

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO**

**RAQUEL ZORZOLLI NEBEL MORAES**

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CENTROS  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BAGÉ/RS.**

Pelotas  
2014

**RAQUEL ZORZOLLI NEBEL MORAES**

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CENTROS  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BAGÉ/RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Vini Rabassa da Silva

Pelotas  
2014

## FICHA CATALOGRÁFICA

Moraes, Raquel Zorzolli Nebel.

Análise da Política de Assistência Social nos Centros de Referência da Assistência Social de Bagé/RS. / Moraes, Raquel Zorzolli Nebel – Pelotas: UCPEL, 2014. 112f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2014. Orientadora: Vini Rabassa da Silva.

1. Assistência Social. 2. CRAS. 3. Serviços Socioassistenciais. 4. Proteção Social Básica.

**RAQUEL ZORZOLLI NEBEL MORAES**

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CENTROS  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BAGÉ/RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

**Banca Examinadora:**

---

Presidente e Orientadora Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vini Rabassa da Silva  
Universidade Católica de Pelotas

---

1<sup>a</sup> Examinadora Prof<sup>ª</sup>. Dra. Mara Rosange Acosta de Medeiros  
Universidade Católica de Pelotas

---

2<sup>a</sup> Examinadora Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jane Cruz Prates  
Pontifícia Universidade Católica do RS

**Pelotas, 31 de Março de 2014.**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Álvaro e Marita, por darem asas e raízes: asas para os meus sonhos e liberdade para escolher o caminho, e raízes por repassarem valores, crenças e muito amor. Mãe, Pai: vocês são o porto seguro em todos os momentos da minha vida.

“Você deixou sonhos para que eu sonhasse.

Derramou lágrimas para que eu fosse feliz.

Você perdeu noites de sono para que eu dormisse tranquilo.

Acreditou em mim, apesar dos meus erros.

Ser educador é ser um poeta do amor.

Jamais esqueça que eu levarei para sempre  
um pedaço do seu ser dentro do meu próprio ser...”

Augusto Cury em “Pais brilhantes, Professores fascinantes”

## **AGRADECIMENTO ESPECIAL**

A Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Vini Rabassa da Silva:

A ti minha querida orientadora e amiga Vini, o agradecimento mais especial, aquele que dedicamos a uma irmã, mãe e companheira. Se existe garra e beleza na minha vida profissional, saiba que és a inspiração em todos os momentos, na teoria, na prática e nas escolhas da defesa dos direitos dos que mais precisam e na defesa dos ideais.

Agradeço a força nos momentos difíceis, a oportunidade de fazer estágio de docência, momento único na vida de quem deseja tornar-se professora.

Muito obrigada, professora, pelo carinho, pelo cuidado, pelos puxões de orelha, pela paciência e compreensão ao permitir que eu tivesse o meu tempo e toda a liberdade para escrever esta produção.

Deus te ilumine, sempre!

## AGRADECIMENTOS

Á DEUS, pai de todas as horas, fonte de inspiração e força na minha vida.

Aos meus pais, Álvaro e Marita, pessoas de referência na minha vida.

Ao meu esposo, Éderson pelo silêncio, pela força, pelo amor.

Ao meu filho amado, João Vítor, por tudo que és na minha vida e o quanto foi sacrificante dividir o “teu” tempo com este trabalho. Ao meu filho Pedro, ainda dentro do ventre suportando todas as inquietações do dia-a-dia na construção deste trabalho.

A minha grande amiga, Míriam Moreira da Silveira, por todo o entusiasmo de ingressar no Mestrado, pelas trocas de experiências, debates e construções de saberes.

A minha Dinda Jane Nebel e prima Letícia Costa pelo incentivo, por cuidar do João Vítor, pelas mensagens no celular desejando boa sorte em cada etapa do Mestrado.

A minha avó Zair pela força e preocupação.

As amigas e colegas Sissa, Iraci Marroni, Carim Dummer, Francine Xavier, Josiane Ieque, Selma Madri e Iumara Moreira pela força, entusiasmo, pela fé e pelo incentivo nos dias difíceis desta trajetória.

As amigas e colegas do Curso de Mestrado Graciela Goulart, Claudia Leitzke e Cristine Garcia pela cumplicidade e parceria.

Aos professores do curso de Mestrado em Política Social, em especial às prof<sup>as</sup>. Vera Nogueira e Mara Medeiros pelas disciplinas motivadoras e pelo carinho.

A Profa. Jane Cruz Prates pela disponibilidade em aceitar o convite para participar da Banca de Defesa.

Aos alunos do estágio de docência pela paciência e inquietação frente à política de assistência social.

Aos técnicos dos CRAS do município de Bagé pela disponibilidade, participação e entusiasmo com a pesquisa.

Aos usuários dos CRAS do município de Bagé pela participação na pesquisa e pela alegria em falar sobre o CRAS.

A Secretária Clesis Crochemore e ao Gerente Jaime Starke pela liberdade e incentivo de concluir o Mestrado.

A minha colega e amiga Simone Beatriz Magalhães pelo incentivo e por estar sempre disponível no trabalho.

A CAPES e a UCPEL, pela concessão da Bolsa PROSUP proporcionando a realização deste trabalho.

A todos que contribuíram direta e indiretamente, muito obrigada.

“Se eu pudesse deixar algum presente a você, deixaria aceso o sentimento de amar a vida dos seres humanos. A consciência de aprender tudo o que foi ensinado pelo tempo a fora. Lembraria os erros que foram cometidos para que não mais se repetissem. A capacidade de escolher novos rumos. Deixaria para você, se pudesse o respeito aquilo que é indispensável: além do pão, o trabalho. Além do trabalho a ação. E quando tudo mais faltasse, um segredo: O de buscar no interior de si mesmo a resposta e a força para encontrar a saída.”

Mahatma Gandhi



## RESUMO

A presente Dissertação intitulada: “Análise da Política de Assistência Social nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS de Bagé/RS resulta de uma pesquisa qualitativa norteada pelo método crítico-dialético com o objetivo de analisar de que forma o CRAS, no município de Bagé, desenvolve a PAS por meio dos serviços de Proteção Social Básica, a fim de descobrir os limites e as potencialidades existentes desta nova política contribuir para o desenvolvimento social e a autonomia dos usuários. Inicia com um estudo sobre a trajetória do processo de implantação da nova Política de Assistência Social - PAS, no Brasil e no município de Bagé, e com uma breve contextualização sobre o município e a configuração atual da PAS, destacando os serviços socioassistenciais existentes nos CRAS. A pesquisa de campo desenvolvida através de visitas aos CRAS, entrevistas semiestruturadas e grupo focal para os técnicos que trabalham nos CRAS e usuários foi aplicada no CRAS Prado Velho, Ivo Ferronato e Damé enfocando também a equipe volante existente. A análise discursiva realizada sobre os dados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa permite afirmar que os serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS, apesar das dificuldades e limites enfrentados contribuem para o resgate da autonomia dos usuários em uma perspectiva de emancipação do sujeito.

Palavras chave: Assistência Social, CRAS, Serviços Socioassistenciais, Proteção Social Básica.

## **ABSTRACT**

The present dissertation titled: "Social Welfare Policy Analysis in Social Assistance reference centers-CRAS of Bagé/RS results from qualitative research guided by the dialectical-critical method to analyze how the CRAS, in the municipality of Bagé, develops the PAS through the services of Basic Social protection in order to discover the limits existing and potential of this new policy contribute to social development and the autonomy of the users. Starts with a study on the trajectory of the deployment process of new Social Assistance policy-PAS, in Brazil and in the city of Bagé, and with a brief background on the municipality and the current setting of the PAS, highlighting the existing socioassistenciais services on CRAS. Field research developed through visits to CRAS, semi structured interviews and focus group for technicians who work on CRAS and users was applied in the Old Meadow CRAS, Ivo Ferronato and Damé focusing on existing steering wheel team also. Discursive analysis performed on data obtained with the development of the survey allows to assert that socioassistenciais services developed in the CRAS, despite the difficulties and limitations faced contribute to the rescue of the autonomy of the users in a perspective of emancipation of the subject.

Keywords: Social Assistance, CRAS, Socioassistenciais Services, Basic Social protection.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dados gerais do município de Bagé.....	63
Quadro 2 – Serviços Oferecidos pela Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social.....	65
Quadro 3 – Índice de Desenvolvimento dos CRAS.....	71
Quadro 4 – Serviços Socioassistenciais dos CRAS.....	72
Quadro 5 – Composição da Equipe de Referência dos CRAS – Gestão Plena.....	73
Quadro 6 – Estrutura Física dos CRAS.....	74

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ASEF – Apoio Sócio Educativo Familiar  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CF – Constituição Federal  
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social  
CIB – Comissão Intergestora Bipartite  
CIT – Comissão Intergestora Tripartite  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNABEM – Fundação Nacional de Apoio e Bem Estar ao Menor  
IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensões  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social  
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social  
NOB – Norma Operacional Básica  
OASF – Orientação e Apoio Sócio Familiar  
ONGs – Organizações Não Governamentais

PAEFI – Programa de Atendimento Especializado à Família e ao Indivíduo

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família

PAS – Política de Assistência Social

PBF – Programa Bolsa Família

PCD – Pessoa com Deficiência

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PROSEMA – Programa Sócio Educativo em Meio Aberto

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

SMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>18</b>
<b>1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMO UM DIREITO SOCIAL DE CIDADANIA</b> .....	<b>18</b>
1.1 A QUESTÃO DO ESTADO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS.....	18
1.2 DOS DIREITOS SOCIAIS A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA.....	21
1.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA .....	26
1.4 A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAMINHO DA EMANCIPAÇÃO .....	33
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>40</b>
<b>2. PROTEÇÃO SOCIAL E O CRAS: MATERIALIZANDO DIREITOS</b> .....	<b>40</b>
2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: ORIGEM E CONCEPÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	40
2.2 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA .....	46
2.2.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF .....	46
2.2.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV .....	48
2.2.2 Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para a Pessoa com Deficiência e Idosas .....	48
2.3 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS: COMO INSTRUMENTO DE PSB .....	49
2.3.1 Serviços Socioassistenciais.....	52
2.3.2 Recursos Humanos .....	55
2.3.3 Estrutura Física .....	58
2.3.4 O CRAS e as Políticas Setoriais.....	59
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>61</b>
<b>3. POSSIBILIDADES E LIMITES DA PSB: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE BAGÉ</b> .....	<b>61</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE BAGÉ.....	61
3.2 CONFIGURAÇÃO GERAL DA PAS NO MUNICÍPIO DE BAGÉ .....	64
3.2.1 Apresentação da Pesquisa .....	67
3.2.2 A Inserção da Pesquisadora no Campo da Pesquisa .....	70
3.3 DESCREVENDO A REALIDADE DOS CRAS NO MUNICÍPIO DE BAGÉ .....	71
3.3.1 Serviços ofertados nos CRAS do município de Bagé.....	72

<b>3.3.2 Financiamento dos Serviços de Proteção Social Básica .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.3 Recursos Humanos .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.4 Estrutura Física dos CRAS .....</b>	<b>74</b>
<b>3.4 DESVELANDO AS POSSIBILIDADES E LIMITES DO CRAS NA GARANTIA DA PSB .....</b>	<b>75</b>
<b>3.4.1 Eixo 1: Do Conhecimento .....</b>	<b>75</b>
<b>3.4.2 Eixo 2: Da Metodologia de Trabalho nos CRAS .....</b>	<b>78</b>
<b>3.4.3 Eixo 3: do Monitoramento .....</b>	<b>80</b>
<b>3.5 O CRAS E A PSB NA PREVENÇÃO DE RISCOS E VULNERABILIDADES .....</b>	<b>80</b>
<b>3.6 O CRAS E A PSB: LIMITES DE ATUAÇÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>3.7 O TRABALHO DO CRAS NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS .....</b>	<b>87</b>
<b>3.8 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>89</b>
<b>CONSIDERAÇÕES .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENADORES E TÉCNICOS DO CRAS .....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE 3 – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL COM COORDENADORES E TÉCNICOS .....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE 4 – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL COM USUÁRIOS .....</b>	<b>110</b>
<b>APÊNDICE 5 – FOTOS DO CAMPO DE PESQUISA .....</b>	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação tem por finalidade analisar como os serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, no município de Bagé, vem garantindo a Proteção Social Básica prevista no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A nova Política de Assistência Social – PAS prevê que a Proteção Social Básica seja materializada através dos CRAS, desta forma entende-se ser fundamental identificar as possibilidades e limites para a garantia dos direitos sociais nestes espaços socioinstitucionais, os quais conforme a NOB/SUAS são “o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (2005, p.31).

A Política de Assistência Social é uma política pública que visa à proteção social do indivíduo através de uma vigilância nas situações de fragilidade social com vistas à prevenção de riscos e o fortalecimento da família ou em situações de violação de direitos ou de vínculos familiares rompidos. Tem como proposta ampla ser um instrumento de emancipação cidadã. Para isto, tem como princípios: - o fortalecimento da autoestima; - a busca pelo exercício efetivo da cidadania; - a inclusão produtiva para que os usuários possam intervir na realidade que estão inseridos; - a atuação na construção de um novo projeto societário alicerçado na justiça social; - promover o despertar da à consciência das pessoas sobre a realidade em que vivem e construir processos de mudança. (PNAS, 2004).

O CRAS foi a primeira unidade a prestar atendimento conforme o Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Bagé, sendo este denominado inicialmente como *Casa da Família* objetivando ser um espaço de acolhida e atenção da Proteção Social Básica.

Este trabalho considera que na prática existem possibilidades e limites para que a Política de Assistência Social consiga efetivamente prevenir situações de risco e vulnerabilidade social. É possível identificar a existência de uma contradição entre o que está previsto na legislação e o que está sendo efetivado no campo social, ou seja, a PAS deve garantir:

“ações de prevenção, proteção, promoção e inserção; bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam a vulnerabilidade, o risco social e eventos; assim como atendam às necessidades emergentes ou permanentes, decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários e beneficiários” (SIMÕES, 2009, p. 296).



De acordo com a operacionalização do SUAS identifica-se que algumas ações, “ainda”, permanecem fragmentadas, focalizadas e paliativas, não atingindo diretamente a questão social, servindo apenas para atenuar seus efeitos, interferindo negativamente para o alcance do proposto na PAS. Portanto, é necessário identificar quais são os entraves que impedem ou dificultam a materialização da nova Política de Assistência Social para desta forma contribuir para o seu enfrentamento.

Tendo em vista tais considerações esta Dissertação tem como objeto de análise o trabalho desenvolvido nos CRAS, a fim de responder a seguinte questão-chave: “*Como os serviços oferecidos pelo CRAS conseguem efetivar a Proteção Social Básica prevista pela Política Nacional de Assistência Social?*”.

A importância deste estudo é reforçada pela escassa bibliografia sobre a efetivação da Política de Assistência Social através da proteção social básica nos CRAS. Esta constatação resulta da realização do levantamento, em *sites* de PPG em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica - PUC do Rio Grande do Sul e da PUC de São Paulo onde foram encontradas apenas três Dissertações pertinentes a este trabalho. A primeira dissertação intitulada “Direito à proteção social: desafios para sua materialização”, de Iraci de Andrade da PUC-RS, publicada em 2008, apresenta uma pesquisa bibliográfica, que analisa a legislação da Política de Assistência Social e conclui que ainda não existe um processo de legitimação da política como direito.

No ano de 2009, foi identificada outra discussão intitulada “A efetivação de direitos dos usuários da assistência social em pequenos municípios: utopia ou realidade”, de Marilene Ferreira Sant’Anna da PUC-SP a qual indica que a assistência social ainda não se configura como política pública capaz de assegurar direitos e garantir a proteção social.

Ainda em 2009, a terceira dissertação intitulada “A implementação e implantação dos CRAS em São José dos Campos: um estudo do CRAS – Eugênio de Melo”, de Elisete de Fátima Rangel da PUC-SP, identificou limites e avanços da Política de Assistência Social, porém que o CRAS não realiza a *vigilância social*<sup>1</sup> prevista no Pacto de consolidação do SUAS.

O presente trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a concepção atual de Estado de Direito na perspectiva crítico-dialético, destacando que o Estado deve garantir os direitos sociais através de serviços e benefícios, instrumentos das

---

<sup>1</sup> A vigilância socioassistencial é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar. (NOBSUAS, 2010, p.21)

políticas públicas e as contradições que atravessam o campo das políticas públicas já que por um lado o Estado se compromete com as necessidades do mercado e por outro os direitos da classe trabalhadora, e, ou dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social. A seguir, apresenta um breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil, lembrando o seu caráter assistencialista e como vem sendo construído o percurso da Assistência Social, enquanto política pública como direito de acesso à garantia da proteção social. Mesmo com o histórico de caráter assistencialista da política de assistência social, observa-se que, após a LOAS, seguida do SUAS, esta Política prioriza a busca pela garantia das necessidades básicas como direitos de cidadania. Assim, são objetivos da Política de Assistência Social a Proteção Social, Vigilância Socioassistencial e a Defesa dos Direitos Socioassistenciais.

O segundo capítulo aborda o conceito de Proteção Social inserido na Política de Assistência Social e como está dividida em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica presta atendimento às famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social que mantenham os vínculos familiares e comunitários, enquanto a Proteção Social Especial atende famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social que apresentem direitos violados, ou o rompimento de vínculos familiares e comunitários.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é o instrumento de proteção social básica, isso é considerado o objeto de estudo deste trabalho, assim descreve-se a sua definição, metodologia, estrutura física e humana bem como os serviços socioassistenciais e também a sua relação com as demais políticas setoriais, enfatizando a garantia de um conjunto de Seguranças afiançadas pela PNAS entendidas como aquisições dos usuários.

O terceiro capítulo contextualiza o local da pesquisa, descrevendo as características do município de Bagé, considerado de grande porte, bem como a forma como é aplicada, efetivamente, a Política de Assistência Social nas comunidades em questão. Essa parte da dissertação também descreve a metodologia utilizada na pesquisa realizada e os locais em que o trabalho de campo foi desenvolvido.

Apresenta o CRAS Prado Velho, CRAS Ivo Ferronato e CRAS da Damé, objetos de estudo da Dissertação, contextualizando a sua organização, a metodologia de trabalho, a composição da equipe técnica, a estrutura física, os serviços prestados aos usuários e, ainda, a relação com a rede socioassistencial e intersetorial. Por fim, a análise dos resultados da pesquisa, considerando a visão dos usuários quanto ao trabalho no CRAS.

Nas considerações finais foram apresentados os resultados da pesquisa, bem como propostas que possam garantir a superação dos problemas atuais, avançando na efetivação do trabalho do CRAS em bases mais positivas e com sucesso na emancipação do cidadão e da cidadã. A discussão é sempre pautada na visão coletiva e no bem comum, ou seja, de todos os personagens envolvidos no trabalho diário, profissionais e pessoas que buscam o serviço, de acordo com o previsto pelas Normatizações e Orientações da Política de Assistência Social.

Espera-se que este trabalho possa contribuir, de forma efetiva, na reflexão, interpretação e numa possível ação transformadora de técnicos e de gestores, comprometidos com o bem aplicar das Políticas Públicas. Que este trabalho seja mais um motivador e referência na análise do serviço do CRAS também em outros municípios, uma vez que as suas especificidades e particularidades estão imersas nas mesmas determinações gerais da realidade brasileira e da Política Nacional de Assistência Social.

## **CAPÍTULO I**

### **1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMO UM DIREITO SOCIAL DE CIDADANIA**

O presente capítulo inicia com uma abordagem sobre a concepção atual do Estado na perspectiva crítico-dialético, apresentando a forma de como o Estado vem atuando frente à garantia dos direitos sociais e a história dos direitos sociais como direito de cidadania até o surgimento dos direitos socioassistenciais previstos na Política de Assistência Social.

Após, expõe uma breve abordagem histórica da Política de Assistência Social no Brasil até chegar à nova Política consolidada pelo Sistema Único de Assistência Social, como uma nova forma para o acesso e a garantia de direitos sociais, que busca sua efetivação na legalidade e na prática para que se concretizem os direitos invioláveis e universais do ser humano.

#### **1.1 A QUESTÃO DO ESTADO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS**

A concepção de Estado está associada ao contexto histórico acompanhando as transformações sociais, econômicas e políticas da humanidade. É impossível falar do Estado ou da Sociedade Civil sem relacionar um com o outro, considerando que o Estado foi criado em função da sociedade, através de um contrato social para garantir o bem comum e não o interesse de quem governa. Potyara Pereira (2011, p.135) faz referência a Ianni para destacar que a relação entre o Estado e Sociedade Civil “é de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo”.

