pesquisados revelam elementos desta reflexão, tanto com relação às condições dos prédios como pela quantidade e qualidade dos equipamentos existentes, tais como computadores, instalações em rede e a insuficiência de viaturas (SP), em face de grandes deslocamentos para o acompanhamento das famílias.

Contudo, prover a assistência social de uma unidade estatal estrategicamente instalada no ambiente de moradia, de luta cotidiana e vivência das populações em situações de vulnerabilidade social, significa ir além da construção de uma referência territorial. Trata-se de marcar uma mudança paradigmática da política de assistência social, considerando que o CRAS carrega sentidos e revela intencionalidades do novo desenho institucional. Equacionam-se aqui duas variáveis para apreensão do significado do CRAS nos territórios: sua arquitetura e os valores da política que são por ela revelados. (Castro, 2008).

Por outro lado, observou-se em alguns CRAS uma decoração baseada em uma “estética feminina”, favorecedora de atividades de maior aproximação de mulheres. Por vezes, uma semelhança do CRAS a uma casa, tanto do ponto de vista do *layout* dos espaços, como na recepção dos usuários, o que pode ser analisado em paralelo ao grau de presença e participação da mulher na assistência social.

Imbricadas às questões de infra-estrutura devem ser localizadas as relacionadas ao quadro de pessoal para o funcionamento do CRAS, segundo definições da NOB-RH.

As condições e a qualificação do trabalho social necessário foram reiteradamente apontadas nesta pesquisa que constatou a insuficiência de quadros técnicos e nem sempre adequadamente capacitados. Há contratos precários, terceirizados, parciais, apontados tanto pelos entrevistados da gestão, como dos CRAS. Há, no entanto, um reconhecimento acerca das possibilidades geradas pela Política que colocam o trabalho profissional sob bases normativas para sua operacionalização.

Sobretudo no caso das capitais dos estados pesquisados, há desafios relacionados à sua densidade populacional e uma significativa demanda não



identificada ou não abordada nos CRAS e CREAS, já constituídos como lócus principal de acesso da população, sobre os quais incidem crescentes requisições.

Embora os CRAS visitados contem com equipe de profissionais, formada basicamente por psicólogos e assistentes sociais, foi mencionada séria defasagem na constituição desse quadro, em face da demanda e do crescimento de atribuições burocráticas e do acompanhamento das condicionalidades do PBF, além do BPC.

As equipes reconhecem as necessidades de trabalho não cobertas e com potencial de desenvolvimento, especialmente quanto à função pró-ativa do CRAS, pela existência de apenas uma dupla de profissionais de nível universitário ou – em alguns casos – duas duplas. É diversificado o trabalho instalado e a impossibilidade de supri-lo. A demanda por capacitação é reiterada.

Entretanto, a par do quadro insuficiente e frágil quanto ao desenvolvimento de capacidades e qualificação, a implantação do SUAS revelou abertura de postos de trabalho.

#### b) Processo de implementação do CRAS - demandas, serviços e atenções

A observação do funcionamento dos CRAS revelou modos e estratégias heterogêneas e mesmo compreensões diferenciadas de seu potencial de intervenção.

De modo geral, os técnicos e gestores possuem uma percepção positiva acerca do CRAS, compromisso e responsabilidade quanto às suas finalidades e significado social. Diferenças foram observadas em relação às atribuições dessa unidade, por vezes identificadas com a própria gestão da política de assistência social, com um superdimensionamento de suas funções, ou ainda, o inverso, com um dimensionamento restrito frente às suas possibilidades e distante da compreensão de sua especificidade.

Nos municípios visitados, o CRAS é uma unidade pública estatal, embora em alguns haja uma condução mista de suas atividades, em parceria com organizações, na realização de oficinas, contratação complementar de trabalhadores, aquisição de materiais e outros.

Estão relativamente apropriadas as diretrizes que orientam os CRAS, quanto às suas funções de unidade de referência, regida pelos princípios da territorialização e da



centralidade da família para o desenvolvimento de serviços na condição de direitos. Entretanto, é possível que sejam discrepantes os níveis dessa apropriação, pois foram observados processos diferenciados de incorporação de conceitos, o que revela uma situação típica de transição e de mudança.

Observou-se um conhecimento construído pela prática dos profissionais acerca das necessidades e demandas sociais, embora raramente tenham sido detectados estudos para sistematizar esses conhecimentos.

É importante observar a riqueza das situações que espelham as multiterritorialidades e a multiplicidade de indivíduos, grupos e coletividades que demandam intervenções sociais, muitas das quais extrapolam as possibilidades de atenção da política de assistência social.

