

Sistema Único de Assistência Social - SUAS: Desafios de Implementação do CRAS no Município de Groaíras/Ceará

Autores:

**Maria Elianice Viana
Ximenes** - Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

**Maria do Socorro
Ferreira Osterne** –
Doutora em Serviço
Social – Universidade
Federal de
Pernambuco - UFPE

Resumo

O presente artigo discute a Política de Assistência Social, considerada referência de análise o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da investigação dos desafios para a efetivação e implementação desse sistema pela gestão municipal e mais especificamente pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no município de Groaíras/Ceará/Brasil. A relevância desse estudo para a academia consiste na ampliação de um debate cujas produções estimulam a disseminação de ideias e postulados inovadores, capazes de contribuir com avanços significativos na perspectiva do entendimento da importância que a Política de Assistência Social vem adquirindo no Brasil, por meio dos programas de transferência de renda, com enfoque na consolidação do SUAS e, ainda, por contribuir para a disseminação do conhecimento para profissionais que estudam ou auxiliam na implementação dessa política, possibilitando dessa forma uma melhor compreensão no que concerne à efetivação do SUAS. Metodologicamente este configura-se como artigo de revisão do conteúdo de dissertação da mesma autora, apresentada à Universidade Estadual do Ceará (UECE), no Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, cujos limites e possibilidades são considerados em sua validade teórica para efeito deste artigo.

Palavras-Chaves: Assistência Social; Políticas Públicas; Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Abstract

This article deals with politics of social assistance, considering as reference of analysis the process of consolidation of Single System of Social Assistance (SUAS), from investigation of challenges to execute and implement the system through municipal administration, and more specifically, through Reference Center of Social Assistance (CRAS), in Groaíras/Ceará/Brasil. The relevance of this study for 2 Academy consists in expanding debate whose productions stimulate the spread of innovative ideas and postulates that may contribute with significant advances in view of the importance of understanding the social assistance policy is acquiring in Brasil, through cash transfer programmes with emphasis in consolidation of SUAS and still to contribute to dissemination of knowledge among professionals that study or help in implementation of social policy, making possible a better comprehension about the full achievement of SUAS. Methodologically this work appears as article content review of master's degree dissertation of the same author, submitted to Universidade Estadual do Ceará (UECE), in the Master Course in Planning and Public Policies, whose limits and possibilities are considered in theoretical validity for the purpose of this article.

Key-Words: Public Politics; Social Assistance; Single System of Social Assistance (SUAS).

1 Políticas Públicas; Política de Assistência Social e Implementação do SUAS no Brasil

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

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

A gestão da Política de Assistência Social, norteadada pelo sistema descentralizado e participativo, se organiza por um conjunto de instâncias de gestão, de negociação, consenso e deliberação. A consolidação da assistência social como política pública de direitos exige o enfrentamento de diversos desafios, dentre os quais a implementação do Sistema Único de Assistência Social e sua reestruturação orgânica. Partindo de tais considerações, o foco de interesse deste estudo avança para uma discussão mais aproximada sobre as políticas públicas no Brasil. contraste entre a riqueza e o “pauperismo”¹ continua fazendo parte do mundo contemporâneo, onde impera o “capitalismo global”². Estamos vivendo, portanto, o que alguns estudiosos chamam de “nova época”³. Esta tem provocado

¹Para Marx, “O pauperismo é a consequência fatal do sistema capitalista – O pauperismo é o quartel dos inválidos no exercito do trabalho. A sua produção está compreendida na do excesso relativo da população, na sua necessidade deste, e forma com ele uma condição de existência da riqueza capitalista” (Marx, 1996).

²Capitalismo global também pode ser aprofundado em ORTIZ (2002).

³Para maior aprofundamento sobre a “nova época”, ver SILVA (2003).

mudanças profundas⁴ na nossa forma de ver, estudar e compreender a realidade ora vivida, para poder nela intervir e assim transformá-la. Sob esta premissa, deixa-se de viver a era da industrialização para viver a era da globalização⁵, que conseqüentemente tem afetado não só a nós brasileiros, mas a toda a população do planeta (Silva, 1984).

Corroboram para a compreensão dessa “nova época” as ideias de Boaventura de Sousa Santos, quando conclui, no final do século XX e início do século XXI que o mundo está a viver um tempo de transição, ou seja, confronta problemas modernos de igualdade, liberdade, fraternidade e paz, para os quais não há soluções modernas, dadas as inadequações reveladas pelo liberalismo, o progresso, o marxismo, a revolução e o reformismo” (SANTOS, 2008, p.15).

Pela própria lógica do capital, diversos autores enfatizam que o uso indiscriminado da tecnologia, para aumentar a produtividade, tem implicado nas mais nefastas situações de exploração e pobreza, as quais atingem a força humana trabalhadora e provoca, sem nenhum controle, a crescente degradação do meio ambiente e da natureza. Portanto, continua gerando o acirramento das desigualdades sociais e o constante crescimento do contingente de “trabalhadores supérfluos” e, conseqüentemente, a incapacidade desse sistema de incluir o “refugo humano” ou a “população sobrando” (CARVALHO, 2006, p.175).

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

⁴No sistema capitalista ora discutido; na acumulação do capital, no acesso aos bens e consumo, no acesso à informação, na utilização da tecnologia, no acesso aos direitos sociais e na preservação do meio ambiente e da natureza, dentre outros, cujos impactos tem transformado.