Assim, o que está em questão é uma sociedade dividida em classes, em que o bem comum faz referência à vontade da maioria, ou de quem tem poder, e não a uma soma de todas as vontades da sociedade. Desta forma, o Estado “abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes” Pereira (2011, p.146).

O Estado Moderno ou Estado de Direito, teve seu surgimento no final do século XIX e início do atual, quando a “massa do país” é transformada em classe dos trabalhadores e período em que surgem discussões sobre os direitos sociais. Segundo Selma Maria Schons (1999) é preciso “Entender as diferentes formas de Estado a partir da sua relação com a

sociedade e, mas, sobretudo a partir das bases ideológicas que o sustentam”. SCHONS (1999, p.101).

Ainda, de acordo com Schons (1999), o Estado Social pode ser dividido em duas fases, a primeira aparece como Estado Liberal de Direito e a segunda fase como Estado Social de Direito. Na primeira, o Estado apresenta caráter abstencionista, não intervém no mercado, apenas garante os direitos da burguesia. Na segunda fase caracteriza-se por um Estado ativo, que atua no sistema econômico e garante proteções/providências a fim de assegurar para a classe trabalhadora os direitos sociais.

É importante destacar que a passagem do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito não aconteceu de forma espontânea, foi decorrente de uma transformação provocada por movimentos operários e, segundo Potyara Pereira:

É o resultado da interação de três principais fatores: a luta da classe trabalhadora contra a sua exploração; a necessidade do capitalismo industrial em possuir uma força de trabalho cada vez mais produtiva; e o reconhecimento da classe operária de que é necessário pagar um preço pela segurança política do regime. (PEREIRA, 2011, p.127).

De acordo com as teorias existentes sobre a criação do Estado, este surgiu para regular a vida em sociedade, com uma visão positiva de que o Estado mantém a ordem e o bem comum ou com uma visão negativa de que o Estado usa de coerção para a manutenção do sistema capitalista.

Segundo Marx, citado por Potyara, o Estado:

Tem o mesmo efeito dominador em qualquer regime, não importam as formas de governo que venha a apresentar: É sempre um instrumento de dominação e de manutenção da estrutura de classes. Assim, somente quando o Estado for superado e substituído por uma sociedade sem classes, conhecer-se-á o bem-estar. (PEREIRA, 2011, p.120).

Também fazendo uma análise da concepção de Estado em Engels, Gruppi comenta:

O Estado é então a expressão da dominação de uma classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, de manter determinados equilíbrios entre as classes em conformidade com a correlação de forças existente, a fim de que a luta não se torne dilacerante. (GRUPPI, 1987, p.31).

Outra importante contribuição para a perspectiva crítico-dialético à teoria sobre o Estado vem do filósofo político italiano Antonio Gramsci (1891-1937). Da mesma forma que Marx, Gramsci compreende haver uma distinção entre sociedade civil e Estado. Contudo, para Gramsci, o poder das classes dominantes não reside simplesmente no controle do aparato

repressivo do Estado. Sua dominação é mais sutil e eficaz. O Estado é força, mas também consenso (Pereira, 2008).

Conforme Ivete Simionatto,

A concepção de Estado elaborada a partir do marxismo clássico não dava mais conta das transformações ocorridas no século XX. Gramsci não rompe, portanto, com as concepções teóricas desenvolvidas sobre esta temática no âmbito do marxismo, mas busca, através de um movimento dialético de “superação/renovação”, reinterpretar as novas configurações do capitalismo nesse período histórico. (SIMIONATTO, 2011, p.69)

Assim, nesta perspectiva configura-se a questão de que o Estado é o resultado de uma relação contraditória entre duas classes sociais. Seguindo com o pensamento de Ianni citado por Pereira (2011, p.146): “O Estado pode ser considerado o lugar de encontro e a expressão de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma contraditória”.

Portanto, ao mesmo tempo em que o Estado incorpora os interesses da classe trabalhadora ele está garantindo a manutenção do sistema capitalista e sua acumulação.

No pensamento gramsciano, a cultura pode ser o instrumento de emancipação, pois os homens travam uma batalha na construção da sua própria história, lutando contra a apropriação elitista da cultura e do saber. Assim, através de uma reforma intelectual e moral, fenômeno *Catarse*, superam a vontade individual pela ação coletiva.

Para Gramsci, a Democracia é a expressão de um contrato que, ao mesmo tempo, funda e se baseia numa vontade geral, porém um contrato efetivamente democrático só é possível nos quadros de uma ordem social situada fora dos marcos do capitalismo.

Ivete Simionatto (2008) faz uma provocação perguntando se o Estado entrou em crise, na atualidade. Analisando a conjuntura política é possível constatar que sim, pois, caracterizado como Estado Mínimo não consegue “proteger” os indivíduos, e, também, não intervém na economia.

Existe uma privatização do público e enxugamento do poder Estatal. Hoje, o “Estado é representado por movimentos sociais difusos, buscando educar o consenso e transformar a participação em um processo burocrático sem conteúdo político” (SIMIONATTO, 2008, p.30). Isto pode ser observado nos espaços de controle social em que as Instituições e os próprios movimentos sociais incentivam a participação de cidadãos sem nenhuma apropriação do que está sendo discutido ou ao quais bens coletivos devem reivindicar. Até mesmo porque, na maioria das vezes, as Instituições e os movimentos sociais buscam o seu interesse individual e não a garantia dos direitos sociais.

Enquanto a sociedade civil encontra-se em movimento “caótico e desordenado”, as demandas coletivas são substituídas pelas demandas particulares. Na concepção de Gramsci, vivemos no período da “pequena política”, em que são discutidas questões específicas do cotidiano, uma “política do corredor”, momento em que a mídia manipula as informações gerando a alienação da população. Na pequena política não existe perspectiva de transformação da sociedade, uma vez que as demandas prioritárias do país são ignoradas.

Enfim, para concluir sobre a perspectiva crítico-dialético do Estado, pode-se destacar a análise de Potyara Pereira: “Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações.” (PEREIRA, 2011, p.123).

## 1.2 DOS DIREITOS SOCIAIS À EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

O estudo da história dos direitos fundamentais remete a uma ordem cronológica usada por muitos autores como geração ou dimensão. Os direitos de primeira geração, considerados os civis e políticos, de caráter individual, visavam o direito à vida, à liberdade de expressão, direito de ir e vir, à propriedade, à igualdade, ao voto e a organização ou associação. São direitos naturais e inalienáveis onde o Estado se abstém, cabendo a provisão destes direitos aos indivíduos livres e proprietários. Os direitos de segunda geração, considerados sociais, econômicos e culturais são direitos coletivos em que o Estado exerce atuação para a garantia desses direitos. Os direitos de terceira geração são conhecidos como direitos transindividuais, estes reforçam valores de fraternidade e solidariedade em proteção à humanidade, meio ambiente e desenvolvimento da sociedade. E, também foram instituídos os direitos de quarta geração em decorrência da globalização, os quais garantem o direito à democracia, informação e ao pluralismo.

Segundo Schwarz:

Os direitos sociais, segundo essa percepção, vêm depois dos direitos civis e políticos em termos de reclamo histórico e conseqüentemente reconhecimento, o que representa afirmar, em termos mais funcionalistas, que o problema pertinente à satisfação de direitos sociais, historicamente, vem à pauta apenas após a satisfação dos direitos civis e políticos – o que inclui, obviamente, a satisfação de direitos patrimoniais -, ou que os direitos civis e políticos são, na expressão do seu próprio reclamo histórico, ou seja, pela anterioridade cronológica da sua reivindicação, mais fundamentais do que os direitos sociais. (SCHWARZ, 2013, p. 39).

O autor explica que hoje não existe mais hierarquia entre os direitos de primeira, segunda, terceira ou até mesmo a quarta geração. Os direitos possuem a mesma importância, são interdependentes e indivisíveis.

Nos dias de hoje, já não é mais necessário fundamentar quais são os direitos que o homem possui ou distingui-los entre civis, políticos, fundamentais ou sociais. Na verdade, o importante é procurar formas de garantir estes direitos, pois não basta dizer que tais direitos existem, é importante efetivá-los.

Segundo Norberto Bobbio:

...direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (BOBBIO, 1992, p.5).

Os direitos sociais sob a ótica da cidadania são aqueles garantidos pelo Estado através de providências (serviços e benefícios) para suprir as necessidades básicas. A Assistência Social, como política de efetivação de direitos, além de garantir os bens materiais deve garantir que o sujeito tenha autonomia<sup>2</sup>, informação, convivência e acesso às oportunidades para manter a sua vida com dignidade.

Na perspectiva da política de assistência social os direitos sociais podem ser considerados como aqueles essenciais para garantir uma vida digna ao cidadão. Desta forma, é possível perceber que em pleno século XXI, mesmo sendo um ideal para a maioria das pessoas, os direitos sociais não estão sendo concretizados. Eles existem, mas não são garantidos pelo Estado para todos. Conforme Rodrigo Schwarz:

Nesses contextos, claro é que, se podemos conceber a ideia de que os direitos sociais correspondem a direitos conquistados, de fato, sobretudo pelas classes trabalhadoras, devemos ressaltar que a expansão dos direitos sociais corresponde, concomitantemente, a necessidades objetivas do sistema capitalista, permitindo a reprodução e qualificação da força de trabalho e, ao mesmo tempo, ampliando as possibilidades de consumo. (SCHWARZ, 2013, p.44).

Cabe ao Estado garantir como direitos sociais todas as demandas necessárias, a fim de prover o bem-estar e a igualdade aos homens, visto que os direitos sociais, por se tratarem de direitos históricos, mudam conforme as necessidades da humanidade. Reforçando este

---

<sup>2</sup> Conforme Pereira (2002, p.71) “Ter autonomia não é só ser livre para agir como bem se entender, mas, acima de tudo, é ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e por seus atos”.



pensamento, trago Norberto Bobbio “Também os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 1992, p.32).

Na contemporaneidade, o homem não busca apenas os direitos naturais como a vida, à liberdade e a propriedade, ele quer educação, trabalho, saúde, assistência, etc. Para que isso aconteça, plenamente, é necessário garantir esses direitos através da prestação de serviços públicos, de responsabilidade do Estado. Em vista das dificuldades em ter suas necessidades atendidas, o indivíduo está buscando sair do campo teórico para o campo prático da execução dos seus direitos. Conforme Schwarz: “Nesse contexto, a efetividade dos direitos sociais é imprescindível à liberdade, mas está inter-relacionada com a participação popular”. (SCHWARZ, 2013, p.94).

Pretende-se que cada indivíduo perceba que está na hora de lutar pelos seus direitos sociais considerando que, nos dias de hoje, não basta se “conformar” com os direitos fundamentais. Na medida em que o tempo passa, a sociedade sofre importantes transformações provocando a necessidade de que todos os homens exerçam a cidadania e que tenham conhecimento de seus direitos e deveres, como diz Schwarz *“Não existem direitos sem deveres, nem pode existir sujeitos obrigados sem sujeitos capazes de obrigar”* (SCHWARZ, 2013, p.78), ou seja, é necessário que estes direitos sejam reivindicados e vigiados como condição fundamental para existência de uma vida digna.

Porém, para que os indivíduos passem a exercer a cidadania, primeiramente, é preciso que tomem consciência de que estão à mercê da boa vontade do Estado na garantia dos seus direitos e, a partir daí, articulem mecanismos de pressão que possam arrancar do Estado, criado pelos próprios cidadãos, um comprometimento efetivo com os direitos sociais. Como afirma Schwarz:

...para que os direitos sociais sejam concretizados, é necessário, em certa medida, que os poderes políticos definam o seu conteúdo e alcance, e determinem os meios necessários à sua efetivação; por outro lado, o acesso de amplos setores sociais que não podem pagar pelos serviços oferecidos pelas empresas privadas a direitos essenciais como à saúde e à educação, ligados ao mínimo existencial dependem, em grande medida, da atividade estatal nos âmbitos dos poderes Executivo e Legislativo. (SCHWARZ, 2013, p.69).

É importante ressaltar, que os direitos humanos, quando respeitados, não se devem ao fato de existir uma Declaração Universal legalizada, eles surgem como fruto do processo de conquistas relacionadas com as lutas de libertação desencadeadas por determinados grupos

sociais que vivenciam na pele a violação de seus direitos no dia a dia. Conforme Norberto Bobbio:

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção. (BOBBIO, 1992, p.83).

Sendo assim, o exercício da cidadania implica no reconhecimento e na denúncia das formas pelas quais os direitos sociais são constantemente violados na sociedade. Logo, este exercício exige uma ação político-social e esta, para ser eficaz, não poderá ser somente individual nem individualista, ao contrário, a prática da cidadania como diz Schwarz (2013, p.80) deve ser a expressão de uma “vontade coletiva”.

A luta pela *vontade coletiva*, no âmbito das políticas sociais, acontece, principalmente, nos espaços de controle social, cito os Conselhos, campos de conflito e disputa onde os atores sociais buscam decifrar a realidade, conforme contribuição de Schwarz:

Mas esses espaços, logicamente, não são neutros, tampouco homogêneos: neles existe o embate de propostas divergentes para dar o rumo da política pública social específica na direção dos interesses dos segmentos dos setores sociais neles melhor representados. Isso significa que o controle social é uma possibilidade nesses espaços, mas que a qualidade e a sua efetividade dependem, contudo, da correlação de forças existente dentro dos mesmos, correlação que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existentes no próprio conjunto da sociedade civil. (SCHWARZ, 2013, p.79).

Na política de assistência social a participação dos usuários desta política nos Conselhos é nula ou mínima, pois os representantes do governo ou sociedade civil ainda tem dificuldade em enxergar o usuário como cidadão de direitos e não como mero cliente de benesses ou assistencialização. Conforme debate promovido pelo CFESS “Direito ou Assistencialização”, para Couto (2011), a “assistencialização” vem ameaçando a política de assistência social enquanto política de direitos, ou seja, para garantir os direitos sociais devemos garantir ações de proteção social pelo Estado e não por conta das benesses das instituições filantrópicas, “solidariedade como benemerência” e não como garantia de direitos. (SPOSATI citada por TELLES, 2006, p.411).

Os conceitos de direitos e cidadania não podem ser banalizados, pois estes são fundamentais para que aconteça a transformação social. São os direitos sociais como frutos de

conquistas históricas do indivíduo que podem garantir a satisfação de suas necessidades básicas. Segundo Lima & Miotto: “Assim, a obtenção dos direitos socioeconômicos esteve associada aos carecimentos humanos (saúde, educação, trabalho, moradia, etc.) e decorrem das lutas travadas pela classe trabalhadora no interior do Estado Capitalista” (LIMA & MIOTTO, 2006, p.35).

É preciso considerar que as políticas sociais como instrumentos de efetivação dos direitos sociais, possuem caráter contraditório, pois ao mesmo tempo em que reforçam a hegemonia existente, também são conquistas dos trabalhadores, logo, existe um grande desafio em garantir a universalidade dos direitos sociais, os quais já foram legalmente conquistados, mas é necessário lutar pela sua efetivação através das políticas sociais.

Na Política de Assistência Social foram instituídos através da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 08/12/2005 em Brasília, dez direitos socioassistenciais, são eles:

**1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos:** Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.

**2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:** Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.

**3. Direito de equidade social e de manifestação pública:** Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.

**4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial:** Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.

**5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.

**6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social:** Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.

**7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas:** Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersetorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

**8. Direito à renda:** Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.

**9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.

**10. Direito ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais:** Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade. (CNAS, V Conferência Nacional de Assistência Social – 2005).

Infelizmente, o Estado não tem dado a devida atenção para a efetivação dos direitos socioassistenciais. Ainda, estes direitos encontram-se nos textos dos anais da Conferência sem a sua devida publicação, permanecendo apenas no campo de conhecimento da política de assistência social.

Por fim, parafraseando o autor Schwarz (2013), a cidadania transcende o exercício da participação para a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, é uma busca pelas informações a fim de garantir as necessidades básicas para uma vida digna e poder avaliar as políticas públicas sociais, instrumentos do Estado, para garantir os direitos inerentes às necessidades humanas e sociais.

### 1.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA

Considerando que o surgimento das questões ligadas à assistência social está atrelado ao desenvolvimento do sistema capitalista e das constantes lutas de classes e disputa por providências do Estado, é possível destacar que a política de assistência social, bem como as demais políticas sociais, possui caráter contraditório, pois é ao mesmo tempo fruto de conquista de lutas dos cidadãos em defesa de uma sociedade que assegure os direitos humanos para todos e concessão do Estado frente às pressões da classe dominante para manutenção do sistema vigente.

No Brasil, a Política de Assistência Social foi, por muito tempo, vinculada às práticas assistencialistas e clientelistas, através do trabalho da Igreja Católica e da iniciativa privada. Conforme Loiva Machado: “Esse atendimento acontecia no âmbito da iniciativa privada, numa perspectiva de caridade e filantropia, em que as pessoas atendidas eram vistas como

assistidas e beneficiárias” (MACHADO, 2012, p.80). O atendimento era para os pobres e excluídos. Esta condição social não era atribuída ao sistema de produção capitalista e, sim, por uma “condição natural” de que aquela pessoa não tinha capacidade de cuidar de sua vida.

Porém, cabe destacar que, nem sempre, a Igreja Católica esteve vinculada à manutenção da ordem vigente e, conseqüentemente, dos privilégios da classe dominante. No período de 1962 a 1965 a Igreja Católica recebeu orientações do Concílio Vaticano II sobre a Teologia da Libertação<sup>3</sup>, afirmando um compromisso com a classe trabalhadora e os pobres. A partir de então, uma parte da Igreja Católica, particularmente no continente latino americano, permanece ligada aos movimentos sociais que buscam a libertação das classes oprimidas através de lutas sociais.

A partir de 1920 começam a surgir fortes mobilizações dos trabalhadores por garantia de direitos, sendo criado em 1923 as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, as quais asseguravam como benefício do contribuinte a aposentadoria por velhice ou invalidez e o socorro médico para o trabalhador e sua família como também o recebimento de pensão ou pecúlio pela família. O Estado não tinha participação, estes benefícios eram fruto da contribuição compulsória dos empregadores e seus empregados.

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu o governo do Brasil através da Revolução de 1930, rompendo com o Brasil Colônia governado pela oligarquia, seu governo buscava a legitimação de um Estado autoritário o qual se baseava em ações regulatórias e assistencialistas. O país vivia um período de crise enfrentada pelos “resquícios” do *Crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e no denominado movimento do Tenentismo o qual objetivava um novo governo nacionalista. Conforme Couto “a política do governo Vargas centrou-se na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho” (COUTO, 2004, p.95), sendo para isso criado o Ministério do Trabalho, Ministério da Educação e da Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação.

É importante ressaltar que as antigas CAPs foram transformadas, no ano de 1933, em IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões cabendo ao Estado centralizar esta política e interferir em sua administração, inclusive, proporcionando empréstimos imobiliários para que os trabalhadores pudessem financiar seus núcleos habitacionais.

Segundo análise de Behring & Boschetti: “os anos de 1930 a 1943, podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 106). A Assistência Social, enquanto política pública nasce da Carta

---

<sup>3</sup> Busca pela libertação de condições injustas tanto no campo econômico, social ou político.

Constitucional de 1934, que dispôs que o Estado ficaria obrigado a assegurar o amparo aos desvalidos. Os desvalidos eram aquelas pessoas que eram incapazes de prover a manutenção de sua vida.

Esta Constituição de 1934 foi referendada definindo Direitos Civis, Políticos e Sociais assegurados no Brasil. Os Civis dizem respeito a não distinção dos indivíduos seja por credo, sexo, raça e classe social, direito a segurança, habeas corpus, inviolabilidade do lar e sigilo de correspondência; enquanto os Políticos garantem o direito ao voto a partir dos 18 anos, com exceção dos analfabetos, praças e mendigos; liberdade de associação, criação da Justiça do Trabalho e pluralidade sindical; por fim, os Sociais referenciam a legislação trabalhista, instituição do salário mínimo, jornada diária de oito horas de trabalho, proibição de trabalho para menores de 14 anos, repouso remunerado e férias anuais. Entre outras questões trabalhistas surgem também o amparo aos desvalidos, estímulo à educação, amparo à maternidade e à infância, atendimento às famílias com prole extensa e direito à educação primária gratuita.