Quanto ao perfil de atividades desenvolvidas pelos CRAS, a administração de benefícios é preponderante, pela inserção ou alteração de cadastros (quando conectados no CRAS) e orientação e encaminhamento para acesso ao BPC, embora haja significativa ausência de acesso a cadastros de beneficiários. No caso do PBF, constatada a ênfase no acompanhamento de condicionalidades, razão provável da frequência da visita domiciliar como atividade com peso considerável no conjunto do trabalho técnico.

Como princípio orientador do trabalho social, a centralidade na família esteve presente nas falas, pelas preocupações de organizar o “trabalho socioeducativo com famílias”, no mais das vezes acompanhado de questionamentos quanto à sua adequação, correta adoção de estratégias e o seu efetivo alcance.

#### c) Entre o plantão e a transversalidade

O modo como se organizam as atividades no CRAS é diversificado: desde aquelas que mantêm o atendimento individualizado aos cidadãos que demandam benefícios eventuais, orientações e encaminhamentos, nos moldes do *Plantão Social*; passando pela experimentação de novas abordagens do trabalho social com grupos; até, em alguns casos, atividades que integram benefícios e serviços no mesmo local.

No discurso de alguns profissionais observa-se certo antagonismo entre a forma do Plantão Social e do CRAS e uma tendência em compreender a provisão de





benefícios materiais como sinônimo de assistencialismo, em contraposição ao denominado trabalho *socioeducativo*, ambos integrantes de demandas regulares provenientes de um mesmo contexto social e da mesma prática profissional.

É significativa a negação da função pela qual a assistência social é comumente reconhecida: provisão de benefícios emergenciais e eventuais, direito estabelecido pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social <sup>10</sup>. Por outro lado, alguns depoimentos revelaram a expectativa de operação dos benefícios eventuais no CRAS, justificada pelas dificuldades dos usuários transitarem até unidades mais distantes.

A construção de mediações que promovam autonomização dos usuários e a ênfase em sua travessia para outras políticas públicas parece indicar a compreensão da assistência social como ação processante. Percebe-se, nesse caso, a incorporação do conceito de autonomia centrado na obtenção de rendimentos, “*para não precisar mais depender da assistência social*”. Expressa, ainda, uma tendência de considerar alternativas estruturantes no campo de outras políticas públicas.

A provisão de benefícios é parte integrante do trabalho social no CRAS. Entende-se como equivocada a cisão entre provisão material e trabalho social, sendo fundamental a direção que se imprime à intervenção e a relação com a população, que reivindica e tem direitos de acesso a bens materiais, relacionais e simbólicos como diferentes dimensões do trabalho social que pode ser portador de tutela/coerção ou autonomização, dependendo das concepções teóricas e posturas ético-políticas dos profissionais que o conduz.

d) Matricialidade familiar e a dimensão socioeducativa do trabalho profissional.

Os conceitos de *matricialidade familiar* e *territorialidade* compõem as concepções sustentadoras da proteção social oferecida pelo CRAS. Apesar de não serem eixos incomuns à trajetória histórica da assistência social, no contexto da PNAS/SUAS são ressignificados na perspectiva de alterar o sistema metodológico de

---

<sup>10</sup> Art. 22 da LOAS – Lei nº 8.742 de 07.12.1993. Decreto nº 6.307, de 14.12.2007 dispõe sobre os benefícios eventuais: Art. 1º *Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.*



intervenção requisitando construções que possibilitem aproximações e interações com os núcleos familiares contemporâneos.

A complexidade da realidade social em territórios com alto índice de vulnerabilidade exige intervenções que contemplem uma dimensão relacional e caráter multidimensional, com vista a ativar as sinergias de um amplo rol de procedimentos, articulados à rede socioassistencial, às dinâmicas e movimentos locais e às políticas setoriais.

O que se observou pela pesquisa é que, estando o CRAS em estágio inicial, a sua operação revela sistemas de gestão e metodológicos heterogêneos. Encontram-se unidades mobilizadas para a adoção de trabalho social inovador, com tentativas de construção de abordagens que levam à reflexão crítica e análise das situações enfrentadas e consequente elaboração de projetos coletivos de enfrentamento. Por outro lado, constatam-se unidades que apresentam rotinas reiterativas e não investem na mudança capaz de estimular rupturas gradativas com práticas tradicionais.