⁵Para Almeida (2013) a globalização pode ser vista como cenário que cria as desigualdades sociais, as diversidades locais, regionais e nacionais. E conseqüentemente é responsável pela crescente pobreza no mundo.

Como argumenta Carvalho (2006), exclusão social significa processos de marginalização que implicam não ter um lugar social, não ter uma posição associada a uma utilidade social e reconhecimento público. Portanto, exclusão social, para essa autora, é estar privado da possibilidade de realizar-se, de realizar a vida de forma digna, de sentir-se útil na vida social e estar desprotegido, desassistido, o que se dá pela via da vulnerabilização do trabalho, na qual milhões de famílias e indivíduos não conseguem ocupar um lugar no mercado de trabalho, não possuem moradia digna e nem conseguem acessar as políticas sociais básicas, lembrando, assim, as ideias de Marx (1987), segundo as quais esses excluídos, marginalizados, despossuídos, ou qualquer outra nomenclatura que se queira atribuir, fazem parte da composição do universo da sociabilidade do capital.

Com um olhar mais atento à realidade do capitalismo mundial, confirmam-se os pressupostos de ORTIZ (2002), quando observa que a forma globalizada, tal como ela se apresenta, reafirma o novo se confundindo com o velho, embora apresente traços realmente inéditos.

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

Dito isso, observando a situação escrava do catador de lixo (uma estratégia de sobrevivência cada dia mais visível pelas ruas das grandes cidades), comparado com o profissional que teve e tem oportunidade de se atualizar e qualificar, sem dúvida este último apresenta melhores condições de inclusão no mercado de trabalho e melhoria de vida, enquanto o primeiro dificilmente sairá da situação de miséria⁶.

⁶A situação de desigualdade social já havia sido compreendida por Marx na sua importante obra “O Capital”, quando destaca: “a condição do trabalhador deve piorar à medida que o capital se acumula; de tal sorte que, acumulação igual de pobreza, de sofrimento, de ignorância, de embrutecimento, de degradação física e moral, e de escravidão por outro” (MARX, 1996, p. 208).

De modo geral, o crescimento econômico tem sido anunciado como estratégia para o enfrentamento à pobreza em razão da crença de que o aumento da produtividade faz crescer o emprego e, por consequência, os salários, prevalecendo essa tendência em detrimento da adoção de políticas com capacidade para distribuição de renda mais equitativa.

Esse perfil de desigualdades traduz a maneira como o Estado Brasileiro tradicionalmente conduziu suas políticas públicas de desenvolvimento econômico em detrimento da perspectiva social. Ao promover seu projeto de industrialização, financiou, protegeu, criou alíquotas e produziu insumos básicos. A esse respeito, como destaca Araújo (2000), a partir dos anos 90 o projeto neoliberal orientou as ações do Estado Brasileiro e as estatais passaram a ser privatizadas com taxa de retorno lento⁷.

No que diz respeito ao governo Lula, a análise de Mota (2012) destaca as estratégias para um novo desenvolvimento e gestão da pobreza, instaurando a conciliação de iniciativas contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. No primeiro governo realizou as contrarreformas da previdência social e da educação.

Analisando a trajetória das políticas públicas que permeiam a realidade brasileira, não há como descartar alguns elementos do processo de formulação, implementação e avaliação delas, como: a resistência às mudanças legítimas ou não pelos agentes que implementam as políticas públicas e os embates políticos partidários (JANNUZZI, 2001, p. 165).

Conceituar política pública não é tarefa fácil, porque não se encontra na literatura unanimidade ou consenso entre os conceitos, mas depreende-se que se completam ou convergem. Por isso, é imprescindível discorrer sobre a concepção e o entendimento de política pública, o que nos faz recorrer, inicialmente, ao pensamento de Pereira (2001) no que se refere à política pública, quando assevera

⁷O projeto neoliberal brasileiro, em suas particularidades, investiu em grandes ações, todas onerosas, para viabilizar que o setor produtivo privado se tornasse mais rentável. Os anos de 1990 anunciavam grandes mudanças na economia mundial, como também as crises do mundo socialista e capitalista.

que a principal característica que a define “é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade e muito menos individuais)” (PEREIRA, 2001, p.7)⁸.

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

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

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

1.1 Assistência Social no Brasil e a implementação do SUAS: Breve Histórico

Segundo referência anterior, historicamente os estudos demonstram que a Assistência Social no Brasil se legitimou atrelada ao apadrinhamento, à filantropia, ao clientelismo político e à benemerência eleitoreira. Porém, a partir das décadas de 1980 e 1990, a Assistência Social passou por profundas mudanças e, atualmente, vive o que podemos chamar de “um novo tempo”.

⁸Política pública é ação coletiva que têm a função, concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços (PEREIRA, 2001, p. 223).

Após a Constituição Federal de 1988 essa política passa a ter uma nova configuração: ganha o “*status*” de política pública social com garantia da primazia do dever do Estado, fazendo parte do Sistema de Proteção Social (Seguridade Social), com a saúde e a previdência social. Com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essa política rompe com o paradigma de ranço clientelista e paternalista e de apadrinhamento e assume o foco de contribuir para a concretização dos direitos do ser humano, voltados para a paz, a solidariedade e a fraternidade entre os povos, além de meio ambiente saudável e, principalmente, preservando o patrimônio cultural da humanidade⁹.