Em 1937, Vargas implantou um período ditatorial conhecido como Estado Novo, decretando uma nova Constituição, a qual mantinha quase que basicamente os direitos assegurados pela Constituição de 1934, porém criava mecanismos para que o Estado pudesse controlá-los e suspendê-los caso necessário. Nos Direitos Civis incluiu o direito à propriedade, nos Direitos Políticos assegurou autonomia ao Estado para regular os direitos da Constituição de 1934 e os Direitos Sociais, com ênfase nos direitos trabalhistas através de uma forte intervenção do Estado e proibição da greve. No campo dos atendimentos às classes menos favorecidas foram ampliados os amparos à infância, juventude e aos pais miseráveis sem condições pra educação de sua prole. A questão do ensino público vai de encontro com as demandas da industrialização em virtude da necessidade do aumento da mão de obra qualificada.

Em 1º de julho de 1938, pelo Decreto-lei 525, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, com funções específicas voltadas para a realização de inquéritos e pesquisas sobre as situações de desajustes sociais.

Em 1942, foi criada a primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e em 15 de outubro do mesmo ano, a LBA foi reconhecida pelo Decreto-lei 4.830, como órgão de colaboração com o Estado no tocante aos serviços de assistência social.

Em 1945, o governo de Vargas é deposto através de uma junta militar, neste período o país é marcado por disputa de projetos políticos e luta de classes. O governo de

Eurico Gaspar Dutra iniciou em 1945 e perdurou até 1950. No ano de 1946 uma nova Constituição foi promulgada e, como de costume o foco dos direitos permaneceu na orientação social dos direitos trabalhistas. Os cidadãos agora tinham liberdade de voto secreto, liberdade de associação sindical e direito à greve.

Porém, em 1951, Getúlio Vargas retorna ao poder através do voto direto, e seu governo perpetuou ações para “controlar os trabalhadores por meio de políticas trabalhistas” (COUTO, 2004, p.109). Getúlio Vargas utilizava-se da repressão às ideias contrárias e não atendia as demandas dos trabalhadores, no meio das tentativas de manter o poder e, sem êxito, Vargas deixa o poder após suicidar-se em 1954.

Em 1955 assume Juscelino Kubitschek e João Goulart com a proposta de desenvolver o Plano de Metas (50 anos em cinco) originando uma modernização acelerada e desenvolvimento industrial atrelado à inflação e concentração de terras e renda, incidindo na organização das Ligas Camponesas.

Em 1960 é criada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que tramitava no Congresso desde 1947, tal legislação unifica os benefícios trabalhistas universalizando-os para todos os trabalhadores urbanos.

No ano de 1961, Jânio Quadros assume a presidência, comprometido com mudanças na estrutura do sistema capitalista, porém seu mandato durou apenas um ano, sendo o mesmo obrigado a renunciar a Presidência do Brasil. Após três anos ocorre o Golpe Militar e tem início o período de ditadura militar que perdura por 20 anos.

Em 1969, a LBA foi transformada em Fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS. A década de 70 foi marcada por movimentos sociais na busca pela redemocratização. O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS atuou em defesa da Seguridade Social como amplo sistema de proteção social. Já em 1º de maio de 1974, o MTPS foi transformado em Ministério da Previdência e Assistência Social. E, no ano de 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), foram integrados ao Sistema: LBA, FUNABEM (Fundação Nacional de Apoio e Bem-Estar ao Menor), INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), INAMPS e IAPAS.

Diversos atores políticos como trabalhadores, estudantes e intelectuais orgânicos, se mobilizaram na luta por mudanças e surgiram inúmeros movimentos sociais que passaram a manifestar o seu repúdio ao governo autoritário, estabelecendo um amplo debate sobre os

direitos humanos e a necessidade de atendimento aos mínimos sociais<sup>4</sup> por meio de políticas sociais. O movimento dos profissionais de saúde, que pautaram a saúde como direito universal merece destaque pela sua organização e amplitude que obteve em todo o país.

Segundo Sposati: “a intensificação da pauperização e da espoliação da força de trabalho no período da crise criou as condições políticas de rearticulação da sociedade civil” (SPOSATI, 1998, p. 20). Assim, esta década, do ponto de vista econômico foi perdida, porém, do ponto de vista social significou um processo de redemocratização do Estado no sentido em que pôs fim a ditadura militar e deu início a uma movimentação da sociedade brasileira, marcada pelas posições de luta da sociedade civil que se coloca como agente da história, conquistando a Constituição Federal de 1988, uma Constituição Cidadã que garante, pela primeira vez, o reconhecimento dos direitos sociais e o exercício da cidadania ativa através da participação popular<sup>5</sup>.

Em relação à Política de Assistência Social, a Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção que regulamenta a articulação das três esferas de governo, descentraliza as ações, institui o controle social através da participação popular e garante um compromisso com o desenvolvimento humano. Esta legislação inclui a Política de Assistência Social no Sistema de Seguridade Social, sendo assegurada pelos Artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, conforme transcrição a seguir:

**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.

**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:  
**I** - descentralização político-administrativa, cabendo à 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;

---

<sup>4</sup> Cabe ressaltar a observação de que “mínimos” segundo Pereira (2002, p.26), tem a “conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada como patamares de satisfação que beiram a desproteção social”.

<sup>5</sup> Conforme Simões (2009, p.107): “A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para garantia dos direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais de controle técnico-burocrático”.



**II** - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

**Parágrafo único.** É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular ao programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada à aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

**I** - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

**II** - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

**III** - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

A Constituição Federal de 1988 gerou grande discussão, por parte do bloco conservador, em torno do que estava sendo proposto. Havia de um lado a classe trabalhadora buscando mudanças, buscando um novo modo de governo e, de outro, a classe burguesa, conservadora, a qual apresentava o nome de Fernando Collor de Mello como um novo nome dentro da política, sendo este eleito o presidente do Brasil. O campo social passou a sofrer com a negação dos direitos sociais e quase que nulo investimento nesta área. Em contraponto acontece o processo de abertura da economia nacional ao mercado internacional. No mês de maio de 1992 surgem inúmeras denúncias sobre corrupção e o presidente Collor sofre um impeachment. Em outubro do mesmo ano, assume o vice Itamar Franco, neste momento o contexto social e político eram delicados, porém existia abertura para discussão em torno das Leis Orgânicas, cabe lembrar que o Ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso.

A Década de 1990 foi marcada por lutas para a efetivação dos direitos consagrados na Constituição Federal, sendo em 1993, criada a Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei que instituiu e definiu o perfil da Política de Assistência Social, como política pública universal e de responsabilidade estatal. Em seu primeiro artigo consta:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Assim, a Política de Assistência Social passa de assistencialista da não política, para a política pública regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Segundo a análise de Márcia Helena Carvalho Lopes, a Lei Orgânica da Assistência Social:

(...) visa assegurar a redução ou eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras ao

desenvolvimento de potencialidades essenciais e a conquista da autonomia. (LOPES, 2006, p.77),

Com esta mesma lei, a LOAS, é criado o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, porém em 01 de janeiro de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia o desmonte das estruturas federais da assistência social, extinguindo o Ministério de Bem Estar Social, a LBA e a FUNABEM. E, cria a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Ainda em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), procurava deslocar a responsabilidade do Estado na área de assistência social para as ONGs, assim, criou o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira dama Ruth Cardoso. Segundo Machado, com enfoque em “privilegiando os mais pobres entre os pobres” e a “desresponsabilização do Estado e maior responsabilização das ONGs no atendimento às necessidades da população” (MACHADO, 2012, p.84). O governo FHC compreendeu dois mandatos, perdurou de 1995 a 2002, seguindo um modelo neoliberal, agindo nas emergências de forma fragmentada e paliativa, de reprodução da pobreza, sem interferir para alterar a distribuição da riqueza socialmente produzida.

Faleiros analisa que Fernando Henrique Cardoso, em seu mandato:

Investiu prioritariamente na aprovação de sua reeleição. Sua política de reformas da Constituição teve três eixos: a maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive eliminando os monopólios estatais, privatização do patrimônio público e redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas. (FALEIROS, 2000, p.52).

Destarte, o governo Cardoso conseguiu favorecer o mercado e descentralizar o poder do Estado, esta atitude favoreceu os donos do capital e prejudicou quem vivia da sua força de trabalho.

Em 1997, a sociedade civil organizada inicia suas articulações e, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em quatro de dezembro de 1997, edita a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/97), sendo a mesma aprovada em 1998. Então surge a proposta de criação de espaços de negociação e pactuação – Comissão Intergestora Tripartite - CIT<sup>6</sup> e a Comissão Intergestora Bipartite - CIB<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais.

<sup>7</sup> Comissão Intergestores Bipartite (CIB) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores estaduais e municipais.

No período entre 1995 e 2001 (governo de FHC) - acontecem três Conferências Nacionais de Assistência Social: em 1995, 1997 e 2001, sendo que em 1999 deveria ter acontecido outra Conferência, porém não foi convocada pelo governo.

O período do governo Lula, também perdurou por dois mandatos. A primeira gestão vai de 2003 a 2006 e a segunda de 2007 a 2010. Logo no início da gestão foram identificados inúmeros problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira.

Foi percebido que a assistência social necessitava de mais aportes para sua efetivação como política social pública. Desta forma, dez anos após a promulgação da LOAS, acontece a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em caráter extraordinário, a qual delibera a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, traçando um modelo de gestão para o Brasil. Constitui-se, assim, um sistema descentralizado e participativo focalizado em dois eixos, o de centralidade na família e de territorialização.

Em outubro de 2004, através da Resolução do CNAS nº145, é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), consolidando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo a responsabilidade de garantir direitos e assegurar a proteção social à população que se encontra em vulnerabilidade, risco ou exclusão social. A Política de Assistência Social passa a serem composta por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, possuindo caráter permanente ou eventual, divididos em proteção básica e especial.

#### 1.4 A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAMINHO DA EMANCIPAÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS nasce da perspectiva de materializar as diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988, considerada como um marco de “o que fazer”, ou seja, desenvolve e detalha a Política de Assistência Social de acordo com as definições da LOAS, traçando o seu direcionamento em termos de gestão, serviços, controle e financiamento.

A PNAS possui uma visão inovadora, pois supera a ideia de atendimento focado no indivíduo, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social, partindo de uma visão do todo, com foco na família de forma a garantir a proteção integral através da identificação de riscos, vulnerabilidades e também promovendo recursos para estas situações. Esta nova visão é capaz de entender que a população tem

necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem ser desenvolvidas. Ultrapassa a ideia de tutela, do Estado como provedor das necessidades para ações que desenvolvam a autonomia e o protagonismo do indivíduo e, ou da sua família.

Porém, esta nova concepção de Assistência Social como política pública é novidade, porque na constituição histórica a Assistência Social não era vista como direito do indivíduo e sim como mecanismo do Estado para amenizar os conflitos gerados pela desigualdade social. O Estado era percebido como bem-feitor e não como facilitador de direitos sociais. Como analisa Maria Luiza Mestriner:

A assistência tem sido entendida há mais de cem anos como forma de ajuda àqueles sem condições de autoprovimento de suas vidas. Assim desde as legislações imperiais foi concebida como aparato social e operada, via de regra, sob a forma de auxílios e subvenções às organizações que patrocinavam tais ações de ajuda. Esta é a dimensão da prática social – constituída ao longo do tempo pelos mecanismos de benemerência, filantropia e caridade. (MESTRINER, 2001, p. 286).

Para que de fato a assistência social seja uma política de direitos foi proposto consolidar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como um sistema descentralizado e participativo de assistência social com princípios, diretrizes e objetivos capazes de buscar e efetivar o acesso aos direitos sociais, de forma que não exista distância aos direitos preconizados na legislação e sua materialização. A PNAS é uma política social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da Seguridade Social. Reforça a ideia de direito de cidadania e responsabilidade do Estado e inclui novas formas de Gestão, Monitoramento, Avaliação e Informação.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS foi publicada em julho de 2005 para instituir o SUAS. Segundo Muniz:

O SUAS rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais (criança, adolescente, idosos, pessoa com deficiência) e os articula em redes de proteção social básica e especial, respondendo ao lado dos benefícios, programas e projetos. (MUNIZ, 2006, p.140)

Este modelo de gestão focado na *matricialidade sociofamiliar* busca atender todos os membros da família, percebendo a família como um todo e em seu território situacional, de acordo com sua realidade e suas necessidades. Ou seja, os programas devem ser pensados de “baixo para cima”, considerando as necessidades reais e especificidades locais.

Conforme a NOB/SUAS, são eixos estruturantes da gestão do SUAS:

- a) Precedência da gestão pública da política;
- b) Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c) Matricialidade sociofamiliar;

- d) Territorialização;
  - e) Descentralização político-administrativa;
  - f) Financiamento partilhado entre os entes federados;
  - g) Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
  - h) Valorização da presença do controle social;
  - i) Participação popular/cidadão usuário;
  - j) Qualificação de recursos humanos;
  - k) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.
- (NOB/SUAS 2005, p.15).

Desta forma, é possível considerar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possui a responsabilidade de garantir direitos e assegurar a proteção social à população que se encontra em situação de vulnerabilidade, risco ou exclusão social. A Política de Assistência Social passa a ser composta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, possuindo caráter permanente ou eventual, divididos em proteção básica e especial.

Logo, para melhor compreender a PNAS, é necessário compreender que o indivíduo faz parte de uma família e de uma comunidade (território) que possui características próprias com potencialidades e limites, sendo necessário avaliar socialmente esta realidade, a fim de descobrir mediações para o processo emancipatório.

É importante destacar que as diretrizes da PAS necessitam ser incorporadas pelas três esferas de governo, ou seja, os técnicos que estão na ponta, em contato direto com o usuário da política de assistência social devem compreender que as ações da política de assistência social devem ser estabelecidas no território de moradia da família, para que os serviços socioassistenciais<sup>8</sup> do SUAS possam ser vistos como algo pertinente ao território. E, quando falamos em matricialidade sociofamiliar buscamos a superação das ações fragmentadas aos indivíduos que apresentam alguma necessidade. O indivíduo, assim como a família estão interrelacionados com a totalidade, logo, ninguém pode ser considerado de forma isolada. O atendimento prestado tem que considerar as relações sociais estabelecidas pelo indivíduo em seu grupo mais próximo, isto é, é necessário trabalhar com a família para conseguir auxiliar o indivíduo a melhorar ou superar o problema enfrentado.

O SUAS regula, no território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, de caráter continuado, prestados diretamente, ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos. Esta nova concepção de Assistência Social, organizada em

---

<sup>8</sup> Conforme Art.23 da LOAS (consolidada pela Lei nº12.435/2011): Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas.

“Sistema Único” pretende superar a ação fragmentada e segmentada, direcionando sua centralidade no acompanhamento às famílias, conceituado como matricialidade sociofamiliar e descentralizando os serviços socioassistenciais com a oferta nos locais próximos de moradia da família.

Conforme análise de Maria Luiza Rizzotti:

O SUAS contido na NOB/2005, aponta também para o fato de que, a Assistência Social, ao organizar-se sob a lógica de política de Estado, de forma republicana e descentralizada, fortalece o projeto de extensão da proteção social, o que pode ampliar as condições para a melhoria da qualidade de vida. (RIZZOTTI, 2010, p.176).

Sendo assim, o SUAS afirma a política de assistência social como acesso, ampliação e materialização dos direitos sociais para garantir a melhoria das condições de vida através da proteção social.

Cabe ressaltar que a instituição do SUAS por si só não garante a proteção social, pois como analisa Maria Carmelita Yazbek:

Ainda permeia a Assistência Social uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza. O que vem contribuindo para reiterar sua tradição de não-política, sua interferência cíclica, secundária e isolada, regida por princípios de subsidiariedade, o que vem ampliando as dificuldades de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado nos diferentes níveis de sua gestão. (YAZBEK, 2004, p.19)

Logo, para efetivar a política de assistência social, através da operacionalização do SUAS, é necessário que os gestores e técnicos possuam um olhar crítico sobre a conjuntura social e econômica do país, para que percebam que ações fragmentadas e pontuais resolvem apenas problemas pontuais e o que deve ser buscado com este Sistema Único é a consolidação da universalização e do acesso aos direitos do cidadão como responsabilidade do Estado.

Este olhar crítico deve orientar as ações técnicas para as famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Assim, o técnico que está atuando no território de abrangência da família passa a identificar as necessidades da família e ao mesmo tempo as potencialidades desta família para a superação de suas fragilidades. A PNAS não busca tutelar o cidadão, mas, através da proteção e promoção social, oportunizar que ele alcance o desenvolvimento social, sendo cidadão protagonista para que não permaneça como eterno beneficiário das políticas protecionistas. Para isso, é preciso compreender que:

O núcleo familiar é o espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, independentes dos formatos, modelos e feições que ele tem assumido com as transformações econômicas, sociais e culturais contemporâneas [...] podemos dizer que estamos diante de uma família

quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade (BRASIL, 2005, p. 42).

Para que, de fato, a Política de Assistência Social seja efetivada como responsabilidade Estatal, são instituídos princípios e diretrizes desta nova Política de Assistência Social, lembrando que os princípios referem-se ao escrito no capítulo II, Art. 4º e as diretrizes no Art. 5º da LOAS consolidada pela Lei nº 12.435/2011.

- São Princípios organizativos do SUAS:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

- ❖ São Diretrizes organizativas da Assistência Social:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Cabe destacar que a operacionalização do SUAS, também contou com uma Norma específica para as equipes de trabalho deste Sistema Único, denominadas equipes de referência. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS foi publicada pelo CNAS em 2006, a partir de então os municípios deveriam contar com uma equipe de referência qualificada e permanente para os serviços do SUAS, além de plano de carreira, capacitações, carga horária especificadas, entre outras normas. A intenção de contar com equipes de referência permanentes serve para a formação de vínculos com as famílias atendidas e conhecimento do território de atuação.

Para padronização dos serviços do SUAS, é aprovada, em 2009, pelo CNAS, a Resolução nº109 que dispõe da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, onde classifica os serviços do SUAS, nos diferentes níveis de proteção, ou seja, da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial com padrão único do “Oiapoque ao Chuí”.

Em 2010 a NOB/SUAS é revisada para que em 06 de julho de 2011 seja alterada a Lei nº 8.742/93 (LOAS) pela Lei nº 12.435/11, merecendo destaque os Artigos 2º por incluir os objetivos da assistência social como Proteção Social, Vigilância socioassistencial e a Defesa dos Direitos. A Proteção Social visa à prevenção da incidência de riscos e garantia da vida. O Art. 6º - A apresenta a divisão da Proteção Social em dois níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Vigilância Socioassistencial consiste no conhecimento do cotidiano da vida dos usuários com o objetivo de identificar situações de vulnerabilidades e riscos sociais e delinear o diagnóstico do território para uma maior intervenção e monitoramento das ações.

A Defesa dos Direitos afirma um novo campo dos direitos sociais, os direitos socioassistenciais. A perspectiva do SUAS é de que os usuários tenham “direito a ter direitos” e que possam reclamar se estes direitos não forem atendidos. Segundo Paiva (2006, p.21): “Portanto, aquilo que não é direito social é favor, benesse, ação abnegada, doação, enfim, a repavimentação dos percursos que pretendem comprimir o espaço público, transfigurá-lo em oposição à ordem democrática”.

Mesmo com esta nova regulamentação, é necessário publicizar e defender os direitos socioassistenciais para que eles transitem do campo das ideias para a materialização dos direitos através da política de assistência social. Apenas a concretização dos direitos socioassistenciais pode garantir o direito social como direito de cidadania, lembrando que conforme analisa Vini Rabassa da Silva, a cidadania:

Não é algo dado, mas que tem que ser conquistado; não é algo pronto, acabado, mas que está em construção permanente, e seu desenvolvimento depende da conjuntura e da situação estrutural. A sua instauração resulta de um confronto de relações de poder e é, ao mesmo tempo, instituinte de poder coletivo, quando possibilita a descoberta da identidade das pessoas como seres humanos com direitos iguais. (SILVA, 2001, p.183)

Assim, pode-se dizer que o exercício da cidadania implica não só no reconhecimento, mas também na denúncia da violação dos direitos sociais, que constantemente ocorre na sociedade.

Outro importante marco da legislação do SUAS foi em 12 de dezembro de 2012, através da Resolução Nº 33 do CNAS a NOB/SUAS/2012 o Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome flexibilizam o cofinanciamento federal, o que era uma demanda dos municípios em função da falta de equipe técnica por não conseguir arcar com as despesas de pessoal, agora, esta Resolução possibilita aos municípios o pagamento de pessoal concursado e contratado com recursos federais.



Enfim, pode-se dizer que a Política de Assistência Social está sendo consolidada pelo Sistema Único, porém, da mesma forma que a realidade é contraditória, a PNAS também se faz contraditória. Embora existam muitas críticas em relação a esta Política deve-se considerar que o texto foi construído democraticamente com subsídios acadêmicos, participação de técnicos e usuários desta Política.