Outras questões a serem problematizadas dizem respeito ao alcance massivo dos beneficiários de programas de transferência de renda e o limitado quadro de pessoal para acompanhamento social às famílias. De outro lado, a tendência de direcionar o trabalho social para o fomento de prontidões para o mercado de trabalho, foco importante do trabalho com famílias beneficiárias. Nesse caso, a ruptura com o assistencialismo vem relacionada à capacitação profissional e acesso a trabalho e renda, por meio de oficinas que, frequentemente, conduzem a inserções precárias e subalternas no mercado de trabalho.

A pesquisa evidenciou que a questão teórico-metodológica do trabalho social posta aos CRAS é desafiadora e conta com escassa referência na literatura crítica e em processos continuados de formação e capacitação em serviço.

e) O território e as ações pró-ativas: rede e intersetorialidade

Em grande parte dos municípios analisados, o planejamento e as intervenções intersetoriais são processos em lenta construção. Ao instalar o CRAS em territórios vulneráveis, a integração e interação com operadores de outras políticas públicas devem ser oportunizados. Essa construção é impulsionada pela existência de



importante demanda de acessos de usuários ao conjunto de políticas públicas e, com destaque, às políticas de habitação, saúde e educação – as duas últimas alvo das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF).

As possibilidades que emergem com o CRAS não suprem a necessidade de articulações a serem viabilizadas pelos organismos centrais de gestão das políticas públicas, em cada esfera de governo, na produção de protocolos de ação integrada.

Para o alcance da efetividade e completude nas atenções ofertadas pela política de Assistência Social, faz-se necessário que se alicerce nos CRAS e nos órgãos gestores, procedimentos voltados à formação e fortalecimento da rede socioassistencial. Esse processo supõe mais do que a integração e soma de serviços, mas a complementaridade para o enfrentamento conjunto às demandas sociais.

O que a pesquisa revelou é que há graduações esgarçadas no processo de construção e ativação da rede socioassistencial. A articulação pelos CRAS ainda é frágil, pela ausência de procedimentos regulares e sistematizados de supervisão de serviços intencionalmente planejados em conjunto e regulados pelo poder público.

No caso dos pequenos municípios, a relação de proximidade com os usuários caracteriza-se pela informalidade, pois todos se conhecem e a circulação na cidade facilita o contato. Tais interlocuções se fazem, geralmente, mediadas por essas relações pessoais, de maneira pontual e por pressão de urgências e emergências nos atendimentos individuais.

No geral, não foram identificados mecanismos de referência e contra-referência entre os serviços da rede, como uma ação organizada. O procedimento de encaminhamento é usual e importante, mas parece ocorrer sem o controle de sua garantia e efetividade.

### **3. PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E O SUAS – ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS**

A implementação do Suas provocou impactos nos processos de participação e de controle social e, em particular, na atuação, funcionamento e dinâmica dos



Conselhos de Assistência Social (CMAS) que possuem atuação heterogênea, seja pela sua composição, porte do município, trajetória de atuação em cada cidade, relação com o poder público e legislativo, acesso a informação, dentre outros fatores. Na maioria das cidades pesquisadas não foram observadas formas de articulação entre o trabalho do CRAS e a organização coletiva da população, especialmente voltada ao debate das condições de vida, do mundo do trabalho, sobre demandas e reivindicações por serviços.

Nos marcos do SUAS há a valorização da organização e protagonismo dos usuários e, nacionalmente, pode-se observar que a realização de conferências incentivou a participação dos usuários, em particular daqueles nucleados em torno dos CRAS. Em Belo Horizonte (MG) foram relatados processos de grupalização e das temáticas debatidas com os usuários, especialmente dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda. No Estado de São Paulo observou-se, de modo geral, uma sub-representação dos usuários nos conselhos, com tendência de ampliação nos territórios onde há CRAS e nas conferências municipais. A pesquisa revelou que, quanto menor o município mais os conselheiros transitam pelos vários conselhos com o objetivo de cumprir exigências legais, sem que haja, necessariamente, um conhecimento e debate apropriado das diretrizes de cada política.

#### **4. CONCLUSÃO**

O estudo reafirmou o contexto de mudanças na política de assistência social com a implantação do SUAS, onde se destacam os CRAS como a sua face mais visível nos territórios em que estão instalados. Em termos da dinâmica de funcionamento do CRAS, observou-se em muitos casos o superdimensionamento de suas responsabilidades, em contraste com a precariedade de suas estruturas materiais e humanas, correndo-se o risco de isolá-lo do contexto mais amplo da gestão da política de assistência social, apartando o órgão gestor de suas competências e atribuições.

No caso do CRAS, ficou evidenciada a magnitude das exigências burocráticas no trabalho dos técnicos, comprimindo o tempo e os recursos exigidos para o trabalho socioeducativo e de mobilização coletiva nos territórios de abrangência.



