



## CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS: possibilidade de um novo paradigma para a Assistência Social?

Mossicléia Mendes da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho discute a estruturação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, com enfoque no Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Objetiva-se refletir princípios como a descentralização político-administrativa, a territorialização, o trabalho em rede e o empoderamento da população local, analisando-os como possibilidade ou não de um novo paradigma para a assistência social. A pesquisa é qualitativa utilizando-se do estudo de caso. Os resultados demonstraram que são notáveis as dificuldades da consolidação de um novo paradigma na área, mas a proposta dessa nova sistemática é considerada fulcral na efetivação de uma nova perspectiva no âmbito da referida política.  
**Palavras-chave:** Assistência social, CRAS, novo paradigma.

**Abstract:** This paper proposes a discussion about the SUAS – System of Social Assistance, focusing on the CRAS – Reference Center for Social. Aimeed to reflect critically on some guiding principles as the empowerment of local people, analyzing them as a possibility of a new paradigm for social assistance. The research is qualitative, using a case study. The results show significant difficulties of the consolidation that leave to a new paradigm, mas the proposed of this new frameworkis very important to the effectiveness of a new perspective of this policity.

**Key words:** Social assistanc, CRAS, new paradigm.

---

<sup>1</sup> Graduanda. Faculdade Leão Sampaio. E-mail: mossi\_c@yahoo.com.br



## 1.0 Introdução

A assistência social imersa no âmbito de uma correlação de forças, que é intrínseca ao seio de toda política social, desencadeia processo de estruturação no sentido de atribuir-lhe operacionalidade e alcance ao público de sua intervenção. Nesta perspectiva, a implementação dos Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, como unidade básica de atendimento da população usuária da política, bem como de intervenção primeira no âmbito da vulnerabilidade social, aparece como uma importante possibilidade de efetivação dos direitos sociais numa outra estrutura organizacional.

A proposta de trabalho do CRAS pauta-se em um novo paradigma, qual seja: a assistência social como direito de cidadania, cuja edificação delinea-se de forma relevante, apontando para princípios como a descentralização, territorialização, trabalho em rede e o empoderamento da comunidade local.

Pautando-se nas referidas impositões, o presente trabalho se propõe a um ensaio reflexivo acerca da implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, com ênfase à proposta do CRAS, ressaltando-se suas potencialidades e entraves na consolidação dos direitos sociais a partir dos princípios elencados anteriormente.

## 2.0 A Política de Assistência Social e a Proposta do CRAS.

A aprovação da Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 para a implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS representou a tentativa sistematizada de materialização da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (PNAS, 2004). Dessa maneira, considerando-se que “é inequívoca a necessidade de adotar para a assistência social, um regime próprio de gestão” (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, p.81, 2004), é que o SUAS passa a ser implementado como forma única de gestão a partir de 2004, sob direcionamento da NOB/SUAS.

A partir do arranjo organizacional do SUAS, cabe-lhe em primeira instância, a prestação de serviços de proteção social básica e especial. O CRAS aparece com função elementar no arcabouço da Política compreendido como “unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano” (PNAS, 2004, p. 35).

Torna-se evidente a relevante posição ocupada pelo CRAS, no que tange o alcance direto à população usuária. Pressupõem-se, dessa forma, uma ação contínua nas



capilaridades dos territórios, num confronto dinâmico com o real, enquanto *“equipamento físico que centraliza meios e recursos humanos e técnicos operando sobre uma localidade”* (MUNIS, 2006, p. 153)

Traçada a introdutória discussão acerca do conceito e de seu funcionamento, torna-se manifesto a importância do espaço ocupado pelo CRAS na consolidação da Assistência Social como política pública, constitui-se como meio de efetivação dos direitos sociais. Entretanto, sabe-se da empreitada assumida pelas forças conservadoras a partir da ótica neoliberal configurando a precarização das políticas sociais, o que tem contribuído para a focalização e seletividade em seus desenhos (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

### **3.0 O CRAS e Alguns Princípios Fundamentais**

O arranjo organizacional que estrutura o SUAS, especificamente no que tangencia a operacionalidade básica, o CRAS, traz subjacente, diretrizes e princípios de intervenção, que nem de longe supõem uma compreensão simples, ou uma aplicação que passe sem inúmeros equívocos. Estes são, conforme sinalizado anteriormente, e explicitado na proposição mesmo da PNAS, a descentralização, a territorialização, o trabalho em rede e o empoderamento da população local.