Pode-se dizer que estamos em um novo campo da Política de Assistência Social, mesmo em um contexto neoliberal, o qual defende o “Estado Mínimo a focalização e a redução de direitos” (SPOSATI, 2011, p.47) estamos passando por um processo em construção em que se faz necessário avançar mais no sentido de garantir ações preventivas e não apenas ações emergenciais. Este trânsito de ações pontuais para proteção e prevenção amplia o processo de emancipação política, pois garante que exista um compromisso com a autonomia e o desenvolvimento social dos usuários desta Política. Ao tratar de emancipação apresento a análise de José Fernando Siqueira da Silva: “A afirmação de direitos (também pela via assistencial) é passo importante para a autonomia e para a emancipação das pessoas que usufruem do atendimento social.” (SILVA, 2013, p.206).

Para emancipar é preciso ultrapassar a ajuda qualificando o atendimento na Política e trabalhando a autonomia do sujeito. Como instrumentos para isto destaca-se a escuta qualificada para o fortalecimento da autoestima, da autonomia e da inclusão produtiva para que o usuário possa intervir na realidade em que está inserido.

Conforme Maria Carmelita Yazbek, a Política de Assistência Social:

Pode produzir resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais da vida de seus usuários, em seu acesso e usufruto de políticas sociais, programas, recursos e bens, em seu comportamento, valores, em seu modo de viver e de pensar, em suas formas de luta e de participação democrática, em sua organização, em suas práticas de resiliência. (YAZBEK, 2009, p.112-113).

Portanto, cabe afirmar que toda pessoa deve ser sujeito de sua história, para isto deve possuir condições econômicas, as quais devem ser garantidas pelo Estado.

Para concluir, trago um aspecto importante da nova PNAS, que é a mudança do perfil dos usuários da Política de Assistência Social, pois esta Política não pode mais ser vista como uma política pobre para pobres e sim uma política “para o conjunto dos trabalhadores que dela necessitar” (BEHRING, 2011, p.90).

## **CAPÍTULO II**

### **2. PROTEÇÃO SOCIAL E O CRAS: MATERIALIZANDO DIREITOS**

Este capítulo apresenta uma revisão do surgimento da Proteção Social e a sua concepção atual a partir da nova Política de Assistência Social.

Este conceito de proteção social se divide em dois níveis: o da Proteção Social Básica para prevenir situações de risco e vulnerabilidade social enquanto o da Proteção Social Especial atua quando a família possui violação de um direito social.

Há um aprofundamento na proteção social básica, pois ela é, principalmente, realizada no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, campo de pesquisa deste trabalho.

O último item deste capítulo apresenta o serviço do CRAS e sua interface com os serviços socioassistenciais, recursos humanos necessários para o trabalho, estrutura física e o trabalho intersetorial com as políticas públicas.

#### **2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: ORIGEM E CONCEPÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O conceito de Proteção traz a ideia de resguardar alguém de algum dano ou risco. Ao especificar “social” associa-se este risco com as relações sociais que acontecem na sociedade. Segundo Aldaíza Sposati (2012) a proteção social nasce para “resolver situações em que alguém se sinta fragilizado” (SPOSATI, 2012, p.21).

Ainda, conforme análise de Sposati (2012), no Brasil, a proteção social surgiu no final do século XX, podendo ser dividida em três fases: a primeira fase surge como, conquista dos trabalhadores, por melhores condições de trabalho, segurança no caso de doença e para assegurar condições dignas de trabalho; a segunda fase conforme a visão de Bismarck surge com a criação do primeiro sistema de seguridade social do mundo, o qual garantia o seguro saúde, seguro contra acidente e seguro contra invalidez; e a terceira fase com o surgimento do Estado de Bem Estar Social - Welfare State como uma nova fase para a proteção social no Brasil.

A constituição do Sistema de Proteção Social brasileiro utilizou como instrumento de proteção social as políticas sociais, as quais são profundamente contraditórias, buscando por um lado dar respostas às reivindicações dos movimentos sociais e por outro atender à classe burguesa com medidas repressivas, compensatórias e clientelistas a fim de minimizar as reivindicações da classe trabalhadora, contribuindo para a manutenção do sistema capitalista, conforme comentado no capítulo anterior.

Desde então, a Proteção Social é assegurada pelo Estado através das políticas sociais, as quais constituem um sistema, visando garantir renda, saúde, educação, assistência social, habitação, entre outros.

Segundo Di Giovanni, a proteção social pode ser definida como:

Formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. (DI GIOVANI, 1998, p. 10).

Desta forma, o Sistema Único de Assistência Social apresenta o sistema de proteção social para garantir o acesso aos direitos socioassistenciais através de:

...um conjunto de cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS, 2010, p. 17).

Atualmente o Estado preocupa-se em combater a pobreza e não consegue garantir a proteção social. Cabe ressaltar que a proteção social não pode ser vista apenas como garantia de renda.

Ela exige cuidados, restaurações e aquisições pessoais. Esses acessos só ocorrem por meio dos serviços. Aqui o desafio é o financiamento dos serviços de saúde e assistência social, nas áreas que exigem política qualificada de recursos humanos e a ampliação de sua rede de unidades, a incorporação de tecnologias, de equipamentos e, sobretudo do saber científico, construindo a “inteligência do Estado”. (SPOSATI, 2012, p.33-34)

Segundo análise de Aldaíza Sposati (2012), a proteção social, na visão da sociedade capitalista está atrelada à ausência de renda, e problematiza “o que se espera da proteção social? Em uma sociedade de mercado, a resposta mais comum é: ter renda para resolver situações em que alguém se sinta fragilizado.” (SPOSATI, 2012, p.21). Mas, isto não

significa que a renda é a resposta para garantir um sistema de proteção social. Entender a proteção social apenas como um instrumento de superação da pobreza conduz a proposição apenas de políticas sociais compensatórias, fragmentadas e focalizadas que objetivam apenas a transferência de renda para a população em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, é reduzir a proteção social à garantia de renda.

Entende-se, aqui, que o Sistema de Proteção Social deve ser compreendido como um conjunto de políticas setoriais, tais como saúde, assistência social, educação, trabalho (emprego e renda), habitação, saneamento, lazer, etc.. Ou seja, como um sistema que possa fortalecer a família que está em situação de vulnerabilidade social para que ela tenha condições materiais e emocionais para enfrentar as situações de risco.

Conforme a PNAS/2004, a família é o espaço insubstituível de socialização primária dos indivíduos, e historicamente, a primeira instância de proteção social. Porém, na perspectiva neoliberal, em que vigora a visão de Estado Mínimo a responsabilidade da proteção social tem ficado por conta da própria família ou da sociedade civil por meio das instituições que prestam ações de filantropia. É notório que a descentralização da política de assistência social caracteriza-se no sentido de descentralização político-administrativa, cabendo ao Estado o dever de exercer a proteção social, porém, muitas vezes o Estado não cumpre com seu dever e acaba por responsabilizar a família pelos problemas sociais que ela enfrenta.

E, assim, a nova política de assistência social, dentro do princípio da matricialidade sociofamiliar, focada na família, por vezes, acaba indicando que a própria família é culpada pela sua condição social e que depende dela superar a situação de vulnerabilidade social. Este é um dos pontos que traduz a contradição da política. É necessário observar o outro lado, de que o Estado deve garantir condições para sobrevivência digna dos cidadãos e que estas ações de proteção social incluam ações que despertem as potencialidades/capacidades dos indivíduos para que possam ter sua autonomia. A proteção social do Estado é necessária para que o indivíduo possa sair da condição de extrema pobreza.

Entretanto, o pensamento marxista permite concluir que enquanto houver um sistema capitalista não haverá proteção do Estado, na sua concepção ampla, uma vez que na sua essência ele causa desigualdade. Assim, a política de assistência social, partindo do campo societário, está buscando garantir a proteção social em torno das necessidades deste sistema desigual, marcado por desigualdades socioeconômicas por meio de:

... potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um dos grupos e segmentos sociais. A proteção social da assistência social opera sob

três situações: proteção às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar, proteção à dignidade humana e combate às suas violações. (SPOSATI, 2007, p.450).

Como já visto, a proteção social de assistência social caracteriza-se por um conjunto de ações de enfrentamento às vulnerabilidades sociais, riscos e fragilidades ocorridas a indivíduos e/ou suas famílias em função das questões sociais, ou seja, a Política de Assistência Social como direito à proteção social, no sistema de Seguridade Social, tem dupla ação: o de suprir as ditas necessidades básicas e o de desenvolver potencialidades para maior autonomia. Nesse sentido, a proteção social é o caminho para o desenvolvimento social e não uma ação tuteladora. Os usuários da PAS são:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; 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. (BRASIL, 2004. p.33).

A NOB/SUAS afirma que a proteção social por meio deste sistema têm por direção o “desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania” (NOB/SUAS, 2010, p.91), e a PNAS prevê que ela seja garantida através de ações voltadas para proteger a família dos riscos sociais próprio do ciclo de vida e para atender as demandas que configurem risco e/ou vulnerabilidade social.

Esta proteção social, prevista na PNAS/2004 deve garantir acesso aos usuários através de um conjunto de seguranças: segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. Conforme as seguintes especificações:

A **segurança de acolhida** é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especializada. Supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergagem e abrigos.

A **segurança social de renda**, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que

apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A **segurança de convívio** exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:

- construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários);

- exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

A **segurança de desenvolvimento de autonomia** exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.

A **segurança de apoio e auxílio**, quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos. (NOB/SUAS, 2005, p.21).

E, para melhor compreensão da Proteção Social de Assistência Social é importante apresentar que é dividida em dois níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Especial. Enquanto a Proteção Social Básica (PSB) tem sua ação voltada para as famílias e indivíduos, cujos direitos não foram violados, embora em situação de vulnerabilidade<sup>9</sup> social, ou seja, possui caráter preventivo, a Proteção Social Especial (PSE) é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência do abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Embora a Proteção Social seja dividida entre dois níveis, existe um sistema de referência e contra-referência entre CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social e as Unidades de Acolhimento – Abrigos Institucionais.

A referência se materializa quando a equipe do serviço processa as demandas de uma determinada situação de vulnerabilidade ou risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a um direito socioassistencial conforme a complexidade de sua demanda. Enquanto a contra-referência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (Proteção Social Especial) e garante a proteção social básica, inserindo o usuário em um serviço, benefício, programa ou projeto.

---

<sup>9</sup> Vulnerabilidade Social como um fenômeno multifacetado, não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias. (BRASIL, 2012, p.13)

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, são Serviços de Proteção Social Básica:

- ❖ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF;
- ❖ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV;
- ❖ Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Os Serviços de Proteção Social Especial requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, ela se divide em média e alta complexidade: A Média Complexidade compõe a rede de serviços que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. São estes serviços:

- ❖ Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias – PAEFI;
- ❖ Serviço Especializado em Abordagem de Rua;
- ❖ Serviço de Proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- ❖ Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- ❖ Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Alta Complexidade apresenta os serviços que garantem proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário, são eles:

- ❖ Serviço de Acolhimento Institucional;
- ❖ Serviço de Acolhimento em República;
- ❖ Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- ❖ Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

## 2.2 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

A Proteção Social Básica baseia-se em uma ação antecipada, com base no conhecimento do território, dos fenômenos e suas características específicas e das famílias e suas histórias objetivando prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Conforme o exposto na Política Nacional de Assistência Social/PNAS:

Seus programas, projetos, serviços e benefícios destinam-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (BRASIL, 2004, p. 27-28).

É importante que o técnico que atua na Proteção Social Básica possa prestar informação e orientação para a população da sua área de abrangência, e articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores do território de abrangência e em conexão com outros territórios.

A proteção social básica é executada nos:

Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social na área de abrangência dos CRAS. (PNAS/2004).

Conforme visto no item anterior, são três serviços socioassistenciais executados pela Proteção Social Básica, os quais são especificados a seguir.

### 2.2.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

O PAIF surgiu como um serviço continuado e permanente para enfrentar ou evitar as diversas situações de vulnerabilidades ou risco social decorrentes da pobreza, da fome e das desigualdades. É o primeiro serviço que busca o atendimento sistemático para as famílias atendidas. No decorrer dos atendimentos é traçado um plano de acompanhamento familiar com o intuito de enfrentar as situações de fragilidade através do empoderamento das famílias e desenvolvimento de potencialidades que garantam uma vida digna.



O PAIF possui dois focos, o da proteção e do atendimento de caráter continuado. Segundo a Tipificação Nacional (2009), possui três finalidades:

- ❖ Prevenir a ruptura dos seus vínculos;
- ❖ Promover seu acesso e usufruto de direitos;
- ❖ Contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

O atendimento do PAIF baseia-se em ações de caráter preventivo, impedindo a reincidência de vulnerabilidades; caráter protetivo com a função de proteger a família; e de caráter proativo no sentido de fazer a busca ativa até a família, sem esperar que esta retorne aos serviços após a reincidência de riscos.

Merece destaque a busca pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por entender que a luta pela proteção social como direito de cidadania acontece através de movimentos coletivos e não de busca individual. Por isso, o SUAS, carrega esta previsão de fortalecimento da família no primeiro momento e após o fortalecimento dos laços comunitários e o despertar de sentimento de pertença do indivíduo a sua família e ao seu território.

É importante destacar a previsão, pelo PAIF, do desenvolvimento de potencialidades que buscam identificar por meio do atendimento individual e grupal as potencialidades que o sujeito possui para garantir seu protagonismo, porém, antes de pensar em resgate da autonomia, entende-se que é necessário providenciar as aquisições materiais para a manutenção das necessidades básicas das famílias.

Outra característica relevante do PAIF é a utilização de áreas culturais, ou seja, espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades através dos grupos do PAIF. O trabalho do PAIF prevê a execução dos seguintes serviços:

- ❖ Acolhida
- ❖ Estudo social
- ❖ Visita domiciliar
- ❖ Orientação e encaminhamentos
- ❖ Campanhas socioeducativas
- ❖ Informação
- ❖ Acompanhamento familiar
- ❖ Grupos de famílias
- ❖ Atividades comunitárias
- ❖ Comunicação e defesa de direitos

- ❖ Promoção ao acesso à documentação pessoal
- ❖ Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio
- ❖ Desenvolvimento do convívio familiar e comunitário
- ❖ Mobilização para a cidadania
- ❖ Conhecimento do território
- ❖ Cadastramento socioeconômico
- ❖ Elaboração de relatórios e ou prontuários
- ❖ Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social
- ❖ Busca ativa

### **2.2.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV**

É um serviço complementar ao trabalho social com as famílias através de grupos, conforme o ciclo de vida ou intergeracional, com o intuito de garantir espaço de convívio familiar e comunitário. O Serviço de Convivência estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias de vida individual e coletiva, na família e no território. Os grupos auxiliam a desenvolver o sentimento de pertença tanto na família como na comunidade, além de fortalecerem a identidade do sujeito e seus vínculos familiares.

Os indivíduos que frequentam o SCFV devem estar cadastrados no CRAS e serem atendidos pelo PAIF, garantindo assim a matricialidade sociofamiliar. Os grupos do SCFV podem ser divididos conforme as idades:

- Serviço para crianças até 6 anos;
- Serviço para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos;
- Serviço para adolescentes de 15 a 17 anos;
- Idosos com 60 ou mais que estão em situação de vulnerabilidade social.

### **2.2.3 Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos**

Este serviço é desenvolvido através de visitas domiciliares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, idosos, pessoas com deficiência com dificuldade ou impossibilidade de deslocamento até ao Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. O atendimento visa prevenir agravos que possam provocar o

rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. É uma forma de atender a família no CRAS e estender este atendimento aos familiares que não frequentam o Centro.

Após apresentados os serviços de proteção social básica, cabe ressaltar que a oferta destes serviços deve ser planejada e depende do conhecimento do território e das necessidades e potencialidades das famílias referenciadas, bem como de um mapeamento das situações de maior risco social e da oferta de serviços já existentes no território.

A Proteção Social Básica utiliza-se das três Seguranças garantidas pelo Sistema Único de Assistência Social, comentadas anteriormente e entendidas como “Aquisições dos Usuários”. São elas: a Segurança de Acolhida, Segurança de Convívio Familiar e Comunitário e a Segurança de Desenvolvimento da Autonomia. Estas Seguranças devem ser garantidas pelos serviços desta Proteção e servem como parâmetros de efetividade dos Serviços Socioassistenciais entendidas na Tipificação como “Aquisições dos Usuários”.

### 2.3 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS: COMO INSTRUMENTO DE PSB

O CRAS é uma unidade pública estatal responsável pela execução da política de Proteção Social Básica no município, sendo a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS. Atua em áreas delimitadas com maior índice de vulnerabilidade social. Sua ação pode se efetivar de forma indireta através de convênios com as Organizações Não Governamentais que estiverem no seu território de abrangência.

É considerado como um serviço de acesso aos direitos socioassistenciais e serve como referência para encaminhar a família para outros serviços da rede socioassistencial e de contra-referência quando recebe encaminhamento da proteção social especial.

Como já visto, o CRAS executa de forma obrigatória o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, caracterizado como um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da política de assistência social, tais como: socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento familiar.

O CRAS é, assim, uma unidade da rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois além da oferta de serviços e ações, possui funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Esta última função demanda do CRAS um adequado

conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ela referenciadas e o gerenciamento do acolhimento, inserção, do encaminhamento e acompanhamento dos usuários do SUAS. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO CRAS, 2009, p.10).

O atendimento no CRAS é prestado às famílias através de dois princípios: o da matricialidade sociofamiliar e da territorialização. A matricialidade sociofamiliar, conforme já comentado anteriormente, significa que o foco de atendimento do CRAS está na família e não apenas no indivíduo, portanto supera a visão fragmentada de que o atendimento deve ser a um sujeito e percebe a família como um conjunto integrado de suas partes com fragilidades e também potencialidades. Segundo a PNAS (2004) a família é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica. É importante lembrar que a família também é um espaço contraditório, marcado por tensões e conflitos geracionais.

Ao trabalhar com a matricialidade sociofamiliar, o técnico do CRAS deve sobrepor-se a lógica de culpabilização do indivíduo pela sua condição de pobreza, como se ele fosse incapaz de prover suas necessidades sociais criadas pelo sistema econômico vigente.

Outro fator importante é de trabalhar com o protagonismo popular, incentivando as famílias a buscarem os seus espaços de controle social, para lutar por melhores condições de vida de forma coletiva.

A perspectiva de territorialização refere-se ao local de inserção do CRAS, do diagnóstico socioterritorial das situações de vulnerabilidade e risco social como também dos serviços e potencialidades do território. O território não pode ser caracterizado apenas como um espaço geográfico. Ele é um espaço com particularidades heterogêneas em relação aos outros territórios de um dado município. Desta forma, os técnicos do CRAS devem conhecer este território e realizar a vigilância socioassistencial, a fim de evitar ações fragmentadas ou duplicidade de atendimento, garantindo o atendimento às famílias dentro da sua área de abrangência de acordo com o princípio da descentralização da política de assistência social.

Assim, o CRAS, pode e deve ser o instrumento mais efetivo da política de assistência social, pois esta unidade tem a oportunidade de estar inserida no território de abrangência das famílias em situação de vulnerabilidade social. A equipe técnica, por estar neste território, através do diagnóstico social consegue identificar as principais potencialidades e fragilidades das famílias, além de contar com uma demanda espontânea significativa, devido a sua acessibilidade e ao mesmo tempo poder fazer uma busca ativa imediata.

O CRAS supera a ideia de agir na “desproteção”, pois as suas ações superam ações emergenciais e passam a atuar na prevenção como estratégia de materialização dos direitos socioassistenciais dentro do território de abrangência. O trabalho social do CRAS parte da concepção de que todo sujeito tem uma história de vida e que deve ter acesso a condições materiais para garantir a sua sobrevivência de forma digna, sendo protagonista de sua vida.

Abaixo apresento os Direitos das Famílias Usuárias do CRAS conforme as Orientações Técnicas do CRAS/2009:

- Conhecer o nome e a credencial de quem o atende (profissional técnico, estagiário ou administrativo do CRAS);
- À escuta, à informação, à defesa, à provisão direta ou indireta ou encaminhamento de suas demandas de proteção social asseguradas pela Política de Assistência Social;
- A dispor de locais adequados para seu atendimento, tendo sigilo e sua integridade preservados;
- De receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível;
- De receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial;
- A ter seus encaminhamentos por escrito, identificados com o nome do profissional e seu registro no Conselho ou Ordem Profissional, de forma clara e legível;
- A ter protegida sua privacidade, dentro dos princípios e diretrizes da ética profissional, desde que não acarrete riscos a outras pessoas;
- A ter sua identidade e personalidade preservada e sua história de vida resgatada;
- De poder avaliar o serviço recebido, contando com espaço de escuta para expressar sua opinião;
- A ter acesso ao registro de seus dados, se assim o desejar;
- A ter acesso às deliberações das conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social.