Essas mudanças remetem à concepção de descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, instituída pela Constituição Federal de 1988 e as diretrizes da LOAS, que estabelece a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política, em cada esfera de governo, e nos leva a entender que para a compreensão e o aprofundamento dessa temática, vale ressaltar a experiência da qual participamos no trabalho de acompanhamento e assessoramento municipal, descrito a seguir.

A LOAS serviu como instrumento norteador para mudanças significativas na gestão dessa política. Mais precisamente, para os municípios brasileiros, destacando-se neste estudo os municípios cearenses localizados na zona norte, os quais fazem parte da macrorregião 3¹⁰ do Estado do Ceará. Esse foco é pertinente para os limites deste estudo, pela experiência acumulada com o trabalho de assessoramento, no exercício da função de articuladora Regional da extinta Secretaria de Ação Social do Estado (SAS)¹¹, por ocasião do processo de

⁹Com efeito, o artigo 194, da Constituição Federal, estabelece que a Seguridade Social consiste em um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, daí submetidas à sistemas de acompanhamento e avaliação.

¹⁰Municípios que fazem parte da Macro região 03 do Estado do Ceará: Alcântaras, Cariré, Catunda, Coreaú, Croatá da Serra, Frecheirinha, Graça, Hidrolândia, Ibiapina, Irauçuba, Ipu, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Tianguá, Varjota e Ubajara.

¹¹Atualmente a SAS passou a denominar-se de Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

cumprimento do artigo 30 da LOAS: “implementação de Secretarias e a criação de condições para a execução dessa política, com a instalação de conselhos, fundos e elaboração de planos, visando à operacionalização no âmbito dos municípios da Política de Assistência Social¹²” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005).

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

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

Principalmente no Brasil, o agravamento da questão social vem se apresentando através das crescentes contradições sociais, que podem ser confirmadas, por dados oficiais e extraoficiais do nível de desigualdades, de renda, de educação, de saúde, os quais revelam a dramática situação de condição de vida da grande maioria da população brasileira, e tem colocado o país como um dos mais desiguais do mundo¹³.

Os programas de transferência direta de renda foram inaugurados no Brasil em 1993, por Itamar Franco, com a criação do Programa Emergencial de

¹² A LOAS (art. 5º) preconiza que a Assistência Social, no campo da organização, tem como base: descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e os Municípios, e o comando único de ações em cada esfera do governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Já o seu artigo 6º determina que “a gestão das ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo” (LOAS, 1993).

¹³ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20193. Acesso em 01 de setembro de 2013.

Distribuição de Alimentos (PRODEA), com a finalidade de atender as vítimas da seca no norte e nordeste do Brasil, via distribuição de cestas básicas de alimentos.

Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a transferência direta de renda foi concebida em nova perspectiva. Ao extinguir a antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), o governo de FHC expandiu o PRODEA para outras regiões empobrecidas do país e criou o primeiro programa de transferência direta de renda do Brasil – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em nível federal, destinado às famílias empobrecidas cujos filhos estavam fora da escola, por necessidade familiar de incorporação da mão de obra infantil em trabalhos degradantes e insalubres (Portaria-MPAS nº 2917/2000, cria legalmente o PETI).

Em 1997, ainda no governo de FHC, foi concebido o Programa Bolsa Escola, com o objetivo de transferir renda e estimular que famílias empobrecidas mantivessem seus filhos na escola, sendo legalizado em 2001 (Lei nº 10.219/2001)¹⁴.

O Programa Auxílio Gás foi implantado em 2000, ainda por iniciativa do governo FHC. A ação foi motivada pela retirada do subsídio aos derivados do petróleo, auxiliando o orçamento doméstico das famílias atendidas nos demais programas de transferência de renda. Por força de Medida Provisória, FHC cria em 2001 o Programa Bolsa Alimentação, com o objetivo de complementar a renda de mães gestantes, amamentando filhos com riscos nutricionais (MP nº 2.206/2001)¹⁵.

Em setembro de 2001, FHC inicia a unificação dos cadastros dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, com a criação do Cadastro Único

¹⁴Além do Programa Bolsa Escola, no mesmo ano foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima, que garantia repasse financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado às ações socioeducativas em seus territórios (Lei 9533/97, regulamentada pelo Decreto 2609/98).

¹⁵Ações governamentais, nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda, foram integradas pela via da implantação do Projeto Alvorada, com foco regionalizado nos municípios com IDH abaixo de 0,50 (Decreto 3769/2001).

(CadÚnico) dos Programas Sociais. Inicialmente o CadÚnico passou a ser implementado na região do semiárido nordestino, em função da seca ocorrida naquele ano (Decreto nº 3.877/2001 e Decreto s/n - 2001).

O Programa Bolsa Renda, implantado em 2001, tornou-se o mais emblemático da modernização das políticas sociais no Brasil. Durante a seca de 2001, no lugar de criar as “frentes de trabalho”, o governo deliberou sobre a transferência direta de renda monetária às famílias em situação de pobreza atingidas pela referida seca¹⁶ (Lei nº 10.458/ 2002).

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

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

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

¹⁶ Em julho de 2002, foi instituído o “Cartão do Cidadão”, em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal (MP 2.203/2001).

