

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009 A 2016) – UMA  
REALIDADE EM MOVIMENTO**

**MIRIAN DE FREITAS DA SILVA**

Campos dos Goytacazes/RJ  
Março de 2017

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009 A 2016) – UMA  
REALIDADE EM MOVIMENTO**

**MIRIAN DE FREITAS DA SILVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Geraldo Márcio Timóteo

Campos dos Goytacazes/RJ  
Março de 2017

**MIRIAN DE FREITAS DA SILVA**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009 A 2016) – UMA  
REALIDADE EM MOVIMENTO**

Trabalho de conclusão de curso para obtenção do  
título de mestre em Políticas Sociais apresentado à  
Universidade Estadual do Norte Fluminense –  
UENF.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Geraldo Márcio Timóteo

Aprovada em:

Banca examinadora:

---

Examinador – Prof.<sup>o</sup> Dr. Mauro Macedo Campos  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

---

Examinadora – Prof.<sup>a</sup> Dr. Lilian Sagio Cezar  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

---

Examinadora – Prof.<sup>a</sup> Dr. Rosany Barcellos de Souza  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Orientador – Prof.<sup>o</sup> Dr. Geraldo Márcio Timóteo  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

“Eu também sou vítima de sonhos adiados,  
de esperanças dilaceradas, mas apesar  
disso, eu ainda tenho um sonho, porque a  
gente não pode desistir da vida.”

Martin Luther King

|

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por mais essa conquista, por me iluminar e dar força e coragem para seguir sempre em frente.

A minha família pais e irmãos, especialmente ao meu amigo e companheiro de luta diária Vicente Pery, pelo apoio incondicional, por acreditar nos meus sonhos e por fazer todo esforço para que eles se realizem – como está sendo em mais uma etapa, o fim do mestrado.

Ao corpo docente da UENF do programa de pós-graduação em políticas sociais.

Ao meu amigo e orientador professor Geraldo Márcio Timóteo, por ser essa pessoa receptiva ao diálogo, ao novo, e, sobretudo por construirmos juntamente esse trabalho.

Aos colegas de mestrado da turma de 2015, em especial a minha amiga Paula Eckhardt pelas conversas e apoio nas horas de angústias, de alegria e por dividir cada vitória no decorrer desses dois anos.

Aos mestres do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos dos Goytacazes), em especial as professoras prof<sup>a</sup> Rosany Barcellos, Isabela Sarmet e Ivana Arquejada – sempre irei ser grata pelo apoio e incentivo.

As amigas Janaina e Polyanna pelas conversas em tempos difíceis.

À equipe técnica do CREAS II, em especial aos profissionais de serviço social que me receberam tão prontamente e por estarem abertos ao diálogo.

À equipe que compõe o setor de Superintendência de gestão do SUAS na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social pelas informações prestadas.

À coordenadora geral da proteção social especial pelo acolhimento.

Aos membros da banca, por ter aceitado o convite.

## RESUMO

O presente trabalho pretende, à luz dos marcos legais que regulam a Assistência Social – como a Constituição Federal de (1988); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005) –; conhecer como se estabelece no plano da realidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ a nova dinâmica de gestão proposta pelo Sistema Único de Assistência Social, com o objetivo de compreender os determinantes que orientam o processo de materialização do direito à política de Assistência Social, identificando suas fragilidades e incongruências a partir da ótica dos gestores e Assistentes Sociais. Para isso, definiu-se como metodologia a pesquisa qualitativa fundamentada no referencial crítico-dialético, em que buscou a pesquisa bibliográfica e o uso de entrevista semiestruturada como ferramentas fundamentais no processo de construção da pesquisa em tela. Frente ao exposto, realizou-se uma reflexão crítica da política de Assistência Social, em que se apontou os avanços e os desafios para o tempo presente – articulado a isso, buscou-se compreender e ressaltar a importância tanto da PNAS quanto do SUAS no cenário da assistência ao tomar como referência alguns eixos que constituem a nova base de organização desse sistema – com destaque para a descentralização político-administrativa; o território; a matricialidade sociofamiliar; a intersetorialidade; a vigilância socioassistencial, entre outros. Com a pesquisa foi possível alcançar alguns resultados, dentre os de maior relevância estão: a adesão da gestão local da Assistência Social as diretrizes do SUAS iniciado no ano de 2009, as incompletudes desse processo até o momento presente, pois ainda é possível constatar muitas fragilidades, principalmente na articulação da rede de serviços socioassistenciais (proteção básica e especial); além disso, cabe reforçar a importância de melhor compreender a perspectiva de território no contexto do SUAS tanto pela equipe gestora quanto pelos profissionais que executam a política; outro fato indispensável é a ampliação das equipes de profissionais da assistência, bem como a expansão da rede de serviços socioassistenciais; registra-se também a frágil relação de intersetorialidade no âmbito das políticas municipais e a necessidade de construir análises que rompam com o entendimento da assistência como ações vinculadas à ajuda, ao assistencialismo e a negação de direitos, entre outros pontos.

**Palavras Chave:** Política de Assistência Social, Gestão do SUAS, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Serviço Social

## **ABSTRACT**

This paper intends, in light of the legal frameworks that regulate Social Assistance - such as the Federal Constitution of (1988); The Organic Law of Social Assistance (LOAS / 1993); The National Social Assistance Policy (PNAS / 2004) and the Basic Operational Standard of the Single Social Assistance System (NOB-SUAS / 2005) —; To know how the new management dynamics proposed by the Unified Social Assistance System is established in the field of the municipality of Campos dos Goytacazes / RJ, with the objective of understanding the determinants that guide the process of materializing the right to Social Assistance policy, Identifying their fragilities and incongruities from the perspective of managers and social workers. For this, the methodology was defined as qualitative research based on the critical-dialectical referential, in which the bibliographical research and the use of semi-structured interviews as fundamental tools in the process of construction of the screen search were defined. In light of the above, a critical reflection of the Social Assistance policy was carried out, in which the advances and the challenges for the present time were pointed out - articulated to this, we sought to understand and emphasize the importance of both PNAS and SUAS in the scenario Of assistance by taking as reference some of the axes that constitute the new organizational basis of this system - with emphasis on political and administrative decentralization; The territory; Socio-family matricity; Intersectoriality; Social-welfare surveillance, among others. With the research it was possible to achieve some results, among the most relevant are: the adherence of the local management of Social Assistance the guidelines of SUAS started in the year of 2009; The incompleteness of this process to the present moment, since it is still possible to detect many weaknesses, mainly in the articulation of the network of social assistance services (basic and special protection); In addition, it is important to reinforce the importance of better understanding the perspective of territory in the context of SUAS both by the management team and by the professionals who execute the policy; Another indispensable fact is the expansion of the teams of care professionals, as well as the expansion of the network of social assistance services; There is also a fragile inter-sectoral relationship within the scope of municipal policies; The need to construct analyzes that break with the understanding of assistance as actions linked to aid, assistance and denial of rights, among other points.

**Key words:** Social Assistance Policy, SUAS Management, Special Social Protection of Medium Complexity, Social Service

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	09
CAPÍTULO I. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE UMA ANÁLISE HISTÓRICO-REFLEXIVA: entre o plano da legalidade e o plano da realidade.....	17
I. I. A Política Nacional de Assistência Social: possibilidades no momento presente .....	29
CAPÍTULO II. SUAS: A REPRESENTAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	42
II. I. A perspectiva de território assumida pelo SUAS.....	48
II. II. A abordagem da matricialidade sociofamiliar no SUAS .....	58
II. III. A descentralização político-administrativa e o desafio de uma nova cultura de gestão para o espaço local .....	65
CAPÍTULO III. A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	74
III. I. Breve contextualização do município de Campos dos Goytacazes/RJ.....	89
CAPÍTULO IV. CONSTRUINDO UMA NOVA GESTÃO: a perspectiva da descentralização político-administrativa da assistência social no município de Campos dos Goytacazes sob a ótica dos gestores .....	94
IV. I. Serviço Social e política de Assistência Social: um debate necessário no contexto do SUAS.....	124
Considerações finais .....	138
Referência Bibliográfica .....	147
Apêndice I .....	154
Apêndice II .....	156
Apêndice III .....	157



## INTRODUÇÃO

O surgimento das primeiras iniciativas de intervenção por parte do Estado nas desigualdades sociais — como, por exemplo, pobreza, falta de acesso a bens e serviços públicos, como educação, saúde, saneamento, habitação, etc. (Montagut, 2014) —, deu-se via políticas sociais, estando, portanto, sua natureza intrinsecamente vinculada aos processos desiguais de desenvolvimento social, político, econômico e cultural gestado a partir da ascensão de uma estrutura socialmente excludente que gerou inúmeros movimentos sociais que lutaram e lutam contra as mais diversas formas de submissão social —; principalmente, aquelas mascaradas pela palavra pobreza que, muitas vezes, está associada à falta de disposição ao trabalho e não como resultante da exploração absoluta da força de trabalho, que conduz, inexoravelmente, em acessos desiguais a bens e serviços no âmbito do mercado que envolvem, claramente, também acessos desiguais a bens e serviços sociais.

Em razão das lutas travadas pelos movimentos sociais o Estado assumiu o papel central na oferta e distribuição daqueles bens sociais. E para cumprir o seu papel, o Estado construiu um arcabouço robusto de políticas sociais que envolvem a saúde, a educação, a previdência, a segurança, a assistência, dentre outras.

Contudo, essa construção não se fez de um dia para outro. Pode-se denotar que somente em 1988 inaugura-se uma política de Assistência Social oficial. Até então, vimos que os direitos à assistência existiam somente para aqueles que contribuía para o sistema da previdência. Não é incomum termos na literatura a expressão que resume esse período, que é a “Cidadania Regulada”, conceito desenvolvido por Wanderley Guilherme dos Santos, em seu livro “Cidadania e Justiça” (1975) ao analisar o processo de cidadania construído no Brasil.

Para Monnerat, (2007) o foco na compreensão e análise das políticas sociais no período de 1930, reafirma que a maior parte da população foi incorporada à proteção pela via do trabalho, o que confirma uma integração seletiva que Santos (1975) denominou “cidadania regulada”.

O conceito de cidadania analisado por Santos encontra-se amalgamado a lógica privada de concessão dos direitos de cidadania, em que garante apenas o direito para algumas categorias de profissionais que estivessem inseridos no mercado formal de trabalho, não contemplando grandes parcelas da população com acesso em situação desigual a bens e serviços públicos, como saúde, educação, habitação, saneamento, etc.

Frente às transformações sociais em curso, a pobreza, enquanto “carências de acesso” (principalmente, econômico), apresenta-se sob velhas e novas expressões, e é inegável a necessidade de tratar e reconhecer suas metamorfoses como questão social, produto da divisão social desigual firmada na sociedade brasileira, sendo, portanto, preciso deixar de lado seu trato de forma privada e individualizada, colocando como desafio responder as necessidades diversas como produtos históricos, pensados a partir do campo do direito social.

A análise da política de Assistência Social, deve ser buscada e dialogada a partir de sua relação e inserção no campo do direito, no sentido de melhor entender as atribuições que vem sendo destinada a política pública de Assistência Social brasileira. E é nesse arcabouço de mudanças e de reconhecimento de políticas sociais públicas e de direito, que nasce a nova proposta de gestão da assistência advinda com o Sistema Único de Assistência Social, sendo necessário desenvolver análises críticas que abarque seu processo de construção em curso no Brasil e, em específico, em Campos dos Goytacazes.

Diante de tal fato, este trabalho dissertativo teve como objetivo geral: “conhecer como se estabelece no plano da realidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ a nova dinâmica de gestão estabelecida pelo Governo local a partir das diretrizes emanadas pela proposta do Sistema Único de Assistência Social”, com o objetivo de compreender os determinantes sociais que orientam o processo de materialização e de efetivação do direito dos indivíduos em ter acesso à política de Assistência Social, identificando suas fragilidades e incongruências a partir da ótica dos gestores e Assistentes Sociais.

Sabe-se que após a implementação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS – a proteção social especial de média complexidade vem ganhando força e sendo utilizada na área da assistência, nesse contexto, ela tem assumido um papel de destaque e importância na modificação da realidade de inúmeros indivíduos submetidos à condição de pobreza e seus congêneres (vulnerabilidade, risco social e de violações de direitos, dentre outros).

Assim, compreende-se que o SUAS, em princípio, é instrumento que potencializa e fortalece a assistência a uma categoria de problemas sociais que, até então, não havia ações específicas ou, mesmo, previsão de ações suficientes no âmbito da referida política. O surgimento das proteções básica e especial de média e alta complexidade auxilia o desenvolvimento de práticas que visam a construção e

implementação de uma política afiançadora de direitos, em outros termos, que possibilitem a superação de formas diversas de submissão, tanto no âmbito público, quanto privado.

A partir disso, ergueram-se algumas categorias consideradas relevantes para a construção da análise em tela, que são: 1) política de Assistência Social; 2) gestão do SUAS; 3) proteção social especial de média complexidade; 4) serviço social.

A metodologia adotada neste trabalho consiste na pesquisa de natureza qualitativa, cuja base de análise encontra-se pautada no método crítico-dialético, onde seu ponto de partida pautou-se em um sistemático levantamento teórico em conjunto com a pesquisa de campo, cuja base foi a realização de entrevista semiestruturada na qual procurou-se abordar, *in loco*, a percepção de seu assunto “a gestão da política de assistência na perspectiva do sistema único de Assistência Social”, a partir da compreensão de três membros da equipe gestora do Setor de Superintendência de Gestão do SUAS da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e três Assistentes Sociais inseridas na proteção social especial de média complexidade – CREAS II no município de Campos dos Goytacazes.

Para o aporte teórico foram escolhidos vários autores e obras, além de Leis, Dissertação e Tese relacionada ao tema deste trabalho, a grande maioria das referências bibliográficas adviram dos contatos disciplinares durante a formação da mestranda no Curso de Mestrado em Políticas Sociais desta Universidade e também alguns provenientes de outras importantes experiências acadêmicas ocorridas ao longo da graduação em serviço social, além das participações em congressos, seminários, palestras,

Diante disso, ergueram-se como os principais no fundamento e na análise aqui posta os autores Yazbek, (2015); Schons, (2003); Mota, (2010); Silva, (2014); Pereira, (2011); Couto; Yazbek, Silva, Raichelis, (2012); Junqueira, (2005); Couto (2009); Haesbaert, (2004); Santos, (1998); Oliveira, (2002); Davidovich, (S/A); Andrade, (2012); Stein, (1999); Menicucci (2002); Montagut, (2014); Gomes, (2013); Cruz, (2003); Abranches (1985); Gusfield, (2014); Monteiro, (2011); Coutinho, (1997); Honneth, (2003); Raichelis, (2000); Telles (1999); Carrera; Monteiro; Carvalho, (S/A). Seguiu-se a isso a etapa de aprofundamento dos referenciais escolhidos.

Caracteriza-se as obras consultadas como recentes e atualizadas, sobretudo por ser este assunto contemporâneo e desafiador na análise pretendida. Em média, foram escritas há quinze anos ou menos, sendo notável a utilização de artigos recentes e de

fácil acesso na *web* ou em bibliotecas especializadas. Este aprofundamento possibilitou a sistemática identificada a seguir para a construção desta dissertação.

Como pesquisa bibliográfica, fez-se a leitura, a análise e a interpretação dos demais livros e periódicos dos autores e obras escolhidos na triagem, a partir da qual foi possível estabelecer um plano de leitura. Com ele, foi realizada uma leitura atenta e sistemática que se fez acompanhada de anotações e fichamentos, servindo à fundamentação teórica e também à análise do estudo.

No que diz respeito ao instrumental – entrevista semiestruturada – Manzini, (2012, p. 156) ressalta que:

A entrevista semiestruturada tem como característica um roteiro com perguntas abertas e é indicada para estudar um fenômeno com uma população específica [...]. Deve existir flexibilidade na sequência da apresentação das perguntas ao entrevistado e o entrevistador pode realizar perguntas complementares para entender melhor o fenômeno em pauta.

Sendo exatamente pelas características apontadas pelo autor que se elegeu para realização da pesquisa de campo esse instrumento, assim dada sua natureza, esse tipo de metodologia esclarece o caminho a ser seguido tanto pelo entrevistador quanto pelo entrevistado, já que prevê a construção de um roteiro antecipadamente, além, de permitir a abrangência de informações na hora de sua realização como ressaltado pelo autor.

A aplicação das entrevistas se deu mediante contato prévio com os sujeitos da pesquisa (profissionais que compõe a equipe gestora da assistência e Assistentes Sociais), vale registrar que no período em que as entrevistadas estavam sendo executadas tornou-se de conhecimento público, tanto local como nacional, o evento denominado pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Estadual de “Operação Chequinho”.

Trata-se, na verdade, do lamentável episódio em que profissionais da assistência foram acusados de fazer uso da política de Assistência Social para fins de campanha eleitoral, o que impediu que algumas entrevistas pudessem ser realizadas. Entre os profissionais destaca-se a Secretária/Gestora da assistência no município – em virtude de sua prisão naquele momento não foi possível realizar a entrevista, diante disso, buscou-se como alternativa analisar o referido episódio por meio dos noticiários,

principalmente através das falas proferidas pelos principais agentes responsáveis pela prisão e investigação de tal fato, com destaque para as matérias do Jornal O Globo.

A realização das entrevistas com a equipe gestora foi nos meses de agosto, setembro e outubro de 2016 e com os Assistentes Sociais nos meses de outubro, novembro e dezembro daquele ano. A coleta dos dados se deu de forma individual com cada profissional em seu local de trabalho, a partir de um questionário semiestruturado conforme (apêndice I; apêndice II e apêndice III).

Para o registro das informações fez-se o uso de gravador e de anotação acerca das principais afirmações. Como forma de resguardar a identidade dos sujeitos entrevistados, optou-se por denominá-los de: (Entrevistada 1); (G1 e G2) e (AS1, AS2 e AS3).

A análise das falas deu-se pelo uso do método crítico-dialético, desenvolvido por Marx, em seus estudos ao analisar o modo de produção capitalista e seus reflexos na estrutura social. Sendo este método considerado atual, por permitir a construção de uma visão crítica dos fenômenos sociais e a consequente transformação da realidade social, portanto, este método “[...] baseia-se na premissa de que o mundo existe objetivamente e se reflete na consciência humana, sendo o conhecimento um produto do desenvolvimento social, resultado da ação do homem no mundo.” (ANDRADE, 2012, p.24)

Para Silva (2014, p. 26)

A pesquisa do tipo qualitativa fundamentada no método crítico-dialético propicia uma abordagem que favorece o contato direto do pesquisador com o sujeito pesquisado. Aproxima-o dos fatos a serem analisados, ou seja, da realidade social concreta, delinea o compromisso do pesquisador com o tema em estudo e avança na problematização para propor a superação e a transformação dessa realidade.

O método crítico-dialético evidenciou-se como importante ferramenta de análise da pesquisa em tela, isso se deve ao fato de que este método como já mencionado, “permite uma investigação científica” cuja base fundamenta-se na totalidade dos fatos, o que permite ao pesquisador desenvolver uma análise que fuja de enfoques restritos e neutros. Portanto, compreende-se “[...] o materialismo histórico dialético [como] caminho teórico que aponta a dinâmica do real na sociedade,” o que significa pensar o movimento do real, já “a dialética refere-se ao método de abordagem deste real.

[Assim,] esforça-se para entender o processo histórico em seu dinamismo, provisoriedade e transformação.” (MINAYO, 1994, p. 65)

Do ponto de vista da abordagem –

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes [...]. (MYNAYO, 2004, s/p)

Portanto, dado o assunto deste trabalho, a abordagem qualitativa não apenas satisfaz como afeta profundamente o seu objeto, qual seja – a gestão da política de assistência na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

Frente ao exposto, vale registrar que o trabalho foi organizado em quatro capítulos, além das considerações finais –; o primeiro capítulo foi construído a partir de uma análise histórico-reflexiva da política de Assistência Social, em que buscou por meio da revisão de literatura abordar os avanços a partir do plano da legalidade e os desafios colocados no cenário da assistência a partir do plano da realidade, bem como realçar a importância obtida na esfera do reconhecimento no âmbito nacional advindos com Política Nacional de Assistência Social.

O segundo capítulo é composto por uma reflexão crítica sobre o Sistema Único de Assistência Social, em que busca ressaltar a importância desse documento como instrumento estratégico no sentido de legitimar a assistência como política pública no contexto brasileiro. Para isso, foram tecidas algumas considerações sobre alguns dos principais eixos – a perspectiva do território assumida pela assistência a partir do SUAS, a matricialidade sociofamiliar e a descentralização político-administrativa.

Já o terceiro capítulo encontra-se centrado numa breve contextualização da proteção social especial de média complexidade no município de Campos dos Goytacazes – a fim de compreender o processo de implementação, e, ou, implantação desse modelo de proteção no município em tela. A reflexão se deu a partir de referências bibliográficas, somado ao uso de informações coletadas em entrevista semiestruturada com uma profissional inserida no setor de Superintendência de Gestão do SUAS na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Ainda como

parte desse capítulo, observou-se a necessidade de apresentar um breve apanhado histórico do município de Campos, em que buscou destacar elementos como, extensão territorial, número de habitantes segundo dados do IBGE, os recursos advindos com a extração do petróleo, bem como a repercussão negativa das desigualdades sociais nas formas de acesso as políticas sociais no âmbito municipal.

No quarto e último capítulo procurou compreender o processo de descentralização político-administrativa dos serviços socioassistenciais de acordo com o SUAS no município de Campos dos Goytacazes sob a ótica dos Gestores. Para compor este capítulo utilizou-se como metodologia o referencial de entrevista semiestruturada em que buscou analisar a partir do referencial crítico-dialético as falas de duas profissionais<sup>1</sup> inseridas no setor de Superintendência de Gestão do SUAS na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.

Vale registrar que este capítulo encontra-se estruturado em um subitem em que aborda a inserção do serviço social na política de Assistência Social no contexto da proteção social especial de média complexidade, este subitem visa apresentar uma análise crítico-reflexiva do serviço social na política de assistência, com ênfase nas novas requisições colocadas ao Assistente Social a partir da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social – para isso, buscou-se por meio do referencial de entrevista semiestruturada com três Assistentes Sociais inseridas no CREAS II, ressaltar velhos e novos limites, bem como os desafios que são próprios do cotidiano desse profissional no contexto da assistência.

Nas considerações foram realçadas algumas questões consideradas relevantes para composição deste trabalho, vale frisar que não as consideramos como definitivas por entender que a gestão da Assistência Social se faz cotidianamente, sendo, portanto, uma questão ainda em curso no Brasil, o que exigirá análises futuras no contexto do referido município.

Tendo como base essa abordagem, acredita-se que ao analisar essas questões, registra-se a necessidade de construir análises que rompam com o entendimento da assistência como ações vinculadas à ajuda, ao assistencialismo e a negação de direitos, para que possamos contribuir para um melhor entendimento a respeito do significado da gestão pública da política de Assistência Social e de sua importância na defesa da cidadania, em específico, dos grupos sociais vulneráveis.

---

<sup>1</sup> Denominaremos os profissionais como (entrevistadas G1 e G2).

A intenção de desenvolver esta pesquisa vem ao encontro de aprofundar e melhor qualificar reflexões que vem sendo desenvolvidas pela mestranda ao longo de sua formação em serviço social no campo da política de Assistência Social. A aproximação com o objeto de estudo (a gestão da política de assistência na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social), se deu a partir da inserção no campo de estágio no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS II), sendo a partir desse contato, que pôde ser observado a necessidade de pensar a política de assistência enquanto política de direito do cidadão e de dever do Estado nessa realidade.

Assim, com esse estudo espera-se contribuir para o processo de implementação em curso da gestão do SUAS no município, por meio de subsídios teórico-metodológicos para seu aperfeiçoamento como instrumento que garanta a efetivação plena da proteção social.

Vale registrar que existe uma ampla literatura de análise do campo das políticas sociais, principalmente aquelas vinculadas ao entendimento da assistência, contudo, essa temática evidência o desafio e a necessidade de se debater e de construir análises com base em nosso cotidiano, já que é a partir das relações que são travadas no dia a dia que se dá a efetivação dessa política.

Assim, ao tomar a gestão da assistência como objeto de estudo, acredita-se que possamos contribuir com novos elementos que venham a dar base e a reafirmar o papel da assistência como política garantidora de direitos.

Entende-se, também, que a construção deste trabalho será relevante aos profissionais que atuam na perspectiva de enfrentamento dos reflexos da questão social (compreendida, como desproteção social e pobreza), apontando novos caminhos e novos instrumentos a serem articulados em sua execução, como forma de garantir o acesso a bens e serviços ofertados no âmbito das proteções ofertadas pela assistência, pois, essa perspectiva possibilita a discussão de novas alternativas de intervenção que articule de fato as ações no âmbito dessas proteções com as reais necessidades apresentadas pelos sujeitos usuários da rede de serviços da política de Assistência Social, sendo, portanto, fundamental a compreensão dos territórios, dos usuários no sentido de articular a rede de serviços no município de Campos dos Goytacazes para o processo de gestão e implementação da Assistência Social de forma plena.



## **CAPÍTULO I. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: entre o plano da legalidade e o plano da realidade**

O debate em torno da política pública de Assistência Social, tem se apresentado nos espaços acadêmicos, principalmente a partir da Constituição Federal de (C.F.1988) e posteriormente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) como elemento chave para o entendimento de ações que visem à garantia de direitos sociais no âmbito das políticas sociais.

Frente às transformações sociais em curso, a pobreza apresenta-se sob velhas e novas expressões, e é inegável a necessidade de tratar e reconhecer suas metamorfoses como questão social, produto da divisão social desigual firmada na sociedade brasileira, sendo, portanto, preciso deixar de lado seu trato de forma privada e individualizada, colocando como desafio responder as necessidades diversas como produtos históricos, pensados a partir do campo do direito social.

Inegavelmente esse referencial legal deve ser buscado a título de melhor apreensão dos avanços e dos desafios que permeiam a configuração da política de Assistência Social no contexto brasileiro.

É importante frisar que historicamente a Assistência Social tem sua gênese vinculada e compreendida a partir do processo de conformação da identidade subalterna de seus usuários. Diante disso, um grande desafio se coloca – “poderia a Assistência Social constituir-se em espaço de protagonismo para os subalternos ou reiterava sua condição”. (YAZBEK, 2015, p. 11)

Como bem coloca Pereira (2011 p. 222) essa compreensão da Assistência está vinculada a sua história, em que mesmo rompendo com o viés da dádiva ao campo do direito – ainda assim, essa política “é comumente identificada como um ato subjetivo, de motivação moral, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento de pena, de comiseração”, (2012 p. 222). Ou seja, mesmo com os avanços obtidos no campo do reconhecimento legal ainda assim, os usuários da Assistência Social vivenciam na prática os estigmas do passado. Isso confirma o que Schons (2003, p. 53) coloca – “não é substituindo abstrata e apressadamente a assistência por direito social que se dá o passo mágico de assistido para o de cidadão.”

Pode-se compreender que apesar dos avanços, a essência da política acaba sendo desconsiderada por aqueles que detêm o poder de geri-las. “Logo, [...] opera a assistência, [como] ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora.”

Aliado a isso, encontra-se a construção da naturalização da assistência como sendo política direcionada àqueles que estão em situação de fragilidade extrema, levando ao que a autora denomina de “situações constrangedoras”. (SCHONS, 2003, p. 44)

De acordo com Mota, (2010, p. 15),

a Constituição de 1988 institui a Assistência Social como uma política social não contributiva, voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição gerencial – infância e velhice –, quer por necessidades físicas e mentais.

Isso porque com a promulgação da Constituição Federal de (1988) (Arts. 203<sup>2</sup> e 204<sup>3</sup>) e posteriormente a Lei Orgânica da Assistência Social - (LOAS Lei Nº 8.742/1993), a Política de Assistência Social, caracteriza-se como política pública pertencente a todos os cidadãos, sendo dever do Estado e da sociedade civil provê-la enquanto tal.

Desta feita, é de suma importância que essas legislações sejam buscadas como marco referencial por todos aqueles que estão comprometidos com a expansão da cidadania para a classe trabalhadora.

Mota (2010, p. 15) destaca que o processo de construção e de reconhecimento da política de Assistência Social deve ser buscado e considerado juntamente com “o crescimento da prática político-organizativa” das diferentes categorias profissionais – especificamente “os trabalhadores de empresas estatais e de capital intensivo” – que resultou na emergência de reivindicações por melhores serviços e benefícios sociais como parte incontestável dos acordos travados entre trabalhadores e patronatos.

Nesse contexto, a gênese da questão social pode ser situada na segunda metade do século XIX, vinculada do ponto de vista da história “à questão da exploração do trabalho, [...] à organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela

---

<sup>2</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1998, p. 120)

<sup>3</sup> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003) I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Idem)

apropriação da riqueza social” — ao lutar pelo reconhecimento dos direitos sociais, como, por exemplo, direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igualmente produzido, direito à previdência social em caso de doença, velhice, desemprego, direito a ter uma vida digna, direito ao lazer, à educação, à saúde, a viver em segurança, entre tantos outros direitos. (PASTORINI, 2004 p. 110)

Para Yazbek (2015) a questão social pode ser compreendida como expressão das desigualdades sociais essencialmente constitutivas do modo de produção capitalista. Suas diferentes expressões são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema, portanto, a questão social significa também resistência e disputa política.

Portanto, compreender a trajetória histórica de construção da Assistência Social — significa vinculá-la a

um universo caracterizado por trajetórias de exploração, pobreza, opressão e resistência, além de marcado por outros códigos que sinalizam a condição subalterna: o desconforto da moradia precária e insalubre, as estratégias de sobrevivência frente ao desemprego, à debilidade da saúde, à ignorância, à fadiga, à resignação [e] à crença na facilidade das gerações futuras [...]. (YAZBEK, 2015, p. 9-10)

Sendo, portanto, esse movimento importante para o processo de institucionalização da Assistência Social como política pública e para o reconhecimento dos direitos sociais como parte da história de lutas e embates das classes trabalhadoras, o que permitiu colocar “a prática da Assistência Social em novos patamares.” (MOTA, 2010, p.15-16)

Silva (2014, p. 17), destaca que

Desde a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB) que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004 e do reconhecimento do direito da população exigir o atendimento das suas necessidades sociais, vivencia-se o embate de transformar a política acessível, reclamável e mais que isso, respondendo as demandas de quem ‘dela necessita’.

A partir da citação acima, percebe-se que o desafio em efetivar uma política que tenha como fundamento a garantia dos direitos sociais, por exemplo, direito à saúde, à educação, à habitação entre outras categorias de direitos, é algo de fato desafiador. Por isso mesmo, é que não se deve perder de vista esses marcos legais, já que são esses os principais intermédios para a implementação de uma política pública garantidora de

direitos sociais, perspectiva essa que caminha na contra mão do que Pereira (2011, p. 222) destaca, isto é,

para muitos, [...] a Assistência Social não é política social porque, além de não lhe serem exigidas sistematicamente, continuidade no tempo e previsibilidade de recursos, ela não se organiza em torno de decisões informadas por conhecimentos científicos, mas em torno de uma anomalia social, qual seja: uma ‘clientela’ negligenciada que, a rigor, só existe porque as políticas sociais e econômicas (saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, renda etc.), que deveriam impedi-la de existir, não funcionam a contento. Sendo assim, a Assistência Social não passa de uma incômoda reserva estratégica ou uma ‘tapeação’ política das elites no poder, que acionam para encobrir as falhas das demais políticas socioeconômicas.

Couto (2009) irá ressaltar que a política de Assistência Social, desde sua gênese, deve buscar seu real sentido, ou seja, o de uma política social de direitos, cujos pressupostos fundantes baseiam-se na universalização e na garantia de direitos sociais.

Sobre o significado do termo assistência, Yazbek (2015, p. 17) destaca que este sempre esteve amalgamado e compreendido como “atenção à pobreza é sempre confundido com assistencialismo.” Que nada tem a ver com a perspectiva do direito, apesar de ter sido muito presente na história dessa política.

Acerca disso, Pereira (2011 p. 221-222) ressalta que

A Assistência Social quase nunca é vista pelo o que ela é – como fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos – mas pelo que apresenta ser, pela sua imagem distorcida pelo senso comum ou, o que é pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta de referências conceituais, teóricas e normativas consistentes.

Diante disso, é preciso frisar que, a Assistência Social não se refere apenas a condições de sobrevivência dos sujeitos, mas também a garantias de exercício da cidadania a que todos os cidadãos têm direito.

O fato é que a precarização da vida das “classes subalternas”<sup>4</sup> não deriva apenas da política econômica excludente, mas também pela existência de uma naturalização da

---

<sup>4</sup> De acordo com Yazbek (2015), “a categoria subalterno, legado gramsciano, por sua expressividade, e por dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, foi escolhida para nomear as classes onde se inserem os usuários das políticas sociais [...]. A subalternidade diz respeito à ausência ‘de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção’ (2015 *apud* ALMEIDA, B., 1990, p. 35). A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política”. (YAZBEK, 2006, p. 18).

condição de desigualdade econômica e social (SPOSATI, 2001), em que as políticas sociais de maneira geral, incluindo a política de Assistência Social busca gerenciar as questões vinculadas à pobreza, ou seja, não atua no cerne de tais questões no sentido de erradicá-las, também não poderiam, haja vista que as desigualdades sociais são mantidas por meio de implementação de políticas sociais minimalista, cujo objetivo é o trato individualizado da questão social e de suas grandes expressões.

Dessa forma,

reconhecer o direito a ser atendido com padrões de qualidade e na perspectiva de sujeitos históricos, tem exigido desvendar a realidade de uma sociedade que na sua raiz tem vínculos fortes com o patrimonialismo, clientelismo, características que ainda hoje podem ser observadas no trato com as mais diversas expressões da questão social. Naturalizar as desigualdades sociais, banalizar as formas perversas de exclusão x inclusão tem sido marcas persistentes na sociedade brasileira. (SILVA, 2014, p. 17)

Neste sentido, o processo de naturalização das desigualdades sociais busca realizar a transformação do “cidadão sujeito de direitos num consumidor, o trabalhador num contribuinte autônomo, o desempregado num beneficiário da Assistência Social [...]”. (MOTA, 2010, p.144)

O resultado desse processo pode ser observado nos diferentes papéis atribuídos a política de Assistência Social – em outros termos, a centralidade que a política ganha no sentido de responder as complexificações e, ou, aguçamento dessas desigualdades. Entretanto, vale frisar que a forma como essa política vem sendo administrada pelo seu principal agente – o Estado – evidencia sua incapacidade de dar respostas a gênese das vulnerabilidades, da exclusão e do risco social materializado na maior parte das vezes pela condição de pobreza dos sujeitos usuários.

Para Mota, (2010, p. 134) “a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.” Diante disso, é de suma importância que se busque o entendimento da Assistência Social como área de política pública e reclamável em que o Estado é colocado como o seu principal provedor e, na sua reafirmação de política social de direito do cidadão, sendo necessária sua articulação a outras categorias de políticas sociais no trato da questão social em suas diversas expressões.

Acerca disso, Sposati (2009, p. 14), destaca que “a inclusão da Assistência Social na seguridade social [...]” é fundamental nesse contexto, sendo essa inclusão algo inovador. Já que a Assistência Social passa a partir de então ser tratada como área de política pública, de incumbência do Estado e da sociedade civil, desapegando assim, de ações e atividades eventuais e fragmentadas, pelo menos no que se refere aos termos legais, já que na prática o desafio de implementar uma política pública afiançadora de direitos tem se tornado desafiador para àqueles que são comprometidos com a perspectiva de garantia de direitos do cidadão.

Isso porque para que ocorra a plena efetivação do direito à proteção assistencial, faz-se necessário ir além do conjunto normativo e, ou, formal já existente, – inegavelmente importante – precisa-se haver o reconhecimento da sociedade, do Estado, dos profissionais, mas principalmente dos sujeitos usuários dessa política, pois só assim será possível construir novas bases práticas comprometidas em expandir o acesso aos direitos garantidos na perspectiva constitucional.

Portanto, esse reconhecimento da assistência como política de direito, pública e reclamável requer necessariamente uma mudança na cultura brasileira, no seu modo de pensar e agir – faz-se preciso a gestação de uma nova cultura que rompa com o viés arraigado na essência da política de assistência que sempre a colocou no lugar do não direito, em função das ações partenalista, assistencialista, benemerentes e de cunho caritativo tão presentes em sua história.

Assim, é necessário compreender a política de Assistência Social como área de política pública, sendo, portanto, reclamável por aqueles que dela fazem uso, os seus sujeitos usuários. (SILVA, 2014)

Nessa perspectiva faz-se fundamental a democratização do acesso aos espaços públicos de debate, de construção e de deliberação, torna-se, portanto, essencial a participação dos sujeitos usuários, em que estes possam assumir o papel de protagonistas no processo de construção e de legitimação da assistência enquanto política que assegura direitos.

Sabe-se que é preciso superar a “cultura da tutela” que ainda permanece presente na política de Assistência Social, e para que essa superação ocorra faz-se necessário aguçar e difundir as condições de protagonismo político existente em cada sujeito. (SPOSATI, 1992)

Portanto, dar visibilidade política ao sujeito usuário da política de Assistência Social é condição fundamental para construção e reconhecimento desse protagonismo

de que tanto carece esse campo de política – isso porque, “ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses de classe.” (YAZBEK, 2015, p. 28)

Diante do exposto, um fato merece destaque, qual seja: a necessidade de apreender a real dimensão e complexidade das múltiplas expressões da questão social vivenciadas por esses sujeitos. São questões de ordem estrutural, não cabendo apenas a uma política respondê-las, muito menos ganhar papel de centralidade ao tratá-las – fato este que vem ocorrendo com a política de Assistência Social, apesar das normativas legais, como a C.F. (1988); LOAS (1993); PNAS (2004) e SUAS (2005) preveem que as ações e atenções no âmbito da política de Assistência Social devem se dá em conjunto com outras categorias de políticas sociais, tais como, educação, saúde, seguridade, habitação, segurança, transporte, entre outras.

A intersetorialidade deve se buscada como caminho a ser seguido no sentido de expressar essa articulação entre os diferentes tipos de políticas sociais “por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas [aos diversos tipos de proteção] e ao enfrentamento das desigualdades identificadas nas distintas áreas.” (COUTO, YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 61)

Nessa concepção, as ações intersetoriais revelam um rico horizonte para o campo das políticas sociais, à medida que “transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um entendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam.” (Idem)

Diante desse quadro, fica evidente que são muitos os entraves que ainda repercutem negativamente no trato das desigualdades sociais no campo assistencial, sendo possível apontar a permanência das ações fragmentadas e o não reconhecimento legal dessa política na prática como grandes obstáculos a serem superados.

Desta forma, a trajetória histórica da Assistência Social demonstra um caminho de implementação legal da assistência a partir das contradições vivenciadas por uma sociedade que, ora, frequenta as condições sociais do primeiro mundo, ora, apresenta situações sociais dignas dos países mais miseráveis do mundo.