Os locais de vulnerabilidade ou risco social que se encontram distantes do município, ou são de difícil acesso, podem contar com a equipe volante, a qual se caracteriza por uma equipe adicional que integra um CRAS. A equipe volante é composta por dois técnicos de nível superior (sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo) e dois técnicos de nível médio. A equipe volante possui as mesmas atribuições que a equipe de referência do CRAS.

Um dado importante sobre a vigilância socioassistencial é o monitoramento das ações do CRAS através de um sistema de Registro de Informações gerados através dos prontuários de atendimento e dos relatórios mensais inseridos no Sistema da SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

### 2.3.1 Serviços Socioassistenciais do CRAS

Cabe ao CRAS, além de desenvolver o PAIF, garantir a informação e a orientação às famílias sobre a rede de serviços socioassistenciais existente em sua área de abrangência, como também ofertar serviços como: Acolhida, estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos, grupos de famílias, acompanhamento familiar, atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, informação, comunicação e defesa de direitos, promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania, conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e busca ativa.

É importante destacar as nove atividades essenciais que devem ser executadas pelo CRAS conforme as orientações técnicas do MDS “O CRAS que temos o CRAS que queremos – 2010/2011”:

#### a) Acompanhamento Familiar

O Acompanhamento familiar é o diferencial desta nova política de assistência social, pois garante um conjunto de intervenções através de um Plano de Acompanhamento Familiar, de caráter continuado com um período de tempo determinado no qual são desenvolvidas ações que objetivam que a família possa refletir sobre suas vulnerabilidades e potencialidades de modo que possam construir novos projetos de vida e transformar a sua realidade.

Trata-se de um acompanhamento qualificado por técnicos de nível superior, seguindo diretrizes teórico-metodológicos sobre o trabalho com famílias. Este acompanhamento pode ser dividido entre particularizado e em grupo. O acompanhamento particularizado consiste no atendimento a uma única família em condições desfavoráveis para atendimento grupal. É direcionado para uma família que necessita de atendimento rápido, ou nos casos em que a família tem dificuldade para se deslocar ao CRAS, ou quando a família possui uma situação sigilosa que não possa compartilhar em grupo.

Enquanto o acompanhamento em grupo consiste no atendimento de famílias que apresentam situações de vulnerabilidades sociais parecidas, onde é possível compartilhar experiências e encontrar soluções de forma coletiva a fim de ampliar a informação e acesso aos direitos sociais.

b) Oficinas e/ou grupos de convivência com famílias

As oficinas servem como encontros organizados, a fim de tratar sobre as vulnerabilidades e riscos ou potencialidades do território de abrangência. As famílias que participam necessitam de atendimentos em curto prazo, participam de atividades que contribuem com o alcance de aquisições, fortalecem laços comunitários, informam sobre os direitos, o protagonismo e a participação social. A participação das famílias nas oficinas objetiva prevenir riscos sociais.

É importante ressaltar que nem todos os CRAS executam oficinas em detrimento de falta de recursos humanos, materiais socioeducativos, espaço físico adequado, entre outros fatores.

c) Visitas Domiciliares

A visita domiciliar é um dos instrumentos do PAIF para poder conhecer melhor a realidade da família e poder intervir de forma individualizada. Não possui caráter de inspeção, não procura “conferir” depoimentos da família e, sim, garantir o atendimento e acesso aos direitos sociais àquelas famílias que por algum motivo estiveram impossibilitadas de comparecer ao CRAS.

d) Acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)

O acompanhamento às famílias do Programa Bolsa Família que descumprem as condicionalidades consiste em uma ação do PAIF, para identificar o motivo das famílias não estarem acessando o direito a outras políticas sociais como saúde e educação. Este acompanhamento deve ser registrado no SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, para que o benefício não seja bloqueado, através da justificativa do técnico que acompanha esta família, até que o cumprimento das condicionalidades possa ser efetivado.

Por vezes, acontece um equívoco da gestão municipal repassar ao CRAS funções de inserir famílias no cadastro único ou de transferirem ao CRAS responsabilidades que não são pertinentes ao PAIF.

e) Acompanhamento prioritário a famílias com beneficiários do BPC – Benefício de Prestação Continuado e benefícios eventuais

Por entender que a política de assistência social não deve apenas garantir provisões materiais, aquelas famílias que são beneficiárias são público prioritário do PAIF, a fim de garantir a superação das situações de vulnerabilidade social por meio dos serviços socioassistenciais ou encaminhamento a outras políticas setoriais.

Dentro desta atividade está vinculado o Programa BPC na Escola, com o intuito de identificar crianças beneficiárias do BPC, com idade escolar que estão fora da escola. São preenchidos questionários para identificar os motivos que levam a estarem fora da escola e como podem ser incluídas no sistema de ensino.

Este acompanhamento prevê que as famílias beneficiárias do BPC sejam incluídas no Cadastro Único para que possam ter acesso aos Programas Sociais das diferentes políticas a ele vinculadas.

f) Orientação/acompanhamento para inserção no BPC

Como o CRAS está localizado nas áreas de maior vulnerabilidade social e, por vezes, identifica famílias em diversas situações de vulnerabilidade, sem acesso a informação e consequentemente sem acesso aos direitos sociais, cabe ao técnico do CRAS, quando identificado um usuário com direito ao BPC, encaminhar sua família ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Para que o CRAS seja referência para o INSS, é necessário que a coordenação do CRAS repasse aos técnicos as informações e exigências do INSS para que a família encaminhada seja corretamente atendida.

g) Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico

Todas as famílias referenciadas ao CRAS devem constar no Cadastro Único, sendo atribuição do técnico do CRAS identificar famílias que possuem direito a transferência de renda e estão fora do CadÚnico, bem como as famílias beneficiárias do BPC que também devem estar incluídas no CadÚnico.

h) Realizar Busca Ativa

A busca ativa é uma atividade da Vigilância Social, de caráter preventivo, que busca identificar no território de abrangência as famílias em situação de vulnerabilidade e risco



social que não possuem informação nem acesso aos direitos socioassistenciais. Ao mesmo tempo, promove o conhecimento da realidade social do território de abrangência, do cotidiano das famílias, sua cultura, seus valores e as relações familiares e comunitárias.

Segundo as Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS a busca ativa refere-se:

“(...) à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes, seus vínculos sociais”. (BRASIL, 2009, p.29)

A realização da busca ativa pode ocorrer através do deslocamento da equipe no território, parcerias com outras políticas setoriais, sociedade civil, articulação com a rede socioassistencial, consulta de listas de beneficiários (CadÚnico, BPC e benefícios eventuais) bem como, contato com os atores sociais locais.

i) Realizar atividade de gestão do território, articulando a rede de Proteção Social Básica

O CRAS é o articulador da rede de Proteção Social Básica do território, devendo propiciar a articulação da rede socioassistencial, da rede intersetorial e da busca ativa. Para que isto seja efetivado, é necessário que os serviços de Proteção Social Básica do território estejam a ele referenciados<sup>10</sup>. Ao CRAS compete estabelecer parcerias e informações quanto aos serviços e as vagas disponíveis nas demais unidades de proteção social básica.

### 2.3.2 Recursos Humanos

A NOB/RH/SUAS/2006 fornece orientações sobre como deve ser a composição e o perfil da equipe de referência do CRAS. Conforme esta normatização as equipes de referência são:

<sup>10</sup> Segundo Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, a expressão **referenciados** significa que os serviços “devem receber orientações emanadas do poder público, alinhadas às normativas do SUAS e estabelecer compromissos e relações, participar da definição de fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade do trabalho com famílias no território e contribuir para a alimentação dos sistemas da Rede SUAS”. (BRASIL, 2009, p.22)

Aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

Considerando que o objeto deste trabalho se refere a um município de grande porte, será detalhada, a seguir, a equipe de referência prevista para este porte:

❖ Coordenador: um coordenador por CRAS com as seguintes atribuições:

- Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade;
- Coordenar a execução e o monitoramento dos serviços, o registro de informações e a avaliação das ações, programas, projetos, serviços e benefícios;
- Participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrarreferência;
- Coordenar a execução das ações, de forma a manter o diálogo e garantir a participação dos profissionais, bem como das famílias inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;
- Definir, com participação da equipe de profissionais, os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, dos serviços ofertados no CRAS;
- Coordenar a definição, junto com a equipe de profissionais e representantes da rede socioassistencial do território, o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias e indivíduos nos serviços de proteção social básica da rede socioassistencial referenciada ao CRAS;
- Promover a articulação entre serviços, transferência de renda e benefícios socioassistenciais na área de abrangência do CRAS;
- Definir, junto com a equipe técnica, os meios e as ferramentas teórico-metodológicos de trabalho social com famílias e dos serviços de convivência;
- Contribuir para avaliação, a ser feita pelo gestor, da eficácia, eficiência e impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários;
- Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial no território de abrangência do CRAS e fazer a gestão local desta rede;
- Efetuar ações de mapeamento e articulação das redes de apoio informais existentes no território (lideranças comunitárias, associações de bairro);
- Coordenar a alimentação de sistemas de informação de âmbito local e monitorar o envio regular e nos prazos, de informações sobre os serviços socioassistenciais referenciados, encaminhando-os à Secretaria Municipal (ou do DF) de Assistência Social;
- Participar dos processos de articulação intersetorial no território do CRAS;
- Averiguar as necessidades de capacitação da equipe de referência e informar a Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF);
- Planejar e coordenar o processo de busca ativa no território de abrangência do CRAS, em consonância com diretrizes da Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF);

- Participar das reuniões de planejamento promovidas pela Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF), contribuindo com sugestões estratégicas para a melhoria dos serviços a serem prestados;
- Participar de reuniões sistemáticas na Secretaria Municipal, com presença de coordenadores de outro(s) CRAS (quando for o caso) e de coordenador (es) do CREAS (ou, na ausência deste, de representante da proteção especial). (Orientações Técnicas CRAS/2009)

❖ Técnico com nível superior: A equipe deve possuir quatro técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. Segundo a Resolução do CNAS nº17 de 20/06/2011:

**Art. 2º** Em atendimento às requisições específicas dos serviços socioassistenciais, as categorias profissionais de nível superior reconhecida por esta Resolução poderão integrar as equipes de referência, observando as exigências do art. 1º desta Resolução.

§1º Essas categorias profissionais de nível superior poderão integrar as equipes de referência considerando a necessidade de estruturação e composição, a partir das especificidades e particularidades locais e regionais, do território e das necessidades dos usuários, com a finalidade de aprimorar e qualificar os serviços socioassistenciais.

§2º Entende-se por categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços àquelas que possuem formação e habilidades para o desenvolvimento de atividades específicas e/ou de assessoria à equipe técnica de referência.

§3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais:

Antropólogo;  
Economista Doméstico;  
Pedagogo;  
Sociólogo;  
Terapeuta ocupacional; e  
Musicoterapeuta.

Seguem as atribuições dos técnicos de nível superior do CRAS:

- Acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamentos às famílias usuárias do CRAS;
- Planejamento e implementação do PAIF, de acordo com as características do território de abrangência do CRAS;
- Mediação de grupos de famílias dos PAIF;
- Realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares às famílias referenciadas ao CRAS;
- Desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias no território;
- Apoio técnico continuado aos profissionais responsáveis pelo(s) serviço(s) de convivência e fortalecimento de vínculos desenvolvidos no território ou no CRAS;
- Acompanhamento de famílias encaminhadas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território ou no CRAS;
- Realização da busca ativa no território de abrangência do CRAS e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco;
- Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades;

- Alimentação de sistema de informação, registro das ações desenvolvidas e planejamento do trabalho de forma coletiva.
- Articulação de ações que potencializem as boas experiências no território de abrangência;
- Realização de encaminhamento, com acompanhamento, para a rede socioassistencial;
- Realização de encaminhamentos para serviços setoriais;
- Participação das reuniões preparatórias ao planejamento municipal ou do DF;
- Participação de reuniões sistemáticas no CRAS, para planejamento das ações semanais a serem desenvolvidas, definição de fluxos, instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações com outros setores, procedimentos, estratégias de resposta às demandas e de fortalecimento das potencialidades do território. (Orientações Técnicas CRAS/2009).

3 Técnico de nível médio: Deve fazer parte da equipe quatro técnicos de nível médio, sendo dois para agente administrativo, promoverá o apoio nas funções administrativas ao trabalho dos técnicos de nível superior, terá participação no planejamento das atividades e capacitações, e dois técnicos atuarão como agentes sociais desenvolvendo funções de recepção e informação às famílias, mediação dos processos grupais (SCFV), participação no planejamento das atividades e organização das capacitações.

É importante destacar que a NOB-RH/SUAS define que a equipe de referência do CRAS seja composta por servidores efetivos, ou seja, os técnicos devem ingressar através de concurso público.

Atualmente, a capacidade de atendimento anual dos CRAS é de mil famílias para cada cinco mil famílias referenciadas.

### **2.3.3 Estrutura Física**

O espaço do CRAS não pode ser compartilhado, pois se trata de um serviço público e estatal. Por tratar o CRAS como a porta de entrada da política de assistência social e o início do acesso aos direitos socioassistenciais, o local deve caracterizar-se por um ambiente agradável, adequado para as atividades, sendo limpos, iluminados, ventilados e conservados de modo que possa garantir a privacidade a profissionais e usuários. Também é importante oportunizar a acessibilidade aos usuários, estimulando a autonomia de acesso às pessoas com deficiência. Os espaços do CRAS devem contar com:

- Recepção: é o espaço de acolhida e de informação. Deve estar exposto o mapa do território, folhetos e materiais informativos.

- Sala de atendimento: capacidade em torno de 10 pessoas com garantia da privacidade. Por se tratar de um atendimento interdisciplinar o espaço de atendimento utilizado pelos técnicos será o mesmo.
- Sala de uso coletivo: duas salas, sendo uma superior a 15 pessoas. É importante salientar que as atividades com grupos de família do PAIF têm caráter prioritário. Uma das salas deve acomodar até 30 pessoas, também garantindo a privacidade para o relato das experiências de vida das famílias. É indicado para palestras, reuniões e atividades comemorativas.
- Banheiros: possuir banheiro para o público feminino, masculino e dois banheiros adaptados para pessoa com deficiência, sendo um feminino e outro masculino.
- Sala administrativa: para registro das informações, relatórios, entre outras funções administrativas.
- Copa: para utilização dos técnicos e para o preparo dos lanches.

#### **2.3.4 O CRAS e as Políticas Setoriais**

A pobreza e as desigualdades sociais existentes na sociedade em função do sistema vigente produzem diferentes demandas para as famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Tais demandas impõem à política de assistência social provisões que, muitas vezes, são responsabilidades de outras políticas setoriais. Segundo o Art.2º, parágrafo único da LOAS:

Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e o provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (LOAS, consolidada pela Lei nº 12.435/2011).

Mesmo que de forma sutil, os técnicos dos CRAS deixam, muitas vezes, de executar a política de assistência social para dar conta de funções de habitação, de saúde, de educação, entre outras. Esta prática deve ser transformada através da construção de uma cultura de intersetorialidade.

A intersetorialidade requer diálogo entre as áreas da política social, sendo necessário que sejam criados espaços de comunicação para a troca de experiências na busca pela materialização da rede socioassistencial, bem como o incentivo à autonomia na discussão de soluções para problemas comuns, capacidade de negociação e resolução de conflitos.

A articulação intersetorial deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura – para garantir a proteção integral às famílias.

Para que o fluxo da intersetorialidade seja efetivo, é preciso que as instituições governamentais e as não governamentais se conheçam e possam trabalhar em conjunto. Conforme Laura Siqueira (2009, p.20) “a assistência social não deve ser a única política para dar conta de forma uniformizada de todos os problemas”, ou seja, é necessário que as políticas setoriais possam responder ao caráter multidimensional das necessidades sociais, a fim de possibilitar melhores condições de vida às famílias e o acesso a serviços, programas, projetos e ações.

Conforme Mito (2011, p.3) “A integração entre as políticas públicas é um imperativo para materialização dos direitos sociais”. Neste contexto, é imprescindível que o CRAS busque esta articulação intersetorial, pois assim os diferentes serviços evitam duplicidade de atendimento e a política de assistência social pode garantir proteção social e acesso aos direitos de cidadania.

Após esta abordagem, no próximo capítulo será apresentada e analisada a maneira pela qual os CRAS do município de Bagé estão executando a proteção social básica e como estão atuando para prevenir situações de risco ou vulnerabilidade social.

## CAPÍTULO III

### 3. POSSIBILIDADES E LIMITES DA PSB: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE BAGÉ

Este Capítulo apresenta um estudo de caso sobre a proteção social básica efetivada através dos CRAS no município de Bagé. Para isto, inicia com uma breve abordagem do Município de Bagé, sobre os aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais bem como as configurações da Política de Assistência Social, a fim de caracterizar o *locus* da investigação. A seguir, apresenta-se a pesquisa realizada e, finalmente, a análise dos dados obtidos com o desenvolvimento do estudo realizado em Bagé.

#### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE BAGÉ

O município de Bagé é conhecido como a Rainha da Fronteira, por seu papel na História do Estado, por suas belezas naturais, sua gente e pela beleza de sua arquitetura urbana. Localiza-se na Região Sul do Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul, na região da campanha do Estado. Situado na fronteira com a República Oriental do Uruguai, Bagé dista 393 quilômetros de Porto Alegre e 513 quilômetros de Montevidéu e possui uma área de 4.096 Km<sup>2</sup> (fonte IBGE 2007). Tem como municípios limítrofes ao Norte Lavras do Sul e Caçapava do Sul, ao Sul Aceguá e a República Oriental do Uruguai, ao Leste Hulha Negra e Candiota e ao Oeste Dom Pedrito e República Oriental do Uruguai.

Destaca-se no cenário internacional por sua atividade primária, porque o seu gado é criado no bioma Pampa, sistema ecológico particular da região, parte de um sistema maior que abrange o Uruguai e Argentina. É o gado de raça, de origem do continente europeu que, conjuntamente com uma pastagem que é uma verdadeira “floresta” por causa das inúmeras variedades de vegetação que compõem o Pampa, forma um modelo de produção pecuária inigualável no mundo.

O município se orgulha também por ter em seu território o que há de melhor na produção de equinos, especialmente o Puro Sangue Inglês (PSI), campeão das estatísticas turísticas, nacional e internacional, bem como pelo criatório de cavalos Crioulos. Possui,

portanto, um dos maiores e mais modernos conjuntos de Haras do Brasil, sendo considerada a “Kentucky brasileira”.

No passado, foi um dos municípios gaúchos disputados por espanhóis e portugueses ao longo dos séculos XVIII e XIX. Na verdade, desde o século XVII pode-se falar da presença de europeus na região, durante o período das Missões Jesuíticas, com a estância de São Miguel ou estância de Santa Tecla.

Depois disso, durante a Revolução Farroupilha, em seus campos, várias batalhas foram travadas entre as forças do Império e os republicanos. Serviu, por outro lado, de palco para o início das conversações de paz.

O atual município de Bagé teve o seu primeiro contato com o homem europeu no final do século XVII, entre 1683 e 1690, quando os padres jesuítas, após fundarem São Miguel, um dos Sete Povos das Missões, avançaram até a região, estabelecendo uma redução que chamaram de Santo André dos Guenoas.

Desde então, o município vem servindo de palco para diversos enfrentamentos, como o ocorrido em 1752, quando 600 índios charruas, comandado por Sepé Tiarajú, rechaçaram os enviados das Coroas de Portugal e Espanha que, amparados no Tratado de Madri, assinado dois anos antes, que regulamentava os limites territoriais dos dois impérios na América do Sul, vieram para estabelecer as fronteiras.

Em 1773, D. João José de Vertiz Y Salcedo, governador de Buenos Aires, acompanhado de cinco mil homens, saiu do Rio da Prata, atravessou o Uruguai e, chegando aos contrafortes da Serra Geral, construiu o Forte Santa Tecla, do qual ainda existem as ruínas e que foi demolido e arrasado em dois combates. O primeiro, em 1776, Rafael Pinto Bandeira o invadiu e expulsou os espanhóis destruindo parte de sua construção. E, em 1801, os espanhóis abandonaram todos os seus postos avançados, inclusive o Forte Santa Tecla, que foi pela segunda vez arrasado e demolido. O território passou definitivamente aos portugueses, e as terras bageenses foram ocupadas por sismeiros ou arrendadas a pessoas que se destacaram nos combates travados.