A insuficiência e precariedade do quadro profissional nos CRAS é grave, observando-se, mesmo com concurso público realizado em alguns municípios, a alta rotatividade entre os profissionais em função dos baixos salários, e a presença de um quadro com pouca experiência na política de assistência social.

Outra questão relaciona-se à rede socioassistencial, que tanto no Estado de São Paulo (com maior intensidade) quanto de Minas Gerais se organiza através de uma malha densa e diversificada de serviços e provisões prestados por entidades privadas de assistência. A pesquisa constatou, por outro lado, nos municípios de São Paulo e belo Horizonte processos de terceirização em diferentes níveis, com CRAS e CREAS funcionando com pessoal terceirizado, quando não são eles mesmos terceirizados.

Mas, mesmo com todas essas limitações identificou-se na interlocução com os profissionais entrevistados, o compromisso com a atual etapa de implantação do SUAS, o interesse pela qualificação e busca de incorporação no cotidiano institucional de temas, conceitos e pautas introduzidos pela PNAS e pelo SUAS, que representam uma discussão absolutamente inovadora no âmbito da assistência social, mesmo, por vezes, com limitados recursos teóricos e conceituais para uma apreensão qualificada.

## 5. REFERÊNCIAS

**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. POLÍTICA Nacional de Assistência Social – PNAS, Brasília-DF, 2004. <http://www.mds.gov.br>**

**\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. NORMA Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília-df, 2005. <http://www.mds.gov.br> Julho/2005.**

**CASTRO, Flávio José Rodrigues de.** O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração. In: *Capacita SUAS*, v. 3. *Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração*. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008.

**RAICHELIS, R.** *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática*. SP, Cortez Editora, 1998.



\_\_\_\_\_ *et alii* (Coord.). *CapacitaSUAS*. Brasília, MDS/IEE-PUCSP, 2008 (3 vols).

**SPOSATI**, Aldaiza . Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade* nº 65, São Paulo, Cortez, pag. 54-82, 2001

**SPOSATI**, Aldaiza . O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez Editora, n. 87, Ano XXVI Especial, p 96-122, 2006.

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



## A IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO PARANÁ E NO RIO GRANDE DO SUL: um movimento em processo

Tiago Martinelli<sup>11</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é produto da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação”<sup>12</sup>, do Programa de Cooperação Acadêmica (PROCAD), aprovado e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Universidade Federal do Maranhão.

A proposta aqui sistematizada apresenta o processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Região Sul do Brasil a partir da pesquisa empírica realizada nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Com o objetivo de analisar o processo de implantação e implementação do SUAS, o estudo possibilitou verificar os avanços e as possibilidades do sistema através da contribuição dos gestores, dos técnicos e dos conselheiros que participaram desta pesquisa.

<sup>11</sup> Doutor. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-SP). [timartinelli@yahoo.com.br](mailto:timartinelli@yahoo.com.br)

<sup>12</sup> A pesquisa realizada contou com a participação de inúmeros pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS, durante os vários períodos em que foi desenvolvida. A redação do texto foi elaborada pela equipe que finalizou a pesquisa. Agradecemos a todos que participaram da etapa contribuindo assim com sua finalização. Esta produção é parte do capítulo do livro: “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento” organizado pelas Professoras Doutoras Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Silva e Raquel Raichelis, publicado pela editora Cortez em 2010. Este trabalho sintetiza o capítulo intitulado de “A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo”, de autoria de Berenice Rojas Couto, Jane Cruz Prates, Jussara Maria Rosa Mendes, Iraci de Andrade, Tiago Martinelli e Marta Borba Silva.



As observações diretas intensivas (MARKONI e LAKATOS, 1996) realizadas a partir da observação sistemática de CRAS, de entrevistas com gestores e de grupos focais efetivados com técnicos, apoios administrativos e representantes de conselhos municipais de Assistência Social mostraram alguns condicionantes comuns que dificultam o processo de implementação do SUAS, mas os dados mais significativos mostram condições diferenciadas que dependem não só da apropriação e poder político de gestores e da estrutura local disponibilizada pelo Estado para a execução da política, mas do histórico de cada localidade, marcada por maiores ou menores experiências da sociedade em processos participativos.

Registra-se que os Estados pesquisados, e em especial o Paraná, possui uma peculiaridade importante que é preciso que seja ressaltada; muitos dos gestores e técnicos desse Estado tem participado ativamente do processo de debate nacional da política de Assistência Social e contribuíram significativamente para o desenho institucional do SUAS, assim que os achados dessa pesquisa apontam para questões importantes que ao serem analisados mostram o espaço contraditório representado pela construção do Sistema Único de Assistência Social.

