



## OBSERVAÇÕES ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): um enfoque no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

Sâmia Bessa de Moraes<sup>1</sup>

Edvânia Custódio do Nascimento<sup>2</sup>

Suzane Ribeiro da Silva<sup>3</sup>

Kamilla Costa Sena<sup>4</sup>

### RESUMO:

Este trabalho traça uma breve trajetória da concepção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil, buscando trazer a real significação da Assistência Social na contemporaneidade. Utilizar-se-á como recorte espacial, um equipamento da proteção social básica, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em todo o seu aparato teórico, confrontando as informações da PNAS com o funcionamento do equipamento na prática. Realizou-se visita institucional e entrevistas com os usuários e com a equipe técnica do CRAS para que fosse possível conhecer a dinâmica da instituição. Como resultados, trazemos dados do Censo SUAS 2009 - CRAS<sup>5</sup> comparados aos dados coletados na instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** assistência social, PNAS, CRAS.

### ABSTRACT:

This paper outlines a brief history of the conception Politic's National Social Assistance (PNAS) in Brazil, seeking to bring the real meaning of Welfare nowadays. It will use like spatial's snippet , a basic social protection equipment, the Reference Center for Social Assistance (CRAS) in all its theoretical apparatus, comparing the information of the PNAS with the equipment operation in practice. Was Held institutional visit and interviews with users and technical staff of the CRAS for be it possible to know the dynamics of the institution. As a result, we bring Census data SUAS 2009 - CRAS in compared to data collected in the institution.

**KEY-WORDS:** social assistance, PNAS, CRAS.

<sup>1</sup> Estudante de Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: samia\_bessa@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: edvaniacust@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE)

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE).E-mail: kmillinhacpm@hotmail.com

<sup>5</sup> *Censo SUAS 2009 - CRAS, são os dados mais atualizados que temos no momento sobre a situação nacional dos CRAS*



## 1. INTRODUÇÃO

A assistência social tem uma longa e ainda incompleta história de luta pela definição de sua ação e, como diz Elisa Ramos (2009, p. 1), “a origem histórica da assistência social, no Brasil e no mundo, tem suas raízes na caridade, filantropia e solidariedade religiosa.” Essas raízes vêm caracterizar por muito tempo as ações da assistência social, porém, é em 1988, com a promulgação da Constituição Federal no Brasil, que a assistência veio ganhar legitimidade como um dos tripés da política de seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Tal fato foi um marco para a história da assistência social brasileira, assim como enfatiza Aldaíza Sposati (2009, p. 13),

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual [...].

A seguridade social era, e ainda é, confundida com a previdência social, que é direito dos cidadãos contribuintes, especificamente, os trabalhadores que tem direito de ser amparados pela previdência em casos em que não poderá mais prover sua própria renda. Sendo assim, Sposati (2009) reforça ainda, que a inclusão da saúde e, principalmente, da assistência social na política de seguridade social significou a ampliação dos direitos humanos e sociais, além disso, exigiu da assistência social, enquanto política, ações concretas e objetivas com relação aos direitos humanos. Porém, este é um processo que continua em construção.

Depois da legitimação de seguridade social na CF/88, é sancionada em 1993, pelo presidente Itamar Franco, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) número 8.742/93, que dispõe sobre os objetivos, princípios e diretrizes; a organização e gestão; as prestações e o financiamento da assistência social; regulamenta a prática da assistência social no Brasil que nesse período estava precisando ser avaliada e organizada, pois havia muitos programas nacionais, contudo sem planejamento e sem o devido controle, graças a uma herança e uma forte influência da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) que ainda era muito forte até meados dos anos de 1993, sendo a responsável pelo financiamento e pela gestão dos programas de assistência social, realizados de forma centralizada e a partir dos interesses governamentais de caráter bastante conservador.



Em 2004, dez anos após a criação da LOAS, sente-se a necessidade de criar uma política específica para a assistência social que abrangesse todo o país e pusesse em prática as determinações da Lei Orgânica. Então, na IV Conferência de Assistência Social realizada em Brasília, em 2003, que tinha como tema: “*Assistência Social como política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos*”, fica firmada a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de uma rede de serviços de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este último, sendo requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

Foi necessário um longo período para que a política de assistência se formasse e ainda será um longo período o processo de sua consolidação, porém notam-se muitos avanços na implantação e implementação dos serviços sociais prestados pelas coordenações e equipamentos de proteção social, seja ela básica e/ou especial.

No entanto, ainda enfrenta-se o desafio de dar significado ao que seja assistência social. Verifica-se esse desafio nas políticas meramente focalizadoras e seletivas, que descaracterizam a assistência social, enquanto política descentralizada e participativa. Segundo Sposat (2009, p. 14),

Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencionalmente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e, é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos. *[Grifo nosso]*

A autora traz ainda, que,

[...] Especificar área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro [...]. (op. cit.)