Por isso, compreender as ações no âmbito da assistência supõe colocá-la na sua condição de política pública e de direito de todo cidadão, estando a mesma legalmente respaldada a partir das normas emanadas pela constituição de 1988 – voltada para atender necessidades sociais proveniente da ascensão das sociedades capitalistas, cuja

característica fulcral é a privação dos meios de produção por parte dos trabalhadores, e sua inserção, por parte significativa desses trabalhadores de forma precária, resultando em modos desiguais de acesso ao mercado de bens e serviços públicos, como educação, habitação, saúde, segurança pública, entre outras, exigindo, desta forma a intervenção da política de assistência para responder parte das demandas apresentadas pelos sujeitos usuários de sua rede de serviços.

Entretanto, como bem destaca Yazbek (2015, p. 45-46) as políticas sociais no Brasil apresentam-se de forma ambígua “na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil”, além de que no contexto das prioridades governamentais, destaque para os anos de 1990, essas políticas “vêm-se caracterizando por sua pouca efetividade social”, o que revela sua vinculação e subordinação aos interesses do mercado, o que configura a característica excludente presente nos investimentos do Estado para o campo social.

Em contrapartida essa mesma autora, chama atenção para a crescente dependência de segmentos da população, a “intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano.” A sociedade brasileira, mas principalmente a classe trabalhadora, vivencia o aguçamento das mazelas sociais proveniente dos acordos ditados no âmbito do mercado – inegavelmente, estes acordos têm refletido num intenso processo de reestruturação das relações de trabalho, em que busca flexibilizá-las com contratos de trabalhos precários, aumento da jornada de trabalho, exigência cada vez maior de trabalhadores polivalentes, entre outras medidas que culminam na negação dos direitos conquistados pela “classe - que - vive - do - trabalho”<sup>5</sup>.

Assim, ao problematizar a construção da política de Assistência Social no contexto brasileiro, não se deve perder de vista os elementos históricos que são partes constituinte de sua gênese – qual seja: as desigualdades sociais provenientes das relações de exploração firmadas nos diferentes espaços da vida em sociedade.

Assim, para alcançar uma abordagem da Assistência Social no processo de inclusão e exclusão social, política, econômica e cultural, parte-se da posição de que o significado social desta política só pode ser desvendado a partir de sua inserção na sociedade capitalista.

---

<sup>5</sup> ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. Coimbra: CES/Almedina, 2013.



Em que assentada na exploração de poucos sobre muitos, como é a sociedade brasileira, as políticas de corte social, ao regularem as relações sociais, não só favorecem a acumulação e oferecem bases para a legitimação do Estado, como reproduzem a dominação. (YAZBEK, 2015, p. 29)

É preciso ultrapassar a análise da Assistência Social em si mesmo para situá-la no contexto de relações mais amplas que constituem o modo de produção capitalista, particularmente, no âmbito das respostas que esta sociedade e o Estado constroem, frente à questão social e às suas manifestações, em múltiplas dimensões.

Para tanto, torna-se fundamental compreender que

o Estado tem de exercer funções contraditórias em face das exigências da reprodução social do capital e das necessidades da reprodução dos trabalhadores, e suas políticas refletem assim as ambiguidades resultantes das tensões e dos conflitos entre os interesses em jogo. (YAZBEK, 2015, p. 29-30)

Assim, um conceito fundamental para a compreensão da política de Assistência Social, é a própria natureza desse modo de produção que, na tradição marxista pode ser compreendido como essencialmente desigual – materializado nas relações antagônicas entre capitalista *versus* trabalhadores, em que estes últimos vivenciam diariamente as diferentes formas de expropriação, dominação, subjugação e exploração da sua força de trabalho.

Portanto, compreender a Assistência Social implica considerá-la a partir de alguns elementos indissociáveis – como realidade vivida pela população usuária na maior parte das vezes na condição de pobreza, exclusão e vulnerabilidades, o movimento e construção desta política representada pela consciência de seus agentes centrais, Estado, sociedade civil, usuários e profissionais – em que expressa o discurso teórico e ideológico acerca de sua construção e sentido socialmente determinado e culturalmente difundido no contexto brasileiro.

Isto posto, como bem coloca (Almeida; Behring, 2010, p. 153), o desafio está em apreender a seguridade social não como um fato em si, em outras palavras significa compreendê-la a partir da “totalidade histórica em movimento, reconhecendo os limites e condições impostas pela política econômica e a conjuntura política [...]”.

Desse modo, faz-se essencial criar estratégias de enfrentamento as leituras e compreensões errôneas que cercam historicamente a Assistência Social, visando assim à

superação dos entraves postos, principalmente pela lógica econômica social excludente na qual se insere os usuários dessa política.

Nesta perspectiva, a Assistência Social deve ser entendida e analisada imbricadamente no processo histórico, e formada por múltiplas causas na perspectiva de totalidade social, sendo, portanto, esse princípio que possibilita melhor captar a dinâmica implícita a essa política na sociedade capitalista.

A partir do exposto, é possível constatar considerável avanço, no que concerne à implementação da referida política desde 1988. Este avanço se deu, principalmente em termos de legislação, com a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145 de 2004 em que deliberou a criação da PNAS/2004, e logo após, a criação do SUAS em 2005 e suas respectivas Normas Operacionais - NOB<sup>6</sup> SUAS/2005 – (Normal Operacional Básica do SUAS) e NOB<sup>7</sup> RH/2006 – (Norma Operacional Básica de RH – SUAS).

No entanto, pensar a institucionalização da Assistência Social dentro desse marco histórico, consiste também em considerar as influências e as investidas do capital para o campo social, principalmente com o advento da doutrina neoliberal, presente no Brasil, especificamente nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), com visível adensamento no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A contrarreforma<sup>8</sup> empregada pelo Estado brasileiro sob os princípios do neoliberalismo foram visíveis para o campo social, por meio da reestruturação dos programas sociais através da descentralização (sem repasse de recursos necessários), em que visa acelerar a eficiência e a eficácia do gasto estatal, a adoção de ações focalizadas na extrema pobreza; visível adensamento “da participação na esfera local de organizações não-governamentais, filantrópicas, comunitárias e de empresas privadas; privatização, com deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado.” (CORREIA, 2007, p. 6)

---

<sup>6</sup>NOB SUAS (2005) Disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social: estabelece nova sistemática de financiamento pautada em pisos de proteção social básica e especial, em conformidade com critérios de partilha pautados em indicadores, porte de municípios, a análise territorial realizada de fundo a fundo de forma regular e automática; define responsabilidades e critérios para a adesão ao SUAS; define níveis diferenciados de gestão de estados e municípios.

<sup>7</sup> A NOB/RH aprovada pelo CNAS em 13 de dezembro de 2006 objetiva: a padronização das carreiras do SUAS, por meio de diretrizes nacionais para a implementação de ações específicas que tem como objetivo a qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

<sup>8</sup> Para maior aprofundamento do tema, buscar – BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

A façanha neoliberal se fortalece a partir do discurso de que os investimentos para o campo social devem ser redefinidos, argumento esse que sem dúvida, objetiva fortalecer o sistema capitalista. A perspectiva assumida pelos defensores dessa ideologia vai ao encontro da lógica de culpabilização do sujeito e moralização da questão social, assim, os princípios do neoliberalismo desconsideram a conjuntura social excludente como responsável pelas fragilidades no campo social e busca de forma veementemente a negação do direito social –, perspectiva essa ainda presente no cotidiano dos usuários da política de Assistência Social.

Para Raichelis (2006, p. 37) esse pensamento refere-se ao que Wacquant (2001) denomina como

concepção moralista e moralizadora que hoje organiza as formas pelas quais são enunciadas as ameaças representadas pelas manifestas e crescentes distâncias sociais e culturais entre os deserdados e os vencedores da sociedade de mercado, ao responsabilizarem os pobres pela sua condição de pobreza e exclusão.

Em estudos sobre os guetos norte-americanos e as periferias francesas, Wacquant analisa a nova realidade da pobreza e da destituição social existentes nas grandes metrópoles. Destaca a marginalidade avançada, sua nova face, vivenciada pelo encarceramento social excludente e de um intenso processo de “marginalização que surgiram – ou intensificaram-se [...] não pelo atraso, mas pelas transformações desiguais e desarticuladas dos setores mais avançados das sociedades e sistemas econômicos”. (RAICHELIS, 2006, p. 36)

Vale destacar que o estudo de Wacquant oferece ferramentas analíticas para compreender o trato moralizador da pobreza em um contexto de crescente marginalização e destituição dos direitos sociais da classe trabalhadora, contexto este que exige a expansão da Assistência Social frente às precariedades no âmbito do trabalho.

Frente ao exposto, o Estado assume a questão social como questão política, portanto pública, entretanto o trato das diversas expressões daquela não tem como prioridade enfrentar de fato a sua verdadeira essência, ou seja, o Estado vai responder de maneira fragmentada, individualizada, usando muitas vezes até o viés da moralização no seu enfrentamento. (WACQUANT, 2008)

Ora, as políticas sociais por não terem em seu horizonte o real enfrentamento da desigualdade social, a fragmenta, como já mencionado e não pode ir além de dar

respostas setorializadas, a exemplo da política de saúde, educação, assistência, habitação, segurança pública, entre tantas outras em que, cotidianamente, muitas vezes elas não se articulam para dar respostas às diversas expressões da questão social em sua totalidade.

O fato é — existe uma estrutura dominante que busca ressignificar as relações sociais cotidianas a partir do campo da individualização e moralização da questão social, busca na pobreza os elementos subjetivos e a individualiza — nesse contexto, a questão social passa a ser pensada de maneira psicologizada, administra a pobreza, mas não a compreende e dar respostas a partir de sua gênese.

Sendo, portanto, a compreensão e o trato dessas desigualdades sociais o grande desafio a ser pensado, debatido, refletido e construído coletivamente, principalmente para o campo da política de Assistência Social, que apesar dos avanços legais, no campo prático ainda necessita caminhar rumo à construção de uma política que de fato represente a sua natureza legal. Isso porque o cenário de inclusão e do direito garantido legalmente na política de Assistência Social, tem se apresentado no cotidiano sob perversas formas de exclusão e de “descidadania”, em que desloca sua essência legal do direito para a esfera do não direito.

Como bem destaca Sposati, (2008, p. 8) “a Assistência Social não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS. Ela é bem mais velha. É mais um caso de atraso de registro de nascimento.” Sendo, portanto, as características ainda vigentes nas leituras equivocadas dessa política — parte desse passado de não reconhecimento legal, em que historicamente colocou a Assistência Social na esfera da ajuda, da caridade, do assistencialismo, do paternalismo, da filantropia e das ações compensatórias.

Para tanto, o desafio é romper com essa visão distorcida e compreendê-la como conquista, como direito e não a partir do “parentesco com a Assistência Social conservadora”, pontual, fragmentada e focalizada.

Nesse cenário, “a Assistência Social enquanto prestação de serviços se constitui uma mediação na relação de classes e é o desvelamento do caráter ideológico desta relação que permite apreendê-la como um espaço contraditório onde também ocorre a luta pelos direitos sociais.” (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK; FALCÃO, 2010, p. 7)

Portanto, compreender a função da Assistência Social enquanto categoria de política pública é fundamental, sendo a Assistência Social o lugar de produção e

reprodução da subalternidade, mas ela não é só isso, já que a partir dos marcos legais ela se apresenta como política pública de direito de todos de que dela precisar.

Efetivamente os direitos sociais pressupõem a busca por uma sociedade mais igualitária, com leis e deveres que contemple de igual maneira todos os sujeitos, diz respeito não só as condições de vida, mas como se estrutura o acesso a bens e serviços públicos, podem ser compreendidos como singulares e universais, já que contempla não só o indivíduo, mas a todos os cidadãos – caracterizados pela Constituição Federal de 1988 como direitos sociais universais, envolve embates políticos e lutas por seu reconhecimento cotidianamente, assim como o direito à Assistência Social.

Para tanto, a essência dos direitos socioassistenciais deve ser buscada a partir da ótica dos atores sociais que os pronunciam – é compreender e dar historicidade como conquista que deve ser permanentemente discutida e construída pelos atores sociais e profissionais engajados em reconhecer as políticas de Assistência Social como parte histórica do desenvolvimento de uma estrutura socialmente desigual (sociedade capitalista) –, em que a Assistência Social se apresenta e se justifica pela inoperância de um conjunto de elementos que deveriam funcionar articuladamente – principalmente as políticas de desenvolvimento social e econômico.

### **I. I. A Política Nacional de Assistência Social: possibilidades no momento presente**

Neste subitem objetiva situar, analisar e compreender o processo de construção e aprovação da PNAS no ano de 2004 – articuladamente ao processo de aprovação e implementação do SUAS no contexto brasileiro no ano de 2005.

Inegavelmente estes documentos merecem especial atenção, devido o seu significado para a política de Assistência Social – passados praticamente doze anos de aprovação da LOAS/1993 a PNAS e o SUAS representam sem sombra de dúvida grande avanço para o campo legal e de reconhecimento da assistência em suas especificidades.

Desse modo, compreende-se que a aprovação da PNAS traduz na prática a vontade coletiva dos segmentos sociais presentes na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

Portanto,

efetivamente, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (aprovada pela resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no DOU de 28/10/2004), como resultado intenso e amplo debate nacional, é uma manifestação dessa resistência<sup>9</sup>. (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 59)

No bojo de uma conjuntura adversa a conquistas para o campo social, a PNAS vem materializar “e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.” Nesse sentido, a partir da aprovação da PNAS a política de Assistência Social passa a ter seus objetivos e suas ações melhor definidas. Nesse contexto, vale registrar que “à PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB n. 130, de 15 de julho de 2005).” (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 60)

É importante ressaltar que o SUAS encontra-se responsável por dar visibilidade as ações no âmbito da Assistência Social – ao organizar em todo o território nacional as responsabilidades, vínculos e hierarquias de serviços, benefícios e ações no espaço da política de Assistência Social, sendo estes “de caráter permanente ou eventual, executados e promovidos por pessoas jurídicas de direito sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.” (Idem)

Assim, com a implementação do SUAS em 2005, as ações da PNAS passaram a ser erigidas em consonância com o conteúdo estabelecido no sistema único de assistência – na verdade o SUAS veio para reafirmar a assistência como política não contributiva, organizada a partir de um sistema público, descentralizado e participativo – cujas ações destinam-se à gestão da Assistência Social, por meio da integração e divisão das ações entre os entes – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – e das entidades filantrópicas de Assistência Social, em que busca compreender a política de proteção social com base na configuração de um sistema de ações organizadas de acordo com seus níveis de complexidade, que são: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Compreende-se que tanto a aprovação da PNAS quanto do SUAS representa claro avanço para o campo da gestão, ao propor um novo modelo de gestão – a gestão compartilhada, “pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e

---

<sup>9</sup> (aprovada pela resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no DOU de 28/10/2004)

competências” entre as três esferas de governo “na provisão de atenções socioassistenciais”, de acordo com as normativas legais (LOAS e as NOBs<sup>10</sup>) “editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs).” (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 60)

Assim, estes documentos fundamentam-se numa visão de que o Estado é o principal garantidor legal dos direitos sociais, além de ser responsável pela formulação das políticas sociais como resultado das relações de forças presentes tanto no seu interior como em seu exterior – relações estas conflituosas, advindas na maior parte das vezes das diferentes formas de subalternização da classe trabalhadora aos ganhos do capital.

Para Vieira: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto.” (VIEIRA, 2004, p. 59)

Ao pontuar a citação acima, é importante destacar que a implementação da PNAS e do SUAS tem representado, em todo o território nacional, a luta e o reconhecimento de disputas políticas por uma construção e direção social da política de Assistência Social que vá ao encontro da justiça e do reconhecimento dos direitos que ela deve materializar, a partir de uma nova perspectiva em que propõe grandes alterações nos referenciais conceituais, na hierarquização e no novo modelo de gestão e controle das ações no espaço assistencial. (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012)

Estes documentos devem ser abordados a partir de uma visão crítica que busque desmistificar os seus principais conceitos, referências, princípios, diretrizes e objetivos. Nessa perspectiva, deve-se entender a natureza pública da Assistência Social como espaço possibilitador da universalização dos ganhos para o campo social, sendo, portanto, um campo de luta – espaço de reconhecimento de demandas e necessidades comuns, nas palavras de Sader (2004, p.9) “[...] espaço socialmente democrático [...].”

Assim, a PNAS objetiva enfatizar o processo de universalização da Assistência Social e de democratização dos espaços públicos de debates, pois reafirma a necessidade de articulação das ações nos diferentes campos de políticas sociais, no sentido de integrar as medidas de enfrentamento das múltiplas expressões da questão

---

<sup>10</sup> Normas Operacionais.

social, ao considerar as desigualdades socioterritoriais, em que objetiva seu enfrentamento, por meio da garantia dos mínimos sociais, ao promover condições para atender aos contingentes sociais. Para isso, a PNAS tem como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (MDS<sup>11</sup>/PNAS, 2004, p. 18)

Para tornar reais tais objetivos, a PNAS apresenta algumas dimensões que vem ganhando visibilidade em seu interior e que representam indicações para um futuro próspero para o campo socioassistencial.

A primeira dimensão que merece ser destacada diz respeito aos esforços empregados a partir da implementação da PNAS de desenvolver estratégias que busque articular uma gestão que viabilize ações e, ou, abordagens intersetoriais, sendo certamente este o caminho a ser seguido no sentido de superar as diferentes formas e condições geradoras das desigualdades sociais.

A intersetorialidade pode ser compreendida como ação que está para além do caráter específico de uma política, pois requer a articulação das ações desenvolvidas nos diferentes campos das políticas sociais, como, por exemplo, a política de saúde, de educação, de seguridade, de assistência, de habitação, meio ambiente, entre outras.

Assim, “a intersetorialidade deve expressar a articulação entre diferentes políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e no enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas.” (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 61)

Portanto, as ações intersetoriais pressupõe a implementação de programas, serviços e projetos sociais integradores, com o objetivo de superar a fragmentação da atenção para o campo social, principalmente para o campo assistencial, em que as necessidades e, ou, demandas sociais da população se apresentam de forma complexa, o que exige a adoção de ações intersetoriais por meio da agregação das diversas políticas

---

<sup>11</sup> Atualmente denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.



sociais em torno de objetivos comuns, quais sejam: a superação das diferentes formas de desigualdades sociais e a necessidade de expandir a construção de redes de políticas cada vez mais fortalecidas.

A intersetorialidade “transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um atendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam.” (Idem)

Nesta perspectiva, a ação de base intersetorial possibilita compreender as demandas apresentadas pelos usuários das políticas sociais de maneira completa, não se prende, portanto, a um único viés da questão ora apresentada – ao propor ações que compreenda a totalidade do ser social rompe com a ideia de fragmentação e individualização do trato da questão social.

A partir dessa concepção, é importante destacar que para além da articulação no campo das políticas sociais, a intersetorialidade pressupõe –

a [união] entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado. (COUTO, YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 62)

Trata-se, portanto, de enfrentar as situações sociais complexas vivenciadas diariamente pela população usuária das políticas sociais de maneira conjunta, é uma forma de gestão dessas políticas que está necessariamente relacionada a articulação de diferentes setores e sujeitos na luta pelo enfrentamento das diversas formas de subalternidade.

Para tanto, “a intersetorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor [...]” – ou seja, é preciso reconhecer a especificidade de cada área para que uma não se sobreponha a outra a partir das pactuações firmadas entre as diferentes instituições públicas. Além disso, faz-se importante o reconhecimento da heterogeneidade como elemento central presente nas diferentes áreas de políticas sociais, pois é a partir desse reconhecimento que nasce a possibilidade de construir laços mais fortalecidos, materializados nas ações conjuntas nos diversos campos de políticas. (Idem)

De acordo, Junqueira, (2005, p. 4), a intersetorialidade é a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito

sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”.

Nesta concepção, as ações no campo da intersectorialidade têm por objetivo resultar em “um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.” (JUNUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24)

Ao compreender as refrações da questão social dessa maneira, as ações no campo assistencial busca romper o aspecto individualizado e passa a apreender o sujeito em sua totalidade.

Assim, a partir dessa

[...] perspectiva, a rede como uma construção social depende da sensibilização dos diversos atores sociais para um objetivo comum que melhor se viabiliza através da parceria (VILLASANTE, 2002). Esse processo de parceria estabelece relações interpessoais e interinstitucionais, preservando as diferenças e as especificidades de cada componente que contribui da sua maneira na construção de uma política que preserve os princípios da cidadania, da liberdade e da justiça. (JUNQUEIRA, 2005, p. 05)

Portanto, reconhecer a importância da intersectorialidade para o campo da política assistencial foi um grande avanço constatado no conteúdo da PNAS, entretanto, o desafio ainda permanece, qual seja: o de fazer valer a articulação entre as políticas sociais, principalmente entre as políticas assistenciais de proteção social básica e especial.

Outra dimensão que merece ser destacada é a redefinição e ampliação na compreensão do conceito de sujeitos usuários da política de Assistência Social, cuja perspectiva é romper e, ou, superar a fragmentação que até então permanecia ao definir os usuários por segmento, (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua) – trabalhava na apreensão do indivíduo, não buscava compreender sua totalidade e, ou, sua coletividade, conforme referenciado no eixo da matricialidade sociofamiliar.

Contrário a concepção contida na LOAS de 1993 que fragmenta e individualiza os sujeitos e suas demandas, a PNAS e o SUAS trabalha com a compreensão de que os sujeitos da assistência são –,

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela

pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33)

O entendimento em torno da concepção de usuários contida na própria PNAS, indica a necessidade de compreensão desses sujeitos inserindo-os “em uma realidade social multidimensional”, em que esses sujeitos vivenciam na prática as diferentes expressões da questão social, e são essas questões que “indica(m) visibilidade política a esses sujeitos usuários e ao seu direito de ser atendido”. (COUTO, 2009, p. 207)

Assim, essa concepção evidencia a necessidade de compreender as reais condições sociais em que vivem esses sujeitos, os diferentes níveis e, ou, condições de pobreza e vulnerabilidade intrinsecamente articulado a um cenário de necessidades tanto objetivas quanto subjetivas, em que somadas a diferentes dificuldades, como, por exemplo, econômicas, sociais, políticas e culturais, interferem diretamente no processo de produção e reprodução das relações sociais da classe trabalhadora e de suas famílias. (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012)

Trata-se de uma concepção que engloba o entendimento da pobreza em seu sentido multidimensional ao compreendê-la para além das condições materiais ao propor a dimensão da totalidade social. Sendo, preciso, portanto, “situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracteriza a sociedade capitalista contemporânea.” (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 63)

Outro aspecto que deve ser destacado refere-se a incorporação da temática do território como elemento fundamental para a compreensão do espaço local, neste sentido, é a partir do território que se dá a base de organização dos níveis de proteção social (básica e especial) –, trata-se de uma forma de aproximar cada vez mais as ações assistenciais as demandas e necessidades dos cidadãos ao propor apreendê-las a partir das especificidades local, do lugar vivido e construído pelos sujeitos usuários dessa política.

O território a partir dessa lógica apresenta-se como “uma dimensão potencialmente inovadora”, por tratar e compreender o “território como espaço vivido”. (SANTOS, 2007) resultado das relações e, ou, interações humanas, sendo, portanto, a

representação das diversas formas de relações sociais. Vale registrar que o eixo território, será analisado de maneira mais detalhada no decorrer deste trabalho.

Vale frisar que a compreensão do território apresenta como alternativa a possibilidade de romper ou ao menos amenizar a fragmentação das ações e serviços no campo assistencial que passam a ser organizados de acordo com a territorialidade.

Além disso, o território pode ser apreendido como espaço que evidencia as necessidades e carências sociais, mas não só isso, porque é nesse espaço “onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas.” (COUTO; YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 63)

Nesta direção, a PNAS situa e dar direção as ações e serviços no campo da Assistência Social, reafirma o compromisso do Estado como principal agente responsável por sua manutenção, além disso, inova ao apresentar uma nova concepção de usuários, alarga sua compreensão a fim de romper a fragmentação e o trato por segmentos sociais.

Outro aspecto inovador trazido por essa política diz respeito à forma de estruturação e organização da proteção social a ser ofertada na área assistencial, apresenta-se uma nova divisão, situada em dois campos de atenção – a proteção social básica<sup>12</sup> ofertada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a proteção social especial, esta última encontra-se dividida em dois níveis de complexidade – média e alta<sup>13</sup> e são ações, serviços, projetos e programas ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e demais instituições credenciadas e com reconhecimento legal na área assistencial.

Nesse contexto, a proteção social especial de média complexidade caracteriza-se no âmbito do SUAS em uma modalidade de proteção especial ao ofertar serviços, programas e projetos de caráter especializado, em que visa atender

---

<sup>12</sup> A proteção social básica se apresenta com suas ações de caráter preventivo em busca da inclusão social dos segmentos sociais em situação de risco, vulnerabilidade e pobreza, seus objetivos são: prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004, p. 27-28)

<sup>13</sup> os serviços de proteção social de alta complexidade são aqueles que garantem proteção em tempo integral ao usuário, como, por exemplo, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos com seus direitos violados e com seus vínculos sociais rompidos, são usuários “que se encontram sem referência, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário”. (PNAS, 2004, p. 32)

[...] famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Tais situações podem incidir sobre as relações familiares e comunitárias, gerando conflitos, tensões e rupturas, demandando, portanto, atenção especializada e maior articulação com os órgãos de defesa de direitos e outras políticas públicas setoriais.

Assim, o objetivo da atenção na proteção social especial é no sentido de contribuir para a prevenção de agravamentos e potencialização de recursos para o enfrentamento de situações que envolvam risco pessoal e social, violência, fragilização e rompimento de vínculos familiares, comunitários e, ou, sociais.

Diante disso, cabe destacar que a oferta dos serviços especializados se dá no âmbito do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), e orientam-se pela garantia de seguranças socioassistenciais por meio dos serviços, programas e projetos desenvolvidos e implementados de acordo com o território de maior vulnerabilidade socioeconômica na qual se insere o público alvo das políticas de Assistência Social.

A hierarquização dos serviços contida na PNAS e no SUAS, possibilita aos municípios brasileiros a união de diferentes segmentos sociais no processo de luta pela superação das diversas expressões das desigualdades sociais, riscos e vulnerabilidades.

Assim sendo, ao delimitar os campos de atuação assistencial por níveis de proteção, a política define e torna mais claro o papel dos diferentes agentes envolvidos na área da assistência, o que possibilita pensar as ações estratégicas.

Do exposto, é certo afirmar que os serviços de proteção social devem buscar promover um conjunto de seguranças, a fim de reduzir ou prevenir riscos e vulnerabilidades sociais (Sposati, 1995). Além das necessidades que surgem de formas emergentes e, ou, que permanecem como consequência de problemas pessoais ou sociais dos usuários dessa política. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012)

De acordo com a PNAS, (2004, p. 40), as seguranças a serem garantidas são:

- Segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;
- Segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de

núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades;

- Segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas.

Outro aspecto importante apontado pela PNAS refere-se à abordagem a partir da matricialidade sociofamiliar, esse tipo de abordagem desloca a apreensão do sujeito e de suas demandas do plano isolado para o espaço da família, compreendendo família como elo fundamental nas relações estabelecidas entre sujeitos e sociedade, conforme será visto nas páginas a seguir.

Além disso, as mudanças apresentada pela PNAS abarca o campo do financiamento e a gestão da informação, sendo estes eixos importantes que sustentam a nova direção a ser assumida pela Assistência Social. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012)

No que se refere ao financiamento, o principal fator inovador será a “ruptura com a lógica convencional e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação”. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 67)

Ao considerar os princípios da democracia e da participação social, bem como as prerrogativas legais da política de Assistência Social, pressupõe que as ações nesse campo de política “deve primar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social; os fundos de Assistência Social são o *locus* privilegiado para a gestão do financiamento da política pública” considerando as três esferas de governo. Diante disso, “[...] cabe ao órgão gestor da política, em seu respectivo âmbito, responsabilidade pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos conselhos.” (Idem)

Para que seja fortalecida a idéia de sistema e a co-responsabilidade entre os três níveis de governo e para que municípios, Distrito Federal e estados possam ser inseridos no financiamento federal, deverão ser atendidas algumas condicionalidades, conforme descritas no quadro abaixo.

### Quadro 1: Condicionantes gerais para transferência de recursos federais

a) No caso dos municípios, observar os níveis de gestão em que se encontrem de acordo com o estabelecido nesta norma;
b) Constituir Unidade Orçamentária para cada Fundo de Assistência Social nas respectivas esferas de governo contemplando todos os recursos destinados à Política de Assistência Social;
c) Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e recebidos em co-financiamento destinados à assistência social, aprovada pelos respectivos conselhos;
d) Corresponder aos critérios de partilha estabelecidos nesta norma;
e) Comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do Distrito Federal, e do relatório de execução do plano de assistência social, no caso dos Estados;
f) Cumprir o disposto no artigo 30 da LOAS, incluindo seu parágrafo único acrescido pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998;
g) Alimentar as bases de dados do SUAS-Web.

Fonte: elaboração da autora a partir de informações disponíveis na Norma Operacional Básica/NOB-SUAS, 2005.

A divisão das responsabilidades entre as três esferas de governo representa significativo avanço para o campo assistencial, porém em termos práticos alguns problemas ainda persistem, como, por exemplo, a incapacidade dos municípios de pequeno porte de gerir os serviços, programas e projetos no campo assistencial com a verba que é repassada – a responsabilidade a partir desse modelo acaba sendo maior para os municípios que ficam responsáveis por implementar os serviços assistenciais, sem possuir muitas vezes as condições ideais, pois falta espaço físico adequado, recursos humano e financeiro, falta de conhecimento dos próprios profissionais, gestores e usuários do que venha ser a política de assistência, ou seja, os próprios agentes desconhecem o conteúdo normativo desta política, colocando-a muitas vezes no lugar da não política ao considerá-la como ação emergencial e assistencialista, sendo desprovida de planejamento.

Portanto, a construção de uma gestão da política de Assistência Social que de fato corresponsabilizem de igual maneira seus diferentes níveis governamentais (União,

Estados, Distrito Federal e Municípios) ainda continua sendo um grande desafio, apesar dos avanços que são inegáveis.

No que concerne a informação, a PNAS traz “a necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da política pública de Assistência Social”. De acordo com a PNAS esta tarefa deve ser empreendida de maneira coletiva e em nível federal, e que possa envolver os gestores da Assistência Social nas diferentes esferas de governo. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 67)

Neste sentido, “o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, a Rede SUAS, já é uma realidade por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>14</sup>,” esse sistema tem por objetivo prover “as condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004, no que se refere a prover o SUAS com bases de dados e informações requeridos para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros.” (Idem)

Com relação ao exposto, pode-se considerar que a construção de um Sistema de Informação é algo inovador para as ações de avaliação e de monitoramento no campo assistencial, além disso, representa significativo avanço em termos de difusão de informação em rede, principalmente se as informações coletadas forem trabalhadas de maneira adequada e de acordo com o interesse público.

Entretanto, o problema encontra-se muitas vezes na forma como esses dados são decodificados, isso quando o são – porque a lógica de criar um sistema de informação no âmbito nacional é ótima, mas e o acesso a esses dados e informações do ponto de vista local como poderá ser realizado – principalmente pela população usuária que muitas vezes não possui acesso a internet e nem nível de escolaridade suficiente para interpretar tais informações? Então a maneira como vem se dando a difusão de tais dados deve de fato ser repensada e de forma coletiva, já que envolve interesses coletivos, sendo este um passo importante para que a população usuária possa está politicamente preparada para participar e protagonizar criticamente os processos de avaliação da política assistencial.

E por fim, como parte das mudanças advindas com a PNAS, cabe destacar a política de recursos humanos e gestão do trabalho, cujo objetivo é a formação de

---

<sup>14</sup> Atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.



condições adequadas para a operacionalização tanto da PNAS quanto do SUAS. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012)

Para isso, é importante acontecer “a ressignificação da identidade de trabalhador da Assistência Social, referenciada em princípios éticos, políticos e técnicos, qualificada para assumir o protagonismo que a implantação do SUAS requer. (CAPACITA SUAS, 2008, v. 1. p. 33)

Portanto, é preciso que essa “ressignificação da identidade de trabalhador da assistência” compreenda o processo de “práxis política”, esta como atividade que pressupõe a “interação entre os homens e objetiva uma transformação social, seja para manter o existente ou para a destruição do mesmo.” (BARROCO, 2003, p. 49)

De acordo com Barroco (2003), o exercício da política por um segmento de classe ou grupo, requer a definição e a idealização do objetivo a ser alçando ou da realidade a ser transformada, com ideais claras e definidas e valores éticos que sustentam a luta coletiva, sendo, portanto esse processo de ressignificação importante não só para a identidade do trabalhador da assistência, mas para a própria natureza da política assistencial enquanto espaço de luta e protagonismo dos diferentes segmentos sociais envolvidos em sua construção.

Portanto, é preciso que haja uma tomada de consciência política tanto dos trabalhadores da assistência quanto da população usuária, para compreender os seus respectivos papéis, direitos e deveres, pois só conhecendo criticamente o lugar que ocupam no processo de produção e reprodução das relações sociais é que se pode construir uma realidade social sem exploração e sem exclusão, em que todos possam ser reconhecidos como iguais – como cidadãos de direitos.

Para Silva (2014), no modelo brasileiro de proteção social não contributivo, a PNAS apresenta três funções centrais – a de proteção social, a de vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

Nesse contexto, o campo da política de Assistência Social deve ser compreendido como espaço que manifesta as diferentes contradições e antagonismo, sendo este espaço de lutas, de direitos e deveres, devendo ser apropriado por seus diferentes agentes enquanto tal.

## **CAPÍTULO II. SUAS: a representação de um novo paradigma para a política nacional de Assistência Social**

O esforço aqui empreendido é no sentido de entender os fundamentos que são intrínsecos a nova lógica de gestão apresentada a partir do Sistema Único de Assistência Social para o campo da política de assistência, para isso considerou-se importante buscar analisar e refletir sobre os conceitos que dão norte a esse novo modelo de gestão, sua base de organização e seus eixos estruturadores.

Vale registrar que o modelo proposto pelo SUAS “entre as diretrizes norteadoras da política, são reafirmadas à centralidade e à primazia do Estado na condução da Assistência Social, com a conseqüente pactuação entre os entes federados, [...]” sendo esta forma de gestão desafiadora, já que dada a realidade brasileira, muitas vezes, encontra obstáculos no processo de efetivação, em decorrência de práticas conservadoras que ainda insistem em marcar o campo da assistência. (SILVA, 2014, p. 92)

Sabe-se que a implementação do SUAS na realidade brasileira é recente (2005), sendo preciso debater suas urgências a partir do *locus* de materialidade da política e das experiências cotidianas. Um elemento relevante nesse processo diz respeito à compreensão das necessidades apresentadas pelos sujeitos usuários da assistência, sendo preciso, conhecer quem são esses sujeitos a partir de suas narrativas, tendo como referência o seu território de abrangência – portanto, a lógica de gestão apresentada pelo SUAS traz para o cenário da assistência a importância de compreender o território como elo fundamental no processo de descentralização dos serviços ofertados no campo da política de assistência.

Foi a partir da

IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Dezembro/2003 em Brasília/DF, [em que] apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública. (PNAS, 2004, p. 5)

Nesse sentido, deve-se pensar a proposta de implementação do SUAS como parte de uma construção histórica de lutas da classe trabalhadora e profissionais engajados com as causas sociais.

Couto (2009, p. 209) ressalta que

Como consequência da formulação da PNAS/2004 e da decisão da IV Conferência Nacional de Assistência Social, depois de amplo debate, foi reafirmada a construção e normatização nacional do SUAS, aprovada em julho de 2005 pelo CNAS por meio da Norma Operacional Básica (NOB) nº 130, de 15 de julho de 2005. O SUAS está voltado à articulação, em todo território nacional, das responsabilidades, dos vínculos e da hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de Assistência Social, de caráter permanente ou eventual, executados e promovidos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério da universalidade e da ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Desta forma, é importante frisar que o SUAS traz mudanças nos referenciais conceituais, na estrutura de organização, bem como apresenta uma nova lógica de gestão operante e controle das ações desenvolvidas na área da Assistência. Assim, a efetivação do SUAS de forma plena é um desafio apresentado àqueles que estão comprometidos em colocar em prática uma política pública de assistência afiançadora de direitos sociais.

Silva (2014, p. 24) destaca que

A afirmação do SUAS, como sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social, exige o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de proteção social no país e na tradução desta em nível micro, ou seja, na rede socioassistencial.

Portanto, tornar realidade os objetivos e princípios contidos no sistema único de Assistência Social, requer a articulação dos diferentes segmentos sociais, pois envolve o reconhecimento da própria política de assistência enquanto política direito, enquanto espaço de lutas travadas cotidianamente, assim, é preciso refletir o papel dessa política em nível macro para podermos considerá-la a partir da realidade micro – a realidade que é apresentada diariamente aos profissionais e usuários da assistência, sendo esta, muitas vezes uma realidade muito aquém da que se deseja para a plena efetivação das ações e serviços.

Como é sabido a partir do SUAS a gestão dos serviços no campo assistencial ganha novo panorama. Acerca disso, Junqueira, (1997) destaca que a temática sobre gestão e descentralização das políticas sociais vem sendo destacada a partir da década de 1980. Nesse processo “[...] a descentralização [tem se apresentado] como a

possibilidade de tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle social.” (p. 12)

No campo assistencial Couto (2009) destaca que as diretrizes dão norte ao processo de descentralização político-administrativa do Estado, estando a coordenação e as normas gerais sob responsabilidade da esfera federal, enquanto a execução dos programas fica sob a incumbência das esferas estadual e municipal, complementada pela ação das entidades beneficentes e de Assistência Social privadas, com ou sem fins lucrativos.

Fica claro que

o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) introduz uma concepção de sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. Desde a LOAS, previa-se a política de Assistência Social articulada entre as esferas municipal, estadual e federal. (COUTO, 2009, p. 206)

Faz-se preciso pensar que, embora planejada, essa forma de articulação “resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades.” Isso porque, os municípios, principalmente os de pequeno porte, *locus* da materialização da política, não apresentam condições financeiras favoráveis a sua efetivação. (Idem)

Diante disso, “a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS, em especial no seu modo de gestão, repõem a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da LOAS.” (COUTO, 2009, p. 206-207)

Uma das questões básicas apresentadas pelo SUAS diz respeito “à retomada da centralidade do papel do Estado na garantia e existência de serviços estatais como articuladores do serviço socioassistenciais necessários.” (Idem)

Assim, o SUAS reafirma a concepção de responsabilidade do Estado destinada a garantia das ações no campo da política de assistência, além de apresentar uma nova forma de hierarquização dos serviços, a partir dessa lógica, “os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à proteção social básica, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), vinculados à proteção social especial, apresentam a afirmação da presença do Estado na condução da política de Assistência Social.”