Segundo Souza (2007) a partir dos anos de 1970, explicita-se o desgaste do paradigma centralizado e intervencionista que estruturava o Estado. Entretanto, o conceito de descentralização, ou sua aplicabilidade real, conforma visível fragilidade, especialmente por está imerso dentro da lógica perversa do jogo político predatório dos entes Federativos (idem). Tal fragilidade torna-se agudizada no seio da Política em foco, pela sua patente utilização como instrumento de clientelismo e paternalismo, que no âmbito local é extremamente susceptível aos desmandos e interesses particularistas das elites locais (PASTOR, 2007).

O que torna-se notável, no âmbito das inúmeras deturpações do termo, bem como da intermitente forma de aplicação, é que

a descentralização no campo das políticas e serviços sociais para as esferas estaduais e locais vem sendo realizada apenas no nível do gerenciamento – administração, por essas esferas, dos poucos recursos financeiros e da execução dos serviços, ao mesmo tempo que concentra na esfera federal o controle financeiro dos recursos e o controle político das decisões (DURIGUETTO; DEBÓRTOLI; SILVA, 2008).



A apregoada centralidade, com que se tem tratado a perspectiva territorial na formulação e implementação de políticas públicas, têm demonstrado a necessidade imperiosa de adentrar as realidades peculiares de cada unidade celular administrativa, que é o município, visto que, veiculados com outros agentes, é o território ator na produção social de realidades coletivas (KOGA & NAKANO, 2006). Indica também, positivamente, a possibilidade de maior acesso da população na execução e controle de tais políticas, atentando sempre para o fato de que

Sem a mediação dos direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instancias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido (CASTEL, 1998, p.607).

É premente a superação de meras configurações espaciais, isto é, enfrentar o desafio de incrementar instrumentos de gestão que se justaponha à concepção de território vivido. Colocar no proscênio da discussão, uma perspectiva diferenciada, que se contraponha a visão abstrata ou mecanicista da noção de territorialização, é circunstância primordial, em se tratando de conceber a realidade social.

É necessário sublinhar que, todo esse processo deve necessariamente objetivar a consolidação de um novo paradigma para as políticas públicas, neste caso em particular a política da assistência, o qual exige a democratização dos espaços decisórios, o respeito as particularidades de cada localidade, a garantia de acesso aos bens e serviços, e adentrando à matéria das redes, supõe a articulação e valorização da sociedade civil. Tal explicitação se faz necessária, para se evidenciar que no desenrolar destes processos, acontecem interações que excedem as iniciativas públicas, já que,

os atores não são sujeitos isolados, como vimos, e as forças de enfrentamento das questões vão se estabelecendo em mediações complexas em que vão se implicando as redes primárias e secundárias, os patrimônios, os agenciamentos, os conhecimentos, os recursos institucionais, num processo de perdas e ganhos, oportunidades e desafios (FALEIROS, 2006, p. 57).

Consoante com a idéia que se esboça na citação anterior, a forma como se engendram as redes transcendem a capacidade de alcance das políticas públicas, na verdade, estas, são em última instância resultado da força que a sociedade civil, e de forma mais eminente na atualidade, as redes, exercem sobre o poder público.

Também esta sociedade civil é uma arena complexa, que jamais será isenta de relações de poder, disputas, enfim, é um todo, heterogêneo que não pode ser mistificado tal como se faz no âmbito da concepção neoliberal em que o termo é deturpado com vistas a viabilizar o repasse das funções públicas para campo da solidariedade (MONTAÑO, 2007).



É a partir desta, que se formam as redes, numa teia de relações complexas, a qual Castells (1999) define como “um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente o que um nó é depende do tipo de rede concreta de que falamos” (p. 498). Dessa forma, o autor contribui no entendimento de que, há pontos de intersecção, entrelaçamento, numa configuração não linear.

Destacando-se esses fatores, importa salientar, a vital importância que lhe é inerente, num contexto em que a efetivação dos direitos e da cidadania torna-se seguidamente amputada. Nesta direção o fortalecimento das redes aponta para a possibilidade concreta do empoderamento.

A política deve-se pautar no rumo à equidade, a supressão da exclusão, optando por um trabalho que assegure a autonomia dos sujeitos, (SCHERER-WARREN, 2007) bem como o auto-reconhecimento destes como cidadãos.

Tratando da atuação do assistente social, profissional privilegiado de execução da política da assistência, na construção de uma prática comprometida com os interesses do usuário, Faleiros (2006) situa o “empowerment” no combate aos estigmas, à alienação, o fortalecimento do eu dos sujeitos singulares e coletivos com o fomento à estratégias inovadoras e contundentes de alcançar objetivos, bem como a construção conjunta da capacidade de compreensão crítica da realidade social.