Os dados demonstram uma caminhada comum entre os Estados no que se relaciona a adesão jurídica a implantação do sistema, embora no Rio Grande do Sul ainda se encontrem municípios não habilitados, situação que pode estar identificada pelo debate político e teórico sobre o lugar da política da assistência social. O período pesquisado evidencia uma orientação do executivo estadual quanto ao fortalecimento de projetos na direção das parcerias público-privadas, em detrimento do SUAS.

## **2. ENTRE CONSTRUÇÕES E CONTRADIÇÕES: AS DIFERENTES COMPREENSÕES E PROCESSOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS**

Os elementos a seguir expostos revelam que o atual momento de implementação do SUAS constitui-se em um movimento de caráter tenso, gradual e continuado, considerando-se especialmente que as novas normatizações, diretrizes e eixos estruturantes do SUAS, estão sendo implementados concomitante a continuidade de práticas sociais e estruturas existentes. Assim, nesse momento de implementação são evidentes as múltiplas dificuldades e desafios, resistências e continuidades, mas





também, avanços e rupturas em direção ao novo, à consolidação do conteúdo da LOAS e da consolidação da Assistência Social como política pública e de direito dos cidadãos

Uma das dificuldades apresentadas está na busca dos gestores pela efetivação da implementação e execução do SUAS no que diz respeito a romper com a cultura conservadora, que é histórica na sociedade brasileira. As informações comportam uma explícita contradição entre a proposta de um sistema progressivo para a garantia de direitos e a efetivação da política pública, em que a gestão propõe-se a contemplar a Política Nacional, ao mesmo tempo em que demonstra em seus discursos, práticas e ações conservadoras.

A implantação do Sistema, apesar de suas dificuldades, ampliou a visibilidade e potencializou para a sociedade a importância que a Assistência Social tem na composição da Seguridade Social, embora ainda seja necessários a compreensão e funcionamento das políticas da Seguridade enquanto sistema de proteção social.

No caso do Rio Grande do Sul que concerne aos aspectos comuns, pode-se destacar a pouca relevância atribuída pelo conjunto do executivo à Política de Assistência Social e em alguns casos a falta de compreensão da política enquanto tal que, segundo avaliação dos participantes, não é priorizada não só quando da alocação de recursos do fundo público, mas também na viabilização de estrutura, onde se incluem recursos materiais e humanos, além da dificuldade de alguns gestores em aceitar como legítimo o controle social.

Em relação ao financiamento da política, os municípios pesquisados apresentam situações muito heterogêneas. Nas metrópoles e nos municípios de grande porte foi possível identificar fontes de financiamento tanto da esfera federal, como da municipal e em proporções menores alguns aportes da esfera estadual. No Paraná foi identificado rubrica para co-financiamento de construção de CRAS em municípios de pequeno porte. No Rio Grande do Sul esse investimento não foi referido.

Verificou-se, também, uma sistemática defesa da importância da implementação do SUAS e do fortalecimento e qualificação do comando único da política de assistência social pelos Estados. No entanto permanece a contraditória



existência e sustentação político-financeira de estruturas terceirizadas, com atuação paralela quando não conjunta ao comando único da política de assistência social.

Nessa direção, salienta-se que a existência das referidas instituições é de longa data e organizam-se com abrangência estadual, ligada ao governo do Estado e, de abrangência municipal ligada às prefeituras. O fato é de que as referidas instituições filantrópicas, além de encontrarem-se sob o comando a gestão das primeiras damas, são financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social, destacando-se que entre as ações desenvolvidas, as mesmas são responsáveis, em alguns municípios do Paraná, pela contratação de recursos humanos disponibilizados posteriormente ao órgão gestor da Assistência Social.

Reitera-se a profunda cultura do primeiro damismo, seja através da ocupação do cargo de gestora do comando único da política de Assistência Social, ou de seus “refinamentos” a exemplo das instituições privadas sem fins lucrativos que tercerizam as competências dos órgãos públicos, ou até mesmo da atuação das associações de primeiras damas que se articulam mensalmente, paralelo as reuniões do próprio Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Esses fatores que foram identificados no processo de pesquisa empírica demonstram a necessidade de retomar o debate à cerca da política de assistência social, enquanto uma política pública, respondendo por um dos pilares da proteção social brasileira enquanto Seguridade Social.