Frente a essas questões, vale ressaltar que o processo de gestão do SUAS em curso na realidade brasileira vem no sentido de reafirmar ações que busque a autonomia

de cada esfera de governo em âmbito local, de acordo com suas especificidades socioterritoriais, o comando das ações devem está necessariamente articulado a uma única secretaria – no caso do município de Campos dos Goytacazes o comando geral dos serviços encontra-se na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e a oferta desses serviços, programas e projetos nas respectivas instituições responsáveis pelos níveis de proteção.

Para Pastor (2007, p. 223)

a implementação da gestão democrática da Assistência Social revela que é no cotidiano que se constrói, com avanços e com limites, uma política pública alicerçada de direitos, especialmente numa conjuntura que assiste à destruição dos padrões de proteção embasados no trabalho e da tentativa de destituição dos direitos sociais.

Diante disso, é preciso pensar a gestão da política de assistência tendo como base as mudanças sociais em curso, que resultam em diferentes frentes de desigualdades sociais, exigindo do Estado respostas a essas desigualdades.

Cabe destacar que é preciso refletir sobre uma gestão do SUAS que esteja comprometida com o verdadeiro acesso dos sujeitos usuários a proteção social. Uma gestão que busque alcançar os objetivos do SUAS – que são: a consolidação de um sistema descentralizado e participativo; a regulamentação e organização das ações socioassistenciais num único sistema, o que requer a necessidade de planejamento da política de assistência de maneira articulada entre os entes federados tendo os mesmos princípios e diretrizes como base, porém com respeito a heterogeneidade.

De acordo com a PNAS (2004) o SUAS é composto por quatro tipos de gestão, sendo elas: Municipal, Estadual, Distrito Federal e da União. No que concerne a gestão a âmbito municipal, que é o foco deste trabalho – ela se desdobra em três níveis sendo eles: inicial, básica e plena.

O primeiro nível de gestão significa a adesão do município ao sistema em um grau preliminar, ou seja, o município fica apenas com a incumbência de executar os serviços e administrar as transferências já efetuadas antes mesmo da implementação do SUAS.

Já no segundo nível de gestão o município compromete-se com a cobertura de proteção social básica e com a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários.

E por fim a Gestão Plena, em que o município encontra-se apto para executar a gestão total das ações de Assistência Social tanto proteção básica quanto especial de

média e alta complexidade. Vale ressaltar que o município de Campos, encontra-se classificado no nível pleno de gestão. (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011)

De acordo com a PNAS/2004 e NOB/SUAS (2005, p.101)

O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários.

Esse novo modelo de gestão possibilita a construção de análises locais, considerando as diversas formas de exclusão econômica, social, cultural e política, compreendendo-as como sendo intrínsecas ao processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista ainda em curso na sociedade contemporânea.

Frente a essa realidade de exclusão, a proteção social tem se apresentado aos diferentes contextos dos municípios como instrumento que busca dar respostas as mazelas produzidas a partir do modelo econômico vigente, entretanto vale ressaltar que no campo assistencial as ações empreendidas não tem sido capazes de resultar em efeitos qualitativos e de melhores condições de vida e acesso ao mercado de trabalho – ou seja, os usuários da proteção social vivenciam diariamente o agravamento da questão social e suas diferentes expressões.

Além disso, é preciso destacar que esse agravamento encontra-se intrinsecamente vinculado aos arranjos e acordos político e econômico estabelecidos no âmbito do mercado – estando à proteção social sempre em segundo plano na agenda política do Brasil.

Assim, o que se gestou no contexto brasileiro foi uma proteção social fragilizada, que ao invés de proteger excluí, ao adotar critérios de acesso muitas vezes contraditórios e seletivos ao extremo, colocando em debate a ideia de universalidade das políticas sociais conforme afirma a Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao campo da Assistência Social Couto, (2009, p. 205) destaca que

[após a] aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), é preciso retomar conceitualmente não só os princípios e as diretrizes contidos nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da Política de Assistência Social, como também, e principalmente, pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos. O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a Assistência Social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação.

Neste sentido, não se pode perder de vista o trato dado a essa política de seguridade social na conjuntura atual, composta por ações pontuais, fragmentadas e focalizadas, que visa atender com mínimos recursos necessidades que estão muito além da falta de acesso a bens materiais – necessidades essas advindas da exploração da classe trabalhadora, em que a riqueza socialmente produzida é, em contrapartida, desigualmente distribuída, acarretando assim, num maior grau de vulnerabilidade sócio-econômica entre esses sujeitos, sendo estes os usuários da proteção social brasileira.

Portanto, compreender as políticas sociais demandadas pela proteção social requer ir além do imediato, sendo necessário buscar contextualizá-las a partir das relações antagônicas estabelecidas no modo de produção capitalista.

Para isso, faz-se preciso pensar essa nova lógica de gestão do SUAS como sendo um instrumento estratégico de fazer valer os direitos no campo assistencial, somente a partir dessa compreensão é que será possível nos apropriarmos enquanto profissionais e usuários da política de assistência enquanto espaço público, de debate, de controle social e, principalmente como espaço de luta contínua pela garantia de direitos.

Outros aspectos devem ser destacados, como, por exemplo, os eixos que se apresentam a partir da criação do SUAS como sendo parte fundante desse processo de construção e estruturação desse novo modelo de gestão – sendo eles: a territorialização, a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa, novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular, a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e a avaliação. (PNAS/2004 e NOB/SUAS, 2005)

Por se tratar de eixos estruturantes, devemos sempre nos debruçar e voltar nossa atenção para eles, neste trabalho buscou-se aprofundar o debate a partir da matricialidade sociofamiliar, da descentralização político-administrativa e da

incorporação da abordagem de território para o campo da gestão dos serviços, programas e projetos assistenciais.

## **II. I. A perspectiva de território assumida pelo SUAS**

É inegável que a partir de 2005 a incorporação da perspectiva do território se apresenta como parte fundante para compreensão das demandas sociais apresentadas pelos usuários da política de Assistência Social ao auxiliar o processo de implementação dos serviços, programas e projetos a serem ofertados nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social.

Com a proposta da PNAS e do SUAS “as ações públicas na área da Assistência Social devem ser planejadas territorialmente”, com o objetivo de romper a fragmentação dos serviços e ressaltar a busca da universalidade de cobertura para o campo assistencial, nesse sentido, esse modelo representa “a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e de estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais.” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 72-73)

A natureza assumida e empregada ao termo território é essencial nesse contexto, que no olhar de Haesbaert, (2007, p. 20-21) “território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional "poder político". Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação.”

Compreende-se que “o território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tencionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p.73)

Assim, ao que tange a sua apreensão o território no campo das políticas sociais, requer a consideração dos diferentes elementos ou fatores sociais que influem diretamente o processo de construção e consolidação da proteção social no contexto brasileiro, elementos econômicos, políticos e culturais – nos diferentes territórios, “[...] que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social.” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 73)

Para desmistificar e entender o conceito de território faz-se preciso ter clareza das relações de poder que entrelaçam e que compõem este, são relações que como bem



supracita Haesbaert, (2007), ultrapassa a tradicional relação política, são múltiplos e complexos os processos de relações formadas dentro de determinado território, o que exige dos sujeitos envolvidos maior grau de discernimento no que se refere seu processo de decodificação.

Desta maneira, para Haesbaert (2004, p. 22)

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espço, desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais 'concreta' e 'funcional' à apropriação mais subjetiva e/ou 'cultural-simbólica'.

O território, nessa perspectiva é compreendido a partir das relações de poder que se desenvolvem em seu interior, como rico campo de construção e perpetuação de poder ideológico, além de ser um campo que germina conflitos e lutas por superação das diversas formas de subalternidade e exclusão, sendo fulcral desta maneira o entendimento dele no processo de implantação das políticas sociais e de seus desdobramentos no contexto contemporâneo.

Assim, a partir do modelo de gestão proposto pelo SUAS a organização e implementação “de serviços e programas tem como base o princípio da territorialização, a partir da lógica da proximidade do cidadão, e baseia-se na necessidade de sua oferta capilar nos territórios vulneráveis a serem priorizados.” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 73)

Nesse contexto, o princípio da territorialização se apresenta como funcional na compreensão e entendimento da dinâmica presente nos diferentes espaços territoriais e de seus determinantes para compreensão das vulnerabilidades e riscos sociais, bem como na formulação de estratégias para seu enfrentamento.

O princípio de território possibilita orientar a proteção social da política de assistência com base na perspectiva –

- Do alcance de universalidade de cobertura de indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- Na garantia da integralidade da proteção social a indivíduos e famílias;
- Na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa nas ações da Assistência Social;
- No processo de descentralização e planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos. (BRASIL, 2010, p. 17-18)

Diante disso, entende-se que a dimensão do território representa claro avanço para o campo da política de assistência, “uma vez que essa definição vai além do espaço territorial, geográfico, considerando o espaço ‘vivido’ pela população que lá se encontra.” (SILVA, 2014, p. 107)

Portanto, significa que a partir da territorialização o território se apresenta como espaço de disputa pelo uso do espaço urbano e, como espaço de reconhecimento de cidadania. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012)

Acerca do conceito de território, Santos (1998, p. 15-16) destaca que

[...] é, pois fundamental para afastar o risco da alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro [...] o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimos de espaço humano, espaço habitado.

E como tal, em sua essência o território permeia-se por interesses e relações conflituosas – nesse sentido deve ser compreendido enquanto “espaço vivido”, como palco e, ou, arena no que tange a constituição das relações entre homens, sejam estas de diferentes naturezas. Assim, sob esse princípio para o campo assistencial é preciso relacionar as pessoas aos seus respectivos territórios no sentido de reconhecer suas demandas, ações e busca pela reafirmação do uso desse espaço.

Assim, para Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2012, p. 73)

a dimensão territorial, como um dos eixos da política de Assistência Social, representa um avanço principalmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como ‘espaço habitado’, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais.

É importante mencionar que o processo de construção e implementação do SUAS nesses onze anos (2005-2016) chama atenção para questões que se apresentam “no centro do debate em relação à territorialização”. São questões que continuam sendo pautadas e consideradas “como centrais para que a inovação não represente uma armadilha, e os territórios potencializem direitos, representem um espaço de disputa pelo uso da cidade e sejam lugares de reconhecimento da cidadania.” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS (2012, P. 73)

De acordo com as autoras é preciso se atentar para algumas dessas questões – a primeira delas relaciona-se às ações que muitas vezes acaba reforçando a lógica de “territórios homogêneos de pobreza”, construindo e alimentado estigmas, imagens negativas por parte da sociedade em relação à população residente nos territórios denominados “territórios vulneráveis”. (Idem)

Para as autoras “é sabido que a concentração territorial das camadas pobres participa ativamente do seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade.” (Idem)

Isso ocorre por se tratar de pessoas que, em sua maior parte, encontram-se excluídas socialmente – em se tratando da política de Assistência Social, Souza (2009, p. 90) chama atenção para o fato de que essas pessoas “buscam os serviços para o suprimento de suas carências individuais, sua organização é quase utópica.”

Sobre a questão da estigmatização dos territórios considerados vulneráveis Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2012, p. 73-74) “analisa a forma pela qual o crime, o medo à violência e o desrespeito aos direitos de cidadania têm se combinado com as transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial [intensificado] nas duas últimas décadas.”

Nesse contexto, devemos compreender a segregação espacial e social como elemento importante e parte constituinte das cidades no cenário contemporâneo, “pois as regras que organizam o espaço urbano são apoiadas basicamente em padrões de diferenciação social e de separação.” Diz respeito a regras que variam cultural e historicamente, vincula-se ao capital econômico e cultural de uma sociedade, “revelam os princípios que estruturam a vida pública em cada sociedade e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade.” (Idem)

Os processos recentes de mudanças nos territórios urbanos revelam na prática “espaços nos quais grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular e ou interagir em áreas comuns”. Ou seja, esse novo modelo cartográfico do espaço urbano, expressa a emergência de um novo modelo de organização das diferenças sociais no espaço urbano, em que redefine os processos de sociabilidade entre os homens, por meio de acessos diferenciados a bens, serviços, informação, diversidade cultural e de oportunidades. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, P. 74)

A partir do exposto, compreende-se que as mudanças recentes nos territórios urbanos expressam claramente à emergência de padrões e modos de vida antagônicos, em que condiciona as relações humanas à segregação social e espacial.

De acordo com Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2012, p. 74)

são conhecidos os efeitos sociais da segregação e da guetificação dos territórios, em que impedem a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e ‘contra-usos’ da cidade. São processos que contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos.

Assim, os reflexos da guetificação pode se dá também nos processos de participação da população, assumindo características restritas, pontuais e individuais estando circunscrita aos territórios considerados vulneráveis – territórios dos serviços socioassistenciais. Segundo as autoras esse processo pode resultar na despolitização e isolamento dos sujeitos e grupos sociais, por estarem distantes da inserção crítico-reflexiva e ativa que devem ter no espaço público da cidade e nas relações sociais entre os homens em sociedade.

Outra questão que deve ser salientada é que grande parte das vulnerabilidades sociais vivenciada pelos usuários da Assistência Social não tem sua origem na dinâmica social local, ou seja, para Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2012) trata-se de processos estruturais, e que envolve, entre outros elementos, àqueles decorrentes dos rumos assumidos pela política econômica no contexto brasileiro e de sua desvinculação da política social – em que tem seus efeitos imediatos e em longo prazo no intenso processo de precarização e de insegurança no mundo do trabalho, bem como do enfraquecimento das instituições públicas de proteção social, da retração do Estado no campo social, das incertezas e recursos insuficientes para proteção social, culminando no baixo grau de cobertura dos programas, serviços e benefícios sociais.

Para tanto “a dimensão territorial da política de Assistência Social precisa considerar, [...] as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto nos microterritórios quanto ao macroterritório nacional”, que interfere nas configurações territoriais regionais. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, P. 75)

Outra questão apontada por essas autoras refere-se à compreensão de risco e vulnerabilidade social<sup>15</sup> remetidos aos territórios nos quais estão inseridos os CRAS e os CREAS.

Para as autoras, “é importante refletir sobre a noção de risco e diferenciá-la das teses que intitulam a sociedade moderna como ‘sociedade do risco’, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização”. (Idem)

Sobre isso, Castel (2005, p. 61) afirma que “[...] um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e os custos dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”.

A palavra risco no contexto da política de assistência diz respeito aos riscos de que estão submetidos usuários, grupos e famílias que não estão inseridos na “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública, o que resulta muitas vezes em situação de vulnerabilidade e risco social, ocasionado por uma teia complexa de fatores tanto econômicos quanto sociais, políticos e culturais.

Para Couto; Yazbek; Silva; Raichelis, (2012) é preciso ter cuidado com as abordagens acerca dessas categorias, isso porque são inúmeras as maneiras de interpretá-las, dentre essa pluralidade de interpretação existem àquelas que reforçam a perspectiva de culpabilização e responsabilização do indivíduo para encarar riscos que são frutos de uma dinâmica societária, esse tipo de interpretação resulta e fortalecem ações e políticas sociais de cunho focalizado nos mais miseráveis, ao invés de políticas universais, busca-se instaurar uma “universalização segmentada”. (SPOSAT, 2007)

Portanto, é preciso considerar que em sua maior parte as situações de riscos e vulnerabilidades, na qual os sujeitos usuários da assistência estão submetidos, são determinados por processos históricos estruturais de produção e reprodução social, sendo, portanto, uma condição social coletiva vivenciada por um amplo segmento da classe trabalhadora, a partir dos antagonismos e clivagens sociais produzidas no modo de produção capitalista.

---

<sup>15</sup> [...] O que é vulnerabilidade? Para os dicionários Houaiss e Michaelis, a palavra provém de “vulnerável”: “alguém que pode ser prejudicado ou ferido; diz-se do lado fraco de um assunto ou questão”. Nos dias de hoje, é muito comum verificar, no senso comum, no discurso da mídia, dos políticos, o termo “vulnerabilidade” como exposição a situação de perigo, ameaça, insegurança social. Por outro lado, a partir da década de 1990, a vulnerabilidade parece emergir como um conceito que veio para substituir o de pobreza. Os vários autores que trabalham com ele argumentam que esse novo conceito acrescenta elementos que o conceito de pobreza não tinha. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009, p. 148-149)

Uma última questão apontada pelas autoras diz respeito “à necessidade de considerar que o processo de territorialização pode reforçar o estigma dos territórios ‘vulneráveis’, cercar e cercear a mobilidade dos sujeitos a cidade.”

O processo de territorialização é fundamental para que os serviços sejam implementados o mais próximo possível da população, esse reconhecimento do território é importante por permitir que esse espaço seja provido de recursos que melhorem as condições de vida dos indivíduos, famílias e coletividade “e principalmente para que esse território pertença à cidade.” Isso porque, ao serem referenciados os sujeitos ganham dimensão de cidadãos, e passam a reconhecer o espaço da cidade como seu território, “e o seu território como cidade e como seu país.” Nessa perspectiva, é possível apreender a territorialização como categoria chave para disputa dos bens socialmente produzidos e conseqüentemente como peça fundamental no debate do uso do fundo público no sentido de atender as necessidades sociais da população. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, P. 76)

Como mencionado anteriormente é preciso considerar o território como “espaço vivido”, “espaço habitado” composto por relações sociais diversas entre diferentes classes sociais.

Na fala de Oliveira, (2002, p. 74)

O território é assim produto concreto da luta travada pela sociedade no processo de produção de sua existência. [...] Dessa forma, são as relações sociais de produção que dão a configuração histórica específica ao território. Logo o território não é um *prius* ou um *a priori*, mas a contínua luta da sociedade pela socialização igualmente contínua da natureza.

O território precisa ser pensado a partir da sua heterogeneidade, como espaço facilitador para o campo das ações assistenciais em que possibilita aproximar cada vez mais as políticas sociais das demandas apresentadas pela população. Sendo, portanto, um elo facilitador das redes de proteção social (básica e especial) no campo da política de assistência.

Para o campo da gestão, o território aparece como ferramenta de suma importância, pois apresenta a possibilidade dos serviços, programas e projetos no campo assistencial serem pensados, articulados e implementados a partir do maior grau de vulnerabilidade territorial. Para que isso ocorra é preciso que aconteça a aproximação dos profissionais com os territórios e com a população usuária, a fim de identificar quais

as ocorrências mais frequentes, seja de vulnerabilidade, exclusão ou de violação de direito, é necessário decifrar o território vivido por esses sujeitos.

Para isso o SUAS apresenta em seu escopo os instrumentos de avaliação e de monitoramento como ferramentas importantes no processo de coleta de dados sobre realidades sociais e sobre o papel das políticas sociais no combate as desigualdades sociais.

O foco das atividades de avaliação e de monitoramento é a qualidade da gestão. Assim, pode-se compreender que de maneira geral tanto a avaliação quanto o monitoramento possuem como objetivo a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações e serviços. (VAITSMAN, s/a)

Assim, a avaliação e o monitoramento apresentam-se como componentes estratégicos de gestão no âmbito das políticas sociais, incluindo a política de Assistência Social, busca promover ajustes ou mudanças para melhorar a qualidade e o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstas. Embora complementares para a gestão de políticas e programas, a avaliação e monitoramento são atividades distintas.

A avaliação pode ser compreendida como uma categoria de estudo que pode focalizar diferentes aspectos de um programa, política ou serviço, por exemplo, o grau de relevância, a eficiência, a efetividade, os resultados e impactos gerados. Seu objetivo primordial é melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados para auxiliar no planejamento e decisões futuras. (Idem)

Já o monitoramento pode ser compreendido como sendo o acompanhamento contínuo, realizado de forma cotidiana, por parte dos principais agentes (gestores e gerentes) responsáveis pelo desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas. Portanto, monitorar é uma atividade inerente à gestão e à gerência dos programas, deve ser capaz de suscitar informações sobre o programa, política ou projeto a qual se destina permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. (Idem)

Assim, pode-se apreender essas ferramentas como sendo complementares e estratégicas para o campo da gestão, pois possibilita melhor compreensão das demandas e suas possíveis respostas – por meio da coleta regular de dados; pelo processamento, decodificação e transmissão desses dados, além da produção de indicadores sociais e pelo acompanhamento e análise desses indicadores.

Portanto, compreender um sistema de monitoramento e avaliação de programas e serviços sociais em que envolve os três níveis de governo, conforme proposto pelo

SUAS, implica considerar a articulação entre as diferentes organizações e atores responsáveis pelas atividades que constituem o objeto do sistema.

Nessa perspectiva, a descentralização político-administrativa dentro do desenho institucional proposto pelo SUAS em que municípios e estados são entes federados, implicou necessariamente a transferência de poder decisório, de responsabilidade, de competências e recursos para um conjunto de atividades, das quais pode-se destacar a elaboração de diagnósticos sociais e desenvolvimento de atividades de avaliação e monitoramento – no campo da assistência ganha destaque o setor de vigilância socioassistencial em que busca a produção e sistematização de dados acerca dos territórios, políticas sociais e usuários. Assim,

a vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizar-se pela identificação dos territórios de incidência de riscos no âmbito da cidade, do estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos (BRASIL, 2005b, p. 93)

De acordo com Vaitsman (s/a) isso tem refletido alguns desafios, um deles se apresenta na realidade dos municípios brasileiros em que sua maior parte dos 5.570 é de pequeno porte e com capacidade gerencial e assistencial limitadas, o que tem dificultado a execução e desenvolvimento de atividades de diagnósticos sociais bem como as de avaliação e de monitoramento.

Assim, o desenvolvimento das atividades de avaliação e de monitoramento, voltadas para um desenho de gestão local, vislumbram-se o aprimoramento da capacidade gerencial, a identificação de especificidades locais, a articulação de informações entre os níveis geral e local e, por fim, a adesão dos profissionais às atividades voltadas para a avaliação e para o monitoramento.

Para tanto, o desafio para o campo da gestão permanece, qual seja: o de identificar que tipo de informação deve ser gerada para fazer frente a problemas específicos em seus respectivos territórios com objetivo de melhorar o processo de trabalho e o desempenho dos programas em nível local.

Assim, para Davidovich (s/a, p.69) pode-se compreender a

Gestão como um elemento da modernidade, que deriva, particularmente, de modelos de atuação [...] constitui-se, deste modo,



um saber específico, cuja estratégia equivale ao ato de governar, capaz de adequar-se a mudanças dos modelos de desenvolvimento e de fazer face à tomada de decisões complexas que remetem ao nexo entre política e economia.

Assim, identifica-se a gestão como sendo o exercício de poder em determinada realidade, composta por múltiplas dimensões, cujos desdobramentos têm sido refletidos tanto no âmbito das políticas sociais quanto no processo de tomada de decisão.

É importante destacar que a nova gestão apontada pelo SUAS para a política de Assistência Social, suscita a ideia de espaços coletivos e de debates em torno das políticas assistenciais, além disso, ressalta processos diferenciados de ações para o campo assistencial, ao apontar principalmente a necessidade de articular uma rede de serviços hierarquizada por níveis de complexidade e com base na territorialização.

Portanto, pautar o aprofundamento do debate sobre a relação entre território e política pública de Assistência Social evidencia, dentre outros aspectos, o território enquanto dimensão da realidade concreta, onde a questão social ganha concretude, ou, ainda, onde o conjunto das necessidades sociais da população e as intervenções públicas se realizam. (ANDRADE, 2012, p.17)

Percebe-se, portanto que a perspectiva do território assumida pela PNAS a partir do SUAS tem possibilitado a identificação dos perfis e indicadores de vulnerabilidades e riscos sociais específicos de cada “espaço vivido”. À medida que esse espaço passa a ser compreendido como a base para diagnósticos sociais e para o planejamento de ações preventivas no campo assistencial pelas gerências locais.

Ao mesmo tempo em que coloca como desafio a busca pela superação da visão de território como um simples espaço físico geográfico, possibilitando, desta forma “a descoberta de novas potencialidades contidas no território, em suas múltiplas dimensões, diversidades, escalas e dinâmica.” Trata-se, portanto, “de relações socioterritoriais presentes e atuantes na dinâmica do processo de produção e (re) produção social.” (ANDRADE, 2012, p. 18)

Assim, o território deve ser compreendido em sua dinamicidade, como elemento mediador no processo de gestão das políticas sociais – “onde o agir sociopolítico e econômico-cultural passa a ser compreendido, construído, disputado e usado por sujeitos individuais e coletivos orientados por diferentes interesses.” (ANDRADE, 2012, p. 20)

Por ser um “espaço vivido” e “habitado” o território expressa a “topografia social decorrente das relações sociais” entre os diferentes sujeitos, permeado por relações de “conformismo e rebeldias<sup>16</sup>”, (ANDRADE, 2012, p.21). Sendo preciso considerar sua dinâmica, bem como as relações sociais daí decorrentes como processos históricos construídos socialmente – para isso faz-se necessário uma visão crítica, que fuja das compreensões fragmentadas e individualizantes – contrapondo desta maneira a perspectiva de totalidade sócio-histórica assumida pela política de Assistência Social a partir dos seus principais documentos – Constituição Federal – CF, 1988; Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS / 1993; Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Sistema Único de Assistência Social – SUAS/2005; Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOBSUAS/2005; Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS/2007.

## **II. II. A abordagem da matricialidade sociofamiliar no SUAS**

O SUAS inova ao apresentar como um dos seus eixos estruturantes o conceito de matricialidade sociofamiliar, que se traduz, na política de proteção social de assistência, como princípio fundamental. (SILVA, 2014)

A partir da perspectiva assumida pelo SUAS o princípio da matricialidade sociofamiliar significa que:

a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social; defesa do direito à convivência familiar na proteção de Assistência Social supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero; a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência; o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. (NOB/SUAS, 2005, p. 17)

Assim, no contexto da proteção social assistencial a família assume papel de centralidade, constituindo-se como instância mais básica a ser considerada, “[...] em que

---

<sup>16</sup> (SANTOS; SILVEIRA, 2001 *apud* ANDRADE, 2012)

o sentimento de pertencimento e identidade social é desenvolvido e mantido e são transmitidos os valores e as práticas culturais.” (SILVA, 2014, p. 105)

Para Couto (2009), a adoção da família como elemento que aglutina e centraliza as ações e atendimento remete a busca pela superação da lógica segmentada da política social no contexto brasileiro.

Desse modo, “significa pensar a família como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, como núcleo de resistência e produto de uma realidade social.” O trabalho a partir da dimensão familiar requer a articulação “com uma rede de vínculos dentro de um contexto sociocultural, entre os quais a comunidade é fundamental.” (SILVA, 2014, p.105-106)

É inegável que no contexto de proteção social a família vem ganhando importância, compreendida e colocada no centro das ações nos diferentes espaços das políticas sociais, cujo enfoque está na garantia de direitos sociais. Para Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2012, p. 76) “nos últimos anos, o debate sobre a família – e, sobretudo sobre as famílias pobres, vem adquirindo centralidade no contexto das políticas públicas.”

Para Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2014, p. 76) essas iniciativas possuem como objetivo fortalecer e apoiar essas famílias para o enfrentamento das necessidades sociais, entretanto destaca que esse tipo de tratamento pode tanto se constituir em ações protetivas que culminem na melhoria de suas condições de vida quanto em ações que acabem por reforçar, sobrecarregar e pressionar ainda mais essas famílias, “exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da Sociedade.”

Ainda de acordo com as autoras, o foco das ações e abordagem na família é polêmica, já que envolve desde a concepção de família até o tipo de assistência que lhe deve ser ofertada – ou seja, de que família está se falando? Como compreendê-la em suas especificidades? De que políticas e ações estamos falando? São perguntas que seguem em curso, assim como a construção das ações no campo assistencial.

Assim, os serviços da Assistência Social a partir da PNAS cujas ações seguem as diretrizes do SUAS são balizados na centralidade familiar e no território. A família passa a ser entendida como sujeito estratégico na proteção social de seus membros, sendo, portanto, alvo prioritário de proteção. A partir dessa perspectiva “a matricialidade sociofamiliar, passa a considerar a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.” (PLANO DECENAL DO SUAS, 2007, 37)

Assim,

o reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na Assistência Social, requer, portanto, cuidados redobrados para que não se reproduzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres. (CAPACITA SUAS, 2008, v. 1. p. 59)

Cabe assinalar que a centralidade que a família assume no contexto das políticas sociais, mas principalmente no campo assistencial é um fato que requer demasiada atenção, por tratar principalmente de uma política que ao longo de sua história reafirma-se a partir de ações empobrecidas de participação social, de negação de direitos, vinculada muitas vezes a culpabilização dos sujeitos e de suas famílias por serem considerados segmentos sociais empobrecidos e que vivenciam diariamente as diferentes expressões de pobreza e exclusão social, política, econômica e cultural.

Como registrado anteriormente, na PNAS a família assume o foco da proteção social, sendo o conceito de matricialidade sociofamiliar princípio que ordena as ações a serem executadas no espaço do SUAS. Diante disso, é importante destacar que de acordo com a NOB/SUAS, “não existe família enquanto modelo e sim família resultante de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias.” (COUTO; YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2014, p. 77)

De acordo com a PNAS/NOB-SUAS (2005, p. 41)

a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

Assim, faz-se fulcral buscar retomar as novas feições assumidas pelas famílias e compreendê-las como parte “intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia”. Pois, o cenário que se apresenta no contexto atual “[...] tem remetido à discussão do que seja a família uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (sexualidade, procriação e

convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora.” (PNAS/NOB-SUAS, 2005, p. 41)

A partir dessa perspectiva, pode-se afirmar que a família de que estamos falando caracteriza-se não por um modelo tradicional e convencional construído socialmente e culturalmente difundido, a PNAS traz o entendimento da família como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade”. Como parte das transformações supracitadas, “superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família”. (Idem)

Acerca da compreensão da família, Mioto (2004, p. 47) nos orienta a refletir e problematizar o fato de que o “consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição”, já que as expectativas da sociedade sobre suas tarefas e obrigações permanecem preservadas.

Em outras palavras mesmo diante das transformações sociais e de seus impactos nos arranjos e composições familiares no cenário contemporâneo, pode-se observar a relutância de “velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais.” (COUTO; YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 77)

Em função do quadro sócio-estrutural e da “[...] ambiência pós-moderna que caracteriza o capitalismo neoliberal [...]” no contexto contemporâneo “[...] alimenta a tendência de deslocamento dos conflitos e contradições que têm fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia [...]” para os espaços privados da esfera familiar, abarcando as relações intrafamiliares e comunitárias. É um tipo de compreensão que busca transformar questões de natureza pública em questões de âmbito privado, sendo estes traços presente no contexto da pós-modernidade –“o intimismo privatizado ou a privacidade intimista” –. (Idem)

Que na visão de Chauí (2007, p. 490)

[...] o fim da separação moderna entre o público e o privado, em benefício do segundo termo contra o primeiro, fazendo-se o elogio da intimidade e criticando-se os pequenos poderes na família, na escola e nas organizações burocráticas; nega-se a possibilidade de teorias científicas e sociais de caráter globalizante, pois não possuiriam objeto a ser totalizado num universo físico histórico fragmentado, descentrado, relativo e fugaz. Prevalece a sensação do efêmero, do ocidental, do volátil, num mundo onde ‘tudo que é sólido desmancha no ar’ [...].

Sendo estas questões importantes de serem compreendidas no contexto das políticas sociais, em especial da Assistência Social, em que busca realizar o trânsito da compreensão e, ou, abordagem do indivíduo para a concepção familiar.

Entretanto, “[...] se por um lado este movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais”, por outro coloca a “necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como sujeito social e de direitos,” – sob risco de reforçar a culpabilização das famílias e de despolitizá-las ao reproduzir o discurso das “famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos.” (COUTO; YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2014, p. 78)

Os novos marcos trazidos pelo SUAS dá relevância a matricialidade sociofamiliar, contudo, como bem destaca as autoras de nada adianta constar as mudanças porque passam as famílias, se as práticas conservadoras e disciplinadoras permanecem no trabalho profissional – ainda mais quando se trata da Assistência Social em que o traço moralizador no trato com as famílias pobres e as inúmeras práticas responsabilizadoras são tão presentes, sendo, portanto, esses elementos ainda mais fortes.

Assim, ao colocar a matricialidade sociofamiliar como uma das categorias centrais, o SUAS impõe que se atente para algumas questões, que são:

Primeira questão – os “arranjos familiares diversos sempre foram características das famílias pobres.” Essas características conduziram as ações profissionais durante longo período, sendo tratadas como distorções que deveriam ser corrigidas durante os atendimentos a essas famílias. A partir disso, “temos um elenco construído de ‘modelos’ de intervenção no âmbito da família que dialogam com esses arranjos como se eles fossem indevidos. Romper com esses pré-conceitos é tarefa fundamental!” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 78)

Segunda questão apresentada – “a família é retomada como grupo efetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para o seu desenvolvimento pleno.” Para as autoras, para que essa condição aconteça é necessário que a família seja protegida, ou seja, para que a função protetiva se efetive no espaço familiar é preciso que haja “condições materiais e espirituais, exige capacidade de ter esperança restaurada. E a família só poderá oferecer essas condições se estiver atendida

nas suas necessidades sociais básicas”. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 78-79)

É preciso considerar a família a partir das suas especificidades – trabalhar na perspectiva de fortalecimento de vínculos, mas para que isso se realize faz-se necessário considerar as condições sócio-históricas que determinam desde o modo de vida em sociedade até as relações sociais entre os homens.

Outra questão apontada pelas autoras refere-se – “as metodologias de atendimento às famílias”, para elas estas metodologias precisam se revistas. Isso porque mesmo diante dos avanços no plano teórico, na compreensão da temática da família, “o padrão burguês de funcionamento familiar continua a pautar a forma de compreender a tarefa de atender as famílias”. Isso pode ser visualizado a partir dos traços conservadores que moraliza e disciplina as formas de intervenção e de pensar as famílias, sendo este um desafio a ser eliminado do trabalho do SUAS.

Todavia, como bem ressaltado por Couto; Yazbek; Silva; Raichelis, (2012, p. 79) essas práticas não deixaram de existir apenas com os avanços anunciados no plano teórico, “uma vez que reiteradamente aparece essa característica, que se enraizou no ideário do debate sobre o trabalho com famílias nas políticas sociais.” Em outras palavras é preciso fortalecer os debates que busquem o rompimento pleno dessas características para o plano teórico-prático.

E por fim, outra questão que aparece nesse cenário refere-se “a necessidade de compreender essas famílias com suas singularidades”, porém com respeito ao seu lugar de pertencimento a uma determinada classe social.

O trabalho com as famílias que pode ser considerado um avanço, pois retira a condição individual do atendimento da política, pode repetir o mesmo equívoco, quando particulariza cada família como se fosse um universo único, destituído de sua identidade coletiva e de sua universalidade. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 79)

Portanto, é preciso considerar a família a partir de suas especificidades sem perder a dimensão social das relações sociais, de pertencimento como sendo fatores que ora, constrói padrões, ora os desconstroem.

Neste sentido, “[...] preservar sua singularidade, trabalhar suas particularidades só tem sentido quando elas materializam a condição dessas famílias enxergarem-se como um coletivo que deve buscar” articuladamente, respostas para suas demandas, e,

ou, “questões no espaço de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório, como anuncia o SUAS”. (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 79)

É preciso considerar as dimensões da particularidade e da singularidade dessas famílias como elemento articulador de uma esfera mais geral, ou seja, da esfera da vida em sociedade. Nesse sentido, as ações assistenciais na perspectiva do SUAS busca dar primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência e das relações sociais nele construídas.

Assim, a unidade sociofamiliar no campo da política de assistência, permite o exame da realidade não só a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio – nesse contexto, faz-se preciso reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica que culminam em diferentes processos de exclusão e, ou, inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios. (PNAS/NOB-SUAS, 2005)

Importa-se registrar que as mudanças na estrutura da família brasileira encontram-se diretamente vinculada ao conjunto de transformações sociais, econômicas, culturais e políticas em curso ditado por padrões e modo de vida específico advindo com o amadurecimento do capitalismo.

De acordo com dados apontados pela (PNAS/NOB-SUAS, 2005) uma dessas mudanças diz respeito à pessoa de referência da família, em outros termos, tomando como base a década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. No ano de 1992, elas eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, passando em 2002, a ser referência para próximo de 29% das famílias.

Pode-se perceber que esta não é uma tendência, e, ou, um processo homogêneo, pois esse crescimento ocorreu de forma diferenciada entre as regiões do país, sendo mais incisivo nas regiões das metrópoles. Conforme dados disponibilizados pelo instituto de pesquisa (IBGE - PNAD – 2002) – em Salvador, por exemplo, 42,2% das famílias tinham na mulher sua referência. Já em Belém eram 39,8% e em Recife 37,1%. No que se refere as grandes regiões, o Norte apresentava a maior proporção de famílias com este perfil, 33,4%, e o Sul, a menor, 25,5%. Entre as Unidades Federadas, em um dos extremos estava o Amapá com 41,1% e, no outro, o Mato Grosso, com 21,9% das famílias cuja pessoa de referência é a mulher. (Idem)



Esses dados evidenciam informações importantes no que concerne a compreensão das configurações assumidas pela família brasileira nesse contexto de transformações, bem como o papel assumido ou requerido a essas famílias no campo das políticas sociais e do mercado.

Diante disso, percebe-se que ao dar centralidade à família, as políticas de assistência devem buscar não apenas o plano teórico, mas principalmente o plano prático dos atendimentos diretos junto à população, compreender a dinâmica e modo de vida das famílias como parte intrínseca dessa dimensão estrutural gestada no modo de produção capitalista.

Sendo esta dimensão capaz de produzir riquezas, processos de exclusões, inclusões precárias, resultando em vulnerabilidade e riscos sociais, ou seja, é uma dimensão que produz modos específicos de vida e que conseqüentemente resulta em diferentes formas de luta pela sobrevivência e pela superação das fragilidades sociais advindas desse processo.

Portanto, esse é o contexto que se encontra a maior parte das famílias assistidas pelas políticas sociais, programas, projetos e serviços no campo assistencial sendo, pois fundamental a compreensão desses processos para fugir das armadilhas que levam muitas vezes a compreensões e a visões distorcidas da realidade e conseqüentemente no trato direto com as famílias, coletividade e indivíduos.

### **II. III. A descentralização político-administrativa e o desafio de uma nova cultura de gestão para o espaço local**

Neste item, busca-se compreender a descentralização político-administrativa como eixo central no novo modelo de gestão proposto pelo SUAS para dar maior visibilidade as ações no âmbito da Política Nacional de Assistência Social com foco na qualidade da gestão local e com ênfase na participação social.

Cabe destacar que a temática da descentralização na área da assistência ganha corpo a partir da Constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204, e mais adiante regulamentados na LOAS/1993 em que consiste em primar pela defesa de um sistema descentralizado e participativo na gestão da política ora mencionada.

as ações na área da Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social [...] que articule meios, esforços e

recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (Art.6º)

É importante considerar que o processo de implementação desse modelo de gestão no âmbito assistencial não desarticula das transformações ocorridas na esfera da administração pública brasileira nos últimos anos (Stein, 1999) – que, de acordo com Afonso & Affonso, (1995, p. 65) “não resultaram de uma operação planejada, negociada e ordenada de reestruturação [...]”.