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

Em 2005 foi aprovada a NOB¹⁷ do SUAS, normatizando o atendimento conforme os níveis de proteção social: básico e especial (de alta e média complexidade), com base nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social, no trabalho com a Família, voltado para o princípio matricial, no cofinanciamento das ações nas três esferas de governo, no controle social e no desafio da participação cidadão usuário (LOPES, 2006).

Nesse período, surgiram novas regras para a habilitação dos municípios, e a antiga forma (conselho, plano e fundo, “CPF”) foi substituída pela avaliação e decisão estadual através das Comissões Intergestoras Bipartite (CIB)¹⁸. Na nova lógica adotada para a habilitação municipal a exigência da constituição e funcionamento do Conselho, Plano e Fundo passou a determinar requisitos para a habilitação inicial, enquanto outras exigências passaram a determinar a habilitação Básica e Plena do SUAS.

¹⁷A Assistência Social Brasileira teve 3 versões da NOB. A 1ª é a NOB/SUAS de 1997 que regulamentava o processo de descentralização da assistência, definindo as competências dos níveis de governo com a gestão da política. A NOB\SUAS² apontou novos determinantes para gestão da política de assistência social e em 2005 passou a exigir novas regras de habilitação dos municípios e estados à gestão do SUAS. Atualmente entrou em vigor NOB\SUAS\2012.

¹⁸Para efeito de esclarecimento, através da PNAS e da NOB\AS² foram criadas as Comissões Intergestoras a nível federal (CIT) e a nível estadual (CIB) como espaços de articulação entre as instâncias de governo. A CIB é composta, portanto, de três representantes dos estados e três representantes dos municípios.

Atualmente, a Política de Assistência Social Brasileira é compreendida como política pública de proteção social¹⁹, incluída na Seguridade Social como dever do Estado e transformada em direito universal dos que dela necessitarem. Para referendar essa compreensão, Pereira (2001) afirma ser uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora, baseada em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros (PEREIRA, 2001, p. 219).

Neste sentido, a PNAS propõe um novo olhar acerca da realidade, a saber: “entender que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia²⁰. Portanto, essa política leva em consideração três vertentes de proteção social: “as pessoas, as suas circunstâncias e, dentre elas, o seu núcleo de apoio primeiro à família”, que deverá ser atendida, conforme mencionado anteriormente, através do sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

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

A família constitui o foco prioritário das ações da política de assistência social, independente de seus formatos, reconhecendo-a como provedora do cuidado de seus membros, necessitando de atenção e cuidados para que exerça sua função de prevenir, proteger e prover suas necessidades básicas. Assim, o SUAS oferece

¹⁹A Proteção Social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelos SUAS para a redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB-SUAS, 2012).

²⁰Brasília, PNAS, 2004, p.15.

atendimento às famílias, a partir da nova lógica de organização das ações nos diferentes níveis de complexidade: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), de média e alta complexidade (BRASIL, PNAS, 2004).

A Proteção Social Especial de média complexidade atende às famílias e indivíduos com seus direitos violados, sendo o CREAS o equipamento que presta serviços a essas famílias, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. A alta complexidade se refere aos serviços que garantem proteção integral às famílias e indivíduos que vivenciam risco social²¹ sem nenhuma ligação com os vínculos familiares e/ou comunitários rompidos, ou em situação de ameaça, com necessidade de serem retirados do convívio familiar e/ou comunitário, necessitando de acolhimento institucional (Brasil, PNAS, 2004).

A Proteção Social Básica (PSB) destina-se a atender e acompanhar as famílias que se encontram em situação de “vulnerabilidade social”²², em virtude da pobreza, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionados e de pertencimento social. Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, visando, também, ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, PNAS, 2004)²³.

Vale destacar que na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, ocorreu a construção coletiva do Plano Decenal da Política de Assistência

²¹Risco Social compreende as situações que envolve os seguintes tipos: Riscos Naturais (terremotos e demais cataclismos); Riscos de Saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências); Riscos Relacionados ao Ciclo de Vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar); Riscos Sociais (crime, violência doméstica, gangues, exclusão social)(...) (HOLTZMAN; JORGESSEN,2000).

²²Entendemos vulnerabilidade social com base no pensamento de Carvalho (2006). São situações e condições de vida para homens e mulheres, numa dada sociedade e em determinado momento histórico que comprometem a satisfação de necessidades humanas básicas em termos de necessidades de sobrevivência, do trabalho, da sociabilidade, da autoconsciência da liberdade. Logo, são vulnerabilidades que atingem homens e mulheres em sua vida digna cotidiana em decorrência da pobreza e de processos de exclusão, indicando em violação de direitos.

²³Os serviços de PSB são executados de forma direta no Centro de Referência de Assistência Social-CRAS e em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta, pelas entidades e organizações governamentais e não governamentais de assistência social no território (área) de abrangência do CRAS.

Social para o período de 2006 a 2015, que projetou “um conjunto de metas e compromissos, visando à ampliação da proteção social não contributiva a consubstanciar direitos socioassistenciais” (Brasil, 2011, p.155).

Em 2009, também houve avanços na normatização da gestão do SUAS, como a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelecendo os sistemas de articulação, em rede, de cada serviço, em particular as Orientações Técnicas para o CREAS.