Os processos relatados avaliam como central a definição do campo específico das responsabilidades da Política de Assistência Social. Ressalta-se que a presença ainda forte de diferentes compreensões da Assistência Social associadas à idéia do campo que “faz de tudo”, do inespecífico, da desprofissionalização, da ajuda aos pobres, entre outros, apresentam-se hoje como resistências às novas normativas e delimitações que buscam definir o campo específico de responsabilidade da política de Assistência Social. Portanto, é essencial o aprofundamento do estabelecimento das responsabilidades específicas da política, enquanto pré-condição para se efetivar no Brasil “as bases da construção de uma nova cultura política”, considerando a recente implementação do Sistema Único de Assistência Social.



A afirmação do Sistema enquanto gestão e garantia de direitos sociais no campo da assistência social exige um reordenamento que ultrapassa as questões previstas nos instrumentos legais que o formalizam, ou seja, “incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de Assistência Social pela ótica da cidadania” (COUTO, 2004, p.176). Portanto, é necessário mais que isso, é preciso recolocar o debate sobre o espaço da política no campo do acesso ao excedente do capital como forma de garantir vida digna a todos os cidadãos brasileiros. Para que isso seja possível, os dados da pesquisa indicam que é necessário insistir no debate da política enquanto direito e reafirmar o lugar do usuário na condição de cidadão, pois os pré-conceitos e os preconceitos fazem parte do cotidiano da atenção prestada pela Assistência Social.

Foi unânime a avaliação por parte dos municípios, quanto a ausência da atuação do Estado no processo de implementação do SUAS. Diante da referida ausência, ou em outras palavras, do espaço vazio deixado pela não atuação frente às responsabilidades e demandas existentes, resultou na sobrecarga e inúmeras dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios. Decorrente disso, especialmente os pequenos municípios acabam expressando maiores dificuldades quanto ao acesso e apropriação do conteúdo disposto nas novas normativas. Essa mesma ausência foi apontada com maior ênfase no processo de capacitação, orientações, informações e co-financiamento. Entre as estratégias adotadas pelos municípios de pequeno porte, frente à situação descrita, enfatizou-se a busca de suporte junto aos municípios de grande porte e capital. Ainda, ressalta-se que de forma geral os municípios passaram a estabelecer de forma constante a relação direta entre a esfera municipal e federal.

O SUAS vem contribuindo decisivamente para a aproximação da política de assistência com o cotidiano da vida do usuário. Essa afirmativa sustenta-se especialmente no processo da territorialização da política, fazendo com que a criação dos CRAS represente uma mudança de relação entre a política pública e a realidade concreta, as demandas apresentadas pelos usuários. Enfatizou-se, que o CRAS apresenta-se como referência concreta da comunidade, relativo à política de Assistência Social.



Na esteira desse debate, a territorialização, um dos eixos estruturante do SUAS, demonstrou-se presente no conjunto dos municípios, adotada especialmente enquanto estratégia político-administrativo para os processos de implantação dos CRAS junto aos territórios mais vulneráveis, sendo compreendido como elemento central do novo ordenamento político-institucional proposto pelo SUAS. Destaca-se também, a adoção da territorialização como elemento central na organização de sistemas de informação e monitoramento geo-referenciada, especialmente nos grandes municípios e metrópoles do Paraná.

A discussão do território vai além dos espaços urbanizados. Na pesquisa realizada alguns municípios, principalmente no Estado do Paraná, estrategicamente vêm pensando em estabelecer um funcionamento itinerante para pelo menos um CRAS. A idéia pode ser útil para a acessibilidade de muitas populações que buscam o atendimento, pois muitas famílias não têm condições nem mesmo de chegar até os serviços.

Neste sentido estar atendo para as peculiaridades dos territórios e criar estratégias para a população com menos acesso tais como as comunidades quilombolas, os ribeirinhos, os acampamentos dos sem terra, os indígenas, realidades encontradas nos Estados pesquisados, é também dar atenção diferenciada às políticas públicas materializadas nos serviços e equipamentos do SUAS.

O SUAS deve garantir o direito de todos ao acesso à rede de serviços socioassistenciais, considerando as realidades dos diferentes municípios brasileiros. A oferta de serviços se amplia e qualifica com o conhecimento profundo dos territórios em que esses se inserem bem como pela construção de índices, tanto de vulnerabilidades e riscos sociais, resignificando as mais diversas ações ofertadas.