No que se refere ao caso da Assistência Social, esse processo não se deu de maneira diferenciada e harmoniosa, sendo marcado pelas relações de conflitos em decorrência do reordenamento institucional, caracterizado pela demora e pelo não cumprimento de prazos. (STEIN, 1999)

Nesse quadro de adversidades é que foi iniciado o processo de implementação do sistema descentralizado e participativo da política de assistência. A perspectiva desse modelo coloca em voga vários desafios dentre eles, destaque para a construção e consolidação de um sistema que prime por ações de caráter continuado, de divisão de responsabilidades entre os entes, a participação da população como elemento fundamental desse processo, por meio das organizações representativas, na busca pela formulação das políticas de assistência e fiscalização das ações em todos os níveis, além disso, reconhece a primazia e responsabilidade do Estado como gerenciador principal na condução da política de Assistência Social.

De acordo com Menicucci (2002, s/p) –

o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território.

Trata-se, portanto, de um novo paradigma, pois ao invés de compreender as metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, busca identificar as necessidades concretas, as potencialidades e, possíveis soluções – essa nova perspectiva de intervenção e de leitura se dá a partir de recortes territoriais, em que busca compreender e identificar conjuntos populacionais que vivenciam situações similares em seus cotidianos.

Nesse contexto, a intervenção por meio das políticas públicas possui como objetivo alcançar resultados que visem integrar e promover impacto positivo nas

condições de vida – o que Sposati tem denominado de atender a necessidade e não o necessitado.

Do exposto, é importante destacar que

[...] uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. (PNAS/2004 e NOB/SUAS, 2005, p. 44)

É essa a perspectiva de gestão assumida pela PNAS e pelo SUAS, ao buscar estabelecer a concepção da Assistência Social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização, a participação social, a matricialidade sociofamiliar e a intersetorialidade como elementos constitutivos desse processo.

Essas diretrizes refletem a concepção de partilha de poder – em que pressupõe mudanças nas relações entre Estado e sociedade, com o objetivo de construir “espaço público de decisão e definição de ações a partir do confronto de interesses em presença.” (STAIN, p. 1999, p. 30)

Nessa perspectiva, a descentralização deve ser compreendida não só como um rearranjo de poder, mas como possibilidade de aguçamento da democracia e da participação popular. (STAIN, 1999)

Para Filho; Gurgel (2016, p. 256)

A direção democrática é efetivamente autogestionária. Nela, o coletivo é determinante, no sentido pleno da palavra. Trata-se de uma direção – comando e coordenação – feita coletivamente. É o ator coletivo o protagonista da gestão democrática.

Diante disso, considera-se a temática da descentralização político-administrativa como inovadora para o campo das políticas públicas, principalmente para a assistência, isso porque a partir desta perspectiva se estabelece uma nova forma de organização da referida política, de maneira descentralizada, com o objetivo de viabilizar estratégias para imprimir maior qualidade à gestão local – articulado a participação dos sujeitos nos

processos deliberativos no que diz respeito à formulação, implementação e fiscalização dos serviços públicos integradores da política de assistência. (ALVES, 2009)

De acordo com Coutinho (2000, p. 131)

Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal, sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada.

As ações democráticas devem ser parte constituinte da Assistência Social a partir do novo patamar colocado pela PNAS e pelo SUAS – a democracia compreendida como construção permanente na esfera pública.

A descentralização político-administrativa na esfera da gestão democrática se apresenta como possibilidade frente à realidade dos municípios – ao primar pelo estabelecimento de prioridades de ações mais coerentes com as demandas locais e por possibilitar o fortalecimento da participação e controle social.

De acordo com Stein (1997, p. 6)

na maioria das vezes, o termo descentralização é relacionado a algo positivo, como mais autonomia e menos burocracia, ou mais participação e ampliação da democracia, implicando o controle das políticas, ou, ainda, um ‘movimento de reação a uma tendência centralizadora em favor do fortalecimento da esfera local’.

A partir da perspectiva apontada pela autora, a organização desse modelo de sistema “dar-se-ia em duas direções: da esfera federal para a estadual e municipal, comumente chamada de municipalização, e do Estado para a sociedade civil.” (Idem)

No que concerne a primeira direção cabe destaque para o deslocamento do poder entre os diferentes níveis de governo – refere-se à transferência do poder federal para as instancias de governos estaduais e municipais.

Para Stein (1999, p. 31) este tipo de descentralização tem implicações em duas dimensões – “uma na qual ocorre a redistribuição de receitas públicas – a financeira – e a outra, na qual ocorrem novos arranjos no sistema de competências governamentais – a político-institucional”.

Já a segunda direção apontada pela autora, diz respeito “a transferência de funções executadas pelo setor público ao setor privado, tanto lucrativo (instituições econômicas) como não-lucrativo (organizações civis, sejam de classe ou comunitárias).”

Cabe destacar que essa direção contempla defensores com visões bem distintas – aqueles que defendem a privatização de atividades que até então eram desenvolvidas pelo Estado – podendo ser denominada de visão privatista – e a comunitarista, que busca e defende maior articulação entre o Estado e a sociedade civil – “mediante a cooperação mútua entre estas duas instâncias na prestação de determinados serviços públicos.” (STAIN, 1999, p. 31)

Assim, “[...] municipalizar para alguns significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços”, em outras palavras, “a prefeitura municipal e as organizações da sociedade civil seriam co-responsáveis por essa prestação”. Já para outros, “[...] municipalizar pode querer dizer ‘prefeiturizar’, processo assumido com exclusividade pela administração municipal” – vale registrar que paralelamente a ideia e “a defesa de municipalização como instrumento para a descentralização, há também a defesa da estadunização”. (STEIN, 1999, p. 31-32)

Sobre isso Sato (1993, p. 15) admite que, “[...] dependendo da perspectiva de cada ator social, a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum outro problema” –, os conceitos e entendimentos sobre a temática da descentralização ora, podem ser compreendidos e, ou, “identificados como problema, fim ou meio”, vai depender de como ela se apresenta ou está presente nas preocupações dos analistas sociais.

O fato é todas as preocupações suscitadas até o presente momento, realça aquilo que é o objetivo primordial da descentralização – “a luta pela democratização do Estado e a busca de maior justiça social”, sem deixar de considerar que esses objetivos não são de responsabilidade exclusiva da descentralização, sendo, portanto, pertinente encará-los frente os limites impostos no processo de descentralização, “não lhe atribuindo tamanha onipotência”. (LOBO, 1989, p. 488)

É importante ressaltar que a implementação de um sistema descentralizado não se dá de forma natural, pelo contrário, é um processo composto por muitas contradições, sendo estas características próprias de um contexto onde envolve atores sociais com interesses distintos.

Lobo (1989) destaca nesse cenário a correlação de forças; o despreparo da máquina burocrática; a visão imediatista dos sujeitos inseridos na esfera pública e em

cargos estratégicos como, por exemplo, gestão; o conhecimento superficial ou inadequado acerca da realidade quando se refere ao sistema político-partidário; repasse de poder aos municípios sem a devida contrapartida, entre outros elementos.

Vale frisar que os limites impostos a descentralização tornaram-se ainda mais evidentes no contexto que se gestou, principalmente nos anos 1990, em que a ofensiva neoliberal consolida suas bases de cunho ideológico. Nesse contexto, a tendência de descentralização predominante “[...] não está sendo mais do que um repasse para a Prefeitura de responsabilidades que antes eram dos Estados e da União” (YAZBEK, 1997, s/p.). Tem-se então a configuração de cenários muitas vezes precarizados no que se refere às condições de gestão e materialidade plena das políticas sociais, inclusive a política de assistência.

Esse quadro vem culminando no que Stein (1999) denomina de “prefeiturização” – que significa repassar responsabilidade sem as devidas condições para colocá-las em prática – esse cenário é demasiado comum nos municípios de pequeno porte e que detém menores recursos, descambando no que Montañó (2003, p. 239) ressalta como processo que “redunda em poder formal e impotência real”.

Além disso, para Alves (2009) esses cenários são conformados não só pela precariedade de recursos, mas está intrinsecamente vinculado a não profissionalização dos próprios profissionais inseridos na assistência, que muitas vezes desconhece o significado legal dessa política, por meio de ações despolitizadas e despolitizadoras coloca a assistência no lugar da não política – ao negar sua trajetória de conquista, de luta e de espaço de direito.

Ainda de acordo com Stein (1999, p. 41) “aos municípios são cobradas novas responsabilidades sem a devida contrapartida financeira e sem a resolução de problemas, como a fragilidade, ou inexistência de quadros técnicos e de estrutura organizacional.”

Apesar da autora está fazendo uma crítica num cenário em que estava se iniciando o processo de construção de um sistema descentralizado – pois trata-se do contexto no ano de 1999 – esse é um dos problemas que ainda persiste em tempos contemporâneos – ou seja, o déficit de recursos humanos ainda é um fato na realidade dos municípios, a não qualificação das equipes profissionais também continua sendo um dos grandes gargalos da área assistencial, principalmente se for considerar a complexidade e a hierarquização dos serviços socioassistenciais previsto na PNAS e no SUAS – em que ressalta a primazia e necessidade de profissionais qualificados e

preparados para realizar leituras e compreender os modos de vida da classe trabalhadora usuária desses serviços.

Outro elemento que ainda aparece nesse contexto, refere-se à inexistência muitas vezes de estruturas organizacionais e institucionais adequadas para o funcionamento dos serviços, programas e projetos – ainda é comum se deparar cotidianamente com realidades institucionais precárias, sem ambientes adequados para o acesso de pessoas com deficiência, falta de espaços para desenvolver atividades recreativas e de inclusão, falta de salas para desenvolver atendimentos simultâneos, entre outros.

Do exposto, vale lembrar que a temática da gestão na Assistência Social passou a ter uma abertura de diálogo recente – período pós-democratização – com ênfase maior nos anos de 2004 e 2005 com a PNAS e com o SUAS, sendo este um processo em construção, o que reitera a necessidade de debates e análises propositivas nesse contexto.

Cabe ressaltar, portanto, que o diálogo entre gestão e Assistência Social é marcado por muitos entraves e desafios que ainda permanecem presentes nos espaços institucionais. Contudo, nos últimos anos, dada as necessidades colocadas pela Assistência Social, essa realidade vem aos poucos sendo modificada e colocada em debate.

Dentre os desafios que permanecem está – a estruturação da gestão e o controle social, a profissionalização da área, articulação dos mecanismos e instrumentos para o planejamento, o monitoramento e a avaliação, fortalecimento das instâncias de pactuação e de deliberação e aprimoramento do pacto federativo, dos compromissos e das responsabilidades dos entes com a gestão compartilhada.

Além disso, destaque para a necessidade de construção de uma rede de serviços que prime pela intersetorialidade, com as demais políticas, com o Sistema de Justiça, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, criando bases para o conhecimento das especificidades da política de Assistência Social e para o desenvolvimento do trabalho em rede nos territórios.

Dos desafios acima, considera-se este o maior deles – o de superar velhas concepções e o legado assistencialista, consolidando a Assistência Social como política pública de direito do cidadão. (PLANO DECENAL, 2016)

À luz do que fora exposto, vale ressaltar que é preciso reconhecer os avanços no campo de gestão da Assistência Social – sem, contudo, ignorar os “inúmeros desafios que

são próprios de um país com alta densidade populacional, acentuada heterogeneidade e elevados índices de desigualdades sociais”. (PLANO DECENAL, 2016, p.12)

Nesse contexto, compreender a gestão é remeter a um processo dinâmico de definição de prioridades de uma organização ou rede de organizações públicas ou privadas, sem receitas únicas, considerando para além dos instrumentos e ferramentas, as relações sociais e a realidade específica de cada espaço e de cada território.

Desta forma, a gestão deve ser apreendida como ferramenta que favorece o alcance dos objetivos ao proporcionar uma visão mais ampla sobre mecanismos de apoio aos processos de decisão, que buscam maior eficácia, eficiência e efetividade. No caso da gestão pública, os diferentes modelos de gestão poderão determinar os níveis de enfrentamento das distintas realidades sociais, políticas e econômicas.

Silva (2014, p. 24) destaca que

A afirmação do SUAS, como sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social, exige o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de proteção social no país e na tradução desta em nível micro, ou seja, na rede socioassistencial [do município de Campos dos Goytacazes].

Ainda de acordo com Junqueira, (1997) a temática sobre gestão e descentralização das políticas sociais vem sendo destacada a partir da década de 1980. Nesse processo “[...] a descentralização como a possibilidade de tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle social.” (p. 12)

Do exposto, vale ressaltar que o processo de gestão do SUAS em curso na realidade brasileira vem no sentido de reafirmar ações que busque a autonomia e o fortalecimento de ações intersetoriais, que busque responder as necessidades e demandas a partir do espaço local, de acordo com suas especificidades socioterritoriais.

Sobre isso Pastor (2007, p. 223) ressalta que

a implementação da gestão democrática da Assistência Social revela que é no cotidiano que se constrói, com avanços e com limites, uma política pública afiançadora de direitos, especialmente numa conjuntura que assiste à destruição dos padrões de proteção embasados no trabalho e da tentativa de destituição dos direitos sociais.

Diante disso, é preciso pensar a gestão da política de assistência tendo como base as mudanças sociais em curso, que resultam em diferentes frentes de desigualdades



sociais, exigindo do Estado respostas a essas desigualdades. Nesse sentido, faz-se preciso refletir sobre uma gestão do SUAS que esteja comprometida com o verdadeiro acesso dos sujeitos usuários a política ofertada no campo assistencial.

Assim, identifica-se a gestão como sendo o exercício de poder em determinada realidade, compondo-se por múltiplas dimensões, cujos desdobramentos têm sido refletidos tanto no âmbito das políticas sociais quanto no processo de tomada de decisões.

Diante disso, o modelo de gestão proposto pelo SUAS possui como premissa a descentralização político-administrativa e o engajamento da população, por meio das organizações sociais representativas, cuja participação se dá na formulação das políticas e no controle das ações em diferentes níveis.

Nesse contexto, ganha destaque a centralidade dada ao Estado na condução da política de assistência, além da adoção da perspectiva de território como marco a ser seguido no processo de implementação dos serviços socioassistenciais, ao considerar a matricialidade sociofamiliar e as condições sociais vivenciadas por estas famílias como elemento central na materialização da Assistência Social, além, claro, do reconhecimento e necessidade da adoção de ações intersetoriais nesse campo de política.

Esses são alguns eixos que segundo Couto (2009) requer esforços tanto por parte do Estado quanto dos municípios e da sociedade civil, participando ativamente no seu processo de gestão e institucionalização, no sentido de fazer valer os direitos e o reconhecimento da participação social na condução e formulação desses benefícios, programas e projetos para que venham de fato atender as reais necessidades da população.

### **CAPÍTULO III. A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Este capítulo objetiva compreender o processo de implementação, e, ou, implantação<sup>17</sup> da proteção social especial de média complexidade na realidade em tela – para isso tomou-se como referência estudos já realizados sobre a política de assistência no município, bem como o uso de informações coletadas a partir de entrevista semiestruturada<sup>18</sup> com uma profissional inserida no setor de Superintendência de Gestão do SUAS, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, a escolha por essa profissional se deu em virtude de sua participação ativa no processo de implementação e, ou, implantação da proteção social especial em Campos. Para resguardar sua identidade a denominaremos de Entrevistada 1.

O interesse por essa instituição/equipamento se deu especificamente pela aproximação durante a prática de estágio supervisionado em serviço social no período de 2012 até final de 2013 –, a partir dessa experiência foi possível traçar um elo de observação dessa realidade institucional, bem como com a equipe de profissionais, em especial os Assistentes Sociais. Frente a esse contexto, cabe realçar que realidade brasileira vem ao longo da história sendo tecida envolta a diferentes processos contraditórios –, nesse contexto a população vivencia diariamente diferentes tipos de violações de seus direitos –, em virtude das desigualdades e exclusões sociais, econômica, política e cultural que são inerentes ao modo de produção vigente.

Em decorrência dessas desigualdades sociais, o Estado atua estrategicamente por intermédio das políticas sociais, programas e projetos, com o objetivo de sanar ou amenizar problemas como o não acesso ao mercado de trabalho, diversos tipos de violência, abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, entre outros, sendo estas algumas das questões que justifica a necessidade de intervenção estatal de forma mais eficaz e eficiente no âmbito social.

Nesse contexto, é importante frisar que a proteção social especial de média complexidade foi pensada estrategicamente a partir da hierarquização dos serviços socioassistenciais traçado pela PNAS/2004 e pelo SUAS/2005. Assim, a proteção social especial ofertada nos CREAS é responsável por oferecer serviços especializados a

---

<sup>17</sup> Termo utilizado pela Entrevistada 1 para denominar a criação da proteção social especial de média complexidade em Campos dos Goytacazes.

<sup>18</sup> (Apêndice I)

famílias, grupos e indivíduos que se encontram em situação de violação de direito, com vínculos sociais fragilizados, mas que ainda não foram rompidos. O CREAS se apresenta nesse contexto como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social, devendo constituir como unidade de referência, exercendo papéis de coordenar e articular a proteção social especial de média complexidade.

De acordo com a definição expressa na lei nº 12.435/2011, o CREAS deve ser compreendido como uma unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em *lócus* de referência nos territórios e da oferta de trabalho social especializado no SUAS as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos. Em decorrência do novo modelo de gestão proposto pelo SUAS para a política de assistência, os municípios foram se adequando aos níveis de gestão em conformidade com o que fora estabelecido por esses documentos, no caso do município de Campos dos Goytacazes a descentralização político-administrativa dos serviços, programas e projetos socioassistenciais passou a acontecer na prática apenas no ano de 2009.

Assim, com o advento da proteção social básica e especial de média e alta complexidade, amplia-se os serviços socioassistenciais – até então os diferentes tipos de violações e desigualdades sociais eram tratadas e abordadas por meio de programas bem específicos, como é o caso, por exemplo, do Programa Sentinela –, que no município de Campos no âmbito da Assistência Social, foi criado para dar resposta ao fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes, mais especificamente ao abuso e exploração sexual.

Em virtude dessa demanda

a Prefeitura estabeleceu um convênio com o Governo Federal<sup>19</sup> e, desde 2002, encontra-se em funcionamento o Centro de Referência da Criança e Adolescente Vítimas de Violência – Programa Sentinela, executado pela FMJ<sup>20</sup>, com meta anual de 50 atendimentos, conforme estabelecido no convênio. (RODRIGUES, 2007, p. 84)

Nesse contexto, é importante frisar que o referido Programa representa um avanço no campo da garantia de direitos da criança e do adolescente, embora seja um Programa bem restrito, pois volta-se apenas para esse tipo de violação.

---

<sup>19</sup> O Governo Federal em 2001 estabeleceu como prioridade na agenda política e social do país o enfrentamento da questão do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes através dos Centros de Referência - Programa Sentinela, delegando sua coordenação ao Ministério da Previdência e Assistência Social- MPAS, através da Secretaria de Estado da Assistência Social- SEAS.

<sup>20</sup> Fundação Municipal da Infância e Juventude.

Conforme relato da Entrevistada 1 ao falar sobre o processo de implementação da proteção social especial de média complexidade no município em tela –,

“[...] a PNAS foi criada só em 2004, com essa política é que surgem os CREAS, mas a ideia não era acabar com os Programas já existentes –, a ideia era que fosse realizada uma transição, porque o Programa Sentinela atendia apenas a questão da violência e abuso sexual – era essa violação de direito propriamente dita.”

É importante frisar que o primeiro CREAS no contexto desse município, foi implantado no ano de 2008, e trouxe como proposta a substituição, ou melhor, a transição do Programa Sentinela, colocando como objeto de intervenção não só as vítimas de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, mas com a proposta de trabalhar e compreender a família como um todo, além, claro, da expansão da rede de serviços socioassistenciais que foi aos poucos sendo ampliada.

Entretanto, a construção da proteção social especial em Campos não se deu de forma pacífica, Silva, (2015, p. 50) ressalta que

além da resistência na implantação do CREAS, o município de Campos dos Goytacazes passou também por um processo lento e gradual no que tange à visualização de que o CREAS constitui-se numa unidade pública que traz inovações a não só focalizar a vítima da violação de direito, mas toda a sua estrutura familiar, e a compreensão de que o CREAS consiste numa porta de entrada para públicos de diferentes violações de direito.

Ainda sobre o processo histórico de implementação e, ou, implantação do CREAS I a Entrevistada 1 coloca que:

“o processo de implementação do CREAS em Campos ele foi bem diferente de alguns municípios e até mesmo do Estado. Porque no ano de 2000 foi criado o Programa Sentinela – baseado na política de enfrentamento da exploração e abuso sexual – esse Programa ficou atuante em Campos por mais ou menos dez anos – é um programa nacional e tratava de criança e adolescente vítima de abuso e violência sexual – sendo esta uma violação muito contingente nos municípios, então para que isso pudesse ser melhorado foi criado esse Programa. Ele prestava serviço à política de Assistência Social.”

Questionada por que em Campos esse processo se deu de forma bem diferente – a Entrevistada 1 respondeu da seguinte maneira:

“Porque a ideia era que houvesse uma transição – as mesmas pessoas que estavam trabalhando no [Programa Sentinela] teriam um novo

pensamento, um pensamento mais ampliado de acordo com a política, porém não foi dessa forma, tivemos muitos embates para compreender que era algo nacional, não era algo particular de Campos e nem particular do estado do Rio de Janeiro.”

Conforme o relato da Entrevistada 1, pode-se compreender que o processo de construção da proteção social especial de média complexidade no município em tela se deu em meio a muitas contradições, resistências e embates, pois os próprios profissionais não aceitaram pacificamente a transição do Programa Sentinela/CREAS, muito menos o fim do referido Programa. Tanto que existe atualmente no município um Programa chamado Fortale-Ser, que é remanescente do Sentinela, nele continuou trabalhando somente essa demanda da violência, abuso e exploração sexual.

Sobre isso a Entrevistada 1 coloca da seguinte maneira –

“e na minha visão, na minha época eu questionei muito isso porque era uma visão muito médica para está na Assistência Social; aquele tratamento da criança revelar se foi explorada se não foi, se houve abuso [...] as vezes o juiz pedia alguma coisa, algum parecer, o profissional da Assistência Social deveria dá esse parecer baseado no teste de revelação, coisa de outra área e não da assistência, enfim –, não desvalorizamos a equipe existente daquela época, tanto é que alguns continuam trabalhando no Programa Fortale-Ser [...] não estou discutindo o mérito do Programa, mas o que a política vem traçando para essa área e para essa questão. Ou seja, não houve uma transição, na minha compreensão, o CREAS ele foi implantado, porque na verdade foram novas equipes, novas perspectivas, novo trabalho que iniciou praticamente do zero. Porque na minha compreensão implementação é aquilo que já existe e você vai melhorando, então pra mim foi uma criação.”

Vale frisar que a proposta trazida pelo CREAS é importante e segue um dos principais eixos colocados pelo SUAS que é a compreensão da família, ou seja, da matricialidade sociofamiliar, nesse sentido é preciso desconstruir a ideia de violação de direito de forma fragmentada, sendo necessário, portanto, descompartmentalizar essa maneira de trabalhar e apreender as demandas sociais. O Programa Sentinela passou pela transição de CREAS, ampliando seus serviços –, não restringindo apenas ao de abuso e exploração sexual. No ano de 2007 iniciou-se esse processo de transição SENTINELA/CREAS em todo Estado do Rio de Janeiro, diferentemente dos demais Estados que iniciaram em 2006. Em agosto de 2008 o CREAS I iniciou o processo de implantação, ocorrendo os primeiros atendimentos em janeiro de 2009.

De acordo com a fala da Entrevistada 1:

“o CREAS ele não começou a atender tudo, a instrumentalidade do processo [...] foi tudo construído bem devagar, tivemos que fazer muitos cursos para entender e construir melhor esse processo [...] com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009 veio esmiuçando e criando os serviços, então cada CREAS tinha seus serviços, por exemplo, o Serviço de Medida Socioeducativa, o CREAS I não iniciou com isso, iniciamos com o PAEFI e aos poucos foi sendo ampliado. E aos poucos fomos construindo os instrumentos que são próprios do equipamento, exemplo, prontuário eletrônico; físico; plano individual de atendimento, [...] são instrumentos próprios do equipamento a nível nacional. Agora tem os instrumentos mais particularizados por conta né de ter uma equipe multidisciplinar – psicólogo, Assistente Social, advogado, pedagogo [...] e o legal é que cada um junto foi construindo seus instrumentos de trabalho de acordo com as particularidades.”

Até porque vale frisar que o CREAS veio com uma proposta mais abrangente para o campo das violações de direitos, ao apresentar uma visão mais ampliada de direitos e de violações –

“então ele ia atender todas as pessoas com risco social e pessoal seja adultos, seja pessoas em situação de rua, mulheres vítimas de violência, e atender justamente a família que é o que a política propunha. No caso do Programa Sentinela ele só atendia criança e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, uma coisa muito particularizada [...] sem visar as outras formas de violação que aquela família poderia trazer, então o CREAS vinha com essa visão [de buscar fortalecer e atender] famílias que ainda não romperam seus vínculos.” (Entrevistada 1)

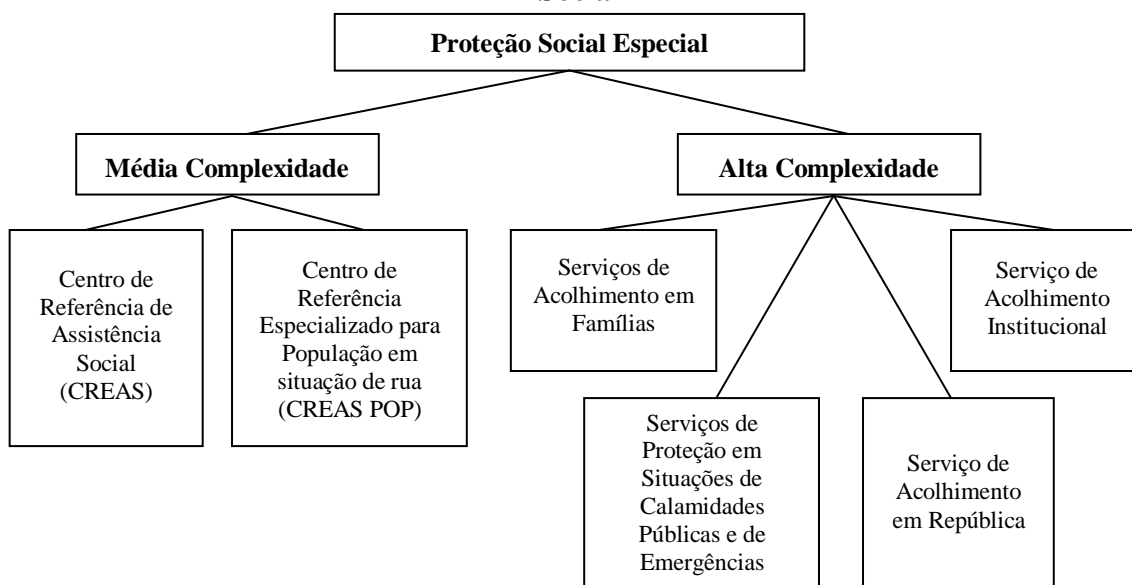
Vale destacar que toda essa demanda exige de fato um trabalho em conjunto e articulado, nesse contexto, a perspectiva de uma equipe diversificada coloca-se como desafio, pois são saberes diferenciados que se complementam em algum momento, ou melhor, a todo o momento, o que exige dos profissionais envolvidos muito diálogo para compreender as particularidades e o todo apresentado pelo usuário a partir do seu contexto de vivência – a partir do seu território.

Assim, à medida que os serviços e números de atendimentos foram se expandindo e a rede de proteção se fortalecendo e sendo reconhecida pela sociedade campista articuladamente a rede pública de serviços como Ministério Público, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, Política de educação, Política de saúde, entre outros, foi sendo sinalizada a necessidade de mais um CREAS, já que o existente não estava mais comportando as demandas seja em virtude de sua ampliação seja pela questão do território traçado pela PNAS e pelo SUAS.

Frente a esse cenário, no ano de 2010 foi criado o CREAS II, embora sua inauguração oficial tenha ocorrido apenas no ano de 2012, após o equipamento se adequar as exigências colocadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – encontra-se situado dentro da proteção social especial de média complexidade, como já ressaltado anteriormente. O CREAS II no Município de Campos dos Goytacazes estava integrado a antiga Secretaria Municipal da Família e Assistência Social – atualmente Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.

Sendo um centro de referência especializado, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que se constitui numa unidade pública estatal, responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento as famílias, grupos e indivíduos com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Constituindo como “porta de entrada” para as situações de violação de direitos que articula o ordenamento da rede de serviços Socioassistenciais, de média e alta complexidade, coordenando e operando a referência e contra referência com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos.

### **Organograma<sup>21</sup> 1: Proteção Social Especial ofertada na política de Assistência Social**



<sup>21</sup> Fonte: Elaborado pela própria autora baseado no Plano Municipal de Assistência Social 2014/2017 - Campos dos Goytacazes/RJ.

A instituição tem como objetivos fortalecer as redes sociais de apoio à família, contribuir no combate a estigmas e preconceitos, assegurar proteção social imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando sua integridade física, mental e social, prevenir o abandono e a institucionalização e fortalecer os vínculos familiares e a capacidade protetiva da família.

O Equipamento oferta acompanhamento especializado e desenvolvido por uma equipe multidisciplinar, capacitada em Direitos Humanos de modo a potencializar a capacidade de proteção à família e indivíduos, favorecendo a reparação da situação de violência vivenciada.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2013 são serviços especializados de proteção social especial de média complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – está pautado no serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos. As atenções e orientações são direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que resulta na vulnerabilidade e submissão a situações de risco pessoal e social.

O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. Busca, além disso, a articulação da rede de serviços socioassistenciais, bem como, o diálogo com outras categorias de políticas públicas.

Constitui público alvo desse serviço, famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: violência física, psicológica e negligência, violência sexual, abuso e, ou, exploração sexual, afastamento do convívio familiar



devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância, abandono, vivência de trabalho infantil, discriminação em decorrência da orientação sexual e, ou, raça/etnia, outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar, descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

No que diz respeito aos objetivos, esse serviço busca contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva, processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades, contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários, contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família, contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos e prevenir a reincidência de violações de direitos.

Espera-se com isso, contribuir para a redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência, orientação e proteção social a famílias e indivíduos, acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais, identificação de situações de violação de direitos socioassistenciais, melhoria da qualidade de vida das famílias. A unidade de oferta do serviço é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2013), o Serviço Especializado em Abordagem Social tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Esse serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

Constituem sujeitos desse serviço crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e, ou, sobrevivência.

Quanto aos objetivos são - construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais, identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições, promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho

realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias, promover ações para a reinserção familiar e comunitária. A unidade de referência para esse tipo de serviço é Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou Unidade Específica Referenciada ao CREAS.

Com esse serviço busca a redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência, proteção social a famílias e indivíduos, identificação de situações de violação de direitos, redução do número de pessoas em situação de rua.

Outro serviço que compõe a rede de Média Complexidade é o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Esse Serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Além disso, busca contribuir para o acesso a direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens.

A sua operacionalização pressupõe a elaboração de um Plano Individual de Atendimento – denominado de PIA, essa elaboração deve ser feita com a participação do adolescente e da família, devendo conter os objetivos e metas a serem alcançadas durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades e interesses do adolescente. O acompanhamento social ao adolescente deve ser realizado de forma sistemática, com frequência mínima semanal que garanta o acompanhamento contínuo e possibilite o desenvolvimento do PIA.

No acompanhamento da medida de Prestação de Serviços à Comunidade o serviço deverá identificar no município os locais para a prestação de serviços, a exemplo de entidades sociais, programas comunitários, hospitais, escolas e outros serviços governamentais. A prestação dos serviços deverá se configurar em tarefas gratuitas e de interesse geral, com jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo da escola ou do trabalho, no caso de adolescentes maiores de 16 anos ou na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. A inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social.

Constituem como sujeitos desse serviço, adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, aplicada pela Justiça da

Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente e suas famílias.

No que diz respeito aos objetivos do serviço, pode-se destacar a realização de acompanhamento social a adolescentes durante o cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais, criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de ato infracional, estabelecer contratos com o adolescente a partir das possibilidades e limites do trabalho a ser desenvolvido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa, contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias, possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências e fortalecer a convivência familiar e comunitária. Para esse serviço, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, constitui sua unidade de referência.

Com o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), espera-se contribuir para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; além de buscar reduzir a reincidência da prática do ato infracional e a redução do ciclo da violência e da prática do ato infracional.

Os atendimentos são prestados no próprio Centro de Referência ou pelo deslocamento de equipes em territórios e domicílios de referência, cujos serviços devem funcionar em estreita articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e outros organismos de defesa de direitos, assim como os demais serviços Socioassistenciais e demais políticas públicas no intuito de estruturar uma rede efetiva de Proteção Social.

De acordo com Silva (2015, p. 51)

O critério para a divisão das demandas entre as duas unidades públicas é de caráter territorial, ou seja, o CREAS I ficou com toda demanda referente à margem direita do Rio Paraíba do Sul e o CREAS II ficou com a demanda referente à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul.

Além disso, cabe ressaltar que até o ano de 2011 funcionava no município o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher – denominado de NIAM<sup>22</sup>, e o Núcleo Especial de Atendimento à Mulher – NEAM<sup>23</sup>, após sua extinção foi inaugurado o terceiro CREAS no município, chamado de CREAS - Mulher, que vinha na verdade na mesma lógica dos núcleos, ou seja, de dar continuidade as ações de combate a violência, especificamente à mulher vítima de violência doméstica, a equipe também era composto por múltiplos profissionais.

Entretanto, o equipamento não poderia, de acordo com a política nacional de Assistência Social, ofertar apenas um serviço e direcionar também a um determinado segmento populacional, por exemplo, violência doméstica “[...] e, para regularizar tal situação, o atendimento foi estendido a todos os tipos de violação de direito os quais são de competência do CREAS e, dessa forma, o CREAS–Mulher passou a ser denominado de CREAS III.” (SILVA, 2015, p. 52)

Vale frisar que o território de localização do CREAS se dá de acordo com o critério de acessibilidade para a população, conforme previsto na própria política de Assistência Social, nesse sentido, a partir do processo de implementação e regularização dos três Centros de referência, ocorreu uma reorganização territorial dos serviços e atendimentos ofertados pelos Centros. Nesse contexto, o território de referência do CREAS II se destaca por abranger um número bem elevado de bairros se comparados aos territórios dos CREAS I e CREAS III. Com base nos dados disponibilizados pelos parâmetros de referência que define o número de CREAS previsto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011), o município de Campos dos Goytacazes é considerado um município de grande porte, estando, portanto apto a possuir uma unidade CREAS implantada a cada 200.000 habitantes –, considerando dados disponibilizados pelo IBGE (2010), o município possui atualmente uma população estimada em 487.186 mil, tendo implantado três Centros de Referência de Assistência Social, conforme o quadro abaixo<sup>24</sup>:

---

<sup>22</sup> O NIAM foi criado em 2000 através da parceria entre a prefeitura municipal e o Conselho Estadual de Direitos da Mulher-CEDIM. Tal núcleo prestava apoio de aspecto jurídico, social, psicológico direcionado às mulheres vítimas de violência doméstica. (SILVA, 2015)

<sup>23</sup> O NEAM foi criado em 2007 com o propósito de conferir apoio às mulheres na delegacia, o NEAM tinha o seu funcionamento nas pendências da 134ª Delegacia de Polícia. (Idem)

<sup>24</sup> Fonte: < [http://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1385468136TERRITORIOS\\_DOS\\_CREAS\(1\).pdf](http://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1385468136TERRITORIOS_DOS_CREAS(1).pdf) >.

**Quadro 2: Bairros de referência dos CREAS I, II e III**

<b>CREAS I – Localização: Avenida Francisco Lamego, 167 – Jardim Carioca.</b>	<b>CREAS II – Localização: Rua dos Goitacazes, nº, 618 – Turf Club.</b>	<b>CREAS III – Localização: Avenida José Alves de Azevedo, antiga Beira Valão, 216, Centro.</b>
<b>Bairros de referência:</b>	<b>Bairros de referência:</b>	<b>Bairros de referência:</b>
Jardim Carioca, Pq. Jardim Carioca, Pq. Vicente G. Dias, Pq. Santo Antonio, Pq. Alvorada, Pq. Presidente Vargas, Pq. Prazeres, Pq. Zuza Mota, Usina São João, Pq. Niterói, Codin, Eldorado, Novo Eldorado, Jd. Aeroporto, Jd. Boa Vista, Jd. Ceasa, Jd. Residencial, Planície Lagoa das Pedras, Pq. Santos Dumont, Pq. São Silvestre, Terra Prometida, Vila Industrial, Pq. Santa Rosa, Pq. Bandeirantes, Pq. Bom Sucesso, Pq. Nova Campos, Pq. Novo Mundo, Pq. São Domingos, Pq. Barão do Rio Branco, Pq. Aldeia Fundão, Pq. Vera Cruz, Pq. Cidade Luz, Pq. Guarus, Pq. São José, Pq. São Mateus, Sapucaia, Três Vendas, Balança Rangel, Brejo Grande, Campelo, Canaã, Caxeta, Escova, Guandu, Mundeus, Ribeiro do Amaro, Santa Ana, São Diogo, Travessão, Urubu, Cons. Josino, Vila Nova, Morro do Coco, Santa Maria, Santo Eduardo, Divisa, Murundum, Mata da Cruz, Espírito Santinho, Palmares, São L. de Macuca, Chave do Paraíso e Sesmaria.	Alphaville, Cantagalo, Carvão, Chatuba, Ips, Pq. Aurora, Pq. Carlos de Lacerda, Pq. Dr Beda, Pq. Fazendinha, Pq. Joao Maria, Pq. Joao Seixa, Pq. Rosário, Pq. Rui Barbosa, Pq. São Benedito, Pq. São Lino, Campo Novo, Chac. Joao Ferre, Flamboyant I e II, Horto, Lapa, Martins Laje, Matadouro, Pq. Califórnia, Pq. Oliveira Botelho, Pq. Riachuelo, Pq. Sarlo Brand, Turf Club, Bela Vista, Benta Pereira, Cambaiba, Est. da Penha, Fazendinha, Jockey, José do Patrocínio, Pq. do Prado, Pq. Imperial, Pq. Novo Jockey, Penha, Tarcisio Miranda, Venda Nova, Vila Manhães, Vista Alegre, Alto da Areia, Babosa, Baixa Grande, Barra do Jacaré, Beira do Tai, Boa Vista, Bugalho, Caboio, Camp. São Bento, Camp. Limpo, Coqueiros, Donana, Espinho, Est. da Areia, Farol, Goitacazes, Marcelo, Marrecas, Mineiros, Mussurepe, Nova Campos, Nova Goitacazes, Olhos D’agua, Ponta Grossa, Santo Amaro, São Martinho, São Sebastião, Sat. Braga, Tocos e Xexé.	Nova Brasília, Pecuária, Pq. Esplanada, Pq. Julião Nogueira, Pq. Leopoldina, Pq. São Caetano, Caju, Morangaba, Pq. Santa Cruz, Pq. Santo Amaro, Pq. Tamandaré, Itereré, Pq. Samuré, Conceição do Imbé, Dolores de Macabu, Guriri, Ibitioca, Kilombo, Lagoa de Cima, Pernambuco, Ponta da Lama, Serrinha, Tapera, Ururá e Rio Preto.