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

Em 2012, apesar da hegemonia dos Programas de Transferência de Renda sobre a Política de Assistência, o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) concentrou recursos para os estados e definiu as universidades para realizar a capacitação – o “capacita SUAS”.

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

Os CRAS são estruturas físicas que devem funcionar em áreas de maior vulnerabilidade social ou de fácil acesso para a população mais vulnerável, de acordo com o porte de cada município, conforme critérios estabelecidos na NOB/SUAS/2005: Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para cada 2500 famílias

referenciadas²⁴, Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3500 famílias referenciadas; Médio Porte - mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Metrôpoles mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas.

Dentre as funções dos CRAS destaca-se a oferta obrigatória do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e outros serviços, se houver, devendo ser instalado em espaço físico reservado para seu funcionamento, com equipamentos, recursos materiais e humanos compatíveis. Outra função é a Gestão da Proteção Social Básica, no território de abrangência, ou seja, organiza a rede socioassistencial nesse território.

Além da execução do PAIF, do acompanhamento dos serviços socioassistenciais e dos encaminhamentos da população local para as demais políticas sociais públicas, a equipe técnica de referência tem um papel importante, de contribuir para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), porque o conhecimento da realidade pelo gestor deve ser revertido em ação de planejamento²⁵ (RAICHELIS, 2005).

A equipe deve sempre contar com um Coordenador de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, de projetos de benefícios ou serviços socioassistenciais, podendo ser complementada com estagiários. Contudo, em hipótese alguma os estagiários podem substituir a função dos profissionais que compõem a equipe, porque os mesmos devem contar

²⁴Por “Família Referenciada” entende-se “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, que devem ser pactuadas e deliberadas, devendo alcançar as famílias de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de famílias com adolescentes sob medida socioeducativas [...]” (NOB/SUAS.2005 p. 95).

²⁵Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. A equipe de referência dos CRAS é formada por profissionais, que deverão assumir a responsabilidade pela gestão, organização dos serviços da proteção social básica, ofertados no território de abrangência do CRAS(NOB-RH/SUAS-2006).

com a supervisão de um técnico de nível superior. O Quadro abaixo apresenta a equipe de referência conforme normatizada na NOB/RH:

EQUIPES DE REFERÊNCIA DOS CRAS

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, MetrÓpole e DF
Até 2.500 FamÍlias Referenciadas	Até 3.500 FamÍlias Referenciadas	A cada 5.000 FamÍlias Referenciadas
2 Técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro, preferencialmente, psicÓlogo.	3 Técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e, preferencialmente, 01 psicÓlogo.	4 Técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicÓlogo e um profissional que compÕe o SUAS.
2 Técnicos de nível médio.	3 Técnicos de nível médio.	4 Técnicos de nível médio.

Por fim, pensar os CRAS é pensar no instrumento do SUAS que realiza, concomitantemente as funções de proteger famílias, defender direitos e de vigilância das exclusões e violações sociais podendo, dessa forma, captar necessidades de proteção social e agir preventivamente antecipando-se à ocorrência de riscos e aos agravos da vida (COUTO, RAICHELIS, SILVA, YAZBEK, 2010, p. 152).

2 Desafios Para a Efetivação do SUAS

Com população total de 10.228 habitantes, GroaÍras registra 1.493 pessoas desse total em situação de extrema pobreza, com “renda per capita” abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais), representando 14,6% da população municipal (CENSO IBGE, 2010).

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

noventa e nove) famílias entre \$ 140,01 até ½ Salário Mínimo (S.M.) e 127 (cento e vinte e sete) famílias estão com a renda “ per capita” familiar acima de ½ S.M.

De acordo com os critérios estabelecidos na NOB/SUAS/2005, Groaíras está caracterizado como um Município de Pequeno Porte I, por ter uma população de até 20.000 habitantes, e está habilitado à gestão básica do SUAS²⁶ desde 2007, período em que implantou o CRAS.

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

Contudo, essas iniciativas no sentido dos ajustes necessários à implantação da Política de Assistência Social no município não se deram em observância a todos os requisitos legais exigidos para a viabilização do SUAS.

Apesar dos registros da formalização dos requisitos do artigo 30 da LOAS (a constituição e o funcionamento de conselho, plano e fundo), traços do descumprimento de tais determinantes foram verificados por parte da gestão da política de Assistência Social, do mesmo modo que resquícios da cultura assistencialista, de benemerência, que imperava na administração municipal, uma vez que o CRAS não foi implantado como um dos instrumentos do SUAS e nem como sua porta de entrada, tendo sido criado como uma extensão da Secretaria, confundindo sua função com a do órgão gestor.

Desprovido de condições objetivas para o cumprimento de sua missão, além das restrições observadas quanto a composição de sua equipe técnica, o CRAS de Groaíras funcionava em apenas duas salas da Secretaria, nos fundos da

²⁶Por gestão básica entende-se como o nível de gestão em que o gestor assume a responsabilidade para organizar a proteção social básica no município, através da oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários, além de prevenir situação de risco social (NOB/SUAS p.99).

Prefeitura Municipal, sem oferecer visibilidade do equipamento para a população usuária e para a população do município como um todo.

Consoante a pesquisa empreendida, foi possível registrar no Diário de Campo que na gestão 2004-2007 todos os profissionais dividiam seu trabalho entre as ações da gestão na Secretaria e as ações da execução no CRAS, num evidente descumprimento dos determinantes legais em vigor.