Importante ressaltar que os sujeitos da pesquisa consideram que assim como a territorialização, a matricialidade sócio-familiar contribui para que o sistema tenha maior efetividade. Conhecer as famílias, suas formas de resistência e sua capacidade de enfrentamento das mazelas a que estão expostas deram um novo sentido ao trabalho direto com os usuários. Nos depoimentos colhidos ainda esse trabalho tem sido considerado muito difícil. Os técnicos apontam para a necessidade de instrumentos para operacionalizar esse trabalho. Muitas vezes, o discurso resvala para uma compreensão de limites, que agora deixam de ser pessoais, para serem do grupo



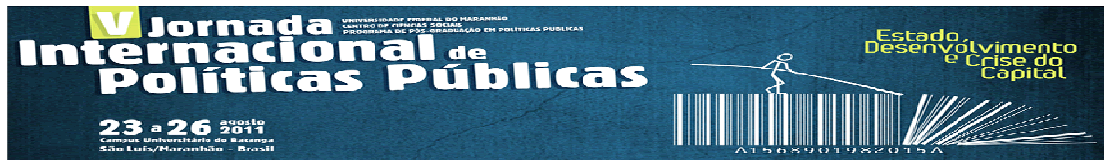
familiar. Apontamos aqui uma necessidade de que as famílias e as situações vividas pelas mesmas sejam necessariamente entendidas como processos constitutivos da luta da classe trabalhadora para sobreviver nessa etapa do desenvolvimento capitalista. Entender as particularidades e singularidades de cada família, embora muito importante, não pode mascarar o entendimento de que o que elas vivem é um processo coletivo, e, portanto devem ser privilegiados os espaços coletivos de atendimento, fugindo da lógica da “psicologização” do atendimento das seqüelas da questão social.

Os relatos analisados remetem à execução de ações de Assistência Social majoritariamente por entidades privadas sem fins lucrativos. Para além da execução, a forma como a gestão do sistema vem sendo efetuada possibilita que estas entidades acessem diferentes políticas como a educação e a saúde. A efetivação da intersetorialidade vem sendo atribuída principalmente às instituições privadas e não à execução estatal de oferta dos serviços com o propósito de garantir uma das particularidades que justificam a NOB/SUAS e que refere o compromisso pela partilha de “[...] ações intersetoriais governamentais, para enfrentar e superar a pobreza, as desigualdades sociais, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país” (BRASIL, 2005).

É imprescindível também garantir a lógica estabelecida pela primazia do Estado na condução da política, conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social controle social, participação dos usuários e critérios de acessibilidade. O SUAS ainda carece de um sistema efetivo de controle, avaliação e monitoramento da rede sócioassistencial.

O controle social nestas instituições ainda precisa ser problematizado e solidificado para consolidar uma real parceria. Há necessidade de espaços de debate, controle e participação para o estabelecimento de representações de usuários, dos técnicos, do governo e das instituições, condizentes com o processo transparente e democrático para que o uso dos recursos público seja destinado à maior parte dos cidadãos.

Os depoimentos na pesquisa apontam para que há o reconhecimento de que as instituições privadas têm grande interesse no sistema, mas também, assim como os usuários, gestores e técnicos estão buscando, dentro do processo de implantação, ficarem a par do funcionamento e das possibilidades que a política apresenta. A



iniciativa privada não deve comprometer a primazia estatal prevista no sistema visto as diferenças nas finalidades. Os CRAS correm o risco de perder sua referência pública quando ocupados por instituições cujas finalidades sejam de interesse privado.

Ao priorizar o repasse e execução dos serviços, programas e projetos para as entidades, corre-se o risco de os serviços de responsabilidade do Estado serem terceirizados, ou serem efetuados dentro dos espaços como o CRAS, com verbas e materiais públicos, por técnicos contratados sob condições empregatícias e de trabalho precarizado.

Nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais (COUTO, 2009, p. 207).

No entanto, ao tratar-se da gestão compartilhada do SUAS deve-se levar em consideração o papel histórico e as finalidades das entidades e organizações de Assistência Social.

A centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter de garantir que ela realmente atenda a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da proibição no uso do recurso público. A rede socioassistencial beneficente deve participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais. Assim, o sistema é beneficiado pela experiência acumulada nesse campo pelas entidades, mas é preservado no sentido de garantir que a rede será formada com base no caráter público e de inclusão de todos (COUTO, 2009, p. 208).

Na pesquisa foi identificada uma tendência em criar outros espaços de participação, que como os conselhos locais também podem ser iniciativas interessantes do ponto de vista da descentralização política e das peculiaridades do território. Contudo, é preciso ter claro que a mobilização comunitária e a organização dos movimentos também corre o risco de ser institucionalizada a ponto de perder seu mote político. A organização a partir do território deverá servir de mote para potencializar a participação dos usuários nos espaços de controle social da política, na reivindicação pela melhoria da qualidade de vida da população e na perspectiva de que a cidade é o espaço de todos. O SUAS está a exigir a qualificação dos espaços coletivos e da inserção dos usuários na construção da política.