Na área do município, na Revolução Farroupilha (1835-1845), o general Antônio de Souza Neto, em violento combate, conhecido como a “*Batalha do Seival*”, derrotou as forças legalistas e, no dia seguinte, proclamou a República Riograndense.

Na virada do século XIX para o XX, Bagé contava com um progresso urbano considerável, estando inclusive favorecida com relação a outras cidades. A estrada de ferro já havia sido inaugurada em 1884, com a conclusão do trecho Bagé - Rio Grande, assim como a luz elétrica, inaugurada em 1899. Bagé foi à primeira cidade do Rio Grande do Sul e a terceira



do Brasil (atrás de Campos – RJ e Juiz de Fora – MG) a ter energia elétrica, mostrando o progresso da cidade. No início do século XX, a cidade já contava com bens e serviços de higiene pública e rede telefônica. Os serviços de abastecimento de água encanada e potável e esgotos demoraram um pouco a sair do papel, mas mesmo assim, em 1913 entrou em funcionamento a Hidráulica Municipal.

A vida social da cidade era muito animada, sendo famosas as festas e “*recepções*”, assim como as corridas de cavalos, com conhecida qualidade dos equinos criados no município.

O comércio era bastante variado e movimentado, e vários produtos importados diretamente dos principais países europeus, como França, Itália, etc., podiam ser encontrados com facilidade.

No século XX, o município tem seu território diminuído, com as emancipações dos municípios de Aceguá (2001), Hulha Negra (1993) e Candiota (1993).

O município faz parte da chamada Metade Sul do país. É já um fato reconhecido pelo Governo Federal que esta região vem apresentando o menor índice de crescimento do país nos últimos 10 anos, conforme fontes da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

#### QUADRO 1 – DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE BAGÉ

Data de criação	05/06/1846 Lei nº 65/1846	
Extensão Territorial	4.095,5 Km²	
População (IBGE Censo 2010)	116.794 habitantes	
População inscrita no Cadastro Único (dez/2013)	17.548	
População Beneficiária do Programa Bolsa Família (dez/2013)	8.013	
População Beneficiária do Benefício de Prestação Continuada (dez/2013)	Idosos	1.646
	PCD	2.261

Fonte: <http://www.bage.rs.gov.br> e <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/riv3/geral/index.php>

### 3.2 CONFIGURAÇÃO GERAL DA PAS NO MUNICÍPIO DE BAGÉ

Na história do município de Bagé, segundos dados do site da Câmara Municipal de Vereadores, em 1963 foi criado pela primeira vez um órgão responsável pela assistência social no município assegurado através da Lei nº. 1123 de 02/12/1963 a qual “cria a Comissão Municipal de Assistência Social – CMAS – autarquia municipal, com sede e foro nesta cidade Bagé, autonomia administrativa, financeira e patrimônio próprio, na forma estabelecida por esta Lei”. Tal Comissão tinha como competência garantir ações assistenciais através de instituições assistenciais para promover assistência hospitalar, médica, dentária e ação social por atendimento na instituição ou visita domiciliar.

Estas ações baseavam-se na solidariedade, filantropia, primeiro damismo e função social de ajuda ao próximo. Os recursos da Comissão eram provenientes de uma taxa, denominada “taxa de ação social” instituída pela Lei Municipal nº 1207 de 20/11/1964, a qual aprovava que 10% dos impostos municipais fossem entregues à Comissão Municipal de Ação Social para cobrir os gastos na realização das “ações sociais”.

Entretanto, no ano de 1975, esta Comissão Municipal de Ação Social é extinta pela Lei Municipal nº 1822 de 01/08/1975 e instituída a Secretaria de Ação Social responsável pela a solução dos problemas de Assistência Social no âmbito municipal. Esta Secretaria gerenciava o Departamento de Saúde Pública, transformado em Secretaria Municipal de Saúde em 1987, através da Lei nº. 2454/1987.

Desta forma, a Secretaria de Ação Social foi constituindo-se como a responsável pela Assistência Social do município, sendo reformulada a partir da Constituição Federal de 1988, onde foi estruturada como política não contributiva de garantia de direitos sociais, como parte do tripé da Seguridade Social junto com as políticas de Saúde e Previdência Social.

Como já mencionado no capítulo anterior, em 1993 é aprovada a LOAS iniciando o processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social nos municípios. Neste período, a política de Assistência Social no município de Bagé vai sendo consolidada como órgão público municipal responsável pela Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

Em 2003, Bagé começa a oferecer novos serviços voltados à política de trabalho fato que motivou a mudança da nomenclatura da Secretaria para Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social. Um ano após, começa a ser construído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, causando impacto na execução da Política da Assistência Social Municipal

passando por um processo de reestruturação através da criação dos Centros de Referência de Assistência Social, contratação de equipe técnica, adequação dos serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de garantir a efetivação da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.

Atualmente, a política de Assistência Social de Bagé é executada pela Secretaria do Trabalho e Assistência Social - SMTAS, habilitada como Gestão Plena<sup>11</sup> da Assistência Social, abrangendo serviços e programas em todos os níveis de Proteção Social e garantindo recursos humanos conforme preconiza a NOB/RH.

No Quadro 2 apresenta-se a identificação dos Serviços e Programas da SMTAS e suas descrições. Cabe observar que o município não está adequando os serviços conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O Serviço do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS não aparece no site da Prefeitura, mas o município desenvolve este Serviço desde 2006, por isto aparece incluído no Quadro.

**QUADRO 2 – SERVIÇOS OFERECIDOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**

<b>POLÍTICA DO TRABALHO</b>			
<b>Identificação do Serviço</b>		<b>Descrição</b>	
PROGRAMA	Carroceiro Legal	Ações para organizar os trabalhadores que atuam na prestação de serviço de fretes feitos através de carroças. Assistência para os animais e orientações sobre o trânsito.	
SERVIÇO	Centro de Qualificação Profissional	Qualificação profissional através de cursos que visam o aperfeiçoamento de conhecimentos e aprendizado de nova profissão.	
PROJETO	Projeto Semear	Atendimento e orientação para às famílias que possuem horta caseira a fim de complementar sua alimentação familiar e, quando possível, ampliar a renda.	
<b>POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>			
Nível de Proteção			Descrição da Ação
Serviços de Proteção Social Básica	PROGRAMA	Agente Jovem	Atividades para adolescentes entre 15 e 17 anos, promovendo ações de estímulo ao desenvolvimento pessoal e à atuação social e comunitária.
		ASEF – Apoio Sócio Educativo Familiar	Atendimento às famílias que estão abaixo da linha de pobreza. Recebem cesta básica como contrapartida. Participam de cursos e palestras.
		Pelotão Esperança	Atendimento no turno inverso da escola para meninos, com idade entre 11 e 14 anos, em

<sup>11</sup> Existem três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. Os municípios com gestão inicial atendem a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. Na gestão básica, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. Na gestão plena ele passa à gestão total das ações socioassistenciais. Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/gestao-do-suas-1>

Serviços de Proteção Social Básica			situação de vulnerabilidade social. Desenvolvido em parceria com o Exército Nacional.
	SERVIÇO	Grupos de Convivência	Atendimento aos idosos um espaço de convivência através de atividades culturais, recreativas e esportivas, com encontros semanais.
		Centro de Referência da Assistência Social – CRAS – Casa da Família	Atendimento que busca o desenvolvimento da cidadania e a inclusão social, servindo de referência dos serviços prestados pela assistência social.
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	SERVIÇO	Plantão Social	Atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade na busca de solução para problemas e detectar carências.
		PROSEMA	Atendimento para jovens com idade entre 12 e 18 anos, em conflito com a Lei, que recebem acompanhamento e psicológico, psicopedagógico.
		CREAS	Atendimento Especializado para famílias e indivíduos em situação de risco ou vulnerabilidade e que possuam direitos violados.
	PROGRAMA	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	Atendimento para crianças em situação de trabalho infantil.
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	SERVIÇO	Albergue Municipal	Acolhimento para adultos não têm onde morar e, também, aqueles que estão de passagem pelo município em situação de vulnerabilidade.
		Casa da Menina	Acolhimento para meninas, de 0 a 17 anos, em situação de risco, abandono, violência doméstica ou exploração. A Casa é mantida em parceria entre Prefeitura e Universidade da Região da Campanha (Urcamp).
		Casa da Mulher Vítima de Violência	Acolhimento às mulheres vitimadas pela violência pelo período de 90 dias, período em que busca, através de apoio profissional, fortalecê-las para que consigam reconstruir suas vidas, de forma digna e em segurança.
		Casa de Passagem Porta Aberta	Acolhimento para jovens com idade entre 12 e 18 anos em situação de rua e vítimas de violência.
		Casa do Guri	Acolhimento para meninos de 0 a 13 anos em situação de risco, maus tratos, abandono, violência doméstica ou exploração.

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora a partir dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Bagé, disponível em: <http://www.bage.rs.gov.br/programas.php>

A seguir, apresenta-se a pesquisa realizada neste contexto socioeconômico tendo como foco de análise a proteção social básica da PAS identificada no Quadro 2.

### 3.2.1 Apresentação da Pesquisa

A pesquisa ora apresentada é de natureza qualitativa<sup>12</sup> e está norteada pelos princípios do materialismo dialético (totalidade, contradição e historicidade), subentendendo-se que para compreender o fenômeno, é necessário compreender tudo que o cerca, que a realidade é histórica e está em movimento constante, que as transformações são qualitativas e que existem duas unidades contrárias em permanente interação, que são provocadoras da transformação.

Para trilhar o caminho da pesquisa, foi adotado o método crítico-dialético. Conforme Behring e Boschetti (2007, p.36) este método “traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista e funcionalista e ao idealismo culturalista”.

A escolha do tema *O Centro de Referência de Assistência Social e a efetivação da Política de Assistência Social* foi motivada pela inserção profissional da pesquisadora que trabalhou como assistente social no processo de implantação dos CRAS no município, atuando no CRAS Prado Velho durante cinco anos, sendo que neste período foi possível acompanhar o início da implantação da nova Política de Assistência Social.

Tendo presente a abordagem de vários autores (Sposati, 1998; Yazbek, 2006 e Netto, 1996) sobre a marca histórica da PAS como assistencialista, destaca-se a análise de Couto (2004):

Uma análise acurada sobre a realidade brasileira, suas formas de governo e seus textos constitucionais anteriores a 1988 poderia levar à conclusão apressada de que não há compatibilidade entre a assistência social e o direito social. Muitos dados apontam essa assertiva; o campo assistencial esteve quase sempre ligado a práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalista e com traços conservadores, sendo impossível articula-lo com a noção de direito social, a não ser na sua forma mais restritiva, ou seja, do antidireito. (COUTO, 2004, p.168).

---

<sup>12</sup> Segundo Minayo (1994, p.21-22): A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Tendo em vista esta análise, a autora problematiza a necessidade de quebra de paradigma quanto à visão da política de assistência social enquanto prática assistencialista. Considera que o seu recorte é anterior a Constituição Federal de 1988, deixando claro que após este período muitas transformações vêm acontecendo em torno desta política. Hoje, a Política de Assistência Social continua a aprimorar “seus escritos” e inovar quanto a sistemas de monitoramento e avaliação, diga-se, vigilância social frente à operacionalização da Política. Ao estar atuando nesta Política, percebe-se o quanto existe de orientações técnicas para efetivar a política enquanto direito, porém lado a lado existem entraves que dificultam a execução do trabalho.

Assim, a inserção profissional e os questionamentos provocados pelos estudos realizados sobre a PAS conduziram a escolha da pesquisa tendo como objeto de análise O trabalho desenvolvido nos CRAS de Bagé, a fim de responder a seguinte questão-chave: *Quais são os serviços e procedimentos utilizados e os resultados alcançados nos CRAS, do município de Bagé – RS, para efetivar a Política de Assistência Social, através da Proteção Social Básica?*

Para responder a esta questão, a pesquisa buscou respostas para as seguintes questões norteadoras: Os serviços de proteção social básica desenvolvidos nos CRAS, do município de Bagé, estão conseguindo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições? Caso sim, de que forma? Caso não, por quê? Quais são os serviços de proteção básica desenvolvidos nos CRAS, do município de Bagé, que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários? Como estes serviços identificados conseguem efetivar a proteção social básica? Existem ações que não conseguem efetivar a proteção social básica proposta pela PNAS? Quais? Por quê? Enfim, quais são as determinações sociais do trabalho realizado nos CRAS e que resultados eles conseguem obter com as famílias atendidas?

Sendo assim, a pesquisa, ora apresentada, tem, como objetivo geral, analisar como o Centro de Referência de Assistência Social, no município de Bagé vem desenvolvendo a Política de Assistência Social através de serviços de Proteção Social Básica. Para isto, pretende verificar se está acontecendo a redução de situações de vulnerabilidade social nos territórios dos CRAS; a prevenção de riscos, evitando o encaminhamento ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; o aumento e fortalecimento da rede socioassistencial; e a melhoria na qualidade de vida das famílias da área de abrangência dos CRAS.

Para a coleta de dados, foram realizadas visitas aos CRAS e em alguns equipamentos do território, possibilitando um maior conhecimento do ambiente de trabalho dos CRAS e de como aconteceu o processo de implantação da Política de Assistência Social, enfocando o Sistema Único de Assistência Social, Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e Centro de Referência da Assistência Social em Bagé. Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas (conforme Apêndice 2) e grupo focal (Apêndices 3 e 4) sendo sujeitos participantes da pesquisa os coordenadores, técnicos e usuários dos CRAS. A gestora da política de assistência social, por motivo de falta de tempo, não pôde colaborar com a pesquisa.

É importante ressaltar que todos os participantes da pesquisa, (coordenadores, técnicos e usuários do CRAS) assinaram o Termo de Consentimento para a pesquisa (Apêndice 1) antes de responderem as questões formuladas pela pesquisadora.

A pesquisa abrangeu os três Centros de Referência da Assistência Social – CRAS do Município de Bagé/RS, onde foram entrevistados três (3) coordenadores, dois (2) com formação em serviço social e um (1) com formação em psicologia, doze (12) técnicos, sendo sete (7) psicólogos e cinco (5) assistentes sociais. No grupo focal participaram nove (9) técnicos, um (1) coordenador e um (1) representante do gestor.

Quanto aos usuários foram entrevistados doze (12) usuários e no grupo focal estiveram presentes quatro (4) usuários, um (1) coordenador e um (1) representante do gestor.

Cabe destacar que o grupo focal é uma “troca efetiva entre os participantes” (GATI, 2005, p.29), ou seja, uma conversa entre os participantes que serviu como instrumento de extrema importância para complementar as entrevistas. Foi possível identificar que estes dois instrumentos possuem a diferença de que o grupo focal propicia aos participantes da pesquisa, “as interações no grupo e a diversidade que emerge levam a que as pessoas argumentem, expliquem sua ideia e forma de pensar” (GATI, 2005, p.40).

A análise dos dados foi realizada pela Análise Discursiva que, segundo afirma Maria Cecílio Minayo (2010), tem como objetivo realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação dos textos<sup>13</sup> produzidos nos diferentes campos de coleta de dados.

---

<sup>13</sup> Texto é o espaço para se observar o fenômeno da linguagem: ele contém a totalidade. Minayo (2010, p.322).

### 3.2.2 A Inserção da Pesquisadora no campo da Pesquisa

O campo da pesquisa não era desconhecido para a pesquisadora, pois conforme já comentado, havia trabalhado em 2004 com o surgimento dos CRAS em Bagé, permanecendo lá até o ano de 2009, quando houve mudança para o município de Pelotas por motivo profissional.

Assim, o ingresso no campo foi movido pela curiosidade e interesse em analisar como o CRAS vem desenvolvendo o trabalho de proteção social básica através dos serviços socioassistenciais e, assim, poder explicitar avanços e/ou recuos em relação ao alcance da proteção social básica após a implantação do SUAS.

Participar do processo de implantação de um CRAS, de etapas como reconhecimento do território, identificação de lideranças, articulação com a rede pública e privada da área de abrangência, mapear as situações de vulnerabilidade, construir o diagnóstico do território e criar vínculos com as famílias foi imprescindível para compreender o processo pelo qual a política de assistência social vem sofrendo transformações na sua operacionalização e no grande desafio que o técnico que está na ponta do trabalho, ou melhor, na *porta de entrada* da política de assistência social possui em abandonar velhas práticas assistenciais, e partir para a garantia da proteção social como acesso aos direitos socioassistenciais já mencionados nos capítulos anteriores.

O retorno ao município onde esta experiência foi realizada, agora na condição de pesquisadora, foi facilitado devido aos colegas, que ainda trabalham naquele município os quais auxiliaram na concessão de autorização para a realização da pesquisa. Porém, cabe informar que o governo local mudou, logo nem todos foram receptivos, com receio de que a pesquisadora fizesse comparação com o passado e que fossem estabelecidas relações de cunho político partidário nas análises realizadas.



### 3.3 DESCRREVENDO A REALIDADE DOS CRAS NO MUNICÍPIO DE BAGÉ

O município de Bagé possui três Centros de Referência de Assistência Social, conhecidos pela comunidade como Casas da Família. Estão localizados nos bairros Prado Velho, Vila Damé e Ivo Ferronato, sendo que a área de abrangência dos CRAS engloba mais de 11 bairros e cada Centro de Referência tem em média 5.000 mil famílias referenciadas.

O CRAS Prado Velho, situado na Rua 738, nº 140, bairro Prado Velho, foi implantado em março de 2004 e atualmente possui 1.430 famílias cadastradas, conta com prédio próprio. Enquanto o CRAS Ivo Ferronato, situado na Rua Luís Adão Médici, nº 560, bairro Ivo Ferronato, foi implantado em abril de 2004 e atualmente possui 1.024 famílias cadastradas. No momento o local é alugado, mas o bairro possui uma área de lazer extensa em que será construída, ao lado da Unidade de Saúde e de uma Escola de Educação Infantil a sede do CRAS. E, o CRAS Damé, situado na Avenida Átilla Taborda, nº 2599, no bairro Damé, implantado em março de 2006, possui atualmente 971 famílias cadastradas e também possui prédio próprio o qual está sendo reformado.

Desde 2007 o MDS, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI vem utilizando como instrumento de monitoramento do trabalho realizado nos CRAS o Censo SUAS<sup>14</sup>. Este instrumento mede os índices de desenvolvimento anuais dos CRAS e de outras unidades de assistência social. Conforme dados do Censo SUAS de 2012 estes CRAS apresentam os seguintes índices de desenvolvimento:

**QUADRO 3 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTOS DOS CRAS**

Código de Identificação do CRAS	430116004251	430116004252	430116004253
CRAS	Prado Velho	Ivo Ferronato	Damé
Horário de Funcionamento	3	3	3
Estrutura Física	1	3	2
Atividades Desenvolvidas	4	4	4
Recursos Humanos	3	3	4
ID Sintético <sup>15</sup>	4	9	8

Fonte: Dados sistematizados pela autora através do site <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/metas/index.php>

Legenda: Insuficiente: =1, Regular =2, Suficiente=3 e Superior=4.

<sup>14</sup> Regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010.

<sup>15</sup> O ID Sintético é um instrumento que combina os índices de desenvolvimento e classifica em três estágios de desenvolvimento. O primeiro estágio classifica o ID de 1 a 4, caracterizado pelo CRAS que apresenta ao menos uma dimensão insuficiente, o segundo estágio de 5 a 8 classifica como regular em todos os índices e o terceiro estágio de 9 a 10 identifica que o CRAS possui índices suficiente ou superior.

Conforme o Quadro 3 é possível identificar que, com exceção da estrutura física do CRAS Prado Velho e CRAS Damé, os outros índices são suficientes para o funcionamento dos CRAS do Município.

### 3.3.1 Serviços Ofertados nos CRAS do município de Bagé

**Quadro 4 – Serviços Socioassistenciais dos CRAS**

<b>Prado Velho</b>	<b>Ivo Ferronato</b>	<b>Damé</b>
Acompanhamento do PAIF	Acompanhamento do PAIF	Acompanhamento do PAIF
Curso de Artesanato	Cursos	Curso de Artesanato, Pintura em Tecido, Corte/costura e Prociba Digital
Grupo de Crianças	Horta comunitária	Horta comunitária
Grupo de Idoso	Grupo de Idoso	Grupo de Idoso
OASF – ASEF	OASF – ASEF	OASF – ASEF
Projovem	Projovem	Projovem
Telecentro <sup>16</sup>	-----	-----

Fonte: Quadro construído pela autora conforme entrevistas nos CRAS.