Em sua fase de implantação, o CRAS de Groaíras não estava incorporado efetivamente como equipamento do SUAS, que marca a ação e a função da assistência social como política pública de proteção social. Não era compreendido em sua concepção formal/legal pelo gestor público e muito menos pela população usuária²⁷.

Considerando o relato dos profissionais entrevistados, foram elencadas quatro questões comuns, o que comprova alguns pontos presumidos na primeira hipótese do estudo, quais sejam:

- Não há elementos que comprovem que no primeiro período observado (gestão entre 2004-2007) a assistência social passou a ser priorizada pela administração municipal, com percentual orçamentário definido. Também não foi identificada a incorporação do CRAS pelo gestor municipal e por toda população usuária.
- Nos períodos analisados (2004 a 2007); (2008 a 2012) e 2013, as diretrizes e os princípios estabelecidos na NOB-SUAS/RH foram descumpridos, assim como a gestão municipal não realizou concurso público para efetivar profissionais no CRAS.

²⁷Para além de tal realidade, não há registros que concorram para afirmar que tais profissionais fomentavam com a comunidade local, ou com o gestor municipal uma discussão sobre a assistência social como política pública, fato que sugere duas possibilidades: ou os profissionais não detinham uma compreensão mais aprofundada sobre suas competências para a dinamização dos trabalhos do CRAS, no tocante à intervenção do Assistente Social junto às famílias usuárias da política em questão, ou não foram capazes de se contrapor à cultura assistencialista, que persistia em se manter e, principalmente, não conseguiram superar práticas pontuais, focalizadoras e tradicionais.

- Não há registros que confirmem a efetivação do PAIF, de forma contínua, do mesmo modo que os serviços socioassistenciais não foram territorializados para chegar, de forma sistemática, às famílias referenciadas.
- A Intersetorialidade entre as ações do CRAS e os serviços das demais políticas sociais públicas não foi tema de discussão entre os gestores e a equipe técnica.

A pergunta: “Quais os desafios encontrados pelo CRAS de Groaíras para a efetivação do SUAS?” foi respondida pelos entrevistados sob três ângulos:

- Primeiro, sob o olhar de uma profissional do corpo técnico do CRAS, a qual respondeu que o maior desafio para que essa instância venha a cumprir com seus objetivos consiste em “ser de fato a porta de entrada para o sistema” (Técnica do CRAS). Isso posto, entendemos que algumas demandas da população local continuam sendo negociadas diretamente com gestores municipais, passando, portanto, ao largo da observância dos critérios técnicos delineados como requisito para o atendimento pelo CRAS, prevalecendo as antigas práticas clientelistas.
- Segundo, na observação de um conselheiro do CMAS de Groairas, o desafio maior para a efetivação do SUAS consiste justamente em “fazer articulação sistemática com todos os órgãos municipais governamentais e não governamentais, com o legislativo, com o judiciário, com o ministério público e com a rede socioassistencial, e principalmente com os usuários” (Conselheiro do CMAS). Tal visão mostra-se prospectiva e ancorada nas bases da interdisciplinaridade cujos pressupostos convergem para a compreensão da necessidade de diferentes instâncias (sejam elas do Legislativo, Executivo e/ou Judiciário) trabalharem de modo articulado para fazer valer a correspondência dos objetivos da gestão compartilhada.
- Sob um terceiro ângulo, destaca-se a opinião de uma Técnica da Gestão do CRAS de Groaíras, para quem o maior desafio à implementação do SUAS no município consiste em “potencializar o protagonismo dos usuários na dinâmica da política, não só através do acesso e utilização dos serviços, mas, principalmente, no controle social da política” (Técnica da Gestão). Tal perspectiva corresponde aos

fundamentos teóricos que compreendem a participação popular e o controle social das políticas públicas como essencial à vida democrática.

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

2.1 A operacionalização da Assistência Social

Todas as entrevistas realizadas com os técnicos da gestão da política e da execução no CRAS pontuaram duas facilidades operacionais da assistência social: 1 - o cofinanciamento da União, agregado aos determinantes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS); e as demais normatizações (NOB/SUAS, a NOB/RH); 2 - a instalação do CRAS como instrumento de porta de entrada para o SUAS e o atendimento especializado que disponibiliza por intermédio da equipe de referência comprometida com a questão social, como elementos que estão *“possibilitando o movimento de construção dessa política no município, via implantação e implementação do CRAS”* (Técnica da Gestão)²⁸.

Apesar das facilidades acima elencadas, algumas dificuldades foram apontadas com mais ênfase, confirmando a segunda hipótese presumida neste trabalho, e consiste na seguinte suposição: “o SUAS não se consolida em face da inexistência de cofinanciamento do Estado para a Proteção Social Básica; da falta de serviços socioassistenciais para cobrir as vulnerabilidades e os riscos sociais; da falta de transporte para deslocamento da equipe para as áreas vulneráveis; do descompromisso do gestor público com o cumprimento da normatização da PNAS; da inexistência de cofinanciamento do Estado para a Proteção Social Básica,

²⁸Essas facilidades apontadas na fala da técnica da gestão do município de Groaíras, conforme acima destacado, confirmam o que foi presumido na segunda hipótese desse estudo que identifica o CRAS com potencial para efetivar os princípios e as diretrizes da PNAS, ao ser qualificado como a porta de entrada do sistema em questão.

acrescida de equipe mínima; rotatividade dos profissionais com vínculo de trabalho precário e baixa remuneração no CRAS e no Órgão Gestor; prioridades eleitoreiras em detrimento ao atendimento do PAIF, além da inexistência, nos territórios de vulnerabilidade, de serviços socioassistenciais para atender as necessidades dos usuários”.