Conforme as concepções mostradas por Aldaíza Sposati, podemos verificar o quanto a assistência social no Brasil ainda está longe de ser garantida conforme a sua política e a sua especificidade. Para isso, é preciso que a PNAS seja considerada uma



política de Estado e não uma política de governo; que tenha a participação do povo, o qual é o maior interessado no seu cumprimento, no que se refere a controle, a fiscalização e a avaliação.

## **2. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E SEUS EQUIPAMENTOS SOCIAIS: A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.**

O SUAS é um sistema público descentralizado e participativo, que segundo a PNAS, assenta-se na gestão compartilhada da política, no cofinanciamento<sup>6</sup> e na cooperação técnica entre as três esferas de governo, visando, em última instância, assegurar a assistência social como dever de Estado e direito do cidadão em todo o país. O SUAS, ainda, define e organiza os elementos essenciais a execução da política de assistência social no país que são a matricialidade sócio-familiar<sup>7</sup>, a descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular/cidadão usuário e a informação, o monitoramento e a avaliação. Os serviços sociais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social (indicadores sociais), proteção social (garantia de sobrevivência, convívio e acolhida) e defesa social e institucional (conhecimento dos direitos e defesas sociais).

No SUAS os usuários podem encontrar os serviços de proteção social básica e especial, sendo esta última dividida em média e alta complexidade. A proteção social básica visa “prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. (PNAS, 2004, p. 19). A proteção social especial “é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras”. (op. cit., p. 22). Como a necessidade da proteção social especial surge a partir da falha de execução da proteção

---

<sup>6</sup> Cofinanciamento refere-se ao financiamento da PNAS de forma compartilhada entre as três esferas de poderes, municipal, estadual e federal.

<sup>7</sup> Matricialidade sócio-familiar seria a busca pela assistência social em garantir que a centralidade na família seja feita, independente dos formatos em que ela se configure, buscando garantir os vínculos entre os familiares.





social básica em atender ao usuário, vamos nos deter aqui à proteção social básica, oferecida pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

O CRAS surge a partir da Política de Assistência Social, como um equipamento de proteção social básica, inserido no SUAS, com o intuito de viabilizar a prevenção das violações de direitos sociais que os cidadãos/usuários podem vir a enfrentar. É no CRAS que a população que vive em situação de vulnerabilidade social, entendida, como a precária condição de trabalho, de moradia, de educação, de saúde, enfim, as condições mais diversas que expressam a questão social, têm o primeiro acesso aos serviços socioassistenciais, como garantia de seus direitos. Fala-se, por isso, que o CRAS é a primeira porta de acesso aos direitos sociais.

O CRAS tem duas funções exclusivas e obrigatórias: a gestão territorial da rede socioassistencial de proteção básica e a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Para isso, os CRAS são instalados em territórios que concentrem situações de vulnerabilidade e risco social. O PAIF é o principal serviço de proteção social básica e visa fortalecer os vínculos familiares e comunitários, bem como prevenir situações de risco social.

De acordo com o Censo SUAS 2009, 96,98% dos CRAS encontram-se localizados na zona urbana, sendo, portanto, a cidade o foco da vulnerabilidade social. Isso por que ainda é na cidade que se encontram os grandes contingentes populacionais, seguido da falta de planejamento urbano; as grandes indústrias e, conseqüentemente, os antagonismos do capital x trabalho, onde o trabalhador gera lucro e riqueza para o capitalista, que acumula capital em detrimento das condições de trabalho e de vida do trabalhador. Além disso, é na cidade que encontramos mais “afiado” o discurso desenvolvimentista, que prega trazer o desenvolvimento da economia para que as condições de vida da população melhorem, contudo o que acontece é que há a melhoria da economia com investimentos no comércio e na indústria, no entanto, esquecem-se do desenvolvimento da qualidade de vida da população, dos investimentos em saúde e educação, por exemplo.

Na Região Nordeste, concentra-se a maior cobertura da proteção social básica, tendo 92,7% das cidades da região pelo menos um CRAS. Se verificarmos a história da região Nordeste com os grandes períodos de seca, entenderemos o porquê de essa região ser a que mais necessita da assistência social. Verifica-se também que não é só a seca um



dos grandes causadores dos problemas sociais da região Nordeste, mas os interesses do segmento que detém o poder em nossa sociedade, interesses esses que não visam à melhoria da qualidade de vida da população, visam, somente, a acumulação de riqueza, seja ela como for, em favor ou não da população. Esse é um retrato fiel do estigma e da desigualdade regional no Brasil, sofrido pelo Nordeste.