De acordo com o MDS (2011) o CREAS deve funcionar em local estratégico, prioritariamente de fácil acesso à população a ser atendida, cabendo observar a

disponibilidade e oferta de transporte público e a proximidade com os bairros de maior concentração do público a ser atendido.

O CREAS II encontra-se localizado na Rua dos Goitacazes, 618 - Turf Club, considerada área central da cidade, sendo este um local de fácil acesso para população, no território de referência do equipamento estão concentrados bairros com maior índice de vulnerabilidade social<sup>25</sup>, como, por exemplo, o bairro da Penha, conforme diagnosticado em um levantamento realizado pelo setor de vigilância socioassistencial e monitoramento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (2016).

No que concerne a estrutura física do espaço – o CREAS II funciona em uma casa de apenas um andar, possui faixa de identificação logo na entrada – o espaço interno da instituição é composto por uma recepção, duas salas separadas para atendimento, uma sala direcionada a coordenação, dois espaços para interação dos funcionários do equipamento, uma sala reservada aos técnicos que é onde estão alguns equipamentos essenciais como mesas, cadeiras, computadores e impressora para auxiliar na confecção de relatórios, estudos de caso, reuniões da equipe, etc., o equipamento dispõe de quatro banheiros e uma área de recreação, que na verdade está inabitável já faz algum tempo.

De acordo com um livreto de perguntas e respostas sobre CREAS, o MDS (2011) determina que para promover atendimento qualificado e uma acolhida adequada aos usuários, o espaço físico do equipamento deve ser acolhedor e assegurar ambientes para atendimentos tanto familiar, individual quanto em grupo, sob condições de sigilo e privacidade.

O espaço físico do CREAS deve contar com condições que assegurem: atendimento em condições de privacidade e sigilo, adequada iluminação, ventilação, conservação, salubridade e limpeza, segurança dos profissionais e público atendido, acessibilidade a pessoas com deficiência, idosos, gestantes e crianças, dentre outros, espaços reservados e de acesso restrito à equipe para guarda de prontuários. Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso

---

<sup>25</sup> “O tema da vulnerabilidade social não é novo, uma vez que essa terminologia vem sendo usualmente aplicada por cientistas sociais de diferentes disciplinas há bastante tempo. O tema caracteriza-se por um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões que podem voltar-se para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros. Ainda que essa temática venha sendo trabalhada ao longo de anos, cabe salientar que ela consiste em um conceito em construção, tendo em vista sua magnitude e complexidade.” (MONTEIRO, 2011 p. 31). Ainda sobre este conceito Simões (2009) caracteriza-o como: “[...] uma dada situação social desfavorável, objetivamente considerada, em que está inserido um indivíduo. É a condição, caracterizada por processos e situações sociais que gerem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão da vida econômica, social e cultural.” (SIMÕES, 2009, p. 298)

restrito aos dados e informações, informações disponíveis em local visível sobre: serviços ofertados, situações atendidas e horários de funcionamento da Unidade.

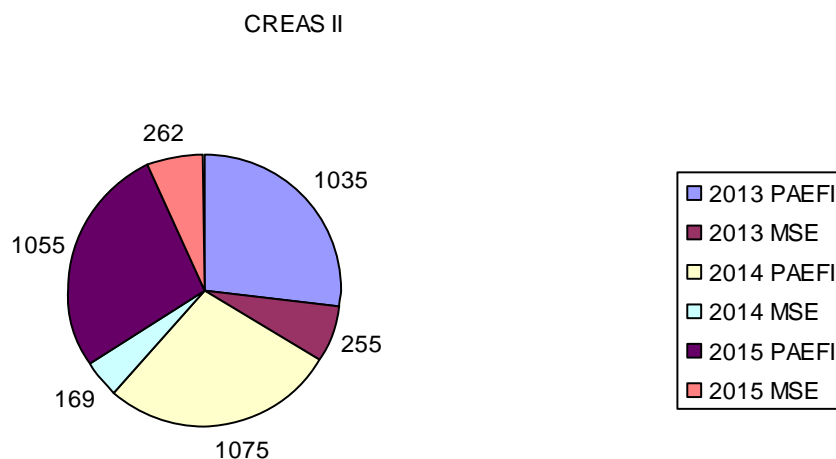
Apesar de não ser uma estrutura adequada aos parâmetros de referência do antigo MDS, o CREAS II mantém seu funcionamento normalmente, nesse contexto, algumas questões chamam a atenção, como, por exemplo, o espaço carece de ventilação adequada, principalmente as salas de atendimento, pois no período de verão as salas ficam praticamente impossíveis de receber atendimento de porta fechada, sendo preciso atender muitas vezes de porta aberta o que coloca em risco o sigilo profissional e a privacidade do usuário, outra questão que chama atenção refere-se à localização das salas de atendimento, as janelas das mesmas estão direcionadas para a rua, ou seja, todo ruído acaba sendo ouvido, principalmente por se tratar de uma rua onde a movimentação de veículos é bem intensa. Além disso, o equipamento até o ano de 2015 carecia de mesas, cadeiras, computadores, de bebedouro, entre outros, entretanto nesse ano de 2016, período de eleições municipais, o CREAS recebeu bebedouro, mesa com cadeira, e até um fogão.

Vale frisar que no ano de 2012 até o final de 2013, foi possível vivenciar e fazer parte da realidade do CREAS II, como suscitado anteriormente –, nesse período a realidade do CREAS era bem caótica, pois era comum a falta de computadores, falta de tinta para impressão de relatórios e documentos afins, não dispunha de telefone e outros recursos básicos de trabalho, então a equipe usava muitas vezes os seus aparelhos telefônicos para contactar usuários, profissionais de outras redes, etc., ou seja, o espaço institucional sempre apresentou debilidades, isso é inegável, o atual contexto da realidade parece está um pouco mais favorável, embora não se deva perder de vista os interesses e interferências eleitorais muito presente na política de assistência durante o ano de 2016.

No que diz respeito aos serviços, o CREAS II oferta atualmente apenas alguns dos serviços apontados anteriormente, o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduo); Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Serviço Especializado em Abordagem Social, iniciado em 2015.

O gráfico<sup>26</sup> a seguir refere-se à soma do número de pessoas acompanhadas pelo equipamento nos meses de janeiro mais total de casos novos que entraram em acompanhamento durante o ano de 2016, no que tange apenas aos serviços de PAEFI e MSE.

### Famílias referenciadas no CREAS II



O público referenciado na instituição é composto de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (física, psicológica, sexual e negligência), famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que apresentam dificuldades no cumprimento das condicionalidades, crianças e adolescentes vítimas em situação de mendicância, crianças e adolescentes que estejam em “medidas de proteção” ou “medidas pertinentes aos pais ou responsáveis”, crianças e adolescentes que estejam em medidas “socioeducativas de proteção” em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção familiar, adolescentes em medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade, adolescentes e jovens após o cumprimento de medidas socioeducativas de Internação Estrita, e quando necessário à reinserção familiar, população de rua, mulheres, idosos, pessoas portadoras de deficiência com seus direitos violados.

Como exposto ao longo deste trabalho o CREAS constitui a porta de entrada da Proteção Social Especial, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que trabalha na perspectiva da coordenação e da articulação da proteção social especial

<sup>26</sup> Elaborado pela autora deste texto a partir de informações disponibilizadas pelo Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (2016).



de média e alta complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos.

O atendimento a família deve ser realizado de forma interdisciplinar, priorizando o desenvolvimento de uma escuta qualificada na qual a equipe técnica possa garantir um encaminhamento direcionado as demandas explicitas, tendo como norte o acompanhamento da família em sua totalidade e não apenas a situação de violação de direito apresentada.

Entretanto frente ao alto número de usuários referenciados no equipamento atrelado a grande demanda por atendimentos, a equipe de medida, por exemplo, tem trabalhado de forma “individual” –, cada profissional (Assistente Social, pedagogo, psicólogo) fica responsável por um quantitativo de adolescente, o trabalho ele só acontece em equipe quando o profissional que acompanha o caso identifica a necessidade dessa intervenção.

Essa dinâmica é grave e representa um retrocesso para própria dinâmica estabelecida na PNAS e no SUAS, pois na prática rompe-se a lógica da interdisciplinaridade e da troca de saberes, sendo esta uma das exigências da proteção social especial, por se tratar de demandas complexas e que exige acompanhamento específico, contínuo e em equipe.

Nesse contexto, as informações ressaltadas mesmo que de maneira breve, evidencia a importância de problematizar o papel dessa modalidade de proteção e sua relação com a perspectiva de garantia do direito, além de apontar para a necessidade de se pensar ações de maneira interdisciplinar e intersetoriais, em que busque responder de forma integrada as necessidades apresentadas pelos sujeitos usuários das políticas sociais, em especial da política assistencial.

### **III. I. Breve contextualização do município de Campos dos Goytacazes/RJ**

O município de Campos dos Goytacazes situa-se na Região Norte Fluminense, sendo considerado o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro com uma área de 4.040,6 km<sup>2</sup>, com uma população de 463.186 mil e com estimativa de que no ano de 2016 chegasse a 487.186 mil, sendo a maior parte da população residente na área urbana 90,3%. (IBGE, 2013)

### Mapa do município de Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/2013.

No que concerne à economia, Campos dos Goytacazes já vivenciou tempos áureos com a economia da cana-de-açúcar, “a Região Norte Fluminense ingressa no século XXI com uma histórica tradição vocacional de séculos de História na agricultura da cana-de-açúcar.” Podendo ser caracterizado “por dois grandes ciclos de crescimento econômico nos dois últimos séculos – primeiro ciclo de crescimento, ocorrido no século XIX (1880 –1890), foi caracterizado pelo aumento da produção açucareira com base nas usinas a vapor.” No que diz respeito ao segundo momento pode ser definido pelo aumento da produtividade em decorrência “da consolidação de grandes plantas industriais – as usinas – em moldes capitalistas, que entraram em um vertiginoso declínio no final do século XX.” (STELLET; BORBA, 2008, p. 6)

Já a partir da segunda metade do século passado, a Região Norte Fluminense inicia um novo ciclo de crescimento econômico, sendo caracterizado pelas atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos. (CARVALHO; SILVA, 2004)

É importante ressaltar que frente às transformações sociais em curso, principalmente as das últimas décadas o município em tela não passou ao largo desse processo, pelo contrário, os reflexos das novas configurações assumidas tanto nas

esferas econômica, política e social vem refletindo diretamente no modo de vida da população que nele reside.

Sendo assim, cabe realçar que a década de 1990 é de extrema relevância para Campos dos Goytacazes, pois foi nesse contexto que a região passou a se destacar no cenário regional e nacional por fazer parte da maior bacia de produção de petróleo e gás do país, a chamada Bacia de Campos –, em virtude disso, é o município com maior arrecadação de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo. (GOMES, 2013)

Entretanto, mesmo diante do volume expressivo de recursos pode-se afirmar que os serviços públicos como assistência, saúde, educação, habitação, transporte, segurança pública, entre outros não estão sendo desenvolvidos de forma a atender plenamente as demandas da população. Ou seja, a população não tem vivenciado mudanças qualitativas no que concerne as desigualdades sociais e espaciais. (CRUZ, 2003)

Em outros termos, “o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades, conforme enfatizado, desde os anos 1960, por M. Kalecki e Dudley Seers”. (SACHS, 2004, p. 14)

Diante disso, vale ressaltar que “a cidade de Campos dos Goytacazes sofre problemas semelhantes as metrópoles, expansão e adensamento urbanos acelerados e desordenados, déficit habitacional, favelização, segregação e fragmentação social e espacial.” (MATTA; MATTA, 2015, p. 3)

O que exige ações estratégicas por parte do poder público, principalmente por meio da implementação de políticas sociais universais – que sejam capazes de oferecer acesso equânime aos serviços e bens públicos –, nesse contexto, ganha destaque a política de Assistência Social, sendo requisitada para dar respostas as desigualdades sociais produzidas nesse território.

Assim, é importante destacar a ação do poder estatal que por meio das políticas sociais busca sanar ou amenizar essas desigualdades sociais – expressa no caso da política de assistência – nos territórios dos CRAS e dos CREAS para alcançar a plena garantia do direito de cidadania<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Para Marshall (1967, p. 63-64) a cidadania refere-se a um conjunto inter-relacionado de direitos, como os Direitos Civis - Sec. XVIII – “os direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, de pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os Direitos Políticos – Sec. XIX – refere-se ao “direito de participar no exercício do poder político. E os Direitos Sociais - Sec. XX – diz respeito “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.”

Nesse contexto, torna-se importante destacar as requisições das ações assistenciais com o objetivo de responder demandas provenientes da política econômica excludente vigente no atual modelo de sociedade – a sociedade do capitalista – sendo a exclusão social e a concentração de renda suas principais características, e, ou, marcas intrínsecas do capital. Logo, a discussão sobre a política de Assistência Social deve ser precisamente feita como parte fundante de uma questão social mais ampla, histórica e que vem se apresentando cada vez mais complexa diante das transformações sociais no estágio contemporâneo.

Como afirma Rodrigues (1988, p. 03), “o mesmo processo – o desenvolvimento do capitalismo –, que provoca a expropriação no campo, provoca também a super exploração na cidade e cria uma população excedente para as necessidades médias de acumulação.”

Nesse contexto, as políticas sociais constituem instrumentos utilizados pelo Estado para reduzir ou amenizar as tensões sociais, assim, exerce um claro papel de controle social – cuja estratégia é a manutenção do poder político e econômico vigente. Entretanto, nesse contexto de contradições, as políticas sociais devem ser compreendidas também como instrumento capaz de responder diferentes tipos de desigualdades sociais e conflitos decorrentes desse processo social. De acordo com Demo (2000, p. 10) a “política social somente é ‘social’ se for redistributiva de renda e poder, ou seja, emancipatória”. Sendo este um grande desafio no contexto contemporâneo.

Para Correa (2011), o Estado nesse contexto de produção e reprodução de riquezas pode assumir múltiplas formas de atuação como agente produtor e regulador das relações sociais nos diferentes territórios.

Diante disso, é importante frisar que essas ações não são ditadas pelas neutralidades, pois representam os interesses capitalistas ao envolver mecanismos de negociação, cooptação, clientelismo e corrupção, considerando as suas relações com os demais agentes sociais. Estando a política de assistência nesse campo de contradições, sendo uma intermediação do Estado na produção e distribuição de serviços as camadas de baixa renda, ou que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade social, conforme descrito pela PNAS (2004).

Para Abranches (1985, p. 30) a pobreza significa –

destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar.

Assim, considera-se que a pobreza apresenta clara e profunda relação o subdesenvolvimento, essa relação se estabelece em virtude de que na realidade brasileira fica claro a opção de desarticulação da política econômica da política social – o que contribui não só para permanência, mas aprofunda ainda mais diferentes tipos de exclusão. “Portanto, [a pobreza] está atrelada, às formas de consumo e aos mecanismos de distribuição de bens e serviços fora do mercado, através de políticas de dimensão social.” (STELLET; BORBA, 2008, p. 3)

Diante disso, cabe destacar que com as transformações sociais mencionadas anteriormente – juntamente com o aumento populacional evidencia cada vez mais a necessidade de reestruturação de uma rede de políticas sociais básicas, como saúde, educação, trabalho e renda, habitação, segurança pública, etc., pois eleva as demandas por serviços sociais, dentre as quais se destacam aqueles vinculados a política de Assistência Social.

Sendo, portanto, necessário trazer para o debate as questões que se vinculam a política de assistência no contexto desse município – no sentido de problematizar as mudanças, os avanços trazidos pelo SUAS na última década, pois, “ao mesmo tempo em que o SUAS superava o histórico assistencialista, a pobreza passou a ser objeto de atenção e a mobilizar ações específicas e inovadoras no âmbito da proteção social.” (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2014/2017, p. 32)

Neste sentido, apreender as ações estratégias adotadas pelos gestores da política de assistência a partir do que estabelece a PNAS e o SUAS na realidade Norte Fluminense para enfrentamento das desigualdades sociais é importante não só para os profissionais que atuam diretamente na linha de execução dos serviços, benefícios, programas e projetos –, mas principalmente para a população que faz uso dos serviços, pois é a partir do retorno das ações empreendidas no âmbito assistencial que será possível estabelecer maior controle e transparência do que vem sendo feito, pensado e implementado nos territórios da proteção social básica e especial em conformidade com o SUAS.

#### **CAPÍTULO IV. CONSTRUINDO UMA NOVA GESTÃO: a perspectiva da descentralização político-administrativa da assistência social no município de Campos dos Goytacazes sob a ótica dos gestores**

Para compor este capítulo utilizou-se como metodologia o referencial de entrevista semiestruturada em que buscou analisar a partir do referencial crítico-dialético as falas de duas profissionais<sup>28</sup> inseridas no setor de Superintendência de gestão do SUAS da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, a fim de compreender o processo histórico de descentralização dos serviços socioassistenciais na realidade campista.

Vale registrar que as entrevistas foram marcadas com antecedência e sua realização se deu nos meses de agosto, setembro e outubro de 2016 – as informações foram coletadas de maneira individual com cada profissional em seu local de trabalho, a partir de um questionário semiestruturado conforme apêndice II. Para o registro das informações utilizou-se de gravador e de anotação a cerca das principais afirmações. Como forma de resguardar a identidade das profissionais entrevistadas, optou-se por denominá-las de: G1 e G2.

No decorrer das entrevistas ergueram-se alguns eixos importantes, tais como: descentralização político-administrativa, território, articulação entre proteção básica e especial, vigilância socioassistencial, controle e participação social, financiamento e o papel da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social na condução da política de assistência.

Vale registrar que antes de iniciar à análise em tela, faz-se necessário ressaltar alguns pontos importantes dessa discussão, o primeiro deles refere-se à velha relação de clientelismo e de moeda de troca que historicamente vem sendo requisitada da Assistência Social –; esse fato merece destaque porque mesmo no atual estágio de avanço em termos de reconhecimento da assistência enquanto política pública – ainda são recorrentes as práticas clientelistas no governo do município de Campos dos Goytacazes, sendo essas práticas contrárias a qualquer perspectiva de avanço e ampliação da Assistência Social como direito.

O segundo ponto refere-se ao envolvimento de sujeitos principais nas práticas mencionadas acima, como, por exemplo, Secretário/Gestor da política de assistência no município e Coordenador de Programa Social – isso reafirma que as velhas práticas no

---

<sup>28</sup> Denominaremos os profissionais como (entrevistadas G1 e G2).

âmbito assistencial apenas se travestiram de novas facetas, mas a essência permanece a mesma, à medida que profissionais com posição estratégicas como Gestor, Coordenador e Secretário de governo se veem envolvidos em atos clientelistas ao fazer uso da política para fins eleitorais. Cabe destacar que a gestão da política de assistência compete ao Secretário municipal – ele é o gestor da política municipal de Assistência Social, e por assim ser, o gestor dispõe de uma condição estratégica no processo de implementação da política.

Cabe assinalar que um dos sujeitos previsto para compor o estudo em questão seria a Gestora da assistência, por compreender esse profissional como fundamental e com uma função extremamente estratégica para o reconhecimento das ações assistenciais conforme requisição da PNAS e o SUAS, entretanto no período em que a pesquisa estava sendo desenvolvida (meados de 2016, nos meses de agosto, setembro e outubro), tornou-se de conhecimento público o envolvimento da Gestora da assistência num dos maiores escândalos naquele contexto – o fato foi denominado pela Polícia Federal<sup>29</sup> como “operação chequinho”, a operação chequinho tinha por objetivo responsabilizar e deter profissionais, usuários e políticos que fizeram uso de programa assistencial em troca de voto.

De acordo com a matéria do Jornal O Globo do dia 23/09/2016 “Polícia Federal prende responsáveis pelo Cheque Cidadão em Campos, RJ,” entre eles estão a “Secretária Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e [a] Coordenadora do programa [cheque cidadão]. A investigação aponta que programa é usado para compra de votos. [...] O programa é investigado pelo Ministério Público Federal por suspeita de irregularidades. Segundo o delegado que está à frente das investigações, Paulo Cassiano Júnior, o programa está sendo utilizado para fins eleitorais.”

Ainda de acordo com dados disponibilizados pela Polícia Federal “em dois meses, a distribuição do Cheque Cidadão que era de 12 mil foi para 30 mil. É um programa social, só que não faz sentido em dois meses a inscrição do Cheque Cidadão chegar a quase o dobro”, grifos da delegada Carla de Melo Dolinski.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, o programa Cheque Cidadão concede benefício de R\$ 200 para famílias de baixa renda, para ter acesso ao programa é necessário passar por um processo de análise socioeconômica o qual deve ser realizado por profissionais capacitados para tal, entre esses profissionais está o Assistente Social.

---

<sup>29</sup> Fonte <<http://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/eleicoes/2016/noticia/2016/09/policia-federal-prende-responsaveis-pelo-cheque-cidadao-em-campos-rj.html>>.

Para o delegado Paulo Cassiano Junior, a operação chequinho busca investigar o descumprimento “do fim público do Cheque Cidadão, que está sendo utilizado para a compra de votos em benefício de candidatos a vereador e candidato a prefeito apoiado pelo atual governo”. Vale frisar que além da Secretária e Coordenadora também foram presos eleitores, suspeitos de venda de voto em troca do programa social e o atual Secretário de governo de Campos dos Goytacazes.

De acordo com o Jornal O Globo<sup>30</sup> “o Secretário de Governo de Campos dos Goytacazes e ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, foi preso por volta das 10h30 desta quarta-feira (16/11/2016), no Flamengo, Zona Sul do Rio, por agentes da Polícia Federal. Ele é um dos investigados na Operação Chequinho, que apura o uso do programa social Cheque Cidadão para compra de votos na cidade em 2016. O ex-governador foi preso preventivamente, o que significa que não há prazo para libertação.

A PF cumpre ainda oito mandados de prisão temporária (com prazo de cinco dias), outros oito de busca e apreensão e um de condução coercitiva – quando a pessoa é levada a depor e depois liberada. Os mandados foram expedidos pelo juiz Glaucenir Silva de Oliveira, da 100ª Zona Eleitoral de Campos.”

Os fatos acima demonstram que apesar dos avanços dos últimos anos, a consolidação da política de Assistência Social como política pública e de direito permanece como objeto de estudo e de luta da classe trabalhadora. Essa constatação é evidenciada e explicada em parte pela história política brasileira, marcada pela cultura da dádiva, do favor e do clientelismo.

Nesse contexto, reproduz-se tanto no âmbito nacional como local uma cultura política que contraria os preceitos legais da Assistência Social, pois a nega e a coloca no lugar do não direito –; esse fato torna-se ainda mais preocupante se pensarmos que é na maior parte das vezes essa cultura política retrógrada que norteia a elaboração das políticas públicas no cenário brasileiro, que historicamente coloca a assistência como ações meramente paternalista e clientelista – composta pelo caráter de benesse, o que reafirma a condição de sujeito usuário dessa política como assistido e, ou, favorecido, mas nunca reconhecido como cidadão e, portanto, sujeitos de direitos.

De acordo com Carvalho (1998. p.134), o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de

---

<sup>30</sup> Fonte <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/anthony-garotinho-e-presos-pela-policia-federal-na-zona-sul-do-rio.html>>.



empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”.

A citação acima reafirma uma prática comum na política brasileira – que é fazer uso de bens públicos para se autopromover – o clientelismo encontra-se presente na história da política brasileira e em graus diferenciados – revelado muitas vezes na permanência dos valores e práticas clientelistas na operacionalização e gestão das políticas sociais, com destaque para Assistência Social.

Nesse cenário o direito social e político passam a ser compreendidos a partir do *status* de favor ideologizado pela cultura da dádiva construída no cenário brasileiro.

Não obstante, embora o cenário constituído para as políticas sociais no Brasil, em especial a Assistência Social tenha se conformado a partir da lógica do favor, da troca, do mando e da obediência – são inegáveis os avanços obtidos para o campo social, principalmente com legislações que garantem o reconhecimento legal de políticas sociais universais, como é o caso da Assistência Social, da saúde, da educação, da previdência social, entre outras.

Assim, compreende-se que o reconhecimento legal é o que permite a sociedade acompanhar de perto, fiscalizar e exigir dos governantes e gestores ações mais transparentes, afinal a verba é pública, o serviço é público, portanto, deve primar pelos interesses da coletividade, assim, o interesse público deve sobrepor ao interesse particular, e, ou, minoritário.

Fleury (2002, p. 11) chama a atenção para o acesso diferenciado dos indivíduos à cidadania e suas consequências na forma como suas dimensões são expressas em sociedade. Segundo a autora, a cidadania tem como condição a “inclusão ativa dos cidadãos à comunidade política”.

Em outros termos, “a cidadania pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção a uma atitude generosa e solidária”, não se remete, portanto, aos interesses de pequenos segmentos da sociedade. (Idem)

A perspectiva apresentada pela autora vai ao encontro do que Joseph Gusfield (2014) defende ao afirmar que o processo de publicização de uma trama acontece à medida que um problema particular torna-se geral e ascende no espaço público.

Verifica-se sob esse aspecto, a afirmação da importância do aspecto coletivo, em contramão à cultura individualista que é propagada pela ideologia neoliberal dominante,

além de dar maior ênfase na dimensão política da cidadania como mecanismo para participar das decisões na sociedade.

Frente à realidade atual, compreendemos a necessidade da participação política dos sujeitos para que a cidadania realmente exista, para que isso ocorra faz-se essencial a existência do protagonismo dos indivíduos na esfera pública por meio da ampliação dos direitos políticos.

Assim, entende-se que a luta pela garantia e pelo reconhecimento de políticas sociais verdadeiramente universais constitui em tempos atuais campo fértil de debate tanto para profissionais inseridos nas diferentes áreas de políticas quanto para população usuária, em especial usuários e profissionais da Assistência Social.

Desta forma, o Sistema Único de Assistência Social propõe um modelo de gestão que seja descentralizado e participativo, com o intuito de dar materialidade as ações assistenciais em todo território nacional, cuja perspectiva é o combate da vulnerabilidade social vivenciada por grande parcela da população brasileira.

A vulnerabilidade social passa a ser compreendida como parte de múltiplos fatores, não é uma característica essencial dos sujeitos ou inerente aos mesmos, pelo contrário, refere-se a processos desenvolvimento social, político, econômico e cultural excludentes. (PAULILO; JEOLÁS, 1999)

Assim, compreende-se que a vulnerabilidade social está intrinsecamente vinculada às formas de precariedades presentes na sociedade – ela pode ser caracterizada pela condição socialmente precarizada em que a classe trabalhadora se encontra – materializada muitas vezes na falta de recursos materiais e financeiros para a sua sobrevivência, acesso precário ou inexistente a condições dignas de saúde, moradia, alimentação, bem como exclusão ou acesso informal ao mercado de trabalho, vivência de desemprego e exclusão social, econômica e política – portanto, o conceito de vulnerabilidade social é uma condição que perpassa o modo de vida da classe trabalhadora como um todo – e é resultado da política econômica excludente vigente no país.

Para Yazbek (1996, p. 22)

A concepção de pobreza configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizada, cujos contornos [...] ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. [...] a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social.

Assim, compreende-se que tanto a pobreza quanto a vulnerabilidade social encontram-se amalgamadas a uma estrutura social desigual, não sendo, portanto possível apreendê-las de forma isolada.

Frente a esse contexto, no ano de 2005 o Sistema Único de Assistência Social começa a virar realidade de acordo com as especificidades de cada região, portanto, o processo de implementação do SUAS se deu de forma lenta e gradual no cenário brasileiro, no município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, a descentralização político-administrativa dos serviços socioassistenciais começou a se efetivar apenas no ano de 2009.

Essa afirmação encontra-se embasada nas falas de profissionais inseridas no setor de Superintendência de gestão do SUAS da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social – questionadas sobre o processo de descentralização político-administrativa da assistência no município de Campos dos Goytacazes – as respostas foram as seguintes:

“Primeira coisa, pensando de uma forma mais macro a gente observa que houve todo um esforço a partir de 2008, principalmente 2009 no sentido de começar a adequar a estrutura dos equipamentos ao modelo de gestão preconizado pelo SUAS – e foi a partir de 2009 então que começou a descentralização dos atendimentos de proteção social básica e especial. [...] No estado do Rio de Janeiro já existia os Núcleos de Atendimento à família (NAFS). [...] Então aqui no município já havia quatro NAFIS – que vieram a ser os primeiros CRAS. [...] primeiro aspecto importante – a descentralização – porque antes funcionava tudo aqui dentro da secretaria no modelo antigo, assim como todas as secretarias do Brasil – modelo de plantão social – o Assistente Social ficava aqui de plantão, a equipe era composta por Assistente Social somente, até havia outros profissionais, mas nos NAFIS. [...] Considero que o SUAS ainda está em processo de construção.” (G1)

“Até o ano de 2009 nós não podemos dizer que o município de Campos seguia todas as normativas da política nacional de assistência, a partir de 2009 começou um processo de efetivação da política e do SUAS em Campos, e aí veio à descentralização. Até 2009 todo atendimento da secretaria ele era centralizado no chamado plantão social dentro da própria secretaria de assistência, que na época era chamada de secretaria de promoção social. [...] Então em 2009 ela passa a se chamar secretaria de família e Assistência Social e começa a descentralizar todo o atendimento que era do plantão social que era por volta de até 200 atendimentos diários e começa a passar para os CRAS – em 2009 já existiam 4 CRAS (Codim, Jardim Carioca, Custodópolis e Chatuba); eles tinham cofinanciamento federal, mas o atendimento não era centralizado nos CRAS.” (G2)

A partir do exposto, compreende-se que os serviços concentravam-se todos na secretaria, para a entrevistada G1 não eram serviços, “o modelo anterior a PNAS e a NOB/SUAS, eram modelos de oferta de programas, de benefícios e projetos, era tudo bem superficial e tudo muito pontual” – apenas em 2009 é que começaram a sair as primeiras orientações técnicas dos CRAS, em que fazia referência ao acompanhamento familiar, então já começa ter esse desenho de serviço, principalmente com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) em que define os serviços nacionalmente.

Nesse sentido, compreende-se que os primeiros passos da gestão da assistência no município para adequação as prerrogativas da NOB/SUAS foram – a estruturação dos equipamentos, esse processo teve início no ano de 2009, conforme descrito nas falas acima, a estruturação desses equipamentos em relação à parte física, de recursos humanos, a oferta de serviços, ou seja, o próprio MDS criou nesse período algumas normatizações técnicas para que no ano de 2013 todos os municípios enfatizassem no aspecto da estrutura física e na construção de equipes de recursos humanos. (Grifos da entrevistada G1)

“[assim,] quando descentralizou não tinha profissionais para todos os equipamentos e de fato a gente continua até hoje com dificuldade na área de recursos humanos – a demanda é cada vez maior e a necessidade de aumentar as equipes permanece, o município não acompanhou o aumento da demanda. Então apesar de termos atualmente uma equipe até maior do que está preconizado na NOB/SUAS, nós temos problema com a carga horária, porque aqui a gente trabalha vinte e quatro horas, não trabalhamos quarenta horas, então nossa equipe no município teria que ser dobrada em relação a NOB/SUAS e nós não alcançamos isso ainda.” (G1)

De acordo com as falas acima, entende-se que após quatro anos de aprovação do novo modelo de gestão proposto pelo SUAS é que o município de Campos inicia seu processo de adesão –; com base nas entrevistas pode-se afirmar que o início da descentralização político-administrativa a partir da PNAS e da NOB/SUAS até por uma questão histórica, a primeira coisa a se fazer foi implementar os serviços da proteção social básica – apenas no ano de 2010/2011 é que tem início então o trabalho no âmbito da proteção social especial de média complexidade.

“A proteção especial começou o trabalho com o CREAS I em 2010/2011. O CREAS II foi implantado mais ou menos em 2012 e tinha

como foco o atendimento ao serviço de medida socioeducativa. E logo depois foi implantado o CREAS III que por algum tempo ficou designado a tratar a violência contra mulher. Então assim, esse processo de construção de mais CRAS e CREAS ele se deu mesmo a partir de 2009 a 2011, considerando como processo culminante.” (G2)

A fala acima possibilita apreender que o processo de descentralização dos serviços socioassistenciais no município ocorreu de forma gradual – em entrevista a profissional G2 coloca que –

“teve um processo de escolha dos profissionais pelos equipamentos, e a gente deixou uma porção de técnicos em alguns programas, como o cheque cidadão, bolsa família, renda mínima e parte dos técnicos foram divididos entre os equipamentos CRAS. Basicamente nós começamos pelos atendimentos nos CRAS – foi retirado todo atendimento da secretaria, das filas e das senhas, você chegava cinco horas da manhã [para pegar senha e ser atendido].” (G2)

Do exposto poder-se-ia afirmar que a transição dos atendimentos da secretaria para os CRAS e CREAS não ocorreu de forma harmônica, pois foi um processo decisório em que envolveu diferentes sujeitos com interesses e perspectivas muitas vezes diferentes, e até mesmo com certa resistência ao novo – para a entrevistada G2 a transição –

“deu um certo trabalho, porque antes era tudo muito voltado pros programas, então era a Assistente Social do programa que ia lá fazer visita que dava o parecer pra inclusão. E a partir da descentralização toda inclusão passou a ser a partir do trabalho dos técnicos dos CRAS.”  
 “mesmo com a descentralização, a gente ainda verifica lá na ponta um certo ranço dos próprios técnicos em relação a resolutividade, a dá uma resposta mais concreta pros usuários, do mesmo jeito que os usuários continua acessando a assistência para querer alguma coisa concreta, algum serviço, principalmente benefícios, eles querem sempre ser incluído em algum programa. [...] Então ainda não se conseguiu romper com o ranço da gestão anterior a PNAS e a NOB/SUAS.” (G1)

Desta forma, pode-se afirmar que o arcabouço institucional traduzido na própria Política Nacional de Assistência Social prevê que os atendimentos e inclusões sejam realizados por uma equipe multiprofissional qualificada, além disso, estabelece a importância das ações preventivas na proteção social básica e do trabalho especializado e continuado na proteção social especial de média complexidade, assim, a partir da PNAS todo o atendimento terá como foco o eixo da matricialidade sociofamiliar, não mais o sujeito isoladamente como fora outrora.

Assim, entende-se que as mudanças previstas para a Assistência Social traz grandes desafios no que tange a sua plena implementação e a sua forma de apreensão, principalmente pelos sujeitos usuários.

A partir do modelo de gestão proposto pelo SUAS as proteções são pensadas de acordo com o território de maior vulnerabilidade social – o que exige ações estratégicas no âmbito da gestão da política de assistência (Sposati, 2008). Desta forma, “[...] o território deve ser apreendido em sua dinâmica, permitindo expressar a topografia social decorrente das relações sociais estabelecidas pelas populações que nele vivem e as que se estabelecem com populações de outros territórios.” (ANDRADE, 2012, p. 21)

Questionada sobre a escolha dos territórios dos CRAS e dos CREAS em Campos dos Goytacazes, a entrevistada G2 responde da seguinte maneira –

“Então, quando começou o processo de descentralização, já existia uma pesquisa que foi feita pela universidade Cândido Mendes, que pontuava os territórios de maior vulnerabilidade, eu G2 particularmente nunca consegui ter acesso a essa pesquisa. Então em 2009 quando iniciou a gente já tinha os pontos de referência, apesar de eu não ter visto a pesquisa, eu sinto que ela fez a leitura de pontos de grande vulnerabilidade que são essenciais – a política prevê a criação de um equipamento de até 5 mil famílias em situação de vulnerabilidade, hoje nós já temos dos 12 CRAS quase todos pela pesquisa do CADÚNICO com 5 mil famílias cadastradas. E com alguns territórios já ultrapassando esse número. A importância dessa leitura de vulnerabilidade social, porque ela não vai só retroalimentar o funcionamento do próprio equipamento com informações, mas ela também tem a perspectiva de estar mais próximo da população que realmente necessita de um equipamento.”

“Então a partir de 2013 é que os municípios começam a engatinhar no aspecto da vigilância socioassistencial, porque antes quem fazia era o monitoramento, mas não fazia a vigilância. Então, na verdade a gente não teve que pensar o território ao implantar os serviços, porque os serviços já existiam antes mesmo da vigilância fazer esse trabalho. Nesse sentido, aos poucos nós estamos dialogando para ir ajustando à demanda à oferta, aquilo que o território aponta a aquilo que é necessário para enfrentar essas vulnerabilidades e riscos, mas isso é a muito médio e longo prazo para colhermos frutos.” (G1)

Vale frisar que a leitura de território é muito importante, porém não basta ter somente a leitura se tiver o distanciamento do equipamento com a comunidade, sendo este um fato comum no cotidiano da assistência. Para a entrevistada G2 –

“eu posso estar dentro da comunidade, mas posso não estar alinhado à comunidade, eu ainda não me fazer necessário, assim como referência.

Porque a referência ela passa essa questão de estar referenciado no território, é se fazer referência para aquele usuário, ah, eu estou precisando de informação a respeito disso, será que o CRAS ou CREAS pode me dá? Eu estou precisando de acesso a esse benefício, é o CRAS que vai me dá? Então é ser um ponto de referência mesmo pra população.”

Portanto, faz-se preciso não só ver, mas reconhecer as potencialidades do território, sendo este um dos objetivos da política de assistência, sobre isso a entrevistada G1 afirma que –

“no dia a dia muitas vezes massificante do trabalho da Assistência Social, pouco tempo se sobra para esse tipo de trabalho, mas eu vejo que isso vem ganhando uma dimensão cada vez maior dentro da própria comunidade. [os equipamentos tem uma importância naquele território] como tem uma escola, um posto de saúde, mas encaro isso como um processo. Se a gente pensar que começou em 2009 e estamos em 2016, a gente já conquistou muita coisa, mas estamos aprendendo a andar.”