Ainda sobre a análise das dificuldades, duas entrevistadas apontaram outras questões básicas: “não há veículo para realizar o trabalho de acompanhamento das famílias, nas visitas domiciliares; complexidade na articulação intersetorial entre os serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas; dificuldade de deslocar-se para os territórios mais distantes e para a zona rural; falta telefone fixo e recursos para a execução das ações planejadas, apresentando atraso na efetivação do SUAS no município” (Técnicas do CRAS municipal).

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

Por último, uma das entrevistadas indicou como dificuldade a ausência da instância estadual no monitoramento do SUAS, conforme citação retro: “Município de Pequeno Porte I, como Groaíras, faz-se necessário o assessoramento *in loco* do Estado como já tivemos antes” (Técnica 1). Pelo exposto, nota-se que ainda persistem os impasses entre gestores e técnicos que integram a atual Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará, em posturas veladas de resistência ao trabalho de coordenação dessa política, tal como está previsto na NOB/SUAS em vigor²⁹.

²⁹Outra fala destaca na mesma linha de argumentação as dificuldades de apropriação do conhecimento da normativa e sua aplicabilidade prática, justamente pela ausência de investimentos em assessoria e capacitação técnica, nos seguintes termos: “sentimos muita dificuldade com o processo de apropriação das novas normativas, motivando a busca de suporte junto à escritórios particulares que não atendem a demanda local” (Técnica 2).

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

2.2 Garantia de Direitos das Famílias Usuárias

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

A afirmativa contida na terceira hipótese presumida, de que o CRAS não está de fato contribuindo para a garantia dos direitos das famílias usuárias, é negada durante a pesquisa, embora não atinja todas as Famílias Referenciadas (FR).

Ainda sobre a terceira hipótese, confirma-se no depoimento de um profissional do CRAS de Groaíras que a “mulher chefe de família” tem sido a representação mais evidente das lutas empreendidas no contexto das dificuldades que perpassam a situação de pobreza³⁰.

Tal afirmativa nos leva a constatar que a família, como vem sendo trabalhada no SUAS, ainda não está representada em sua dimensão como unidade

³⁰ A fala da entrevistada sugere ainda que as ações do CRAS se revelam de modo no que se refere a ação pontual e fragmentada visto que supostamente não se estendem a outros elementos da composição familiar.

de referência. A figura paterna, como outros integrantes da composição familiar, permanece distante da intervenção, confirmando assim o que foi presumido nessa hipótese.

A hipótese de que “o CRAS não está de fato contribuindo para garantia dos direitos das famílias usuárias” foi negada pela assistente social do CRAS no período de 2008-2012, afirmando na ocasião que “apesar do número reduzido de famílias participando das ações do PAIF no CRAS, é garantido às famílias o direito de engajar seus componentes nos serviços socioassistenciais e de acesso às demais políticas públicas como saúde, educação, habitação, dentre outras”.

Ainda sobre a garantia dos direitos das famílias usuárias, destacam-se os resultados das entrevistas efetivadas com os atores sociais, participantes do Conselho Municipal de Assistência Social de Groaíras. Um destaque interessante consiste na convergência de opiniões, visto que as conselheiras confirmaram as falas dos gestores (assistentes sociais) cujas observações foram discutidas anteriormente.

Por ocasião das entrevistas com técnicos da atual gestão, trabalhando no CRAS, aqueles problematizaram em suas falas os mecanismos utilizados pela Prefeitura de Groaíras para a concessão dos Benefícios Eventuais. Apesar de regulamentados pela gestão anterior, a atual primeira-dama utiliza-se das prerrogativas que o poder lhe confere para fazer uso dos benefícios eventuais, destinando seu atendimento de modo assistencialista, distante da observância aos critérios delimitados.

Face ao exposto, importa observar que o caráter temporal das contratações de profissionais para o exercício das atribuições inerentes à Política de Assistência Social é uma realidade. Outro fator complicador consiste na mudança de gestão, que acontece a cada 4 (quatro) anos após uma eleição, quando a maioria dos profissionais são substituídos e todo o trabalho de capacitação e aprendizado perde significado para a gestão municipal. Sem a contratação de profissionais via

concurso público, as questões do conhecimento e do compromisso permanecem indefinidas³¹.

Sobre os desafios postos aos Assistentes Sociais em sua trajetória cotidiana, estes profissionais ponderaram:

- 1) Continuar investindo em ações que fortaleçam o protagonismo das famílias para que seus direitos sejam assegurados e, conseqüentemente, consigam exercer o controle social da política de Assistência Social. Mas infelizmente ainda poucas famílias participam.” (Assistente Social do CRAS da gestão atual).
- 2) Continuar lutando contra a cultura de apadrinhamento político, de benemerência, que ainda teima em se manter e dar um novo significado ao trabalho, enquanto profissional do Serviço Social.” (Técnica do CRAS –gestão 2004 – 2007).
- 3) “O desafio posto ao profissional do Serviço Social é continuar se contrapondo à cultura da não política de assistência social, logicamente, com base no projeto ético-político da profissão, mas para isso precisamos de muita capacitação” (Assistente Social do CRAS- gestão 2013-2016).