A quantidade de CRAS que não têm instalações próprias das prefeituras, tendo ou não o financiamento federal, são de 49,8%, quase 50% do total dos imóveis, constatando-se assim, a instabilidade dos serviços prestados no CRAS e no processo de cobertura do territorial, fragilizando os vínculos dos serviços e dos profissionais, prejudicando o acompanhamento e a atenção de forma integral à população em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, é que se aborda a questão dos desafios e perspectivas enfrentados pelo CRAS, enquanto equipamento da proteção social básica, na obtenção de resultados satisfatórios no que tange a abrangência e eficácia dos serviços de proteção social básica garantidos pela Instituição.

### **3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - O CRAS DA SERRINHA, FORTALEZA - CE.**

É notável que, especificamente em Fortaleza, nos últimos dez anos têm crescido o número de CRAS, que saltou de 8 para 24 CRAS fixos e mais 2 itinerantes<sup>8</sup>. Nota-se também, neste indicativo o aumento da população e, conseqüentemente, o aumento da demanda por serviços socioassistenciais. Um desses 24 CRAS está localizado na comunidade da Serrinha, que será nosso objeto de estudo nesta pesquisa, cuja administração é realizada pela Secretaria Executiva Regional (SER) IV que é composta pelos bairros: Itaperi, Parangaba, Vila Perí, Itaóca e Serrinha, aos quais o CRAS também atende.

Com o aumento da população, vê-se um grande desafio a ser enfrentado pelos CRAS que têm suas demandas aumentadas e seus programas e projetos a serem reformulados para atender a diversos povos, de diversas culturas. Mas, vê-se também um

---

<sup>8</sup> CRAS itinerante, são equipes da proteção social básica que atendem a regiões onde há o aumento da demanda e que o CRAS fixo não consegue atender, seria o que podemos dizer uma equipe de apoio.



grande avanço no entendimento do campo dos direitos das populações que vem a ser atendidas, pois com a multiplicação de espaços como os CRAS é possível identificar a necessidade que as comunidades têm dos CRAS para obtenção dos seus direitos como cidadãos. Nesse cenário, uma das grandes perspectivas almejadas, ainda é a democratização dos direitos e a efetividade da política de assistência social.

O CRAS-Serrinha é composto por uma equipe técnica formada por um psicólogo, duas assistentes sociais e um coordenador que tem por formação a psicologia, e outros apoios técnicos. A equipe atende ou deveria ter a capacidade de atender, cerca de 280.000 habitantes, é uma população significativa para ser atendida por uma equipe tão reduzida.

O CRAS é conhecido na região por oferecer cursos profissionalizantes que contribuem para o ingresso da população menos qualificada no mercado de trabalho e referenciada pelo Cadastro Único (CadÚNICO), programa através do qual as famílias consideradas de baixa renda são cadastradas, gerando, futuramente indicadores sociais de como a população brasileira está economicamente. O que é observado, quanto aos cursos profissionalizantes, é que eles não são direcionados as necessidades do mercado, nem as demandas da população, pois não há um planejamento antes de torná-los acessíveis aos usuários.

No CRAS-Serrinha são prestados serviços direcionados ao público infanto-juvenil, adulto e idoso. Os atendimentos são realizados de acordo com a demanda das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, assim como, as demandas espontâneas, se outra demanda for identificada é feito o atendimento e encaminhamento para a instância em que possivelmente será resolvida aquela demanda.

#### **4. CONCLUSÃO**

Na atualidade, ainda há a dificuldade de reconhecer a assistência social como um direito de todos os brasileiros, assim como “[...] dificilmente se reconhece no catador de lixo, no recolhedor de sucata, na criança que dorme ao relento um brasileiro portador de direitos sociais [...]” (Sposati, 2012), pois a PNAS, nos moldes conceituais que a conhecemos, tem menos e 10 anos, e mesmo com a consolidação da assistência social em 1988 na Constituição Federal, temos uma política que ainda “cresce”, que ainda está em desenvolvimento. Não se está aqui justificando as falhas na execução da PNAS, apenas



constatando a necessidade de uma maior participação do povo, todo ele, tendo em vista ser uma política de direito de todos, mesmo que nem todos dela necessitem.

Nota-se ainda, que o CRAS enquanto aparelho da política de assistência social desempenha um papel essencial no que se refere ao primeiro acesso do usuário aos seus direitos, contudo é perceptível que ainda há a falta de informação do usuário sobre o que seja a assistência social e o que seja a Política de Assistência Social (PNAS), assim como, qual a sua função e o porquê da existência do CRAS na sua região. Falhas que se identificam no processo de apresentação/aproximação, (quando existe) entre política e usuários.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2012.