O “empoderamento”, óbvio, não se dá num movimento puramente exógeno, nem o poderia. Na verdade, considerando-se o jogo de interesses inerentes às políticas sociais, bem como a prática desmedida da tutela que lhe está imbuída, especialmente, em se tratando da assistência social, esse processo torna-se muito mais expressivo no seio da sociedade civil.

É exatamente este o grande desafio que se põe à ambas as esferas enunciadas anteriormente. À sociedade civil articular-se em rede para ter um poder mais expressivo no campo de suas reivindicações. À política pública de Assistência, assumindo a incumbência de concretamente fazer efetivar seu objetivo primeiro, qual seja, o da consolidação da cidadania, e a superação do laivo histórico do assistencialismo, que carrega, é vital articular-se às redes, contribuindo de forma comprometida com tal processo.

#### **4-0. Fontes, Métodos e Técnicas de Coleta de Dados**

O trabalho ora exposto pautou-se epistemologicamente num propósito qualitativo. No que tange a questão dos objetivos, estruturou-se a investigação no escopo exploratório



(MARTINS; THEÓPHILO, 2007), optando por um estudo comparativo de casos (YIN, 2000). Para coleta de informações utilizou-se de entrevistas estruturadas realizadas com a assistente social da Instituição onde se efetuou a pesquisa.

O Lócus da pesquisa compreende uma Instituição situada em município de pequeno porte I, ou seja, que precisa no mínimo de 1 CRAS para até 2500 famílias referenciadas (NOB/SUAS 2005), inserido no âmbito municipal de Gestão Básica, isto é, onde o município assume a gestão da proteção social básica (idem).

As informações foram coletadas entre os dias 28 a 30 de janeiro de 2009, no ambiente mesmo institucional.

As entrevistas foram gravadas através de aparelho Mp3, sendo posteriormente transcritos alguns trechos para compor a seção de análise dos resultados, como será descrito em seguida.

## **5-0. Análise dos Resultados**

O CRAS onde se desenvolveu a pesquisa foi implantado no ano de 2006, ou seja, um ano após a aprovação da NOB/SUAS, o que demonstra relativa rapidez na organização dos requisitos básicos exigidos para que se efetue a implantação do CRAS sob regime de co-financiamento.

A equipe fixa que compõem os recursos humanos é formada por 02 assistentes sociais, 01 psicólogo, 01 auxiliar administrativo, 01 auxiliar de serviços gerais. Utiliza-se esta denominação de equipe fixa, pelo fato de que, quando da realização de ações temporárias como, por exemplo, oficinas profissionalizantes, são requisitados outros profissionais com a necessária qualificação específica que exija à atividade.

Os trabalhos desenvolvidos são: cursos profissionalizantes, palestras e oficinas; grupo de convivência da Terceira Idade; serviço sócio-educativo para adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos através do Projovem Adolescente; grupos de famílias dos portadores de necessidades especiais. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais.

Algumas questões merecem destaque. Na concepção da assistente social os cursos profissionalizantes favorecem a inclusão social das famílias de baixa renda. Entretanto, não se tem, por exemplo, a realização de encontros para a construção coletivas de propostas para tais cursos atendendo os desejos e anseios da própria população. O que em última análise contribui para o desinteresse dos usuários. Então neste sentido um aspecto é



peculiar. Foi ressaltado, por exemplo, a demanda por que tais cursos é bastante diversificada, mas alguns são complicados de serem realizados visto o alto custo que tem. Percebe-se, assim, que a perspectiva do trabalho em rede está ainda fragilizado, pois diversas parcerias poderiam ser desenvolvidas nesta direção.

Em relação as palestras nota-se que estão deslocadas de necessidades mais gritantes. Percebe-se uma intersectorialidade quebradiça, em que não há, por exemplo, vinculação aos Programas de Saúde da Família – PSFs da cidade, onde se poderia verificar articuladamente aos profissionais da saúde demandas importantes, visto que ambos os equipamentos, CRAS e PSF situam-se em locais de vulnerabilidade social. Assim quando se compreende que a própria rede sócio-assistencial fica debilitada no âmbito das políticas setoriais, fica difícil fortalecer uma rede que vincule também a sociedade civil organizada.

O grupo de terceira idade, e nesta denominação já está subjacente um conceito, que em última análise já contém determinado equívoco, aparentemente limita-se à encontros comemorativos em datas festivas como carnaval, dia das mães, festas juninas, datas religiosas eminentemente católicas, o que em primeira instância já bloqueia a participação de idosos com religiões diversas. A política de proteção ao idoso neste contexto é bastante limitada.