Através do Quadro 4 é possível observar que os Serviços ofertados no CRAS não seguem a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Entretanto, dentro destes serviços o trabalho no CRAS garantem as seguintes ações: acolhida, escuta, orientação, referência para os usuários aos outros serviços, apoio as famílias e indivíduos na garantia dos seus direitos sociais, ênfase no direito à convivência familiar e comunitária através de grupos socioeducativos, de convivência, oficinas de geração de renda, palestras, campanhas socioeducativas, atendimentos, visitas domiciliares, orientações, encaminhamentos para Benefícios Eventuais, acesso a documentação, desenvolvendo o trabalho continuado de acompanhamento social às famílias e a proteção social pró-ativa. O Programa OASF – Orientação e Apoio Sócio Familiar é um serviço anterior ao SUAS, sendo que em Bagé, continua existindo através de cursos e oficinas que venham garantir geração de renda

<sup>16</sup> Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades.

acompanhados de palestras e de uma cesta básica por mês para as famílias que participam das atividades.

### 3.3.2 Financiamento dos Serviços de Proteção Social Básica

Conforme dados do Relatório de Informações Sociais<sup>17</sup> do MDS o município de Bagé recebe cofinanciamento da União, no valor de R\$12.000,00 por mês (valor atualizado em novembro de 2013) para cada CRAS, o que contabiliza R\$36.000,00 no mês e R\$432.000,00 por ano para o município. Uma parte do recurso é usada na potencialização da Rede Socioassistencial e o restante para atividades dos CRAS e ações complementares entre os Programas da Secretaria. As equipes volantes<sup>18</sup> também são cofinanciadas, recebendo R\$4.500,00, como o município conta com três equipes totalizam o valor de R\$13.500,00 por mês e R\$162.000,00 por ano.

### 3.3.3 Recursos Humanos

**QUADRO 5 – COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE REFERÊNCIA DOS CRAS**

CRAS Prado Velho	CRAS Ivo Ferronato	CRAS Damé
1 assistente social e 2 psicólogos. Equipe volante: 1 assistente social e 1 psicólogo. O assistente social da equipe volante possui 40h dividindo sua carga horária entre volante e referência.	1 assistente social e 3 psicólogos Equipe volante: 1 assistente social e 1 psicólogo. O assistente social da equipe volante possui 40h dividindo sua carga horária entre volante e referência.	2 assistentes sociais e 2 psicólogos. Equipe volante: 1 assistente social e 1 psicólogo.
1 administrativo 1 serviços gerais 1 coordenador	1 administrativo 1 serviços gerais 1 coordenador	1 administrativo 1 serviços gerais 1 coordenador

Fonte: Quadro construído pela autora, com dados obtidos nas entrevistas com os coordenadores dos CRAS.

Conforme recomendações da NOB/RH do SUAS as equipes de referência dos CRAS, de municípios com habilitação em gestão plena, devem ser compostas por 1 coordenador, 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um

<sup>17</sup> <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php> acesso em janeiro de 2014.

<sup>18</sup> Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais as equipes volantes prestam “o atendimento às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros), no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

psicólogo e um profissional que compõe o SUAS e 4 técnicos de nível médio. A realidade dos CRAS de Bagé apresenta que as equipes não possuem técnicos de nível médio para prestar apoio ao trabalho dos técnicos de nível superior bem como atualizar/incluir no Cadastro Único e, em alguns casos que existam Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos atuarem como orientador social. Quanto aos técnicos de nível superior apenas o CRAS do Prado Velho não possui equipe completa, o déficit de um profissional indica que em algum turno exista apenas um técnico disponível. Na composição da equipe volante também é necessário a disponibilidade de dois técnicos de nível médio.

### 3.3.4 Estrutura Física dos CRAS

**Quadro 6 – Estrutura Física dos CRAS**

CRAS Prado Velho	CRAS Ivo Ferronato	CRAS Damé
Prédio próprio	Prédio alugado	Prédio próprio
1 Recepção 2 Salas de atendimento 1 Cozinha 2 Banheiros 1 Sala dos técnicos 1 Telecentro	1 Recepção 1 Sala de atendimento 1 Sala de reuniões 1 Cozinha 1 Banheiro	1 Recepção 1 Biblioteca 1 Sala de atendimento 1 Sala de reuniões 1 Sala de vídeo 1 Cozinha 2 Banheiros

Fonte: Quadro construído pela autora, através das visitas realizadas aos CRAS. Referência do CRAS – Melhoria da Estrutura Física para o aprimoramento dos Serviços – CASTRO, 2009 p. 29.

A recomendação do MDS para a estrutura física requer: Recepção, 2 Salas de Atendimento, 2 Salas Multiuso, 1 Sala de Coordenação, 1 Copa e 1 Conjunto de instalações sanitárias e Almojarifado.

Analisando a situação de Bagé, percebe-se que os CRAS ainda não comportam um local apropriado para a execução dos serviços. O CRAS Prado Velho é aquele que se aproxima do recomendado, porém após as visitas percebe-se que a sala de multiuso, que serviria para os grupos está ocupada com os computadores do Telecentro<sup>19</sup>. É importante destacar que o Telecentro é uma proposta do Plano Brasil Sem Miséria a qual objetiva uma parceria entre o MDS e o Ministério das Comunicações (MDS) na figura dos CRAS com a inclusão digital. Do ponto de vista da pesquisadora, esta é uma das tantas contradições existentes na política de assistência social porque ao invés do CRAS focalizar o atendimento

<sup>19</sup> Observar Apêndice 5 – foto do Telecentro.

para grupos, o espaço disponível fica para outras atividades, que não deixam de ser importantes, contudo, Bagé não comporta tal estrutura e sabe-se que o acesso a internet é precário e não tem instrutor para o Telecentro.

O CRAS Damé está sendo reformado, logo sua estrutura será adaptada conforme as recomendações do MDS, mas até a conclusão das obras a equipe conta apenas com uma sala de atendimento e uma das outras salas é ocupada com uma biblioteca para a comunidade.

No CRAS Ivo Ferronato percebe-se a distribuição mais precária das salas. Não possui sala para a coordenação ou para guardar documentação, a única sala de atendimento deve servir de rodízio para atendimento dos técnicos e muitas vezes as famílias devem esperar a sala desocupar para serem atendidas. Para acessar as dependências da cozinha é preciso passar pela sala de atendimento grupal, o que causa certo incômodo tanto para quem faz a travessia como para quem está no grupo. Como foi relatado pela equipe, será construído um CRAS modelo ao lado do Posto de Saúde, que atualmente localiza-se enfrente ao CRAS.

### 3.4 DESVELANDO AS POSSIBILIDADES E LIMITES DO CRAS NA GARANTIA DA PSB

Com o propósito de desvelar as possibilidades e limites do trabalho realizado no CRAS para a garantia da Proteção Social Básica foram utilizados os Eixo 1 – do Conhecimento, Eixo 2 – da Metodologia do Trabalho nos CRAS e Eixo 3 – do Monitoramento.

#### 3.4.1 Eixo 1: Do Conhecimento

A pesquisa procurou identificar se os trabalhadores dos CRAS possuem conhecimento do Território de Abrangência do CRAS, Políticas Setoriais, Rede Socioassistencial, Legislação, Normativas do SUAS, contexto socioeconômico das famílias, recursos da Secretaria – SMTAS e metodologia de trabalho com as famílias. Para melhor entendimento, seguem as questões (Apêndice 2) referente a este Eixo:

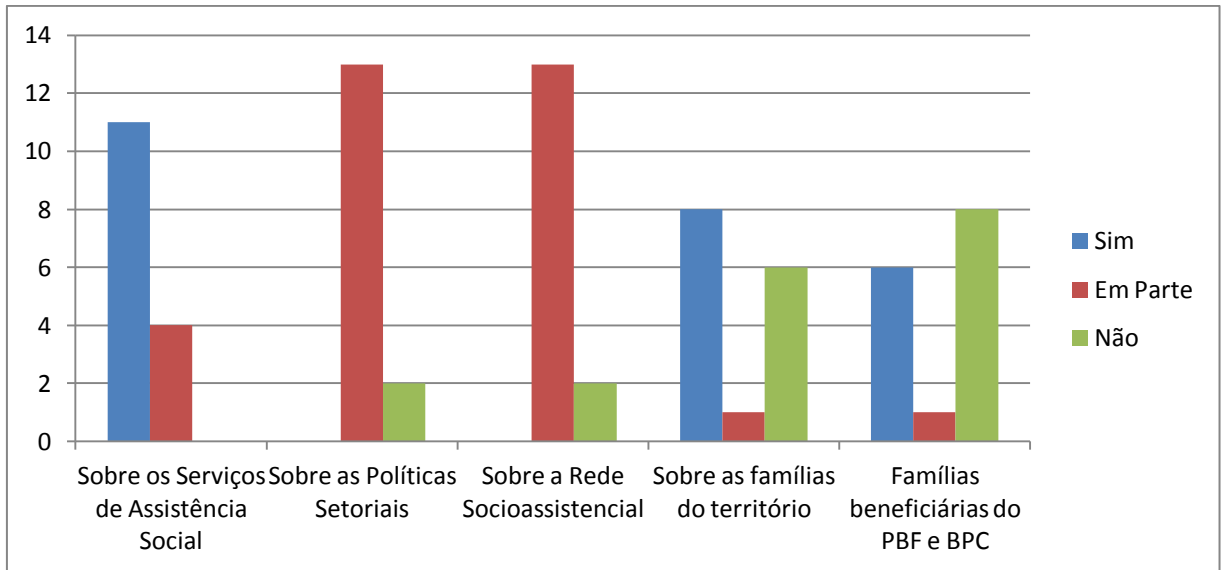
- Conhece os Programas, Projetos, Bens e Serviços que sua Secretaria disponibiliza?

- E de outras Secretarias (Órgãos Públicos)?
- E da Rede Privada, Terceiro Setor?
- Conhece as famílias beneficiárias do PBF e do BPC?
- Possui conhecimento quanto a Constituição Federal de 1988, LOAS, ECA, PNAS, Pol. Nac. Idoso, Rede SUAS, Pol. Nac. de Integração da Pessoa com deficiência, NOB SUAS, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Leis, decretos e portarias do MDS, Fundamentos éticos, legais, teóricos e metodológicos do trabalho social com famílias, seus membros e indivíduos, trabalho com grupos e redes sociais.
- Conhece a realidade socioeconômica e cultural das famílias: estrutura, valores, crenças e demandas?
- Conhece o território de abrangência do CRAS?
- Conhece os recursos de serviços e atenções as vulnerabilidades existentes no território?
- Conhece as características da rede de serviços existentes no território de abrangência do CRAS, bem como rede local, municipal e regional?
- Conhece as iniciativas de organização e mobilização social no território? Já detectou suas potencialidades individuais e coletivas?

Através deste Eixo de Análise, foi identificado que dos 15 entrevistados apenas cinco conhecem a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e apenas oito já leram a NOB/SUAS.

Partimos do pressuposto de que para trabalhar de acordo com as normativas da política do SUAS, os trabalhadores do CRAS devem ter conhecimento de qual trabalho estão fazendo, ou seja, o técnico que trabalha com a política de assistência social e desconhece suas diretrizes não consegue cumprir os objetivos de trabalho.

Durante a entrevista procuramos perceber o nível de conhecimento que os técnicos possuem em relação aos serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, através de outras políticas setoriais e pelo seu território de abrangência, incluindo a Rede Socioassistencial. Para melhor sistematização apresentamos o gráfico.



Fonte: Elaboração com dados obtidos com as entrevistas realizadas pela autora em relação às perguntas nº 1 a 18 e 26 a 29 do Apêndice 2.

Cabe destacar que dos três coordenadores entrevistados apenas dois possuem conhecimento da rede socioassistencial privada do território de abrangência, todavia, o município possui convênio com esta rede e, segundo as Orientações Técnicas do CRAS, o coordenador tem o dever de conhecer e articular esta Rede Socioassistencial. Quando perguntado se existe reunião com a rede socioassistencial os coordenadores responderam que sim, porém cinco técnicos responderam que não, um se absteve e três informaram que acontece quando necessário. Segue transcrição de dois técnicos:

*“Sim, quando necessário e solicitado” (EP1)<sup>20</sup>*

*“Existem quando necessário ou convidado.” (EP2).*

Quando questionado sobre o motivo dos técnicos não conhecerem a realidade do território, foi respondido que *“o diagnóstico não é detalhado nem atualizado” (EA2)* e *“Em parte, pois a realidade é dinâmica” (EP3)*. É interessante destacar que se os técnicos não conhecem a realidade do território, não conhecem também as potencialidades ou possibilidades do território.

Conforme o Pacto de Aprimoramento do SUAS, as famílias atendidas nos CRAS devem estar cientes da sua situação e devem planejar juntamente com o técnico de referência as ações e serviços desenvolvidos para minimizar ou superar a situação em questão. Ao

<sup>20</sup> Os signos foram atribuídos através da seguinte combinação: Caracterização do Instrumento se foi através da entrevista (E) ou através do grupo focal (GF), após discrimina se foi coordenação (C), para técnicos da psicologia (P), do serviço social (AS), para representante da Gestão (G) e para usuário (U). E complementa-se com número conforme a ordem das entrevistas. Para o grupo focal, como não houve ordem, identifica-se o respondente pela associação de uma letra.

perguntar se o CRAS possui planejamento das ações e como as famílias participam, oito responderam que sim e três disseram que as famílias não participam. Seguem as transcrições:

*“Sim, as famílias têm, ainda, participação bastante limitada e indireta”. (EP7)*

*“Existe planejamento, mas as famílias ainda não têm participado.” (EA3).*

*“Sim, as intervenções são discutidas com as famílias as quais podem ou não aderir ao proposto.” (EP4).*

*“Existe, mas as famílias não participam.” (EA2).*

*“Sim, as famílias participam através dos atendimentos onde são apontadas as demandas”. (ECA2)*

### **3.4.2 Eixo 2: Da Metodologia do Trabalho nos CRAS**

Este eixo objetivou caracterizar como acontece a dinâmica de trabalho no CRAS em relação ao instrumento de registro de dados, critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, planejamento do trabalho da equipe técnica e com as famílias atendidas bem como as reuniões com a rede socioassistencial, setorial e de equipe. O Apêndice 2 apresenta as questões nº 19, 21, 22, 23, 25, 30 e 31 referentes a este Eixo.

Seguem as questões para análise:

- Existe planejamento das ações? Se afirmativo, como as famílias participam do planejamento?
- Como é realizado o registro de dados?
- Como são definidos os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias?
- Existem reuniões com a rede socioassistencial? Com que frequência?
- Existem reuniões com as políticas públicas intersetoriais? Se afirmativo, como acontece esta articulação?
- Existe diálogo e planejamento das ações entre os técnicos?
- Com que frequência acontecem as reuniões de equipe? São utilizados textos de formação?

Segundo as informações obtidas como instrumento de registro de dados são utilizados, fichas de cadastro/evolução e relatórios mensais. Estão em processo de adequação ao modelo do MDS – Prontuário do SUAS o qual demanda tempo por sua extensão.

Os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento são definidos pela equipe técnica conforme a situação de vulnerabilidade, disponibilidade de frequência nas atividades e



dois técnicos responderam que seguem os critérios da Secretaria - SMTAS. Cabe destacar três falas:

*“São definidos a partir das vulnerabilidades e demandas que o grupo familiar demanda e passado o tempo de atendimento e intervenções, a família se organiza e acontecendo se reavalia e esta é desligada do PAIF.” (EA2).*

*“Geralmente, os critérios vem definidos pela SMTAS.” (EP4).*

*“A inclusão é realizada de forma espontânea das famílias e usuários, bem como através de busca ativa realizada pelos técnicos e/ou através de encaminhamentos recebidos da rede socioassistencial. O acompanhamento e o desligamento são realizados através do planejamento conjunto onde se leva em consideração a necessidade do acompanhamento de cada família (suas especificidades). Para o desligamento se analisa as evoluções ocorridas e os resultados e/ou efeitos.” (ECA1).*

*“Acontece uma vez por semana geralmente nas quartas-feiras e as técnicas solicitam quando necessário para abordagem e troca de ideias sobre os usuários”. (ECP1)*

*“As reuniões acontecem semanalmente. Em alguns encontros realizamos estudos coletivos para melhor desenvolvimento das ações.” (ECA2).*

*“As reuniões restringem-se ao repasse de informações e demandas, bem como a discussão de alguns casos entre a equipe técnica e com periodicidade semanal. Não são utilizados textos, em geral.” (EP7).*

Quanto à articulação da rede socioassistencial, os coordenadores e técnicos além de não conhecerem todos os serviços disponíveis, não realizam reuniões periódicas. As reuniões são realizadas *“quando necessário e solicitado” (E.P1)* ou *“quando necessário ou quando convidado” (EP2)*.

Conforme analisa Edval Campos *“Assim, os atores da assistência social necessitam dialogar com seus pares nas demais políticas públicas. O diálogo intersetorial é mais uma demanda política do que administrativa razão pela qual a sua efetivação reclama a mobilização da sociedade civil”*. (CAMPOS, 2012, p.259)

A articulação com as políticas setoriais acontece no cotidiano do atendimento do CRAS, principalmente com a Saúde (PIM, ESF, Agente de Saúde), Educação e lideranças da comunidade (associação de moradores e presidentes de bairro), porém as reuniões apenas são realizadas em *“casos pontuais e eventos” (EP3)*.

### 3.4.3 Eixo 3: Do monitoramento

A questão do monitoramento foi questionada através das questões nº 20, 28 e 29 do Apêndice 2,

- Existe acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados?
- Conhece as características da rede de serviços existentes no território de abrangência do CRAS, bem como a rede local, municipal ou regional?
- Conhece as iniciativas de organização e mobilização social no território? Já detectou suas potencialidades individuais e coletivas?

Conforme a análise foi constatada que o monitoramento é precário por falta de tempo dos técnicos para que possam realizar a vigilância socioassistencial e de articulação da rede. Mas, segundo relato, os técnicos, quanto à realização do monitoramento dos encaminhamentos realizados, onze responderam que sim, *“no geral procuramos acompanhar se a família conseguiu o que precisava e se o serviço foi ofertado”* (EP4), porém quanto ao retorno dos encaminhamentos três responderam que raramente/eventualmente, cinco que sim, três em parte e três que não. O sistema de referência e contra-referência funciona *“Somente dentro da rede de assistência social, são utilizados os talões de encaminhamento”* (EP7).

## 3.5 O CRAS E A PSB NA PREVENÇÃO DE RISCOS E VULNERABILIDADES

Para analisar as possibilidades do trabalho dos CRAS na garantia de direitos, foi realizada a sistematização das questões do Grupo Focal nº de 1 a 5 (Apêndice 3), agrupadas no Eixo de Análise da Prevenção.

Perguntas:

- Quais os serviços ofertados pelo CRAS que garantem a Proteção Social Básica?
- Como prevenir situações de risco?
- Como desenvolver potencialidades?
- Como garantir aquisições aos usuários?
- Quais os serviços que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários?

A pesquisa revelou que os CRAS do município são considerados a porta de entrada da assistência social onde todas as demandas de violação de direitos dos indivíduos e suas famílias são atendidas. Ou seja, o CRAS recebe demandas de diferentes políticas setoriais e serve como sistema de referência da sua área de abrangência. Sua principal atuação é de “*escutar a família para ver qual a demanda que ela traz*” (GFPZ). Conforme GFPZ é através da “queixa” apresentada pela família que é possível identificar todas as situações de vulnerabilidade que acercam a família e as potencialidades existentes, para que com as seguranças afiançadas pelo SUAS, seja possível garantir a melhoria ou superação desta condição.

Conforme o relato dos técnicos no Grupo Focal, o primeiro acesso aos direitos é o acesso à documentação, pois ainda existem muitas famílias sem documentos, logo sem acesso ao trabalho ou a programas de transferência de renda.

Após ter sido realizado o primeiro atendimento e constatada a necessidade de acompanhamento da família, os técnicos dos CRAS focam no acompanhamento para garantir acesso aos seus direitos básicos<sup>21</sup> como alimentação, documentos, moradia e renda. Este acompanhamento é realizado por meio das visitas domiciliares, busca ativa, inserção dos integrantes da família em grupos de idosos e crianças, inserção das mulheres no Programa OASF, adolescentes no Projovem, homens e mulheres no Programa das Hortas Comunitárias, crianças e adolescentes em idade escolar são monitorados através de questionários e monitoramento de permanência na rede escolar através do Programa BPC na Escola, ainda, oportunidades de participação em cursos de inclusão produtiva e cursos do PRONATEC. Conforme técnica entrevistada “*é gratificante para o técnico poder oferecer um curso profissionalizante de qualidade*”. (GFASR)

Segundo a NOB SUAS (2005):

O SUAS realiza a garantia de proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio de tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social. (BRASIL, 2005, p.19)

---

<sup>21</sup> Conforme Pereira (2002, p. 26) “O básico expressa algo *fundamental*, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta”.