Outra característica também que dificulta o trabalho na assistência é a extensão dos territórios,

“[...] os territórios eles são muito extensos, quando você tem territórios menores em proporção territorial, mas até mesmo populosos, você tem um ganho com isso, agora quando você tem territórios como Goitacazes que tem uma extensão territorial enorme (é o maior território nosso tanto em extensão quanto em população), o trabalho enfrenta dificuldades para estabelecer aproximação com a comunidade. Então, além das distâncias que ainda dificulta existe essa questão do se fazer referência para a população.” (G2)

“A lógica de estruturação dos territórios, a própria NOB/SUAS já sinaliza que os municípios de grande porte como é o caso do município de Campos, tem que ter um CRAS para cada cinco mil famílias referenciadas (cadastradas no Cadúnico), então a distribuição e análise desse território se dá de acordo com o número de famílias cadastradas. A partir do número de famílias cadastradas e da proximidade dos bairros, os territórios vão sendo construídos – agora, é lógico que após a definição espacial desses territórios houve crescimento de cadastro de famílias acessando a política de Assistência Social, por isso hoje você ainda encontra CRAS com mais de oito mil famílias.” (G1)

Diante do exposto, compreende-se que o aumento do número de atendimentos reflete claramente a produção e reprodução da pobreza e da vulnerabilidade social nesses territórios, de acordo com Andrade (2012, p. 18) –

O desafio que se coloca é a superação da visão de território como mero espaço físico geográfico, possibilitando, assim, a descoberta de novas potencialidades contidas no território, em suas múltiplas dimensões, diversidades, escalas e dinâmica. Trata-se, centralmente, de relações socioterritoriais presentes e atuantes na dinâmica do processo de produção e (re) produção social.

No lastro dessa análise, observa-se a necessidade da compreensão da política pública de assistência a partir da perspectiva do território no sentido de apreendê-lo para além de um simples espaço geográfico – a apropriação do modo de vida, das formas de organização, dos laços de solidariedade irá permitir entender a questão social e suas múltiplas expressões para além do aspecto econômico ao permitir aprofundar a leitura da vida cotidiana, a vida em movimento.

Portanto, pautar o aprofundamento do debate sobre a relação entre território e política pública de Assistência Social evidencia, dentre outros aspectos, o território enquanto dimensão da realidade concreta, onde a questão social ganha concretude, ou, ainda, onde o conjunto das necessidades sociais da população e as intervenções públicas se realizam. (ANDRADE, 2012, p. 17)

Nesse contexto, o território tem uma função extremamente estratégica, a lógica do acesso das famílias aos serviços deve estar sempre presente, ou seja, ter equipamentos de CRAS e CREAS estrategicamente bem localizados, passa necessariamente pelo processo de leitura e compreensão espacial desses territórios, mas isso apenas não basta – é preciso compreender as necessidades de cada território – e para que isso aconteça faz-se necessário realizar uma leitura crítica do modo de vida dessas famílias – é estar próximo e ser referência.

Para Andrade (2012, p. 17)

[...] torna-se essencial a construção de um conhecimento que vá além dos elementos materiais visíveis, resultantes de uma primeira aproximação, revelados, comumente, pela precariedade ou pela inexistência de serviços públicos e infraestrutura, pela pobreza, pelas desigualdades socioterritoriais das populações que ali vivem. Diz respeito à uma visão ampliada e aproximada da complexidade e da riqueza contida nessa mesma realidade. Essa nova visão que se persegue desafia a capacidade de se compreenderem as trocas relacionais realizadas entre moradores, trata-se da “captura” da dinâmica da (re) produção social em sua totalidade (objetiva e subjetiva).



Em outros termos, é preciso compreender os laços e, ou, “as redes de sociabilidade e solidariedade existentes, sua identidade cultural, as estratégias de resistência”, bem como as relações sociais estabelecidas hierarquicamente nos diversos territórios. (Idem)

Questionado sobre as estratégias que vem sendo adotadas no contexto da atual gestão para articular as ações da proteção social básica e da proteção social especial no município em questão – obteve-se as seguintes respostas:

“Eu acho que a gente ainda não conseguiu fazer aquele gancho esperado como ideal entre proteção básica e especial como complemento, como referência e contra referência, isso é uma coisa muito difícil, não digo que é difícil pelo município, eu acho que é difícil do trabalho em si, porque a dinâmica de enfrentamento dos problemas se torna muito mais difícil no dia a dia para solucionar na proteção especial. E existe uma confusão muito grande entre violação de direito que você deve encaminhar pro CREAS e a violação de direito que é uma coisa mais a nível amplo, vamos supor, uma violação do direito universal seu de moradia, então se eu não tenho casa ou se estou morando numa casa insalubre ou numa área de risco, eu estou tendo o meu direito de moradia violado, mas ele não é um caso pra proteção especial de média complexidade, ele ainda está dentro da básica.” (G2)

“Confesso que essa é uma questão bastante complexa e difícil, a proteção básica e especial estão dentro da mesma política de assistência, só que a gente quando fala de proteção social, nós estamos falando de PNAS e de NOB/SUAS de dez anos, dez anos é um espaço de tempo muito curto para colher frutos, então nesses dez anos foi período de implementação e consolidação dessa política.” (G1)

As citações acima confirmam a dificuldade de articulação dos níveis de proteção, pois mesmo fazendo parte da mesma política, por incrível que possa parecer ainda não se conseguiu a plena articulação das mesmas, dada muitas vezes a complexidade da política, as especificidades dos territórios e, principalmente a compreensão das equipes técnicas no que concerne a importância do trabalho em conjunto.

Assim, devemos considerar que apesar da necessidade dessa articulação ser intrínseca a essas proteções, as dificuldades próprias do cotidiano muitas vezes se apresentam como obstáculo, conforme descrição a seguir –

“a negligência, um conceito de negligência que está no âmbito da proteção especial, o que às vezes é negligência pra um técnico não é

negligência pra outro técnico, apesar da gente ter parâmetro definindo um pouco o que essa negligência, mas é o olhar técnico que vai determinar, então às vezes são coisas muito sutis que atrapalha a articulação, o trabalho conjunto de CRAS e CREAS eu vejo como muito importante, mas ainda não conseguimos essa coisa tão entrelaçada, por exemplo, a nível de acompanhamento, raríssimos são os acompanhamentos que são feitos de forma conjunta, naquele processo assim, estou desligando do CREAS, vou encaminhar pro CRAS, sabe como? Então ainda existe pouco esse trabalho, mas vem evoluindo.” (G1)

Nesse sentido, compreende-se que os serviços são complementares, porém na prática ainda não alcançou essa articulação prevista na PNAS e na NOB/SUAS, diante disso, sinaliza-se a necessidade de trabalhar as fragilidades existentes a partir de uma perspectiva ampliada de proteção, conforme prevê o próprio conteúdo normativo da política.

“As dificuldades encontradas estão para além do diálogo, de um contato, de um encaminhamento, os serviços eles já apontam para essa necessidade, exemplo concreto, os adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa, existe desde 2013 o serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – que é da proteção básica, ele foi reordenado em janeiro de 2013 e entre o público prioritário desse serviço, estão os adolescentes em cumprimento de medida, estão crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, estão crianças e adolescentes em situação de abuso e exploração sexual, ou seja, tudo que está dentro do CREAS – todo público que estar dentro do CREAS tem que haver uma articulação para inserir como público prioritário nos serviços da proteção básica.” (G2)

Destaca-se, portanto, que a divisão de tarefas entre CRAS e CREAS dificulta muitas vezes o processo de articulação das políticas conforme previsto na PNAS e na NOB/SUAS, além disso, cabe registrar que os próprios técnicos optam pelo atendimento “individualizado”, pois tendem a dividir por tipo de violação, mas não só isso, cada técnico acaba por ficar responsável por um número determinado de acompanhamento, isso ficou claro, nas entrevistas realizadas com as Assistentes Sociais do CREAS II, conforme será exposto no próximo subitem.

Sobre isso a entrevistada G2 coloca que

“tomando como base o que a política preconiza, eu não vou dizer pra você que acho que é o mais certo, mas é o que historicamente e o que a gente lutou lá pra trás e o que a gente conquistou com a política e o que a gente desenhou nessa política enquanto classe trabalhadora, ela nos

coloca, lembra lá atrás quando eu falei da descentralização que era tudo em termo de programa? Quando a gente foi pros CRAS e CREAS ainda se tinha essa coisa, esse olhar nas caixinhas, a gente está nas caixinhas, é o usuário beneficiário do bolsa, o usuário beneficiário do cheque, o usuário que sofreu violência doméstica, o usuário que sofreu abuso sexual e vamos trabalhar dentro dessas caixinhas e esquecemos da totalidade.”

“[...] a fragmentação e a individualização é difícil pra gente romper e buscar o olhar na família, exemplo, estou acompanhando a família, aquela família tem uma dimensão que é preciso trabalhar múltiplas questões, por exemplo, se chegou a uma violência doméstica provavelmente teve lá pra trás a droga, a ausência do emprego, então se a gente for olhar individualmente, vamos esquecer de buscar compreender a totalidade.” (G1)

Isso é uma questão que requer enfrentamento tanto por parte da gestão quanto dos técnicos, compreende-se que o estabelecimento de uma nova lógica de gestão do trabalho é um processo inacabado, pois romper com a perspectiva de fragmentação que esteve sempre presente na história da assistência constitui grande desafio.

Para a entrevistada G2

“foi muito pior no começo, na proteção especial a tendência era dividir por violação, então eu sou técnica de referência das crianças vitimas de abuso sexual ou eu sou a técnica de referência dos idosos, a gente ainda ver profissionais que tem esse olhar, mas também encaro isso como uma necessidade às vezes de organizar o trabalho que dê conta da melhor forma daquela realidade. Então o que eu costumo muito falar, nós lutamos muito pra chegar nisso que a gente tem hoje, já sabemos que não é o ideal, mas a gente assim como teve que lutar pra ter uma política, pra padronizar, pra tipificar todos os serviços para a gente se garantir enquanto serviço de política de assistência e para criar uma identidade, temos que repensar a nossa prática o tempo todo, para dizer isso aqui não está servindo mais, mas por que não está servindo?”

Assim, entende-se, que mudar esse olhar focalizado permanece como desafio a ser superado, por mais que a gestão proposta pelo SUAS tenha se empenhado em padronizar os serviços socioassistenciais de acordo com a política nacional, o município de Campos não alcançou êxito efetivo no que concerne romper a cultura que rege a prática de alguns profissionais da assistência, mas fica claro que houve avanços tanto no campo da gestão quanto dos serviços e do trabalho, conforme descrito pela entrevistada G1 –

“[...] a gente está caminhando até a nível nacional mesmo a questionar muitas coisas, mas eu só acredito nesse movimento enquanto

movimento de classe trabalhadora mesmo, por exemplo, a gente não dá conta com a quantidade de técnicos que a gente tem – pra especial então pra mim a ampliação do número de técnicos é importantíssimo, você não dá conta de acompanhar como a gente gostaria acompanhar devido o elevado número de famílias em acompanhamento.”

Vale frisar que a consolidação da Assistência Social no contexto brasileiro sempre se apresentou como espaço dotado de contradições, nesse sentido, faz-se necessário o repensar das metas de acordo com as especificidades, além disso, deve-se ter o cuidado para que as metas nacionais da política não seja aprisionamento para o técnico, portanto, as metas devem ser seguidas como parâmetro para direcionar a intervenção, jamais com o intuito de engessar a prática profissional, pois a realidade se apresenta de forma contraditória e conflituosa.

“A própria territorialização que tem como eixo, você está próximo e entender a realidade daquele território – e como isso é difícil, por exemplo, o Esplanada eu tenho um pedaço que vive todos os problemas de uma cidade, de uma comunidade que enfrenta a segregação, enfrenta droga, enfrenta tudo, uma realidade bem de cidade, a gente já está enfrentando problema de metrópoles mesmo, e eu tenho uma área que é completamente rural e que estão no mesmo território, então o olhar ele precisa ser bem amplo. A Chatuba é um outro exemplo muito claro disso, porque a Chatuba além de tudo está dentro de um condomínio fechado pela milícia do tráfico de drogas, então quer dizer a população da cidade que tem perfil para acessar também não se sente segura para acessar o equipamento e Chatuba pega um pedaço que é de carvão pra lá que é zona rural e que a gente pode dizer que tem uma outra realidade, que às vezes não tem nem a informação do que é de direito, então são processos de trabalho diferentes.” (G2)

Assim como mencionado anteriormente, a fala da entrevistada G2 reafirma a necessidade de práticas profissionais que rompa a perspectiva da fragmentação dos serviços, do trato individualizado da questão social e busque compreender as demandas de acordo com as especificidades de cada território.

Nesse contexto, destaca as ações de vigilância socioassistenciais, pois é o setor de vigilância que alimenta o sistema de monitoramento e avaliação da política de Assistência Social, é a vigilância que dá para o gestor um panorama geral da realidade do município na área da assistência. A vigilância consegue sinalizar quais são os riscos, quais são as vulnerabilidades de cada território, que perfil de população é esse que vai ser encontrado em cada território, quais serviços você tem que ofertar para enfrentar as demandas desse território.

Ao ser questionado sobre a importância e o diferencial do sistema de Vigilância socioassistencial para o processo de avaliação, participação social e controle social na política de assistência no município – as entrevistadas colocam da seguinte maneira –

“Eu acho que a vigilância passa por um momento mais delicado ainda, do que os equipamentos de ponta, porque a vigilância hoje tem muito acesso a informação, mais ainda temos muita dificuldade de trabalhar a informação, por exemplo, a gente está territorializando todos os dados do CadÚnico para fazer os diagnósticos, para enviar aos territórios. O diagnóstico é uma das principais tarefas da vigilância – para mim é o *feedback* das informações ou que deveria ser o *feedback* das informações do território para o equipamento e do que o equipamento dá para gente enquanto dados.” (G2)

“[...] digamos que numa peça de teatro os atores principais são as proteções básica e especial, mas quem faz o cenário, o fundo, que faz toda diferença é a vigilância socioassistencial, então ela dá condição de se pensar à política a partir das informações que ela gera com os dados do monitoramento.” (G1)

Esse processo evidencia outra dificuldade – traduzida de forma clara na fala a seguir –

“eu acho que a gente ainda trabalha pouco a perspectiva da prevenção, que é o prevenir riscos, e nós não fazemos isto ainda com eficiência como gostaríamos. [...] Eu acho que por essa dificuldade de como trabalhar o dado que chega para a gente, a leitura do dado, eu não consigo ver a vigilância distante da básica e nem da especial, ela tem que está fundada junto, tem que esta caminhando junto.” (G2)

A fala acima evidencia a dificuldade do setor de vigilância socioassistencial no processo de decodificação dos dados, o conseqüente retorno das informações tanto para os gestores, técnicos quanto para a população usuária. Vale frisar que uma gestão que busca articular a política aos interesses coletivos, bem como ao controle social deve necessariamente pautar-se em práticas transparentes.

Sobre isso a entrevistada G1 coloca da seguinte maneira –

“foi como eu coloquei anteriormente, os primeiros dez anos dessa política foram focados especialmente para implantar e estruturar as proteções, de 2013 em diante é que a gente vem começando a observar uma ênfase maior na vigilância, que ao meu ver vai ter o “boom” agora nos próximos dez anos. Inclusive o plano decenal 2016-2026 – dá uma ênfase significativa dentro desse plano para esse setor, porque é como se você já estivesse arrumado a casa, agora vamos dar qualidade a esses serviços que a gente oferta, e é isso que a vigilância para além de alimentar dados, a vigilância tem que construir informações. [...] no

município ainda não temos um corpo de técnico, apesar de termos um bom corpo técnico, mas é insuficiente, porque a vigilância à medida que ela alimenta sistemas, ela tem que pensar sobre esses dados que ela está alimentando, sobre o que isso representa para a realidade e para a população através dos serviços, da adequação dos mesmos.”

A partir da citação mencionada, entende-se que apesar dos avanços ainda existe certa dificuldade na coleta da informação e no trabalhar essa informação, isso reflete negativamente no trabalho preventivo, já que sem o retorno das informações e resultado daquilo que está sendo feito em determinado território tanto o gestor quanto o técnico irão encontrar obstáculo ao desenvolver suas respectivas ações, assim, ressalta-se a necessidade da sistematização das informações no sentido de respaldar o trabalho no campo assistencial e de dar significado a participação e ao controle social.

No que concerne ao controle social e a participação social a entrevistada G1 coloca da seguinte forma –

“[...] os usuários ainda não conseguiram alcançar a lógica do direito, da participação, da construção e da mobilização, então a participação ela é mínima, bem incipiente. E os profissionais sabem da importância da participação da população, mas tem muita dificuldade de colocar em prática aquilo que está preconizado pela política, isso é muito dito pelos profissionais, porque quando o profissional está lá na ponta se deparando com a realidade que é imposta para ele, com a pressão que a comunidade faz, eles querem também respostas rápidas e nós sabemos que a oferta na política de assistência não deve ser imediata, ela é uma construção – quando você pensa que o principal serviço é o acompanhamento familiar, isso subentende que o usuário vai ter acesso a um benefício, seja ele transferência de renda, seja ele qual for, após um período de acompanhamento familiar – ou seja, não é uma coisa que você bateu na porta e vai levar, é todo um processo que angustia muito os profissionais e os usuários. Nesse jogo de relações os profissionais sofrem muita pressão pelos usuários que não querem, não tem interesse e verbalizam – eu não quero, já posso parar de vir aqui? Ainda tenho que voltar? Para que isso? Tudo isso é muito complexo.” (G1)

Sobre isso a entrevistada G2 ressalta que –

“[...] ainda é um ponto fraco, por que eu vejo isso de algumas formas, vejo, por exemplo, que o que nós estamos fazendo aqui, de certa forma eu estou prestando informação para vocês que vão servir para sociedade e muito disso a gente tem percebido que as universidades aqui em Campos dos Goytacazes, estão se voltando muito para isto, recorrendo a nós enquanto vigilância, enquanto gestão do SUAS com as suas informações. Nesse termo de divulgação sim, mas ainda temos pouca divulgação em relação ao trabalho que nós fazemos, dos levantamentos que a gente faz, fica tudo muito fechado aqui, não que não deveria ter o

*feedback* lá para ponta, mas a gente dá para básica e para especial e elas trabalham os dados com os usuários. Então essas coisas sim, estão muito frágeis e podemos dizer que quase não existe, então eu sinto ainda que essa divulgação de trabalhos nossos mesmos, termos técnicos, quantas leituras e quantos levantamentos, eu acho isso ainda muito frágil, ainda não conseguimos se voltar para isso, como se fossem etapas, estamos amadurecendo o trabalho para a gente conseguir lapidar melhor e dá melhor forma os dados. Ai eu estou falando Vigilância enquanto todo processo de vigilância, monitoramento, avaliação e gestão de dados, num olhar de um todo, complexo. Então no aspecto do *feedback* com a população ele ainda é muito frágil.”

Vele registrar que, enquanto política de assistência, percebe-se que mesmo diante de muitos avanços, em termos de reconhecimento legal, na prática quando se refere ao reconhecimento por parte da população usuária ainda são encontrados grandes entraves para que esse reconhecimento não se restrinja a esfera legal e seja realidade na esfera da vida cotidiana dos usuários – por mais paradoxal que seja – estar perto fisicamente do território com o trabalho com a comunidade e ao mesmo tempo distante pela multiplicidade de tarefas que existe contribui significativamente para o distanciamento da população da política e da participação social.

De acordo com Benevides (1994), a ‘cidadania ativa’ é aquela em que o cidadão é concebido como portador de direitos e deveres, bem como sujeito capaz de criar esses direitos para a abertura de novos espaços de participação política dos indivíduos. Para a autora, isso só seria possível se os direitos políticos fossem ampliados, por meio da instituição da participação direta dos cidadãos. Porém, também destaca a existência da ‘cidadania passiva’, que é aquela instituída pelo Estado, o que comumente é reforçado como favor e tutela, sendo essa uma das concepções mais presente na política de Assistência Social.

Frente à realidade atual, compreendemos a necessidade da participação política dos sujeitos para que a cidadania realmente exista, para que isso ocorra faz-se essencial a existência do protagonismo dos indivíduos na esfera pública por meio da ampliação dos direitos políticos e do reconhecimento desses sujeitos pelo Estado e pela sociedade.

De acordo com Coutinho (1997, p.146),

a cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social [...], é resultado de uma luta permanente [...].

O autor ressalta que “a universalização da cidadania é em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes”, ou seja, “só uma sociedade sem classes pode realizar o ideal da plena cidadania [...]”. (COUTINHO, 1997, p. 159)

Atualmente há um enorme quantitativo de limites que impossibilitam o posicionamento das “classes subalternas” nos espaços públicos, que não se apresentam de fato como públicos e democráticos, já que somente uma pequena parcela da sociedade participa.

Para Santos (2007, p. 148)

A politização do social, do cultural e do pessoal abre imensas possibilidades para o exercício da cidadania e revela as limitações da chamada cidadania liberal ou da social circunscrita nos marcos do Estado. Sem deixar de lado a ideia de aprofundamento da cidadania social, civil e política, pois suas conquistas ainda são parciais, sobretudo em tempo de neoliberalismo.

Os direitos, nessa perspectiva, ficam reduzidos, visto que, possuí-los não significa realmente acessá-los, já que só são acessados quando há alguma reivindicação por meio de lutas sociais (que almejam uma proteção destas reivindicações em leis), com o objetivo de alcançar uma realidade social diferente da vivenciada atualmente.

Assim, é nesse contexto de contradições que se estabelece a trama dos problemas públicos, primeiro sua compreensão se dá pela dimensão social, ou seja, problemas que existem cotidianamente, mas que não fazem parte de uma agenda pública de debate –, para o problema social seja reconhecido como problema público é necessário a mobilização de uma arena composta por diferentes atores. Nesse sentido, o problema público é definido por uma pluralidade de atores e em uma temporalidade que pode ser muito longa. (GUSFIELD, 2014)

Nessa relação de compreensão e transformação de problema social em problema público é fulcral a discussão sobre responsabilidade, essa discussão é importante por possibilitar a definição de responsáveis, assim a consciência pública é que vai direcionar para a identificação das responsabilidades nessa arena de conflitos – cujo objetivo é sempre tornar público um problema por ela elaborado. (GOSFIELD, 2014)

Assim, é possível constatar que a cidadania é composta por direitos civis, políticos e sociais, conquistados pelas “classes subalternas”, e que estes são mecanismos



fundamentais para que os indivíduos participem da esfera pública, o que é imprescindível para que haja o protagonismo dos sujeitos na sociedade.

Compreende-se, portanto, que a participação dos indivíduos nas esferas de controle e fiscalização da política de Assistência Social favorece o exercício da cidadania, além de criar a possibilidade de formar sujeitos que objetivem uma sociedade mais justa e igualitária. Considera-se fundamental destacar, nesse processo, a luta dos movimentos sociais em prol do reconhecimento da Assistência Social como direito, sendo, política pública e, portanto, reclamável pelos cidadãos.

Ao falar do déficit de participação da população usuária – a entrevistada G1 afirma que enquanto profissionais que compõe a gestão da assistência no município de Campos “[...] estamos atentos a essas debilidades, estamos conscientes, buscando fazer, mas não temos nada concreto.”

Como destacado ao longo deste trabalho os ganhos para a assistência são incontestáveis, esses ganhos também se deram no campo do financiamento – em relação à questão do financiamento a nova perspectiva de gestão, estabeleceu-se a divisão de responsabilidade entre os entes. Sobre isso a entrevistada G2 fala da seguinte maneira –

“[...] atualmente existe maior transparência nos recursos que temos disponíveis. Se você acessa o MDS visualiza enquanto montante que chega, enquanto gestão de SUAS você tem a verba bem clara para você, hoje em dia praticamente todos os serviços têm seu recurso, nós temos os recursos de acordo com a área. Mesmo assim ainda nos perdemos na forma de como gerir o recurso, existe uma burocracia para gerir o recurso, que eu entendo importante essa burocracia, que são vários pregões, varias delimitações dentre outros, onde esse processo é lento, em que se perde às vezes uma determinada compra de recurso, por exemplo, uma compra de proteção especial, você leva quase um ano, por passar por todas as fases do processo burocrático. A gente entende que é necessário essa burocracia, mas a gente vê o quanto atrasa todo andamento do processo. Mas se formos comparar com anos atrás, onde citaremos o ano de 2009, mudou muito, o investimento federal, a clareza do investimento eu sinto que teve um salto. Mas eu penso que a questão de como gerir o recurso ainda é uma coisa difícil.”

“O financiamento até o SUAS era pelo modelo convencional, isso dificultava muito a vida do município, porque era exigidos uma série de documentos que muitas vezes o município não tinha, não estava em dia e por conta disso era penalizado, deixando de receber o cofinanciamento, e isso comprometia a execução das atividades, então as atividades deixam de ser caracterizadas como continuadas, pois não tinha como. E aí desde a PNAS o cofinanciamento passa a ser através do modelo fundo a fundo que exige só a alimentação de algumas informações anualmente – que são dois instrumentos – o Plano de Ação, que é o instrumento que o município declara que aceita o

cofinanciamento ao qual ele está previsto a receber e o outro documento é o Demonstrativo físico financeiro dos serviços, programas – na verdade é a prestação de contas que ele que fazer daquilo que ele gastou e dizer com o que ele gastou, é uma apresentação físico financeira, então de fato isso muda completamente quando a gente fala em cofinanciamento federal.” (G1)

Ainda sobre isso, cabe realçar que o cofinanciamento federal passou a ser feito no modelo fundo a fundo desde o ano de 2005, no que concerne a esfera estadual isso só ocorreu a partir de 2010, nesse ano houve a primeira investida no sentido de mudar o modelo convencional – e de fato a partir de 2012 eles começam a fazer o cofinanciamento fundo a fundo, então o governo estadual passa a cofinanciar 30% do valor que o governo federal cofinancia. Sobre o município como bem ressalta a entrevistada G1 –

“[...] ainda é um debate nacional, não conseguimos até o momento definir ou estabelecer um valor mínimo, um percentual para ser transferido pro cofinanciamento da Assistência Social, essa é uma dificuldade não só do município de Campos, porque isso nacionalmente ainda não foi regulamentado, quanto que no mínimo o município tem que investir na área da assistência, então fica à critério do gestor municipal quanto vai ser investido.”

Vale frisar que as ações no âmbito da assistência, principalmente na média complexidade e alta complexidade são ações que devem ser contínuas, se o gestor não consegue fazer uso dos recursos em tempo hábil, vai haver a fragmentação do trabalho, acaba de fato tendo que reprogramar toda atividade – e isso é um problema, porque além de ter que replanejar todo ano a mesma atividade, a verba do Estado é perdida, ou seja, se o município não usa naquele período, deixa de receber, fala da entrevistada G2,

“Eu não posso atribuir ou precisar isso a gestão local, eu só posso dizer que Campos têm isso, pois eu não compartilhei isso com os outros municípios, mas acredito que sim, pois existe toda uma normativa do tribunal de contas, que tem que prestar contas, por mais detalhamento que temos hoje do gasto, do que se pode gastar, do máximo controle e isso é um processo. Mas em termos de investimentos nós temos muito mais hoje, não é o que nos gostaríamos de ter, mas é muito mais do que tínhamos há anos atrás.”

Sobre isso a entrevistada G1 coloca que

“há um acúmulo de recursos em todos as contas, o que existe é uma dificuldade de gerenciar os recursos e utilizar, então quando você fala que não tem isso e não tem aquilo, não é bem assim não, é um problema de gestão, não digo que é má administração do gestor não, são entraves burocráticos de uma demanda identificada até a concretização daquilo que é necessário para suprir aquela demanda [...] vale destacar que a maioria 99% dos fundos municipais de assistência não tem autonomia, então tudo que eles tem que construir aqui dentro tem que levar para a procuradoria aprovar, para os setores dentro da prefeitura, eles não tem uma estrutura autônoma de decisão, eles até podem decidir, mas como tem que passar por outros setores que são inerentes a prefeitura, a estrutura macro da prefeitura e aí quando chega lá cai na “vala comum”, porque chega lá tem a educação, a saúde, etc., tem todas as secretarias que também estão chegando lá, então a coisa fica muito lenta.”

Do exposto, considera-se a questão do financiamento como parte constitutiva da gestão pública da assistência, em que expõe o desenho de novas responsabilidades e competência entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) – com o objetivo de articular o efetivo financiamento, o controle social a partir de uma gestão pública e transparente.

De acordo com a entrevistada G2, as mudanças advindas com a adoção do município aos preceitos da gestão proposta pelo SUAS foram muitas desde o ano de 2009 –

“Eu acho que a questão do atendimento, conforme já falei anteriormente, que este era centralizado, eram filas, aonde as pessoas chegavam às cinco horas da manhã, aonde elas vinham em busca de um Kit, uma cesta básica, que não era uma cesta básica, era um kit. Tínhamos uma demanda de 150 a 200 pessoas por dia, naquele Assistencialismo, eles vinham todo mês buscar aquele kit, era uma coisa dissociada, o acompanhamento não existia, você conhecia até a família porque a família vinha todo mês, mas você não tinha o aprofundamento. [...] outra questão também profissional, mesmo o profissional não dispondo de condições ideais de trabalho, houve avanço no sentido de alicerçar o trabalho dentro de política, da tipificação que veio com direcionamento maior a partir da descentralização e para população também poder acessar o serviço de forma ainda mais fácil.”

A partir da citação mencionada compreende-se que a adesão do município ao novo modelo de gestão trouxe muitos ganhos – no que diz respeito à gestão – por mais fragilidades que possam ser encontradas, o trabalho passou a ser por serviços, por áreas, por proteção, sem negar, claro a necessidade de articulação das políticas. A maneira de gerir os recursos de forma transparente e detalhada – ter definido o que é da proteção básica e da especial, tudo isso são avanços, entretanto não se deve negar que o caminho

ainda se apresenta como demasiado longo e sinuoso no sentido de fazer valer plenamente uma gestão pública, transparente e que seja de fato voltada para os interesses coletivos e que tenha como base a prestação de serviços de qualidade para a população.

Diante disso, vale frisar alguns desafios que a gestão municipal tem pela frente para materializar uma gestão plena da política de assistência conforme a PNAS e a NOB/SUAS vem documentando – a entrevistada G2 destaca alguns pontos:

- “nós ainda não encaramos a política de forma universal, a assistência como um direito. É um grande desafio e ainda vai ser por muito tempo, historicamente é um desafio para a gente”;
- “outra ponto, a questão das equipes de referencias como um grande desafio, para nós trabalhadores do SUAS, existe uma clara necessidade de ampliação, é preciso consolidar isso, já foi um ganho ter uma NOB/RH, já foi um ganho ter uma equipe de referencia, mas nos temos que ampliar isso”;
- “[...] encarar a multiplicidade de problemas que faz com que muitas vezes o serviço da assistência ainda seja muito imediatista e eu acho que o imediato sempre vai estar ali pra gente, por exemplo, não tem como se fugir de uma família que chega e está passando fome, ou seja, tem demanda imediata, ela sempre vai existir, por ai eu vejo como fruto de uma sociedade desigual – isso deve ser problematizado e não adianta fugir disto. E esse imediato ainda nos absorve, ele sempre nos absorveu enquanto assistência. Então ultrapassar isso, não deixando de encarar o imediato como uma coisa sempre posta para gente, mas o aprofundar determinados trabalhos, como os trabalhos dentro da comunidade, o trabalho de acompanhamento familiar, esse trabalho passa muito pelas equipes, pelo trabalho técnico, pela ampliação dos equipamentos, os equipamentos existentes hoje são insuficientes, se criassem mais dez CRAS ainda assim faltaria. São coisas que na prática a gente mal conseguiu dar conta de descentralizar, de implementar tudo nos territórios e já estamos visualizando outra dimensão, outras demandas e isso vai ser sempre assim, é processo, é construção.”

De acordo com a entrevistada G1 são muitos os desafios:

- Primeiro desafio – é o processo de territorialização que nós temos que rever; é a adequação dos equipamentos para um número menor de famílias referenciadas – porque aquilo que está preconizado, já foi extrapolado; as equipes já não estão dando conta mais, então um desafio importante é essa territorialização.
- Segundo desafio – é muito importante a adequação do número de pessoas que compõe as equipes, nós precisamos avançar e adequar.
- Terceiro desafio – é capacitar essas equipes, que infelizmente a capacitação tem que ser contínua, as coisas mudam o tempo inteiro, as pessoas têm que está acompanhando essas mudanças o tempo todo e nem sempre os profissionais que estão na ponta encontram-se contidos no processo de capacitação.

- São muitos os desafios desses que sinalizei – porque a própria NOB/SUAS sinaliza o comando único da política, ao meu ver esse é o desafio mais complexo, eu sinceramente enquanto responsável pela gestão do SUAS não vejo nem a médio nem a longo prazo a concretização disso, de todas as ações, serviços, programas e projetos da política de assistência estarem concentrados aqui dentro da Secretaria municipal de Desenvolvimento Humano e Social.
- Quarto desafio – seria o município ter uma secretaria exclusiva de Assistência Social, coisa que nós não temos, a secretaria é de desenvolvimento humano e social, então a secretária não pode ter um olhar específico só para a política de assistência, ela tem que dar conta da assistência, além de outras frentes penduradas no guarda chuva do desenvolvimento humano e social – Justiça, Procon, Secretaria do Idoso, Defesa Civil, então ela tem várias frentes. [...] Quando a Secretaria estava vinculada a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, apesar de ter ainda uma vinculação com outras Secretarias, os direitos humanos também está ali dentro, mas é uma área mais familiar, estava mais próxima, depois da mudança é que ampliou o leque da Secretaria, ou seja, a Assistência Social se tornou um cabinho desse guarda chuva, assim como o Procon, Idoso, Defesa Civil, etc.”

Compreende-se, portanto, que os desafios em termos de gestão são muitos – os que tornaram mais evidentes nessa pesquisa são: a necessidade de ampliação das equipes, ampliação dos equipamentos tanto de proteção social básica, e principalmente proteção social especial em virtude do elevado número de demanda e da extensão geográfica dos territórios, o fortalecimento do setor de vigilância socioassistencial com a sistematização das informações, a fim de alimentar o sistema de monitoramento, avaliação, bem como a participação e o controle social da assistência.

Além disso, vale registrar o desafio de romper com a fragmentação da rede de serviços e buscar a articulação da proteção básica e proteção especial, a formação de equipes qualificadas para compreender a política a partir da totalidade histórica, assim como os usuários da mesma, soma-se a isso, outras demandas, como, por exemplo, a estrutura física dos equipamentos, atualmente os equipamentos não dispõem das condições ideais conforme previsto nas normativas da proteção social básica e proteção social especial, e isso precisa ser revisto.

Outra questão que se coloca – atualmente o município não dispõe de uma secretaria exclusiva para a assistência, essa preocupação fica evidente no trecho a seguir

“[...] a mistura de competências é que às vezes me preocupa, como às vezes também tem uma mistura das políticas de trabalho e renda que não está mais conosco, mas ainda se atribui muito a assistência, como promover ações de trabalho e renda, mas quando tem ser ações

interligadas e não do campo específico. A gente tem lutado para consolidar o que é da Assistência, o que pertence e não pertence.” (G2)

Nesse contexto, cabe frisar o papel da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social no que diz respeito à gestão dos serviços no âmbito do SUAS – que no olhar da entrevistada G2 pode ser compreendido da seguinte forma:

“Eu acho que a gente enquanto secretaria, vem evoluindo, ainda lida-se muito com a questão entre o direito a assistência e aquele ranço que historicamente se vive de programas sociais com ênfase em transferência de renda, mas isso é uma coisa histórica, é um movimento que não acontece só em nossa secretaria isso acontece a nível nacional. A gente se divide muito com isso, entre a assistência e os programas de transferência de renda e algumas confusões que ainda existem. A Secretaria vem evoluindo muito neste aspecto, na construção e na consolidação do SUAS, ela é o pilar enquanto gestora, mas ainda tem aspectos que são bem complicados como, por exemplo, que são as entidades com quem a gente trabalha em termos de co-financiamento em se adequarem e saberem pontuar em que elas realizam tais serviços e que esses serviços tem que ser públicos, esse é um desafio apontado para a secretaria.”

Sobre isso a entrevistada G1 expõe da seguinte forma –

“a gestão de todos os serviços compete aqui ao grupo gestor, então assim é função da secretaria dar condução a essa política. A gente vem num processo de sistematização desde sempre para que haja um alinhamento na oferta de serviços tanto na proteção básica quanto na especial. Então quando a gente pensa em um serviço ofertado no CRAS da Penha, a gente tem que pensar que o mesmo serviço deve ser ofertado no CRAS da Chatuba e que tenha uma estrutura semelhante, pois eu posso ter um ótimo serviço de convivência aqui e um péssimo lá. Então todos os processos de trabalho são organizados pela gestão, pela secretaria, todo planejamento, todo diagnóstico, avaliação e monitoramento é tudo aqui. Nesse sentido, quem faz a gestão é a secretaria e quem executa são os equipamentos (CRAS e CREAS).” (G1)

Desta forma, pode-se afirmar que mesmo com os ganhos mencionados no decorrer da análise em tela, ainda é possível identificar resistência em romper com as práticas conservadoras, desde o modo de organização da política até a execução dos serviços que muitas vezes estão voltados para práticas que negam a concepção de direito.

O episódio denominado de “Operação Chequinho”, descrito logo no início deste subitem, reflete claramente a distorção vivenciada pela política de assistência no município de Campos dos Goytacazes.

Nesse contexto, podemos compreender a requisição da política de Assistência Social como reflexo de uma trama de problematizações que se apresenta face à realidade social excludente, sendo, preciso uma arena de publicização para pensar a trama e os esforços dos atores para tornar público determinadas questões, como, por exemplo, a garantia do direito à moradia, da luta contra a violência doméstica, a luta contra a morte de jovens negros e pobres das favelas brasileiras – todas essas problemáticas podem vir a ser reconhecidas como problema público, mas para que isso aconteça é fundamental o estabelecimento de uma arena com diferentes atores e com definições de papéis e de responsabilidade por meio da consciência pública.

Apesar das contradições e fragilidades, os espaços públicos de debate no âmbito assistencial<sup>31</sup> têm sua importância, principalmente na realidade brasileira, “[...] em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados.” (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013, p. 5) Assim, a participação e o controle social mesmo que seja de uma pequena parcela da população sobre a ação estatal – a partir da perspectiva de democratização dos espaços públicos de decisão, representa na contemporaneidade a construção da cidadania frente a uma ordem societária que nega a todo tempo o seu reconhecimento como direito constitucional. De acordo com Barros (1998, p.31) “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade.”

A participação e o controle social se apresentam nessa conjuntura como ferramentas que auxiliam no reconhecimento e garantia de direitos socioassistenciais ao exercer influência na gestão pública da assistência com o objetivo de banir as práticas clientelistas e assistencialistas que insistem em fazer parte da história da assistência mesmo diante de uma longa história de reconhecimento legal –; Constituição Federal de 1988; Lei Orgânica da Assistência Social/1993; Política Nacional de Assistência Social/2004; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/2005, entre outras normativas.

É importante frisar que a luta pelo reconhecimento e garantia de direitos sociais se dá a partir de conjunturas históricas específicas – assim, a luta política nem sempre vai encontrar terreno favorável para a publicização de suas demandas. O que irá exigir

---

<sup>31</sup> Conselho Municipal de Assistência Social e Conferência Nacional de Assistência Social.

dos atores discernimento para definir o momento exato de avançar ou de recuar. Honneth (2003 *apud* Hegel) propõem que pensemos o reconhecimento a partir da perspectiva teleológica (fins e meios), ou seja, o reconhecimento ele vai se dá a partir da lógica da finalidade de ser reconhecido ou de tornar algo reconhecido. Assim, na vida social as relações sociais tendem a ser permeadas pela busca do reconhecimento.