Um importante diferencial utilizado pela gestão local diz respeito ao Projovem adolescente. Este programa tem uma caracterização de ser efetivado sob autonomia dos municípios em relação as (os) profissionais que executam tal programa. Dessa forma, tanto profissionais de nível médio como de nível superior podem executá-lo no âmbito do CRAS. No ambiente da pesquisa pôde-se perceber que um ponto forte do Programa é o fato de contar com profissionais de nível superior (01 assistente social e 01 psicóloga) o que tem possibilitado uma visível qualidade técnica ao trabalho. Também é importante elucidar o esforço imbuído na construção de uma metodologia que seja compatível com as necessidades locais e seus aspectos culturais, o que demonstra a importância da descentralização política administrativa num sentido amplo.

O Grupo de famílias dos portadores de necessidades especiais, termo designado pela assistente social, fecha-se em encontros, que não seguem uma periodicidade, e que aparentemente apresenta dificuldades em inserir socialmente as pessoas com necessidades especiais. O que ficou visível foi que este espaço de partilha, em que as famílias, e neste caso leia-se as mães, conversam sobre as dificuldades no “trato” com seus filhos com necessidades especiais. A participação não favorece a construção de propostas para a



formulação e implementação de uma política sólida de efetivação de direitos para estes usuários.

## **6-0 Considerações finais, Limites da Pesquisa e Recomendações**

A política da assistência social têm na estruturação do SUAS uma possibilidade concreta de sua consolidação de um novo paradigma qual seja: sua consolidação enquanto direito de cidadania. O CRAS insere-se no âmbito de tal sistema como equipamento elementar para a efetivação de direitos sociais. Alguns dos princípios que lhes dão sustentação e fundamentação são preponderantes para a sua consolidação sob este um novo paradigma.

Tais princípios, conforme se procurou demonstrar, não são implementados de forma simétrica, e o processo social na qual está envolta nada tem de linear. Portanto a consolidação de um novo paradigma requer de forma incontestável, mudanças estruturais que escapem a mera abstração teórica, demanda mais do que compromisso profissional, embora tal dimensão seja indispensável.

Considerando-se, ainda, o caráter conservador e clientelista que esteve sempre imbuído no campo da assistência social, não é de se estranhar a dificuldade em fomentar estes princípios. Entretanto, resguardados alguns equívocos, tais princípios são condições vitais para conformar uma nova “práxis” no âmbito da assistência.

Com base no estudo ora apresentado, ou seja, considerando o contexto particular do locus da pesquisa, é perceptível a fragilidade com que tais princípios são compenetrados no desenvolvimento dos projetos, programas e serviços daquela Instituição.

Embora seja notável as dificuldades da consolidação de um novo paradigma na assistência, pode-se inferir que a proposta dessa nova sistemática de trabalho está a conquistar espaços e, que embora a dificuldade de sua real efetivação seja evidente há por parte dos profissionais, principalmente o assistente social, por levar-se em consideração sua posição privilegiada no âmbito da referida política, a compreensão de sua vital importância, até mesmo pela possibilidade ou não da necessidade social de sua profissão.

### **Referencias**

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** (1993). Brasília: Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, 2004.



- BRASIL. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS 2005. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/ 2004. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.
- BEHRING, E. R. ; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- CASTEL. R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CASTELLS, M. A. **Sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DURIGUETTO, M. L. DEBÓRTOLI, D.; SILVA, I. **Descentralização Administrativa, políticas públicas e participação popular**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 96, p. 5-26, nov. 2008.
- FALEIROS, V. P. **Estratégias em Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- KOGA, D.; NAKANO, K. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 85, p. 98-108, mar.2006.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MUNIS, E. **SUAS e os serviços socioassistenciais**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 88, p. 139-159, nov 2006.
- MONTAÑO. C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**.
- PASTOR, M. **A democratização da política de assistência social: fragmentos de um estudo**. Revista Katálizis. Florianópolis, v.10, nº 2, p.222-227, jul/dez 2007.
- SCHERER-WARREN, I. **Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania**. Revista Sociedade e Estado, n.11, p. 19-40, out, 2007.
- SOUZA, R. G. **Poder Local e Gestão de Políticas Públicas**. IN: Trabalho, território, cultura. Novos prismas para o debate das políticas públicas. FRANCISCO, E. M. V.; ALMEIDA, C. C. L. (ORGS). São Paulo: Cortez, 2007.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.