### 3. CONCLUSÃO: UM PROCESSO INCONCLUSO

A análise dos dados pesquisados aponta para uma realidade em movimento. O Paraná, estado que produziu muitas das idéias que iluminam hoje a constituição do SUAS ainda enfrenta desafio próprio de uma cultura enraizada e que compromete a concepção da política. A presença marcante do primeiro damismo compromete a vertente republicana e pública da PNAS e do SUAS, podendo inferir-se que todos esses elementos que compõem a cultura e as práticas clientelistas e patrimonialistas, atuam diretamente no retardamento da efetiva inscrição da Assistência Social como política pública de Estado, responsável por afiançar um conjunto de direitos sociais nas diferentes esferas de governo.

Alguns dados aportados em estatísticas locais, divulgados em relatórios e nos discursos de alguns dos agentes, na medida em que são problematizados, mostram que ainda se mascaram as condições reais. Isto se deve basicamente a tentativa de parte de alguns municípios do Rio Grande do Sul de receber os recursos e serem categorizados em níveis de gestão mais avançados do que aqueles que na realidade se encontram. Esta é uma particularidade que, embora seja mais marcante nos municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul, não lhes é exclusiva. Como contraponto, observa-se o interesse e um esforço de muitos técnicos e de alguns gestores em buscar parcerias, qualificações e realizar investigações com vistas a melhor apreender as realidades locais e capacitar-se para o desafio de materializar efetivamente o Sistema.

Por fim quanto às preocupações, expectativas e sugestões em relação à Política e ao Sistema entende-se pertinente demarcar a importância de uma maior fiscalização por parte do Estado, maior investimento nessa Política para a solidificação do Sistema de modo que, não seja instituído precariamente.

Outro aspecto central a destacar é a necessidade de maior investimento na participação popular, a partir da capacitação de conselheiros para um controle social mais efetivo, iniciativas que contemplem a participação direta de representações do público usuário nos processos de planejamento e capacitações ofertadas pelo Estado. Nesse sentido nos parece importante as parcerias com Universidades, a realização de pesquisas, qualificações e consultorias. Contudo, com relação a este último aspecto, vale a preocupação que esse também não se transforme num espaço de



mercantilização, marcado pela oferta de cursos de baixa qualidade que não respondam às necessidades dos profissionais e não contemplem os fundamentos e eixos norteadores da Política e do SUAS. Apesar da constatação de que ainda permanecem enraizados em muitas localidades os velhos traços clientelistas e patrimonialistas que marcam essa política e a história do Brasil (COUTO, 2004), a expectativa é de que, como processo, o SUAS pode contribuir para um avanço da emancipação dos sujeitos, desde que não se descaracterize e tenha como eixo central, a participação popular, o que requer uma atenção especial ao trabalho de base.

As informações aqui apresentadas indicam que o SUAS é um sistema que tem se materializado nos municípios pesquisados, com diferentes matizes e compreensões teóricas, buscam implantar o sistema e discutem suas possibilidades e limites. A pesquisa nesse sentido torna-se um potente instrumento para o debate que deve continuar germinando, porque a tarefa de implantar um sistema público de garantias de direitos é uma tarefa que exige tempo, investimento político e acima de tudo enfrentamento das amarras que fazem com que em alguns aspectos não se possa identificar a presença das características essenciais do SUAS.

#### 4. REFERÊNCIAS

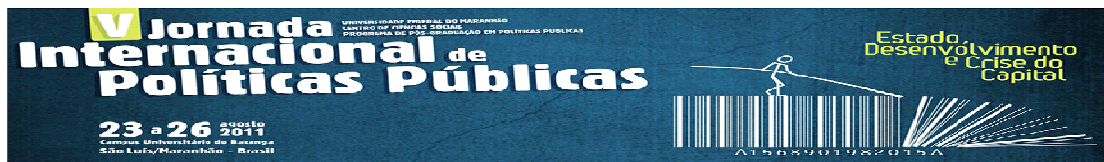
BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez, 2004.

MARCONI, Marina de A e LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.





PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes). **Base de Dados do Estado (BDEweb)**. Curitiba, 2010. Acesso em: <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Disponível em: mar. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). **Resumo Estatístico RS – Estado**. Porto Alegre, 2010. Acesso em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_estado.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_estado.php)>. Disponível em: mar. 2010.