Nesse contexto,

os indivíduos e os grupos sociais somente podem formar a sua identidade quando forem reconhecidos intersubjetivamente. Esse reconhecimento ocorre em diferentes dimensões da vida no âmbito privado do amor, nas relações jurídicas e na esfera da solidariedade social. (HONNETH, 2003, s/p)

Assim, a luta pelo reconhecimento vincula-se a luta reivindicativa do capital simbólico, nesse sentido, o senso de justiça deve integrar a maneira segundo a qual os indivíduos se reconhecessem e o resultado disso é a identidade.

Ainda de acordo com Honneth (2003) a primeira forma de integração social é o amor, ele aparece como estágio elementar que estabelece o reconhecimento a partir do cuidado; a segunda forma de reconhecimento e de integração social é o direito e a terceira forma de integração é a solidariedade, esta se dá a partir do estabelecimento de laços de estima simétricos.

Ao estabelecer laços de solidariedade os sujeitos se unem em torno de uma determinada problemática, isso irá favorecer o abandono das ações individuais e a adoção de ações coletivas, o que favorece a construção de arenas públicas de discussão sobre determinado problema social e seu consequente reconhecimento enquanto problema público. Diante disso, é imprescindível que os sujeitos se respeitem e se reconheçam enquanto sujeitos coletivos – a pluralidade de atores no contexto de formação de uma arena pública coloca sempre desafios para os sujeitos envolvidos.

Assim, é importante que os sujeitos envolvidos numa arena não percam de vista que a melhor maneira de solucionar os conflitos ou fazer valer seus direitos é por meio da denúncia pública –; principalmente quando se trata de um país como o Brasil, que mesmo os direitos sociais sendo garantidos pelas legislações vigentes na prática são constantemente negados, exemplo da política de Assistência Social. (RESENDE, CAETANO, DIONÍSIO, 2014)

A partir disso, entende-se a participação e controle social dos indivíduos enquanto sujeitos coletivos na esfera pública favorecem o exercício da cidadania, além



de criar a possibilidade de formar sujeitos questionadores e que busque a adoção de práticas que rompa com a cultura da dádiva presente no cenário brasileiro, em substituição a ideia de conquista e de luta pela efetivação dos direitos (que concerne à cidadania).

Além disso, é possível afirmar que a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, e transforma-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, haja vista que não tem conseguido dar respostas que resultem na emancipação seja ela política, social ou econômica da população usuária, fato esse que tem exigido cada vez mais esforço conjunto entre sociedade civil e Estado na busca pela garantia e efetivação de ações que primam pela plena efetivação da assistência frente ao contexto social excludente gestado pelo grande capital. (MOTA, 2010)

Para Raichelis, (2000, p.88)

“[...] as políticas sociais são parte integrantes das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas face às expressões da questão social.”

Nesse contexto, compreendemos que a gestão do SUAS é um processo em andamento não só no município de Campos, mas a âmbito nacional, a partir disso, entende-se que sua plena materialização exige esforços coletivos, no sentido de romper com a lógica do favor e das ações imediatistas no campo assistencial – a fim de dar materialidade ao novo reordenamento, e, ou, desenho da política no sentido de buscar “[...] garantir maior visibilidade da diversidade e das desigualdades socioterritoriais, constitutivas da realidade brasileira.” (ANDRADE, 2012, p. 17)

Plasmado no direcionamento proposto pelo SUAS,

compreende-se que a Política de Assistência Social deve estar articulada com um projeto político emancipatório mais amplo, avaliando-se não ser possível uma política pública de forma isolada responder à complexidade com que se apresentam as múltiplas refrações da questão social na sociedade brasileira. (ANDRADE, 2012, p. 69)

Nesse movimento, é notória a necessidade de apreender a Assistência Social como um dos principais meios de intervenção do Estado nas expressões da questão social. Assim, a funcionalidade essencial da política social está em preservar e controlar a força de trabalho como condicionante de reprodução do modo de produção capitalista

— e isto é inegável, o Estado compartilha a reprodução da força de trabalho por intermédio das políticas sociais, o que inclui a política de assistência, além disso, Netto (2011) sublinha que a política social tem uma função integradora à ordem do capital/burguesa que se materializa pela lógica do consenso – soma-se a isso, o fato de que a política social é usada também como instrumento que subsidia o enfrentamento do subconsumo. Portanto, é a partir dessa lógica que as políticas sociais devem ser apreendidas no Estado da era dos monopólios.

No contexto dos monopólios o Estado vai assumir a questão social como questão política, portanto, pública, embora o trato das diversas expressões daquela não tem como prioridade enfrentar de fato a sua verdadeira essência, em outros termos, o Estado vai responder de maneira fragmentada, individualizada, usando muitas vezes até o viés da moralização (Wacquant, 2008) no seu enfrentamento.

Para Telles (1999, p.1) há uma clara descaracterização da

[...] noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos e ônus que obstam a potência modernizadora do mercado, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o país possa integrar nos circuitos globalizados da economia.

Cabe reafirmar que no contexto brasileiro as políticas sociais, inclusive a de Assistência Social tem sido pensada e implementada não para responder de forma efetiva a questão social, mas como um paliativo, buscando amenizar suas múltiplas expressões ao invés de respondê-las de forma integral.

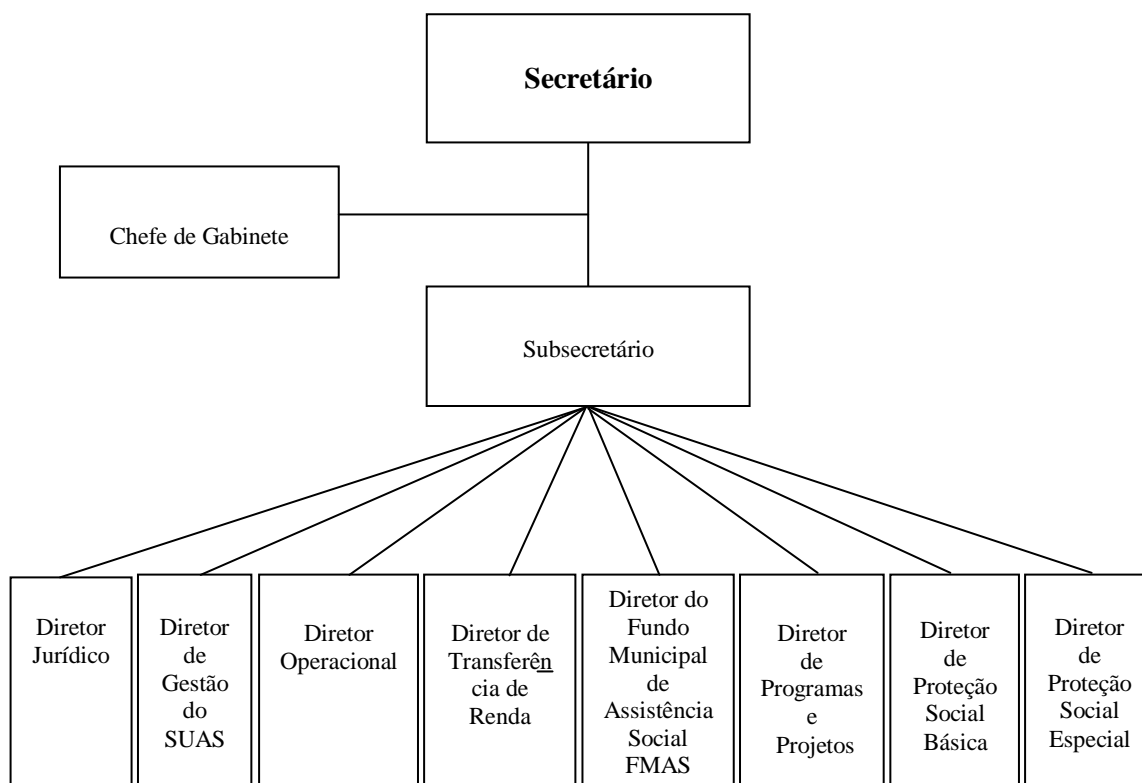
Os avanços contidos no campo da gestão da assistência com a PNAS e com a NOB/SUAS foi de sublime relevância para assegurar a operacionalidade do conteúdo dessa política – a partir da institucionalização desse novo modelo foi possível estabelecer novos parâmetros de gestão, visando a qualidade e à universalidade dos atendimentos para garantia dos direitos socioassistenciais. O SUAS, portanto, deve ser apreendido como um modelo inovador de gestão que visa à integração dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em que busca estabelecer a hierarquia da rede de serviços a partir da consolidação de um sistema que seja descentralizado e participativo.

O município de Campos dos Goytacazes, como fora ressaltado no decorrer deste capítulo, vem avançando no processo de adequação da rede de serviços

socioassistenciais aos novos parâmetros estabelecidos pelo SUAS – é fato que um longo caminho já foi trilhado, principalmente com a implantação e implementação dos níveis de proteção, embora, vale registrar que o momento presente nos desafia a trabalhar na perspectiva de consolidar a política de Assistência Social conforme assegurado constitucionalmente.

Para que a assistência se torne realidade na perspectiva apontada acima, é fundamental que os atores sociais reconheçam sua funcionalidade no sistema de proteção social, principalmente aqueles atores que ocupam funções estratégicas, exemplo do cargo de Secretário/Gestor – este deve exercer um papel de liderança ao atuar na gestão pública, buscando potencializar a construção e adesão de um projeto democrático de sociedade. (FILHO, 2013) A função técnica e social desse sujeito é fulcral para consolidação plena da política, principalmente se pensado a partir do lugar em que se encontra, no topo da gestão municipal. É o Secretário/Gestor o responsável por dar condução e organizacidez ao conteúdo da assistência dentro do órgão responsável pela materialidade dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

### Organograma<sup>32</sup> 2: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano Social



<sup>32</sup> Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis no Plano Municipal de Assistência Social 2014/2017 – Campos dos Goytacazes/RJ.

#### **IV. I. Serviço Social e política de Assistência Social: um debate necessário no contexto do SUAS**

Este subitem objetiva apresentar uma análise crítico-reflexiva do Serviço Social na política de Assistência Social, com ênfase nas novas requisições colocadas ao Assistente Social a partir da Política Nacional de Assistência Social e pelo Sistema Único de Assistência Social – para isso, busca-se ressaltar velhos e novos limites, bem como os desafios que são próprios do cotidiano desse profissional no contexto da assistência.

Para fundamentar essa análise utilizou-se como instrumento de coleta de dados a realização de entrevista semiestruturada com três Assistentes Sociais que atuam na proteção social especial de média complexidade – CREAS II. Cabe destacar que as entrevistas foram previamente marcadas e realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016 – a coleta dos dados se deu de forma individual com cada Assistente Social em seu local de trabalho, a partir de um questionário estruturado conforme apêndice III, contendo nove perguntas que foram direcionadas ao serviço social. Para o registro das informações fez-se o uso de gravador e de anotação a cerca das principais afirmações. Como forma de resguardar a identidade das profissionais entrevistadas, optou-se por denominá-las de: AS1, AS2 e AS3.

Realizada esta etapa de coleta de dados, buscou-se transcrever na íntegra as respostas dadas por cada uma das Assistentes Sociais e em seguida agrupou-se em cada uma das perguntas as três respostas dadas pelas mesmas. A análise das falas terá o objetivo buscar esclarecer e compreender a realidade de inserção e atuação do Serviço Social na política de Assistência Social no município de Campos, especificamente na proteção social especial.

Sabe-se que o reconhecimento, bem como a consolidação da política de Assistência Social a partir do viés do direito pressupõe a negação do seu passado que se caracteriza a partir das ações clientelistas, patrimonialista, pelo engessamento burocrático da máquina pública e pela difusão da cultura do favor. Assim, a efetivação plena da assistência enquanto categoria de política pública, requer a instauração de um novo padrão civilizatório, que seja alinhado ao fortalecimento da proteção social e do controle democrático dos sujeitos usuários. (CARRERA; MONTEIRO; CARVALHO, s/a)

Do exposto, vale ressaltar que a regulamentação da assistência não tem se mostrado suficiente para que essa política seja consolidada na perspectiva do direito,

assim, ao compreender a política de forma crítica percebe-se que seu processo de construção e consolidação no contexto brasileiro “[...] foi atravessado por contradições, demarcadas por profundas transformações societárias que se deram na lógica inversa ao projeto de ampliação da cidadania”. (CARRERA; MONTEIRO; CARVALHO, s/a, p. 3)

Apesar dos avanços legislativos, ainda é possível conviver em tempos contemporâneos com as características acima empregadas à Assistência Social, a expressão “toma lá, da cá” é recorrente e usual no contexto dessa política, sendo muitas vezes usada a partir da lógica do favor e do merecimento.

Vale realçar que a Assistência Social é um dos campos mais visados pelos Assistentes Sociais, pois “[...] com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), muito se ampliou o campo de atuação para essa categoria, passando a assistência a ser atualmente um dos setores que mais requisita [Assistente Social] [...]”, isso se dá pela ampliação dos espaços de trabalho com a proteção social básica, especial de média e alta complexidade, bem como pelo reconhecimento da NOB-RH/SUAS em que estabelece o quantitativo de profissionais que cada equipamento vai comportar. (DELGADO, 2013, p. 141)

Todavia, frente a esse contexto de expansão do mercado de trabalho na área assistencial, principalmente as prefeituras distantes das capitais, preenchem essas vagas por meio de contratações precarizadas, segundo Mota (2010, p. 702) fatores como contratos e terceirizações contribuem para desprofissionalização, e “essa situação se agrava ainda mais com o processo de interiorização do exercício profissional em municípios distantes das grandes capitais, onde predominam práticas clientelistas”, conforme relatado no início desse capítulo.

Portanto, é preciso compreender que a discussão e a análise da prática de profissionais ligados a área social, em particular do (a) Assistente Social, envolve embates acerca da configuração dessa realidade, que se apresenta no Brasil também por meio das políticas públicas. Dentro dos espaços sócio-ocupacionais do serviço social, inclusive os espaços públicos, em especial da política de assistência, vale destacar as interferências político-partidárias, seu resultado reflete muitas vezes na não efetivação de uma intervenção competente. Trata-se, a princípio, de um instrumento (elemento político) que poderia ser usado para fortalecer os sujeitos sociais e, além disso, ser parte da construção de uma prática profissional competente – que rompa com a perspectiva meramente assistencial.

Assim, entende-se que tanto o surgimento da profissão quanto da política de assistência encontra-se intrinsecamente vinculadas as transformações sociais, econômicas e políticas do novo modelo de acumulação, a intervenção profissional junto a sociedade possuía características disciplinadora e assistencialista, sem nenhuma ação efetiva de caráter político junto as novas contradições produzidas no modelo capitalista.

O serviço social enquanto profissão deve ser compreendida e inserida na divisão social e técnica do trabalho, sua intervenção é direcionada a partir das políticas socioassistenciais tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

A partir dessa perspectiva, torna-se relevante suscitar análises que busque compreender a inserção do Assistente Social na política de assistência, bem como construir reflexões que tenha como base construtiva o ponto de vista desses profissionais, ouvir e dar voz aos sujeitos que estão lá na ponta e que executa a política se evidencia como elemento importante no contexto de compreensão dessa política em tempos atuais.

Para isso, busca-se através das falas a seguir compreender a inserção do serviço social na política de Assistência Social, especificamente no âmbito da proteção social especial de média complexidade – CREAS II ao ter como referência a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social.

A partir do roteiro pré-estabelecido, algumas categorias se evidenciaram no processo de análise, são elas: Serviço Social e Assistência Social no contexto do SUAS, território, matricialidade sociofamiliar, a articulação entre proteção básica e proteção especial, intersetorialidade da rede, desafios no contexto de efetivação dos direitos, instrumentos de mobilização e serviço social e influências político-partidárias.

Sabe-se que a partir da PNAS/2004 e do SUAS/2005 a política de assistência ganha um novo norte, as ações começaram a ser pensadas de forma mais específicas – a partir disso, questionamos as Assistentes Sociais – como o serviço social tem se apropriado deste espaço de política, enquanto espaço de atuação profissional?

“Então, agora a gente tem como ver, tem como brigar mais pela universalização dos direitos, por exemplo, quando identificado as necessidades dos usuários, você tem uma lei que te respalda, você não vai dar alguma coisa ou fazer ao usuário simplesmente pelo assistencialismo, mas fazer valer o direito, ver pelo viés da defesa dos direitos. Nesse sentido, é que eu vejo a importância do serviço social na assistência, pois para incluir em algum programa precisa ter o parecer do serviço social. E após os avanços legais, o serviço social tem focado muito na questão do direito, de seguir o que está na lei, embora a gente

já tenha vivido situações em época de política, em que o usuário vem com encaminhamento, por exemplo, para inclusão na casa popular e a gente conversa com usuário, onde eu sempre digo que quando o usuário está aqui em atendimento, você enquanto Assistente Social vai explicar a questão do direito e usar toda uma estratégia de dizer que ele não está no perfil, eu acho que a gente ganha nisso aí. Com o usuário você pode falar dos direitos e tudo ali falado em portas fechadas permanecerá em sigilo, a estratégia é a conversa.” (AS1)

“Antes da política nacional de assistência e da nova gestão proposta pelo SUAS, a Assistência Social era entendida como um assistencialismo, nem era considerada uma política, era considerada um degrau para que houvesse a politicagem, o assistencialismo, onde os usuários eram clientelas. Então com a política nacional de assistência e o SUAS, o serviço social ganhou um destaque, passou a ser o profissional que dá legitimidade a essa política e a atuar de forma a empoderar os usuários, então essa política passou a ser de uma importância muito grande para nós profissionais, e eu me sinto muito satisfeita em trabalhar na Assistência Social a partir desse novo patamar. Pois, antes a gente trabalhava sobre pressão, de bilhetinhos de clientelas de políticos que se aproveitavam daquele profissional para poder legitimar a sua candidatura, seu interesse.” (AS3)

“Eu acho assim, a gente teve um avanço muito grande, e isso é fato, a descentralização advinda com o SUAS foi muito importante, o usuário consegue ser melhor atendido a partir do momento que há essa divisão entre atenção básica e especial.” (AS2)

A partir do exposto, pode-se compreender que com a criação da PNAS, o serviço social tem se apropriado desse campo de política de forma crítica, de acordo com as falas das AS1 e AS2, entende-se que antes havia certa dificuldade no que concerne o direcionar da prática profissional, nesse sentido, vale realçar que o avanço pode ser percebido no cotidiano desse profissional na política de assistência, ao buscar romper as ações imediatistas e da negação do direito, entretanto, não se pode negar que romper plenamente as velhas concepções permanece como desafio posto ao Assistente Social inserido na assistência.

Diante disso, deve-se considerar que –

O exercício profissional é necessariamente polarizado pela trama de suas relações e interesses sociais. Participa tanto dos mecanismos de exploração e dominação, quanto ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência das classes trabalhadoras e da reprodução do antagonismo dos interesses sociais. Isso significa que o exercício profissional participa de um processo que tanto permite a continuidade da sociedade de classes quanto cria as possibilidades de sua transformação. (IAMAMOTO, 2008, p. 12)

Assim, registra-se a condição de assalariamento desse profissional, bem como a precariedade das políticas públicas como alguns dos fatores que influenciam diretamente a intervenção profissional como uma ação eficiente e resolutive no processo de garantia do acesso aos direitos.

Nesse contexto, tanto a PNAS/2004 quanto o SUAS/2005 destacam a perspectiva do território como elemento importante não só para a gestão, mas na própria materialização dos serviços – sobre isso, questionamos as Assistentes Sociais como o território tem se apresentado enquanto espaço de intervenção para os Assistentes Sociais, inseridos no contexto da proteção especial no CREAS?

“Então, temos alguns dados, advindos do Setor de Vigilância Socioassistencial que identifica onde tem mais índice de pobreza, de abuso, isso tudo é muito identificado. Mas eu não vejo muito o serviço social utilizando estes dados. O serviço social deveria utilizar mais esses dados para fazer relatórios, até para alguma coisa, mas acabamos por nos sufocar em trabalhos e não utilizamos esses dados. Mas em relação medida socioeducativa, a gente trabalha muito essa questão de território e até sente muita dificuldade, pois como CREAS II ficou responsável pelo território do lado de cá da ponte (de Guarus), nós perdemos a obra do Salvador, por exemplo, que poderia estar incluindo a questão do jovem aprendiz, perdemos muitos programas bons, por causa dos nossos adolescentes não poderem ir lá. Às vezes até na Pelinca não podemos mandar nossos adolescentes para alguns programas, porque eles logo dizem: - “não tia, posso ir lá não, lá tem a tamarindo”. Então nós ficamos muito limitados, a escola a que vai encaminhar, aonde vai cumprir, e nós só temos hoje praticamente a Fundação e a Fundação de Esporte para cumprir medida protetiva. Mas infelizmente para pesquisa, para levantamento de dados, para sistematização da prática, a gente não tem se apropriado disso como deveria.” (AS1)

“Veja, para mim foi uma grande sacada, porque você acaba trazendo mais usuários para perto de si, fazendo com que ele confie mais no seu trabalho, não é aquela coisa mais de hoje eu sou atendido por um e amanhã eu sou atendido por outro, eu conto a minha situação a um, eu conto a outro, ainda mais no CREAS, que as situações já estão além da vulnerabilidade social e a pessoa já chega aqui muito fragilizada e com isso toda hora tiver de contar sua situação para um e para outro. Então essa questão da territorialidade da um norte, um caminho para que a gente venha atuar e levar para o usuário maior segurança, de trabalho, de atuação do profissional. O usuário acaba se sentindo mais próximo da assistência, não só na questão de benefícios, mas também de uma acolhida. Essa é a grande sacada da territorialidade. Porém, trabalhar a questão da prevenção é muito complicado, porque não depende só do profissional, não depende só do usuário, são muitas questões que acabam influenciando nessa atuação – como, por exemplo, às vezes você não tem um benefício para poder estar aproximando esse usuário



de você, então você tem que ter uma estratégia de atuação e acaba até prejudicando um pouco o seu trabalho. Essa prevenção é super importante e tem que começar lá na base, por isso que o usuário chega até aqui, não estou criticando o trabalho da base, mas tudo tem que começar lá, para que o usuário não chegue até aqui no risco social que acontece no CREAS.” (AS3)

“Você está querendo dizer assim, a divisão territorial, como, por exemplo, o CREAS II atende a região da ponte do lado para cá. Eu acredito que isso também foi um grande avanço, que está contribuindo muito para que o usuário seja melhor atendido e melhor recebido, infelizmente a nossa rede deixa muito a desejar. A gente acolhe, a gente ouve, a gente faz toda escuta que demanda do profissional. Muitas vezes quando a gente necessita de um órgão maior para estar dando assistência, para estar acolhendo esse usuário de uma forma melhor, nós percebemos que muitas vezes deixa a desejar. Eu acredito que a gente se apropria do modo de vida do indivíduo, mas infelizmente não temos como estar dando um suporte maior, não têm condições nem estrutural, nós temos a condição do carro, que demanda de um carro para estar indo a outro território, para ver como está à situação e ver quais são as demandas. A gente demanda de uma equipe maior para fazer uma pesquisa para conhecer aquele território de fato, e isso não ocorre.” (AS2)

De acordo com Yazbek (2014, p. 678) o papel do Serviço Social dentro dos espaços sócio-ocupacionais e sua relação com as políticas sociais segmentadas e minimalistas implementadas no momento histórico contemporâneo, deixa claro que é nesse contexto de relações e interesses contraditórios que o Assistente Social deve buscar compreender esses espaços como “âmbito privilegiado do exercício profissional e lugar onde a profissão participa de processos de resistência e constrói alianças estratégicas na direção de um outro projeto societário.”

A partir das falas acima, compreende-se que o serviço social no equipamento vem num movimento de busca pelo novo, embora possam ser percebidas também às contradições que são inerentes a assistência. Nesse sentido, registra-se que pensar a prática do Assistente Social na política de assistência pressupõe entendê-la inserida no contexto histórico social, contexto este que é movimento e vida, em que os conflitos são pulsantes e seus embates serão sentidos por esse profissional em sua intervenção junto às famílias e coletividades.

Diante disso, cabe ressaltar que o conceito de matricialidade sociofamiliar trazido pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Sistema Único de Assistência Social evidencia a necessidade de romper de fato com a fragmentação do atendimento, em outros termos, é buscar compreender esse sujeito para além da perspectiva

individual, por exemplo, o usuário que chega para ser inserido no PAEF, e ele é uma pessoa, mas por trás dessa pessoa existem questões que precisam ser trabalhadas, existem questões de âmbito familiar que devem ser questionadas e apreendidas –; frente a isso, questionamos de que forma o serviço social compreende o conceito de matricialidade sociofamiliar presente na PNAS e no SUAS?

“Eu acho um ganho muito grande, porque até então se trabalha muito em programas, em projetos separadinhos, uns viam crianças e adolescentes, outros viam deficientes, outros viam idosos, e quando agora a gente trabalha a questão do PAEF, a gente olha a família como um todo. A gente tem que atender, aí eu atendo o adolescente no cumprimento de medida, mas aí você observa que tem um irmão que está fora da escola, tem um deficiente, ele precisa ser encaminhado para algum lugar, assim, nós trabalhamos a família como um todo, nesse sentido, compreendemos que a família é base de tudo, porque se você não estruturar a família não adianta.” (AS1)

“Então essa matricialidade sociofamiliar também é muito importante, porque acaba inserindo a família nas atividades dos CREAS e dos CRAS. Essa família se torna um foco central das nossas atuações. Não é mais só o indivíduo, a gente não trabalha mais só o indivíduo, só a situação ali em si, mas fazemos com que a família seja agregada em todas as nossas atividades e que essa família possa ser empoderada como já falei anteriormente.” (AS3)

“Não me recordo muito dessa matricialidade. O que seria de fato?” (AS2)

As falas acima evidenciam que a institucionalização e legitimação da Assistência Social enquanto espaço de atuação profissional ainda é um processo em construção para alguns profissionais – compreender seus principais conceitos, como por exemplo, a matricialidade sociofamiliar tem se colocado como grande desafio aos profissionais da área social, em especial para o Assistente Social.

Outra questão relevante pontuada pela Política Nacional de Assistência e pelo Sistema Único de Assistência Social refere-se à articulação das redes de serviços, principalmente as de proteção social básica e especial. Questionadas sobre essa articulação no município de Campos dos Goytacazes, as respostas foram as seguintes –

“Eu analiso que a gente não consegue trabalhar em parceria, infelizmente, a gente recebe ligação do CRAS dizendo que está com a mãe de fulano, o adolescente, que já é acompanhado por vocês, então vou desligar aqui para vocês acompanharem. Na verdade a proposta não é essa. A gente tem que acompanhar junto, o CRAS e o CREAS deveria

trabalhar junto. Mas a gente não consegue se falar, nós nunca conseguimos encaminhar um adolescente para cumprir no CRAS. O PSC deveria ser a nossa maior rede, mas a gente não consegue. As próprias diretoras não se entendem entre si. Então fica uma rivalidade entre proteção especial e proteção básica, a gente não trabalha muito junto não. E Eu acredito que isso é uma coisa de gestão, porque se a gestão disser que está acima, que tem que ser assim, que vai ser assim. Saiu uma nota técnica agora, nos estamos começando a estudar isso aí, para ver se daí para frente a gente consegue trabalhar articulado. Saiu na nota técnica exatamente assim, que a gente tem que trabalhar articulado, que CRAS e CREAS andam juntos. Mas isso não tem acontecido.” (AS1)

“Eu penso que essa articulação ainda está um pouco fragilizada, precisa ser mais intensificada, e mais definida o papel dos CRAS e dos CREAS, que ainda existe uma confusão, uma dúvida de quem faz o que. E isso não é algo só do município de Campos, exemplo, eu trabalho na proteção especial em São João da Barra também, e eu vejo essas questões lá, então seria a nível nacional. Exemplificando, o que é violação de direito? Acho que isso é uma coisa que ainda não está muito bem definida dentro do SUAS, para que a gente realmente possa atuar como CRAS e como CREAS, ainda existe essa confusão. E essa articulação entre CRAS e CREAS para mim está muito fragilizada, precisa haver uma harmonia entre esses dois equipamentos, que são à base das funções do SUAS.” (AS3)

“A gente consegue ter uma troca de informações, de ideias, mas assim, resolver a situação de fato eu acho que isso demanda de órgãos acima de nós, com coisas maiores, muitas questões ficam paradas.” (AS2)

Vale destacar que a articulação da rede assistencial é muito importante, o próprio nome já evidencia essa importância – proteção básica – a denominação básica vincula-se as ações preventivas, nesse sentido, se a proteção básica se mostrasse eficiente em sua função, conseqüentemente o resultado disso seria sentido na proteção especial, sem falar que tem serviço da proteção especial que requer articulação direta com a proteção básica, como é o caso dos serviços de medida socioeducativa, por exemplo, que tem as propostas de acolhimento e de reuniões como pano de fundo na Assistência Social.

Frente a isso, vale frisar a importância das intervenções da equipe gestora no sentido de buscar a articulação das ações no âmbito assistencial, sobre isso a Assistente Social (AS3) destaca que “[...] houve algumas intervenções, mais ainda é bem frágil, até porque essa territorialidade, essa divisão desses equipamentos é uma coisa muito nova, para todos nós, estamos caminhando”, diante disso, fica evidente a necessidade da gestão trabalhar as atividades de capacitação das equipes técnicas de maneira mais incisiva para que essa articulação aconteça.

Assim, entende-se para romper a fragmentação das políticas, dos serviços e dos atendimentos é preciso buscar as ações intersetoriais, a articulação da rede como um todo, haja vista que o próprio SUAS prevê a intersectorialidade como um dos eixos constitutivos da política.

Questionadas sobre a intersectorialidade da rede como um todo, as Assistentes Sociais responderam da seguinte maneira –

“Eu vou falar da medida socioeducativa. A gente não consegue muito essa contra referência, porque a intersectorialidade pede muito essa coisa da educação com a saúde, com a assistência. Com a educação, para inserir um adolescente, o juiz determina que nós, as Assistentes Sociais e as pedagogas façam a matrícula de tão difícil que é o acesso para matricular um adolescente na educação. Fazemos o contato direto com o pessoal da secretaria de educação, a pedagoga vai pessoalmente e eles dizem que está tudo certo, mas quando se chega à escola, percebemos que é tudo diferente. Não tem sido fácil. A rede então está totalmente fragmentada, nós não conseguimos a contra referência. Quando a gente fala muito da rede, é bom lembrar que a rede somos nós. Eu acho que temos que fazer esse trabalho de ligar para os colegas, dizer que eu sou do CREAS, me apresentar, pois assim a gente consegue alguns ganhos, principalmente para o PSC, a gente só encaminha mediante ao contato. Mas é uma coisa que requer uma mobilização da equipe. Os vínculos estão fragilizados. Mas não é uma questão só da Política, mas sim do retorno do profissional.” (AS1)

“Nós encontramos muita dificuldade para que a interação com a rede aconteça. A gente encaminha o usuário, chega a determinado setor, da habitação, por exemplo, nós temos muitas demandas na questão habitacional, chega ao setor habitacional, e a resposta é – a gente não tem como resolver essa situação agora, nós temos outras prioridades, só que eles não param para ver que aquele indivíduo também tem suas necessidades e muitas vezes esta correndo risco, tem uma demanda muito maior por de trás daquilo e a gente sente essa falta de interesse ou falta de profissionalismo mesmo, em estar conhecendo um todo da situação para depois descartar, vamos dizer assim. Eu acho bem complicado essa parceria com a rede, deixa muito a desejar.” (AS2)

“Eu acho que a intersectorialidade ainda é um nó a ser desatado, também tanto quanto a questão da articulação CRAS e CREAS, essa intersectorialidade deixa muito a desejar. Não tem nem muito assim o que se falar, porque o grande “boom” da assistência seria essa articulação CRAS e CREAS e essa intersectorialidade com a rede funcionar de forma mais harmoniosa.” (AS3)

Cabe registrar que as falas das profissionais reafirmam um dos grandes gargalos vivenciados pelas políticas sociais no contexto brasileiro, a fragilidade da rede de serviços – a mesma pode ser compreendida como fruto de uma sociedade que prima pelas

ações individualizadas, em que o Estado é chamado a intervir apenas na perspectiva de amenizar a questão social.

Diante disso, questionamos as profissionais quais os desafios, poderiam ser apontados no contexto do CREAS II para plena efetivação dos direitos socioassistenciais – as respostas se deram da seguinte forma:

“Eu penso que é a interdisciplinaridade – fala-se muito em interdisciplinaridade, mas hoje aqui no CREAS não se trabalha interdisciplinarmente, pois não se consegue. Cada uma tem de vinte e cinco a trinta adolescentes para acompanhar e quem faz isso é a técnica de referencia. A nossa equipe tem duas Assistentes Sociais e uma psicóloga, cada uma acompanha 30 adolescentes, temos um advogado e uma pedagoga para dar suporte, o serviço social só entra nos casos em que elas identifiquem a necessidade de intervenção, nós não acompanhamos todos. A equipe do CREAS não dá conta, a nossa equipe trabalha muito para o judiciário, nós temos os prazos, para responder, para acompanhar, tem que fazer relatório mensal, como que a Assistente Social que tem que acompanhar os 30 adolescentes pode dar conta dos 30 adolescentes da minha colega psicologia. A interdisciplinaridade a gente nem coloca mais, só estamos entrando onde é de suma necessidade, costume dizer só para apagar incêndio. E isso é reflexo da precariedade no âmbito dos Recursos Humanos que continua sendo outra questão evidente.” (AS1)

“Bom, pra mim temos grandes desafios, um deles seria essa articulação da proteção social básica e especial e essa intersetorialidade da rede. Além disso, é preciso haver mais harmonia entre as equipes de MSE e PAEF, nós não temos que trabalhar separados, nós temos que estar todos articulados. Nesse contexto, temos vivenciado a judicialização da assistência, pelo menos aqui no território do CREAS II – essa questão de responder ofício ao Ministério Público e a justiça. Eu não sei se eles tem noção do que seja o CREAS, e eles tem confundido muito as nossas funções, do Assistente Social, da psicóloga, da gestão. E tem trazido para o CREAS, e tem imposto isto ao CREAS. A justiça, tem imposto questões que não tem nada a ver com gente. O caderno do CREAS é muito claro, quando diz que nós não temos função investigativa, muitas vezes chega esse papel para gente desempenhar. Nós enviamos resposta e eles não aceitam e mandam novamente. Então essa articulação com o judiciário tem que ser melhor trabalhada também, seria um grande desafio para que eles entendam que o nosso papel não é o que eles acham que é.” (AS3)

“Na questão da defesa e compreensão do direito, um desafio que eu vejo é trabalhar a perspectiva política – ou seja, que o individuo passe a ter um pouco mais de ciência dos direitos que eles têm. Muitas vezes os usuários vêm ao CREAS porque alguém o encaminhou, mas não sabe se tem direito a isso, como que faz para conseguir, aonde ir, o usuário ele fica perdido na rede. Nós visualizamos essa questão, do usuário não saber qual é o seu papel na sociedade, quais são os seus direitos, aonde

eu devo recorrer. Eu acho que esse é um grande desafio a ser trabalho pelo serviço social.” (AS2)

Sabe-se que os desafios são inúmeros, superá-los requer a mobilização coletiva dos profissionais, gestores e usuários, nesse sentido, no que concerne ao serviço social, vale registrar que o mesmo tem sua prática profissional fincada no trabalho educativo, o Assistente Social exerce uma função pedagógica em sua intervenção profissional, pois pode ditar valores e moldar comportamentos, seja na perspectiva de manutenção da ordem, seja na perspectiva da renovação da mesma.

Neste sentido, questionou as profissionais – quais os instrumentos estão sendo incorporados à prática do serviço social no equipamento CREAS II, para potencializar a participação dos usuários nos espaços públicos de debates?

“Então, a gente tem a equipe do PAEF que faz um trabalho em grupo com as famílias dos acolhidos, embora isso tenha sido uma determinação judicial, tudo passa muito pelo viés da justiça, então, há esse trabalho em grupo, está proposto, mas nós não temos incentivos para estar fazendo esse trabalho em grupo. Nesse ano eu comecei com minha estagiária, que fez um projeto para realizar trabalho em grupo, com os adolescentes, e a gente pensou em fazer com as famílias também. Mas o quê que a secretaria teria que dar para gente? O mínimo, um suporte, como lanche, uma televisão, um retroprojetor caso precisasse. Então quando se pedia essas coisas com antecedência, a resposta era que estava tudo certo, mas quando chegava perto da reunião não tinha nada. E isso não é viável. Então nós não temos esse apoio, eu sei que numa reunião não é o lanche a questão mais importante, mas quando se faz um evento ao final tem que ter um atrativo. E o lanche é um momento de confraternização de troca de experiência e de fortalecimento. Nós tínhamos um grupo que ficou tão fortalecido que os adolescentes vinham sempre na última quinta-feira de cada mês, que não era preciso nem marcar, eles vinham por conta própria. Mas nos foi dito que nós estávamos fazendo um grupo que não podia acontecer, então houve uma desmotivação. Parece que tudo que aqui vem fluindo, eles vem e minam (a equipe gestora). Diante a isto não participamos de nada, não vamos a conselho, não levamos ninguém a nada.” (AS1)

“Eu considero a visita domiciliar como um instrumento muito importante, a gente tem feito reuniões com famílias, principalmente de crianças e adolescentes que estão acolhidas. Essa metodologia também é importante, porque normalmente a gente lida muito só com as crianças e os adolescentes que estão acolhidos e o papel do CREAS é a família, então a visita domiciliar é importante, as reuniões de família, os grupos é uma dinâmica também que ajuda muito o nosso trabalho, em nossa atividade e os outros instrumentos que a gente usa como os documentos que agora no finalzinho do ano, foi incorporado para estar atuando junto.” (AS3)

“Eu fico o máximo de tempo com o usuário atendimento, tentando conversar, tentando compreender a história da pessoa, eu faço isto. Porque eu quero entender, todo histórico daquela pessoa para ajudar. O usuário se sente valorizado, mais respeitado. Então o que eu posso fazer aqui, e o máximo que eu puder estar conversando com usuário, orientando, encaminhando, aconselhando, eu faço.” (AS2)

A partir das falas fica claro que existe a clara necessidade de trabalhar a perspectiva preventiva, a orientação, nesse contexto, a prática politizada muitas vezes se reduz a um simples atendimento ou acompanhamento, o trabalho de mobilizar, a prática político-pedagógica ainda parece estar bem estaque das intervenções profissionais do Assistente Social, isso pode ser observado a partir das fragilidades apontadas pela (AS1). Em tempos atuais os espaços de mobilização coletiva, participação e controle social no âmbito da política de assistência estão vazios e se estão nessas condições tem um por quê? E é esse porque que deve ser buscado, questionado e compreendido no sentido de buscar a legitimação desses espaços que por mais que tenha a denominação de públicos não tem se apresentado no contexto atual enquanto tais.