Nesse sentido, a quarta hipótese presumida no presente estudo é confirmada pelos profissionais entrevistados. Em suas falas revelam que muito embora tenham a visão crítica da realidade e sejam comprometidos com o projeto ético-político da profissão, não conseguem desenvolver estratégias de operacionalização do sistema. Presume-se que o distanciamento da coordenação da política sob a responsabilidade do Estado compromete o alcance dos objetivos do trabalho nos CRAS, tal como restringe o potencial de dinamismo da Política de Assistência Social como um todo orgânico³².

³¹A qualidade de uma ação profissional também pode ser compreendida pela capacidade técnica de participação e esta se eleva quando as pessoas conhecem a realidade e aprendem a refletir, a superar contradições reais ou aparentes, a exercitar o diálogo, a antecipar conseqüências e a distinguir efeitos de causas. Assim, o processo vai se qualificando na superação de conflitos. Ou seja, aprende-se na chamada práxis, na interação da prática com teoria, colocando-as à serviço da coletividade.

³²Mais uma vez destacamos a necessidade do investimento em assessoramento técnico “in loco, por parte da instância estadual junto ao município e capacitação continuada para os trabalhadores do sistema, a partir, da noção de proteção social, visando, atingir como manifestou a Assistente Social da gestão do período 2008-2012 “o maior desafio de todos e o da materialização do SUAS”.

3 Considerações Finais

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

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

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

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

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

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

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

Nesta direção, fica evidente o atraso na construção do processo de efetivação do SUAS, uma vez que os usuários da Política de Assistência Social passaram a ser atendidos diretamente pela Primeira-Dama, que atende os usuários pelo critério de apadrinhamento político-partidário. Tais usuários não são encaminhados para o CRAS, dificultando assim a efetivação dessa unidade como “porta de entrada” para a consolidação do sistema (SUAS). Tal alcance permanece comprometido também pela fragilidade observada no posicionamento de alguns profissionais do Serviço Social quando indagados sobre o enfrentamento técnico dessa questão.

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

Por fim, as informações e observações coletadas durante a pesquisa levam a considerar que apesar das dificuldades e dos retrocessos, o SUAS encontra-se ainda em processo de construção via CRAS, mas é preciso investir mais em assessoramento e monitoramento técnico sistemático, *in loco*, por parte da instância estadual junto ao município e capacitação continuada para todos os trabalhadores do sistema, a partir da noção de proteção social, visando atingir, de fato, o maior dos desafios colocados, o da materialização do SUAS. Enfim, é desafiador reformar o pensamento, incitar novas questões para o debate e a pesquisa acadêmica, porque os objetivos deste estudo não se esgotam nos resultados nele declarados.

Referências Bibliográficas

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

_____. Caderno nº. 21. **Subsídios as Conferências de Assistência Social** - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos - VOLUME: ORÇAMENTO, FINANCIAMENTO E CONTROLE SOCIAL. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

_____. Caderno nº 20. **Subsídios às Conferências de Assistência Social** - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos-volume: Descentralização e Participação. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

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

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

ANANIAS, Patrus. **Incluir para crescer, uma inversão de prioridades, um balanço do governo Lula com ênfase na área social**. Revista Inscrita n°.IX, PUBLICAÇÕES CFESS, Brasília: 2004.

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

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

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

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 26

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_____. MPAS. **Perfil dos Municípios, estudo da Previdência Social acerca dos benefícios assistenciais**. Publicação MPAS, Brasília: DF: 2001.

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

_____. **EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998**.

_____. MDS. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- 1. Ed. – Brasília: MDS, 2009. 27

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

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação**, in Serviço Social e Sociedade, Nº 87. Cortez. Ed. 2006.

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

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

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

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

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

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010

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

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

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

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

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** Tradução José Silveira Paes: Antº Roberto Betellis S. Paulo. 1984.

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

HABERMANS, Jurgen. **Direito à Democracia: Entre Factividades e Validade.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997. 28

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

IAMAMOTO, Marilda V. **A Questão Social no Capitalismo.** Revista Temporalis, nº 3, 1. Ed. Brasília-DF: ABEPSS, 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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

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

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira e FROTA, Maria Helena . **Família, Gênero e Geração: Temas Transversais**. Fortaleza: EDUECE. 2004. 29

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

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

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Discussões Conceituais sobre Política Social como política pública e direito de cidadania**. Universidade de Brasília. Mimeo, 2007.

_____. **Necessidades Humanas, Subsídios à crítica dos Mínimos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3. Ed.- São Paulo, Cortez, 2005.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização do Direito: Os novos Caminhos da Regulação e da Emancipação**. Bogotá, ISLA, 2008.

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

SILVA, Pedro Luiz Barros. **Políticas Governamentais e Perfis de Intervenção: Reflexões Acerca da Intervenção Estatal**. Documento apresentado na VIII

Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração. São Paulo, Setembro de 1984.

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

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

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

_____. **Contribuição para a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In Serviço Social e Sociedade Nº 87. Cortez Editora. 2004. 30

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

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

YAZBEK, Maria Carmelita; MARTINELLI, Maria Lúcia; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento (In) **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2010.