E por fim questionamos as Assistentes Sociais sobre as influências dos determinantes político-partidárias no trabalho da equipe no que diz respeito à proteção especial no contexto do CREAS II – sobre isso as respostas dadas da seguinte maneira –

“A gente vivenciou muito esta questão da política quando começou a entrar muitos funcionários novos, cada dia que chegava aqui tinha uma pessoa diferente no administrativo, nós éramos pressionados a participar de reunião políticos porque iria haver uma listagem, você tinha que participar de algumas, após o horário de expediente a equipe tinha ir ao jardim São Benedito entregar panfleto de político, exemplo, (o Sr. Thiago Ferrugem), a gente viveu isso aqui. Nessa eleição de 2016, nós fomos chamados pela prefeitura, e nos foi dito – se você está com ele, tem que está, tem que distribuir panfletos. Fomos postos na linha de frente mesmo de campanha. A pressão política interfere muito, porque a gente fica muito desmotivado, parece que isso é o mais forte, é o mais importante no momento e você acaba entrando nessa e para instituição esse ano foi o ano de acontecimentos, chegou aqui micro-ondas, fogão que nós não precisávamos, chegou bebedouro que era necessário, chegou mesas, cadeiras, chegaram coisas e tudo nesse ano de eleição.” (AS1)

“Essa influência ela ainda existe, é uma luta que a gente tem que travar, nós temos que estar a todo tempo mostrando a legislação, para que a gente possa trabalhar em cima e se afastar cada vez mais dessa politicagem. Existe ainda, e é muito presente no nosso cotidiano, mas cabe a nós profissionais está sempre mostrando que agora isso não é mais possível. Que essa prática ficou lá atrás, eu tenho essa frase comigo, que a prática do assistencialismo, do toma lá, da cá, do favor,

do favorecimento, ficou lá atrás. Então vamos trabalhar a política, para que o serviço social tenha condições de se empoderar também, porque nós temos que se empoderar para estar levando esse empoderamento aos nossos usuários. Para mostrar para ele, que ele não precisa do favor do outro, que ele tem que ter os seus direitos garantidos e esses direitos está na política, estão na carta maior que é a constituição, que vem se desdobrando em políticas e mais políticas. Então o usuário precisa entender isso, que ele não é mais aquele coitadinho, vamos dar isto para ele, vamos dar aquilo para ele, não, ele tem que ser visto como cidadão.” (AS3)

“Olha, infelizmente aqui na nossa região de Campos, a gente vê isso bem claro. Não tem como não vê. Em outros municípios a gente vê isso de uma forma um pouco mais discreta, mas aqui é meio que uma guerra declarada. O político vai e faz toda média dele com o usuário, com a população, se aproxima tenta comprar voto promete mundos e fundos e tudo em prol da autopromoção, em querer ser visto como o bonzinho. Na nossa sociedade muitas pessoas não têm consciência do que é política de fato e acabam se deixando vender por essa não política. E acredito que isso atrapalha nossa prática profissional sim, por exemplo, no setor habitacional, a gente vê uma influencia forte de políticos nesse setor, quando chega um usuário aqui no CREAS II sem nenhuma denominação a partido político e necessita de uma casa, necessita de um abrigo imediato, muitas vezes a gente tem dificuldade de estar conseguindo essa habitação, para esse usuário, porque tem o outro lado da história que já beneficiou fulano e já prometeu para cicrano. É bem complicado essa questão da política em Campos.” (AS2)

A reflexão trazida pelas Assistentes Sociais deixa claro que a questão do direito acaba se perdendo nesse jogo político-partidário e a política de assistência volta-se a sua gênese de não política ao ser usada para esses fins – o de beneficiar o interesse particular em detrimento do direito universal reconhecido constitucionalmente em 1988 e posteriormente na Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

Mesmo diante dos avanços apontados no decorrer desse trabalho, percebe-se que são grandes as lacunas para que aconteça a plena efetivação da Assistência Social no contexto brasileiro. Frente a isso, registra-se que são lacunas que devem ser trabalhadas e pensadas, principalmente a partir da equipe gestora no sentido de buscar compreender a política pelo viés legal, de apreender o usuário como sujeito de direito, se essas concepções não se fazem presente em nível de gestão, dificilmente se fará presente no cotidiano dos equipamentos e nos territórios de referência.

Para Yazbek (2014, p. 680) é

o movimento das classes fazem a política, e se os indivíduos são jogados em seus espaços privados e na insegurança que decorre da privação do espaço público, corremos o risco de não termos política,



mas apenas administração, que pode ser inclusive de alta qualidade técnica. Risco que corremos: sermos bons gestores despolitizados.

Em outros termos, a insegurança construída sob a ótica do projeto neoliberal aprisiona os sujeitos a uma redoma que precisa ser rompida para dar lugar a construção de laços de solidariedade solidificados.

O Assistente Social nesse cenário de correlações de forças antagônicas exerce um papel fundamental – o papel de intermediar questões e conflitos que muitas vezes vai exigir desse profissional interlocução com outros âmbitos profissionais, articulação com os sujeitos de sua ação e, principalmente buscar a interlocução política de resistência e de enfrentamento aos obstáculos que surgem no decorrer do movimento histórico social, que é de fato onde se materializa a prática desse profissional no enfrentamento das múltiplas determinações dos problemas sociais/questão social.

## **Considerações finais**

No processo de desenvolvimento deste trabalho dissertativo buscou-se realçar e problematizar os avanços e os desafios impostos à política de Assistência Social no contexto brasileiro, em específico no município de Campos dos Goytacazes/RJ – elegeu-se como objeto de estudo a gestão da política de assistência na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social no referido município iniciado no ano de 2009 pela então Secretaria de Promoção Social.

Vale registrar que o processo de descentralização político-administrativo dos serviços socioassistenciais deu-se a partir das deliberações advindas com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005) –; a NOB-SUAS, estabeleceu um novo modelo de gestão para a política de Assistência Social como bem ressaltado no decorrer desta dissertação, nesse sentido, entende-se que este documento representa um novo paradigma para esse campo de política ao propor elementos novos baseado em um modelo de gestão que seja pública, transparente e com o controle social.

Vale destacar que as conclusões aqui apontadas são parciais, não as consideramos como definitivas por entender que a gestão plena da Assistência Social ainda é construção, é movimento, é processo e metamorfose não só do ponto de vista local, mas também nacional.

Ao longo deste trabalho foi possível identificar que apesar das normativas e direcionamento em nível nacional para a política de assistência, na prática a gestão da política apresenta características próprias de cada realidade – por um lado isso pode ser considerado um passo importante no que diz respeito à gestão local da assistência, pois o próprio conteúdo da política prevê que as ações se deem de acordo com as especificidades de cada região, por outro muitas vezes isso deve ser compreendido como retrocesso, à medida que a política é usada para interesses privados e não coletivos como realçado no texto constitucional.

No decorrer das reflexões travadas nesse trabalho, identificamos também, que mesmo com os avanços da Constituição Federal de 1988, com a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), com a Política Nacional de Assistência Social e com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005), com o advento do neoliberalismo, que atualmente, engendra num quadro de despolitização das

‘classes subalternas’, transformou as conquistas das lutas sociais em mera concessão, remetendo os direitos ao âmbito do mercado e desresponsabilização social do Estado.

Nesse contexto, compreendemos que a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva e transforma-se num novo fetiche de enfrentamento as desigualdades sociais. (MOTA, 2010)

Diante disso, entendemos e defendemos a importância da participação dos usuários da assistência e o controle social na esfera pública como parte fundante da nova lógica de gestão contida no SUAS – por compreendê-la como exercício da cidadania, além de criar a possibilidade de formar sujeitos que objetivem uma sociedade mais justa e igualitária –, isso ainda se apresenta como grande desafio, porém possível de ser alcançado a longo prazo, por meio das ações mobilizadoras, difusão de informações qualificadas e politização da assistência e dos sujeitos usuários.

Portanto, torna-se primordial retomar o papel das políticas sociais como instrumento que possibilita o enfrentamento dos reflexos da questão social, visto que a Assistência Social, devido a uma cultura política forjada pela lógica do capital, não tem contribuído para a autonomia econômica e política dos trabalhadores pauperizados, o que conseqüentemente vem reiterando a condição subalternizada e precarizada desses sujeitos.

No que diz respeito à pesquisa realizada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, foi possível constatar que há uma série de desafios que prejudicam a qualidade e a materialidade de uma gestão plena da Assistência Social no município em tela conforme preconizam a PNAS e o SUAS – dentre as questões cabe registrar algumas por considerar de maior relevância para o objeto deste estudo.

Primeiro aspecto refere-se ao processo de descentralização político-administrativo dos serviços socioassistenciais no município de Campos – iniciado no ano de 2009, a partir das falas pode-se afirmar que a descentralização dos atendimentos de proteção básica e especial ocorreu conforme previsto na PNAS e no SUAS – já que anterior a isso os serviços estavam concentrados todos na secretaria de assistência.

Vale registrar que o modelo de gestão anterior a PNAS e ao SUAS, baseava-se em ofertar programas e benefícios de cunho superficial e pontual, o que contraria os princípios estabelecidos por esses dois documentos.

Segundo aspecto, nesse contexto compreendemos que a implementação, e, ou, implantação, da proteção social especial de média complexidade no município em tela se deu de forma bastante contraditória, como bem ressaltado pela Entrevistada 1, foi um

processo em que houve muita resistência dos profissionais que compunham a equipe do Programa Sentinela. Diante disso, de acordo com a compreensão da Entrevistada 1, não ocorreu uma transição e sim uma implantação e estruturação de uma nova rede de serviços conforme preconizado na PNAS e no SUAS.

Terceiro aspecto, diz respeito ao processo de territorialização – a partir das entrevistas compreendemos que existe a necessidade de revisão dos territórios de referência tanto de (CRAS quanto de CREAS) – a adequação dos equipamentos para um número menor de famílias é fundamental, como ressaltado anteriormente, o processo de descentralização dos serviços socioassistenciais no município teve seu início no ano de 2009, desse período até o ano de 2017 houve crescimento na requisição dos serviços no âmbito da assistência, isso se deve em parte ao elevado número de famílias vivendo em situação de precariedade e sem acesso formal ao mercado de trabalho, bens e serviços públicos, bem como a clara fragilidade da rede de políticas públicas no âmbito municipal.

Nesse contexto, a gestão do SUAS em Campos vivencia no atual estágio questões como: o crescimento do número de famílias referenciadas, a extensão dos territórios, a segregação desses territórios advindos com a violência do tráfico, somado muitas vezes a estigmatização desses territórios, principalmente por serem considerados “perigosos” para a sociedade, o número reduzido de equipe para atuar nos territórios de proteção básica, e principalmente proteção especial de média complexidade, a precariedade dos equipamentos, muitos ainda não estão totalmente de acordo normatizações (CRAS e CREAS), principalmente em termos de infraestrutura, a falta de qualificação dos profissionais que compõe as equipes, entre outras questões.

Quarto aspecto a ser registrado – de acordo com as entrevistas foi possível identificar grande fragilidade na articulação da rede de serviços no campo da política de Assistência Social, para as entrevistadas G1 e G2 essa articulação é algo que vem ocorrendo a passos lentos – em decorrência de vários fatores, dentre eles, pode-se destacar o não reconhecimento da intersetorialidade como instrumento fundamental para esse processo, além, claro, do curto período temporal, pois de acordo com a entrevistada (G1) “estamos falando de PNAS e NOB/SUAS de dez anos, é um espaço de tempo muito curto para a gente colher frutos”.

Isso é preocupante, principalmente se pensarmos que a proteção social básica deve necessariamente andar de mãos dadas com a proteção social especial, compreendemos, que além das questões colocadas pelas entrevistadas, a fragilidade da

rede assistencial vincula-se a própria compreensão do que é a Assistência Social e de como ela deve ser materializada nos territórios de referência, portanto a fragilidade da rede deve ser apreendida como uma questão a ser trabalhada não só pela equipe técnica, mas também pela equipe gestora.

O fato é que a política de assistência no município de Campos dos Goytacazes vem enfrentando grandes embates para materializar-se enquanto política pública e de direito, como destacado nesse trabalho, ainda é possível registrar episódios em que a assistência é usada para a prática do “toma lá da cá”, como registrado na “Operação Chequinho”. A partir desse episódio, em que foram presos vários envolvidos, entre eles estavam Vereadores, Coordenador do Programa Cheque Cidadão, Secretário de Governo do período, Usuários e a Secretária/Gestora da assistência, desde então um fato deve ser registrado – passaram pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social três Secretários/Gestores, isso ocorreu num período de tempo de aproximadamente quatro meses.

Diante de tal fato, cabe o seguinte questionamento – qual é de fato a real concepção de Assistência Social que tem prevalecido nesses anos de gestão do SUAS no município em tela? Isso porque uma das principais atribuições do cargo de Secretário/Gestor é planejar e executar as políticas de Assistência Social em âmbito municipal, e para que isso aconteça é preciso que exista continuidade das ações, além, claro, de competência para exercer tal função, mas do que nunca é necessário compreender que a Assistência Social não é favor, não é troca, muito menos ações desprovidas de planejamento.

Nesse sentido, entende-se que o contexto atual evidência a necessidade de travar debates críticos que busquem romper as concepções conservadoras ainda presentes na trajetória histórica da Assistência Social, bem como compreendê-la e situá-la nas determinações econômica, social e política gestada de uma sociedade desigual e excludente como a brasileira.

Quinto aspecto – o lugar da vigilância socioassistencial na nova gestão proposta pelo SUAS e sua importância no planejamento da assistência, na participação e controle social por meio da difusão de informações qualificadas.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2015), o setor de vigilância socioassistencial tem como meta a produção, a sistematização, a análise e disseminação das informações de forma territorializada, visando compreender as situações de risco e vulnerabilidade vivenciadas pelas famílias, indivíduos e

coletividades, dos eventos de violação de direitos em determinados territórios, para isso, prima-se pela qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Nesse sentido, entendemos que esse setor ocupa espaço e função diferencial no SUAS, ao primar pela adequação entre as necessidades da população usuária e a oferta dos serviços da rede de assistência observados a partir da perspectiva do território.

Assim, a partir das entrevistas foi possível identificar que nesses dez anos de gestão da política de assistência conforme preconiza o SUAS, o município de Campos caminha lentamente na estruturação de um setor de vigilância socioassistencial. Portanto, entende-se que a vigilância precisa ser uma temática permanente ao se discutir assistência, é preciso ter claro uma visão de totalidade para melhor definir as funções, atribuições e responsabilidade no planejamento das ações, articulando necessidades e ofertas de serviços. A produção de informação é fundamental, mas não basta, é necessário difundi-la de maneira clara e qualificada para a população, pois a participação e o controle social é parte fundamental desse processo.

Sexto aspecto – o financiamento da assistência, nesse quesito houve avanço, principalmente no que concerne a transparência dos recursos disponíveis para essa área. Nesse sentido, desde a PNAS e do SUAS o cofinanciamento da assistência passou a ser por meio do modelo fundo a fundo, esse modelo prevê como requisito a alimentação de alguns dados anualmente através do Plano de Ação e do Demonstrativo físico financeiro dos serviços, programas e benefícios, como já registrado anteriormente.

Em relação aos recursos disponíveis para a assistência, a partir das entrevistas foi possível apontar compreensões diferenciadas, para a entrevistada G1 existe recurso suficiente para gerenciar os serviços socioassistenciais, o que dificulta muitas vezes é a burocracia enfrentada pela equipe gestora para acessar esses recursos. Já para a entrevistada G2, podemos considerar que houve avanço no campo do financiamento, entretanto o que temos atualmente ainda não é suficiente.

Outro aspecto que deve ser ressaltado refere-se à ausência de uma secretaria apenas para a Assistência Social, atualmente a secretaria é de Desenvolvimento Humano e Social, nesse sentido, o Secretário/Gestor não pode ter um olhar exclusivo para a política de assistência, é preciso dar conta da assistência, bem como da outras frentes penduradas no guarda chuva do Desenvolvimento Humano e Social – como, por exemplo, a Justiça, o Procon, a Secretaria do Idoso, da Defesa Civil, entre outras frentes. Assim, compreendemos a Assistência Social nesse modelo de gestão municipal como um cabinho desse guarda chuva, e essa é uma questão que deve ser revista pela

gestão municipal, já que a assistência vem ampliando-se paulatinamente no que diz respeito à abrangência da rede de serviços socioassistenciais. E frente a isso, ela deve ocupar o lugar que lhe de direito, assim como as outras políticas da seguridade social.

Desta forma, compreendemos os aspectos apontados até o presente instante como parte intrínseca do lugar assumido na trajetória de desenvolvimento e reconhecimento da política pública de Assistência Social, sua compreensão e destinação a colocou historicamente como categoria de política subalterna no campo das políticas sociais no contexto brasileiro.

Assim, a Assistência Social recorrentemente é usada por aqueles que deveriam primar por uma gestão pública e transparente como barganha para reforçar e, ou, manter as arenas que sustentam os currais eleitorais, sendo usada na disputa para ocupação de cargos estratégicos, nas diferentes esferas governamental, principalmente municipal, como é o caso do município de Campos dos Goytacazes.

Nesse sentido, entendemos que a Assistência Social teve sua construção amalgamada as relações de negação do direito, entrelaçada as redes de ajuda e do favor que nega veementemente o acesso aos direitos reconhecidos a partir da Constituição Federal de 1988, bem como pelas leis que sustenta e reconhece a assistência como política pública, sendo, portanto, reclamável por àqueles que dela faz uso.

No que concerne a pesquisa desenvolvida com os profissionais de serviço social do equipamento CREAS II, vale destacar alguns pontos que consideramos importante para a análise pretendida.

Sabe-se que a Assistência Social historicamente se apresentou como rico campo de atuação profissional para o Assistente Social, entretanto, como realçado ao longo deste trabalho nem sempre o serviço social se apropriou desse espaço de política de forma crítica.

Com os avanços obtidos tanto pela profissão quanto pela política é possível observar no contexto contemporâneo uma nova relação entre Assistente Social e Assistência Social, entretanto, não negamos que algumas questões ainda permanecem em aberto e exigem esforços coletivos para serem pensadas, questionadas, trabalhadas e superadas.

A partir das falas das profissionais AS1, AS2 e AS3, foi possível identificar que os avanços legais são importantes não só para o reconhecimento da política nacionalmente, mas também para respaldar a luta dos Assistentes Sociais pela

universalização do acesso, assim, a perspectiva do assistencialismo até então presente dar lugar a defesa intransigente dos direitos sociais dos usuários.

Apesar dos avanços, não devemos negar, nem escamotear os desafios que são cotidianamente impostos a esses profissionais, como, por exemplo, a própria lógica de territorialização contida na PNAS e no SUAS.

Diante disso, compreendemos que a discussão de território proposta para a assistência favorece o reconhecimento social dos sujeitos, ao se apresentar como instrumento de articulação política dos mesmos na busca pela transformação de problemas sociais em problemas públicos, reclamáveis –, assim, entendemos que o território deve ser apreendido para além do espaço geográfico, mas como parte e modo de vida da população que o habita, pois o território é espaço vivido e habitado, portanto deve ser pensado enquanto tal pelos profissionais da assistência, inclusive, pelo Assistente Social.

No que concerne a perspectiva de território, a partir das falas é possível afirmar que o Assistente Social inserido na proteção social especial do CREAS II precisa avançar e aprofundar o trabalho nos territórios de referência, além disso, acredita-se que essa seja uma questão das proteções como um todo no município, não sendo algo pontual desse equipamento, a própria rede assistencial deve ser fortalecida a partir dos territórios.

A outra questão que vale ser registrada, refere-se ao conceito de matricialidade sociofamiliar apontado para a política de assistência – a compreensão desse conceito é extremamente importante para o desenvolvimento do trabalho do Assistente Social com as famílias referenciadas –, o próprio nome já diz – matricialidade sociofamiliar – ou seja, a relevância que a família assume na assistência.

Sobre isso, compreendemos que o serviço tem se apropriado desses novos conceitos de forma crítica, porém não devemos negar que ainda existem profissionais que enfrentam dificuldades em decifrá-los, e isso preocupa porque são profissionais que estão inseridos na assistência, que prestam atendimento ao usuário que chega ao equipamento. E aí, questionamos – que tipo de compreensão está presente nesse atendimento? A concepção fragmentada de usuário, outrora presente na assistência ou a nova concepção apresentada a partir da matricialidade da sociofamiliar e da coletividade?

Outra questão que se apresenta tanto na fala dos profissionais que compõem a equipe gestora quanto dos Assistentes Sociais, refere-se à fragilidade na articulação das



proteções básica e especial, apenas a AS2 afirma que consegue visualizar na prática essa articulação.

Quanto à intersectorialidade da rede de políticas sociais, a âmbito municipal a situação parece ser ainda mais preocupante, de acordo com as falas das Assistentes Sociais, podemos afirmar que essa intersectorialidade não existe no município, as políticas não dialogam como previsto e isso dificulta muito o andamento do trabalho, pois a própria política de assistência prevê a intersectorialidade como um passo importantíssimo para o acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

Assim, entendemos a fragilidade da rede como característica presente nas políticas sociais contemporâneas de corte neoliberal, a busca incessante pela quebra da universalidade tem dado lugar cada vez mais as ações pontuais.

Sobre os instrumentos que são incorporados a prática do Assistente Social para potencializar a participação dos usuários nos espaços públicos de debates – compreendemos que o serviço social ainda caminha lentamente nesse aspecto, apesar do profissional ter na sua formação forte característica político-pedagógica, na prática isso não tem sido evidenciado para o bem coletivo. E essa é uma questão que deve ser encarada pelos profissionais, pois a força e a mobilização pressupõem a articulação de diferentes sujeitos, profissionais, usuários e movimentos sociais, é preciso buscar a luta coletiva como instrumento para fortalecer a garantia de acesso a políticas públicas universais.

O mundo contemporâneo evidencia um arsenal de transformações e contradições para o universo do trabalho do Assistente Social que deverá se tornar (co) participante do processo de transformação, por meio de práticas mobilizadoras a transformação de sujeitos respeitados e valorizados como seres humanos livres, capazes de pensar, agir e decidir e assim poder transformar realidade na qual, o mesmo está inserido.

Reconhecemos que essa é uma tarefa árdua para o profissional que precisa estar atento e disposto a enfrentar as regras e decifrar as novas propostas que surgem no âmbito de seu trabalho, ser flexível, pois, a sociedade é um espaço de contradições, onde as políticas se movimentam de acordo com interesses estabelecidos por grupos institucionais no qual ele atua.

Diante disso, pode-se ressaltar a partir das falas que as interferências político-partidárias trazem grandes entraves para atuação profissional, contudo o Assistente Social precisa se desvencilhar e romper as amarras que historicamente encontram-se vinculadas a profissão – ficar fadados a políticas imediatistas e pontuais que se pode

presenciar no cotidiano profissional se mostra claramente como retrocesso tanto para a profissão quanto para a política de assistência.

Assim, cabe ao Assistente Social, propor projetos de bases sólidas, com intervenções pautadas na investigação do território de atuação, além de evidenciar engajamento intelectual qualificado para que sua prática se torne visível e legítima aos olhos dos protagonistas do poder.

Neste sentido, compreendemos que o Assistente Social exerce um papel fundamental na política de assistência, em outros termos, esse profissional é o intermediador das questões que se apresentam nesse espaço de política, conflitos que, muitas vezes vai exigir desse profissional interlocução com outros âmbitos profissionais, articulação com os sujeitos de sua ação e, principalmente buscar a interlocução política de resistência e enfrentamento aos obstáculos que surgem no decorrer do movimento histórico social, que é de fato onde se materializa a prática profissional do Assistente Social no enfrentamento das múltiplas determinações da questão social.

Frente a isso, vale realçarmos que o processo de redefinição das políticas sociais, em especial da Assistência Social reflete claramente os conflitos de interesses distintos, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam e se entrelaçam às instituições do Estado e da sociedade.

Por fim, compreendemos que o atual contexto expressa o fortalecimento das relações entre Estado, sociedade e mercado que, dialeticamente, destroem e reconstróem padrões favoráveis à reafirmação do projeto burguês – frente a esse contexto fica evidente a necessidade de luta permanente pelo reconhecimento de políticas sociais universais.

## Referência Bibliográfica

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AFONSO, José Roberto e AFFONSO, Rui. **O financiamento público das políticas sociais no Brasil**. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti e KNOOP, Joaquim (coords.). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995, p. 59-87.

ALMEIDA, Maria Helena Tenório; BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e seguridade Social: percursos e dilemas**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ALVES, A. A. F. **O Protagonismo Sócio-Político da População nos Processos de Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil**. Libertas, Juiz de Fora, v.3, n.2, p. 103 - 126, jan-jun / 2009.

ANDRADE, Iraci de. **TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e Serviço Social**. Fundamentos Ontológicos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS, M. E. D. **O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde**. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Incentivo à participação popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição**; Republica Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social **METAS E ESTRATÉGIAS – PLANO DECENAL SUAS PLANO 10**. Brasília/DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, Resolução nº145, 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: nov. 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, (2009)**.

CARRARA, Virgínia Alves; MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires; CARVALHO, Patrícia Miranda. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: UM DEBATE NECESSÁRIO NO ATUAL CENÁRIO DO SOCIAL-LIBERALISMO. Disponível em < <http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/ASSIST%C3%84NCIA%20SOCIAL%20E%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL%20UM%20DEBATE%20NECESS%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: jan/2017.

CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Ailton Mota de. SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da. Formação econômica da Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e (orgs.). Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC editora, 2004.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social: o que é ser protegido?** Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Público, privado, despotismo.** In: NOVAES, Adauto (Org.). Ética. São Paulo: Editora Schwarcz, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **A saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contra-reforma na política de saúde brasileira.** *Revista Temporalis*, n.13, ano VII, jan-jun de 2007. São Luis/Maranhão, ABEPSS, 2007, p.11-38.

CORRÊA, R. L. 2011. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A. et. al. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social.** In: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil, Brasília, julho de (2009). Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/cursoscapacitadas/assintencia-social\\_berenice\\_couto2.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitadas/assintencia-social_berenice_couto2.pdf). Acesso em: Nov. de 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2012.

ANDRADE, Iraci. **TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço.** Tese de Doutorado, Porto Alegre, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre a cidadania e modernidade.** Praia Vermelha, Rio de Janeiro: UFRJ, v.1, n.1, p. 145-165, jan./jun. 1997.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, José Luis Vianna da. Emprego, crescimento e desenvolvimento econômico: notas sobre um caso regional. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 29. n. 1. p. 29-39, jan/abr. 2003.

DAVIDOVICH, Fani. Gestão do território, um tema em questão - (1989). <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1459/1436>. Acesso em: Abr. de 2015.

DELGADO, Leila Baumgratz. **Espaço sócio-ocupacional do assistente social: seu arcabouço jurídico-político**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 113, p. 131-151, jan./mar. 2013.

DEMO, Pedro. **A educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. São Paulo: Cortez, 2000.

FILHO, Rodrigo de Souza; GURGEL, Claudio. **Gestão Democrática e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2016.

GOMES, Marcos Antônio Silvestre (coord). **Diagnóstico Socioeconômico e Análise da Produção Histórica da Favela da Margem da Linha, Campos dos Goytacazes** – RJ. Relatório Final apresentado à PROEX – Pró-Reitoria de Extensão – da Universidade Federal Fluminense, como produto final do projeto inscrito no SIGProj sob o nº: 131098.427.123914.01112012. UFF: Campos dos Goytacazes, 2013.

GUSFIELD, Joseph R. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, pp. 127-168 (Cap. I e II).

HAESBAERT, Rogério. **Território e Multiterritorialidade: um Debate**, Porto Alegre, setembro de 2004. Disponível em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/213/205>. Acesso em: Maio de 2015.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. Pp. 117-224 (parte II).

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo Demográfico 2013.

JUNQUEIRA, L.A. P. & INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento Social e Intersetorialidade**: Cidade Solidária, São Paulo, FUNDAP (mimeo), 1997.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Articulações entre o serviço público e o cidadão.** In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. Anais eletrônicos. Santiago, Chile Disponível em: < <http://www.otics.org/rio/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao/view> >. Acesso em: jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal.** Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696/6269>. Acesso em: jul. de 2016.

LOBO, Tereza. **Política Social e descentralização.** In: A política social em tempo de crise. Articulação institucional e descentralização. v. 3, MPAS/CEPAL, Brasília, 1989.

MARSHALL, T.H. **Cidadania e classe social.** in: MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, s.d.p. 57-114.

MATTA, Nabila Gonçalves da; MATTA, Ludmila Gonçalves da. **Urbanização de áreas periféricas em Campos dos Goytacazes-RJ: um olhar sobre o conflito.** I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. 23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES. Disponível em:<<http://www.conacsoufes.com.br/pdf/final/02c48c7b370a6a0dff79a6ecb0ad4f9c.pdf>>. Acesso em: Nov./2016.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais.** Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

MIOTO, Regina Célia T. **Que família é essa?** In: Trabalho com famílias. Textos de apoio, São Paulo, IEE/PUC-SP, nº. 2, 2004.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. **Seguridade Social no Brasil: dilemas e desafios.** In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R. F. Sociedade, Estado e direito à saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MONTAGUT, Tereza. **Política Social: una introducción.** Septiembre de (2014). Disponível em [http://static0.planetadelibros.com/libros\\_contenido\\_extra/29/28773\\_Politica\\_social.pdf](http://static0.planetadelibros.com/libros_contenido_extra/29/28773_Politica_social.pdf). Acesso em: Jun. de 2015.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTEIRO, S. R. R. P. **O marco conceitual da vulnerabilidade social.** Sociedade em Debate, Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez./2011. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br>. Acessado em: 22 de junho de 2016.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estados, política e sociedade.** São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo. **A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro**. In: CARLOS, Ana Fani A. (Org.) **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contextos, 2002.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social em debate”**. Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2004.

PASTOR, Márcia. **A Democratização da Gestão da Política de Assistência Social: fragmentos de um estudo**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a10v10n2.pdf>. Acesso em: Nov. de 2015.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. Disponível em <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>. Acesso em: março de 2016.

**PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2014/2017**. Campos dos Goytacazes/RJ.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade**. Lua Nova, São Paulo, 13-48, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a03n69.pdf>. Acesso em: 10 de março/2016.

RODRIGUES, A. M. **Na procura do lugar o encontro da identidade: um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo: FFLCH/USP. São Paulo, 1988.

RODRIGUES, Derli Barbosa. **VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado de Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campus de Campos dos Goytacazes/RJ, 2007.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. **Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013.

RESENDE, José Manuel, CAETANO, Pedro e DIONÍSIO, Bruno. **“Das experiências de (des)qualificação das pessoas à precariedade dos laços entre os seres que habitam o mundo escolar”** Em: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 7 – JAN/FEV/MAR 2014 - pp. 11-38.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SADER, Emir. **Direitos e esfera pública**. IN: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 77, ano XXV, São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e de cidadania. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Louise Gomes de Vasconcelos. **ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA: O ESTUDO DE CASO DO CREAS II- CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus Usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, Laura Tavares. **O Desastre Social**. São Paulo: Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, v. 22, n. 68, p. 5-16, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2010.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização político-administrativa na Assistência Social**. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

SATO, Ademar K. Descentralização. Um tema complexo. Texto para debate. n. 314. 1993. IPEA.

\_\_\_\_\_. **A descentralização como instrumento de ação política**: o caso da assistência social. Brasília, 1997. Dissertação (Mestrado em Política Social). Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília.

STELLET, Gracieli Vargas de Almeida; BORBA, Rafael Corrêa. **Campos dos Goytacazes: cidade dos contrastes – um estudo da paradoxal realidade socioeconômica do município fluminense**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008\\_1330.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1330.pdf)>. Acesso em: Nov/2016.

TELLES, Vera da Silva. **DIREITOS SOCIAIS: afinal do que se trata?** In: Direitos Sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999. Disponível em: <http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/04/1996-Direitos-sociais1.pdf>. Acesso em: Abril/2016.

VAITSMAN, Jeni. **Monitoramento e avaliação de programas sociais – principais desafios**. In: Curso de Formação de Multiplicadores – ENAP. Disponível em:



<http://docslide.com.br/documents/curso-de-formacao-de-multiplicadores.html>. Acesso Set/2016.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WACQUANT, Loïc . **O lugar da prisão na nova administração da pobreza**. NOVOS ESTUDOS CEBRAP. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n80/a02n80.pdf>. Acesso: Abril/2016.

WACQUANT, Loïc. 2001. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro: Observatório Ippur/OFRJ-Fase/Revan.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado e Políticas Sociais**. 2001. Disponível em < <http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/viewFile/39/24> > Acesso em maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **A dimensão política do trabalho do Assistente Social**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n120/05.pdf>>. Acesso em: Dez/2016.

\_\_\_\_\_. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do suas**. In: RAICHELIS, R. (coord.). Suas: configurando os eixos de mudança. Capacita Suas, Brasília, MDS-IEE/PUC-SP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Balço das Conferências Estaduais de Assistência Social**. Apresentação feita na II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília. Dez. 1997.

## APÊNDICE I

**Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa de Mestrado em andamento: **A Gestão do Sistema Único de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes (2009 a 2016) – uma realidade em movimento**

#### IDENTIFICAÇÃO

<b>Nome:</b>
<b>Instituição e/ou órgão atualmente vinculado:</b>
<b>Grau de formação:</b>
<b>Profissão:</b>

**Eixo Estruturante:** histórico da proteção social especial de média complexidade – o caso do CREAS II

1. Anterior a proteção social especial – como era feito o atendimento e acompanhamento dos usuários que foram incorporados ao CREAS?
2. Como que se deu o processo de implementação da proteção social especial de média complexidade?
3. Que características podem ser elencadas desse processo de construção?
4. Em que medida a perspectiva de território apontado na PNAS e no SUAS contribuiu nesse processo?

#### Informações referentes à pesquisa

- O trabalho investigativo acerca da Gestão do Sistema Único de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes (2009 a 2016): uma realidade em movimento é parte integrante do Curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). A pesquisa em tela justifica sua relevância, ao tomar como norte, a gestão da política de assistência no contexto contemporâneo ao tomar como referência a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) – cujo objetivo é dar materialidade ao conteúdo da Assistência Social, sendo estes documentos importantes no que concerne a

compreensão do planejamento, organização da gestão e do financiamento da política de Assistência Social, abrangendo todo território nacional.

- Ressalta-se como objetivo geral: conhecer como se estabelece no plano da realidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ a nova dinâmica de gestão proposta pelo Sistema Único de Assistência Social, com o objetivo de compreender os determinantes que orientam o processo de materialização do direito à política de Assistência Social, identificando suas fragilidades e incongruências a partir da ótica dos gestores e Assistentes Sociais.
- Para realização da coleta de dados, será utilizada a técnica de entrevista semiestruturada.
- O roteiro da entrevista semiestruturada será aplicado com profissionais que compõem a equipe gestora da assistência e Assistentes Sociais que compõem a equipe de profissionais do CREAS II.
- Na condição de pesquisadora, eu, MIRIAN DE FREITAS DA SILVA, Assistente Social, mestranda em Política Social, sob a orientação do Professor Doutor Geraldo Márcio Timóteo, Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais desta universidade, me comprometo a oferecer qualquer esclarecimento tanto no ato da pesquisa quanto posteriormente a sua aplicação, pelos contatos: (22) 998151739 e email: (mirianfreitas23@hotmail.com)

**Do consentimento do (a) entrevistado (a)**

Por estar devidamente informado (a) e esclarecido (a) de todos os aspectos desta pesquisa, eu, \_\_\_\_\_, na qualidade de \_\_\_\_\_, residente no Município de \_\_\_\_\_, UF \_\_\_\_\_, concordo em participar desta pesquisa e declaro ter recebido cópia do presente termo de consentimento.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do sujeito entrevistado

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Pesquisadora  
Mirian de Freitas da Silva

Campos dos Goytacazes, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

## APÊNDICE II

**Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa de Mestrado em andamento: **A Gestão do Sistema Único de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes (2009 a 2016) – uma realidade em movimento**

#### IDENTIFICAÇÃO

<b>Nome:</b>
<b>Instituição e/ou órgão atualmente vinculado:</b>
<b>Grau de formação:</b>
<b>Profissão:</b>

**Eixo Estruturante:** A gestão da política de Assistência Social compreendida a partir da PNAS e SUAS

1. A partir da PNAS/2004 e do SUAS/2005 uma nova matriz de gestão se estabeleceu para a política de Assistência Social – qual foi o ano de início da descentralização político-administrativa dos serviços socioassistenciais no município de Campos dos Goytacazes?
2. Como que se deu a escolha dos territórios considerados vulneráveis para implantação dos CRAS e CREAS?
3. No atual contexto da gestão municipal da Assistência Social – como vêm sendo articuladas as ações da proteção social básica e da proteção social de média complexidade?
4. Quais são a importância e o diferencial do sistema de Vigilância socioassistencial para o processo de avaliação, participação social e controle social da política de assistência no município?
5. Com relação ao financiamento da assistência – como que essa questão pode ser compreendida a partir da nova matriz de gestão estabelecida pelo SUAS?
6. Quais desafios a gestão municipal deve enfrentar para consolidar plenamente a gestão da Assistência Social conforme a PNAS e a NOB/SUAS?
7. Como você compreende o papel da Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Humano e Social, no que diz respeito ao gerenciamento dos serviços no âmbito do SUAS?
8. Outras informações e comentários?

**APÊNDICE III****Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais****Termo de consentimento informado e esclarecido da entrevista  
semiestruturada**

Pesquisa de Mestrado em andamento: **A Gestão do Sistema Único de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes (2009 a 2016) – uma realidade em movimento**

**IDENTIFICAÇÃO**

<b>Nome:</b>
<b>Instituição e/ou órgão atualmente vinculado:</b>
<b>Grau de formação:</b>
<b>Profissão:</b>

**Eixo Estruturante: Serviço Social e Política de Assistência Social**

1. A partir da nova matriz de gestão estabelecida pelo SUAS para a política de Assistência Social – de que maneira o Serviço Social tem se apropriado do espaço da política de Assistência Social como um campo de atuação profissional?
2. A partir da compreensão da categoria território expressa na PNAS e no SUAS – como o território tem se apresentado enquanto espaço de intervenção para os Assistentes Sociais inseridos na proteção social especial no contexto do CREAS II?
3. Como o serviço social compreende o conceito de matricialidade sociofamiliar presente na PNAS e no SUAS?
4. De que maneira você avalia a articulação entre proteção social básica e proteção social especial no município de Campos dos Goytacazes?
5. Qual a importância da intersetorialidade como eixo de operacionalização da gestão do SUAS no campo da política de Assistência Social?
6. Quais são os principais desafios à efetivação dos direitos socioassistenciais no contexto do CREAS II?
7. Quais instrumentos são incorporados à prática profissional do serviço social no equipamento para potencializar a participação dos usuários, a partir do território referência?
8. Como podem ser percebidas as influências de determinantes políticos no processo de trabalho da equipe do CREAS II?
9. Outras informações e comentários?