Conforme a citação para trabalhar noções como autonomia, protagonismo<sup>22</sup>, desenvolvimento de potencialidades e garantia de direitos devem ser primeiramente, garantidas as necessidades básicas.

A técnica GFASR relatou que no primeiro momento a família deve ser “*carregada no colo*”, sendo complementada pela técnica GFPA com o seguinte; “*se a pessoa não estiver fortalecida nós estaremos sempre apagando incêndios*”. Cabe destacar que um dos eixos estruturantes do SUAS é de que os usuários tenham participação no controle social e sejam protagonistas de seus direitos.

Para que a política de assistência social supere a “velha” prática de ações pontuais, fragmentadas e paliativas é necessário que a equipe do CRAS trabalhe com o “*fortalecimento do sujeito para que ele busque a superação*” (GFPA) ou a melhora das condições de vulnerabilidade, percebendo “o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços”.

Além das atividades exclusivas do CRAS, o serviço garante, uma vez por semana, que um técnico do Cadastro Único esteja no CRAS para atualizar ou criar novos cadastros para os programas sociais do Governo Federal. Este é um grande avanço previsto pela descentralização político-administrativa garantindo o serviço do Cadastro Único nos territórios dos CRAS. E, em parceria com a URCAMP – Universidade da Região da Campanha acontecem, também, uma vez por semana, ações de Mediação Comunitária<sup>23</sup> com a presença de um advogado e um psicólogo.

A equipe técnica foi questionada em como as ações realizadas no CRAS conseguem prevenir riscos, no primeiro momento, tendo um técnico afirmado: “*é difícil dizer que as ações do CRAS previnem as situações de risco*” (GFPZ), porém em instantes foram aparecendo relatos de casos de famílias que são mais autônomas e conseguem superar as condições de vulnerabilidade através das potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

As atividades realizadas que objetivam desenvolver potencialidades são caracterizadas pela equipe através dos grupos, oficinas, Programa OASF, e cursos de geração de renda. A equipe parte da ideia de que “*todas as pessoas tem habilidades e que as famílias tem direito a ter as mesmas oportunidades que todos*” (GFPA).

---

<sup>22</sup> A partir dos conceitos de Campos (2012, p.246) “Protagonista é aquele que, ao fazer política, faz-se sujeito de sua história e de seu tempo”.

<sup>23</sup> Mediação Comunitária é uma forma de mediar diversas situações de conflitos, visando a promoção da pacificação através do fortalecimento da família e comunidade prevenindo e solucionando conflitos.

A garantia de aquisições dos usuários acontece através da garantia de renda, sendo que a maioria dos usuários dos CRAS é beneficiária do Programa Bolsa Família e todos inscritos no cadastro único. Quando a família não está no Cadastro Único e é identificada a vulnerabilidade social, o técnico do CRAS faz encaminhamento para o benefício.

Os cursos de geração renda/inclusão produtiva garantem aos usuários práticas de aprendizagem de trabalhos manuais (artesanais) podendo comercializar os artesanatos. E existem relatos de famílias (mulheres) que mobiliaram suas casas, adquiriram casa própria e outras “*se libertaram dos maridos*” (GFPZ) ou tornam-se independentes dos programas de transferência de renda. Muitas famílias seguem com seus trabalhos manuais fora do ambiente do CRAS, inclusive a criação de grupo no “facebook” para apresentar e vender suas mercadorias.

Embora nosso contexto social seja impregnado de multinacionais, uso de tecnologia e do consumismo desenfreado, o sistema de Economia Solidária tem se mostrado ativo nas comunidades em situação de vulnerabilidade. Técnicos e usuários destes CRAS participaram de encontro em Porto Alegre e, ao retornar, os usuários de uma Cooperativa de Reciclagem, segundo a técnica GFASR, além de se sentirem mais motivados a continuar com o seu trabalho, apropriaram-se de noções sobre o sistema de acumulação e exploração existente e formas de contornar estas questões através de um novo conceito de economia solidária.

Quanto ao trabalho do Estado do Rio Grande do Sul, técnicos questionam o Programa RS Mais Igual<sup>24</sup>, pois, além dos critérios de inclusão serem desconhecidos, foram realizadas visitas domiciliares pelos técnicos e identificado que existem pessoas que recebem e não tem tanta vulnerabilidade como outros que não recebem.

Para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários os técnicos dos CRAS desenvolvem ações com grupos, mutirões, palestras, mateadas, campanhas com panfletagem, audiência pública, caminhada das mulheres, semana da mulher, atividades nas escolas, festas comemorativas, além de participarem de todos os eventos promovidos por outras políticas públicas.

O CRAS desenvolve parceria com a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa através do Programa Vô Legal, o qual visa mapear os idosos em situação de vulnerabilidade social e desenvolver atividades realizadas para os idosos nos espaços dos CRAS.

---

<sup>24</sup> RS Mais Igual é o programa transversal de erradicação da pobreza extrema do Governo do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo, até 2014, superar a miséria no Estado e garantir melhores condições de vida para milhares de gaúchas e gaúchos.

### 3.6 O CRAS E A PSB: LIMITES DE ATUAÇÃO

Para realizar a caracterização dos serviços que não garantem a PSB e acabam por dificultar o trabalho dos técnicos no CRAS, foram agrupadas as questões nº 6 e 9 do Grupo Focal (Apêndice 3) no Eixo de Análise dos Limites.

Perguntas:

- Quais ações não conseguem efetivar a proteção social básica? Por quê?
- Quais as principais dificuldades no trabalho?

Existem inúmeros pontos vulneráveis, entre eles, a falta de recursos físicos, humanos, de políticas públicas e da estrutura organizacional da Gestão que acabam por limitar a atuação dos técnicos do CRAS e, por consequência, impedem, ou atrapalham a concretização da Proteção Social Básica. Segundo Aldáiza Sposati (2006) é imprescindível que os recursos humanos sejam garantidos pela Gestão, afinal os “Recursos humanos na gestão da assistência social” é matéria prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano” (SPOSATI, 2006, p.104).

De acordo com o Grupo Focal, um dos principais problemas é caracterizado pelos encaminhamentos sem retorno, tanto para alimentação como para a questão da moradia.

Segundo a técnica GFPA na maioria dos casos de famílias atendidas nos CRAS estão relacionados com “*a pobreza extrema*” e complementado pela técnica (GFASR) “*atrelado a falta de planejamento familiar*”. Pode-se identificar que estas falas seguem uma abordagem conservadora, em que trata a questão social como fator da pobreza e relacionada ao número de filhos que as famílias “pobres” possuem. Esta é considerada uma visão limitadora, que não reconhece as desigualdades do sistema capitalista, seguindo na lógica do capital em que a questão social se resolve através da transferência de renda. Segundo Aldáiza Sposati (2001):

A pobreza é um fenômeno complexo derivado do modo pelo qual uma sociedade distribui/concentra o acesso à riqueza social produzida. Colocar a assistência social como política para o pobre é considerá-la uma panaceia para assegurar a concentração de riqueza e reduzir seu impacto negativo, manifesto em situações tangenciais da vida. Não cabe a uma política social, e muito menos à assistência social, superar a pobreza e a desigualdade que exige mudanças estruturais. (SPOSATI, 2001, p.58).

Dentro da questão da pobreza, as famílias não possuem condições adequadas de moradia, enfrentam a falta de abastecimento de energia elétrica, a inexistência de módulo

sanitário e não recebem retorno de políticas habitacionais, sendo justificado pelo Poder Público que não existem recursos para estas demandas. Por outro lado são construídos conjuntos habitacionais, porém muitas famílias não tem renda, logo não pagam a prestação das casas populares e retornam para sua condição antiga de sub-habitação e, algumas vezes, para uma situação com condições mais precárias do que a anterior.

Outro ponto muito destacado no Grupo Focal é a questão da falta de organização da Gestão na compra de alimentos (de cesta básica), os técnicos alegam que encaminham as famílias para cesta básica e não tem retorno. Entendem que os benefícios eventuais ainda não foram regulamentados no município, porém tal motivo não justifica a falta de um direito fundamental. É interessante destacar que o Programa OASF possui a contrapartida de uma cesta básica por mês em função da participação da família nos atendimentos, cursos e palestras do Programa, ou seja, o município estabeleceu uma contrapartida que ele não consegue cumprir.

Segundo Léa Braga (2011):

A proteção social básica, na sua concepção e delimitação na política nacional, encontra ressonância na responsabilidade municipal. Cabe à gestão municipal responder pela efetivação da proteção social básica, estruturar a gestão do SUAS de forma que os CRAS, esses equipamentos tão importantes e estratégicos, realizem a proteção social básica seguindo a lógica da gestão local, da participação no território, envolvendo ações promotoras de sociabilidade, de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a garantia da efetivação dos direitos socioassistenciais. (BRAGA, 2011, p.145)

Ainda assim, os técnicos se “queixam” sobre a falta dos alimentos na cesta básica, contam que por vezes tem apenas arroz, feijão e sal, desta forma os usuários acabam abandonando o Programa e os técnicos não se sentem à vontade para cobrar participação se a contrapartida da Prefeitura é falha. Em muitas situações existem famílias que dependem desta alimentação para sua sobrevivência, portanto, se não receberem alimentação pelo Programa terão que conseguir alimentos de outra forma. Os técnicos argumentam:

*“Como exigir frequência se a família não recebeu alimentação.”*  
(GFGT).

*“Tem o curso, mas não pode garantir a alimentação.”* (GFPZ).

*“Na busca ativa identifica que a família está necessitando de alimentos e na Secretaria não tem oferta de cesta básica.”* (GFPA).

Os técnicos demonstram seu descontentamento em relação às ações que limitam, ou que não garantem a proteção social na frase “o que fazemos sabendo que não tem retorno”

(GFPA), pois existem famílias que estão em acompanhamento durante um ano e não conseguem superar a situação de vulnerabilidade social.

Outro ponto limitante na garantia da proteção social básica é a insegurança em encaminhar para o acesso à documentação, pois, na maioria dos casos, se não for beneficiário do Programa Bolsa Família ou idoso é provável, que, mesmo com o encaminhamento, o usuário não seja atendido. Desta forma, um direito básico como documentação, necessário para garantir o acesso aos benefícios, não consegue ser efetivado.

E por fim poderíamos retomar a ideia de Couto (2011) sobre a assistencialização da política de assistência social, no sentido de que o trabalho desenvolvido pelos técnicos do CRAS acaba por atender as demandas de outras políticas setoriais ao invés de trabalhar intersetorialmente com as demais políticas públicas, limitando a ação em apenas “*apagar incêndios de outros setores por estarem na área de abrangência do CRAS*” (GFPA).

Assim, conforme análise da pesquisadora estas ações caracterizam-se como um processo de redução da política de assistência social em detrimento do atendimento de outras políticas, tais como saúde, educação, habitação, etc. O Grupo destaca que as Equipes volantes têm mais abertura com as políticas setoriais, pois utilizam o espaço físico e atendem demandas específicas de áreas rurais ou de difícil acesso.

*“A gente tenta acompanhar as famílias que mais necessitam, mas às vezes não consegue continuar o acompanhamento em função da demanda extra que se tem” (GFPZ).*

Esta demanda extra tem influência no trabalho do PAIF porque ao invés do Acompanhamento Familiar pelo PAIF ser prioridade, acaba por não receber dedicação exclusiva, uma vez que são priorizados casos urgentes, pois a equipe “*não tem pernas para tudo*” (GFCPA). Além de ser constatada a falta de recursos humanos, de estrutura física limitada sem acessibilidade aos PCDS, a equipe divide a sala entre atendimento individual e grupo, as equipes volantes não possuem veículo disponível para o trabalho, existe dificuldade na articulação da rede socioassistencial, a equipe não tem conhecimento sobre os convênios da SMTAS com as Entidades sem fins lucrativos e falta uma política de capacitação para os trabalhadores do SUAS.

*“No dia-a-dia é difícil para quem está na ponta, direto com as demandas dos usuários, pois o próprio técnico não consegue ter acesso aos benefícios.” (GFGT).*

Além disso, o CRAS por estar inserido em territórios de vulnerabilidade social apresenta dificuldades de acesso e exposição de riscos para os técnicos. A equipe expõe que estes riscos não são reconhecidos pela gestão e que, muitas vezes, o trabalho do CRAS é



diminuído, não é reconhecido por não possuir indicadores que apontem mudanças e garantias na vida das famílias atendidas.

### 3.7 O TRABALHO DO CRAS NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS

Para realizar a análise sobre o significado do CRAS e da Política de Assistência Social para os sujeitos desta Política foram sistematizadas as questões do Grupo Focal (Apêndice 4) relacionadas a seguir:

- Para você o que significa Política de Assistência Social?
- Você conhece o CRAS? Comente sobre ele.
- Por que você procurou o CRAS?
- Depois que você procurou o CRAS ocorreu alguma mudança na sua vida ou para a sua família? Comente.
- Em sua opinião o que precisa acontecer na sua vida para que sua família não precise mais do CRAS?
- O que você entende que o CRAS poderia fazer para melhorar a situação das famílias desta comunidade?

Através do Grupo Focal e entrevistas realizadas com os usuários do CRAS é possível perceber o grande sentimento de pertença que os sujeitos possuem em relação ao espaço do CRAS. O “apelido” Casa da Família denota um espaço de atendimento e convivência da família. Durante as visitas realizadas nos CRAS foi observado que as famílias ocupam o espaço do CRAS para tomar chimarrão, conversar sobre seus planos e sua vida, sendo que alguns não demandam atendimentos apenas procuram ocupar o espaço do CRAS com seus relatos e em troca ser acolhido com atenção e carinho.

De acordo com o grupo focal os usuários percebem o CRAS como:

*“Espaço do CRAS com atendimento do assistente social e psicólogo para a família”. (GFU1)<sup>25</sup>.*

*“Espaço onde posso falar dos meus direitos, espaço onde posso falar o que penso e o que me incomoda”. (GFU2).*

*“Trazer os problemas, quando é preciso conversar, desabafar”. (GFU3).*

---

<sup>25</sup> Os signos foram atribuídos através da seguinte combinação: grupo focal (GF), após identifica-se o respondente pela associação de uma letra.

*“Não precisar ir longe de casa, o CRAS é perto.” (GFU4).*

*“Procuro o CRAS para cursos e grupos.” (GFU5).*

*“Grupos em turno inverso para os filhos.” (GFU6).*

*“Para marcar consultas, exames.” (GFU7).*

Considerando os relatos ilustrativos, a comunidade entende o CRAS como um lugar de lazer onde os técnicos estão disponíveis, em primeiro lugar para prestar atenção às adversidades do cotidiano de cada um, de acordo com sua singularidade, buscando garantir os direitos socioassistenciais através dos atendimentos, cursos, apoio e orientação para resolver os conflitos com seus filhos e esposo. Conforme a entrevista com UIDS *“os técnicos trabalham para humanizar as pessoas, possuem um atendimento de qualidade e a certeza de poder contar sempre com eles”*.

Percebe-se que a comunidade identifica o CRAS como “solucionador de problemas”, ou seja, como se todas as demandas da população fossem resolvidas pelo técnico do CRAS. Por isso existe certa confusão entre o que é serviço do CRAS e o que não é sua atribuição. Como exemplo, é possível citar que o usuário identifica o CRAS como solucionador de demandas da área de saúde para garantir uma consulta ou exame, na área da educação para interceder junto à Escola, na área da habitação para conseguir benefícios, etc. e, por conseguinte, nos demais setores.

Durante as entrevistas percebe-se a situação de famílias que superaram a condição de vulnerabilidade social através do acompanhamento dos CRAS, sendo que dos doze entrevistados, três permanecem, eventualmente, em atendimento no CRAS. Através da análise quanto à transformação da dinâmica de vida dos usuários, identificou-se que a melhora na condição de suas vidas aconteceu através de três fatores importantes: famílias que romperam com o histórico de violência familiar; famílias que participaram de cursos de inclusão produtiva e hoje acessam o mercado de trabalho; e de famílias que também tiveram acesso aos direitos sociais (como BPC, documentação, transferência de renda, etc.).

Para concluir, é importante destacar o relato de uma usuária *“O CRAS trouxe serviços e oportunidades do centro para o bairro, trouxe possibilidades para nossa vida melhorar.”* (UIC). Diante do contexto histórico desta usuária, o que ela vem dizer é que antes do SUAS a população atravessava a cidade a pé, na esperança de um atendimento pontual no plantão social da Secretaria e que hoje, o CRAS está inserido na comunidade, com profissionais dispostos a atender e acompanhar esta família até que ela esteja preparada para transformar a sua realidade, tornando-se protagonista da mudança social por uma qualidade de vida melhor.

Acredita-se que esta fala pode concluir o teor do trabalho do CRAS, pautando o seu trabalho na transformação das famílias que passam de “existir” a partir do momento em que o CRAS fomenta a busca e o acesso aos seus direitos socioassistenciais, garantindo acolhida, renda e o desenvolvimento de potencialidades, fazendo-a autora de sua emancipação. Não se trata aqui de lançar um olhar messiânico ao CRAS como transformador da vida de todos os usuários atendidos, mas de afirmar que o trabalho social do CRAS pode contribuir para a transformação social das famílias e que no município pesquisado ele efetivamente já contribuiu e tem a consciência de que o trabalho deve ultrapassar as dificuldades.

### 3.8 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este é o grande momento da análise discursiva<sup>26</sup>, momento de “realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação de textos produzidos” (PÊCHEUX citado por MINAYO, 2010, p. 319). Para isso, nada melhor do que trazer as palavras de Maria Cecília Minayo quando anuncia que “não há um discurso sem sujeito e nem sujeito sem ideologia” (MINAYO, 2010, p.320).

Para esta análise final da pesquisa, além de ter presente os eixos anteriormente já trabalhados foram utilizadas as questões 7 e 8 do Apêndice 3 para complementá-la. Assim, foram usados, também, os resultados obtidos com as seguintes questões: *Qual o objetivo no trabalho com as famílias? Quais resultados são possíveis de obter com as famílias?*

Antes de iniciar a análise propriamente dita convém destacar que, durante as visitas aos CRAS, percebeu-se que os coordenadores influenciavam nas respostas dos técnicos, tanto que por vezes houve certa inibição por parte dos constrangidos, de outro lado os técnicos mais “ousados” faziam críticas em suas colocações, enquanto que outros permaneciam calados. Foi possível observar olhares de reprovação dos técnicos quando os coordenadores afirmavam que o serviço estava sendo executado e que a gestão prestava suporte para as ações.

No Grupo Focal o comportamento dos técnicos estava diferente, talvez por estarem todos reunidos sentiram-se fortalecidos, os relatos foram modificados em relação ao que foi dito nas visitas, inclusive, uma técnica que participou do Grupo, através de indicação da Gestão comentou sobre “projetos que nunca saem do papel”.

---

<sup>26</sup> A análise discursiva é usada por Minayo (2010) como técnica para análise de dados de pesquisas qualitativas para o pesquisador interpretar os dados empíricos, ultrapassando a aparência.

O Grupo Focal foi válido para a pesquisa e para que as equipes dos CRAS pudessem escutar sobre o trabalho dos colegas e avaliar as dificuldades e potencialidades do seu próprio trabalho, transpareceu em suas falas que nem todos conheciam o trabalho do outro CRAS. Mesmo se tratando do mesmo município, do mesmo serviço, parece que cada CRAS situa-se em uma “ilha”, com exceção do seu território de abrangência, vive isolado dos demais serviços.

O resultado da pesquisa desvelou que, mesmo com a falta de capacitações e de conhecimento sobre o trabalho no PAIF e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os técnicos do CRAS atendem os usuários na perspectiva emancipatória. Percebem a assistência social como direito do cidadão, o que interfere na execução dos serviços, possibilitando que estes serviços socioassistenciais venham a garantir a Proteção Social Básica através da prevenção de riscos, resgate da autoestima, fortalecimento de vínculos e encaminhamentos para cursos profissionalizantes que garantam acesso à renda.

Conforme leitura de outros trabalhos sobre o CRAS e da participação da pesquisadora em eventos sobre o trabalho social do CRAS, é possível identificar que as reivindicações dos técnicos dos CRAS, do município de Bagé, coincidem com as demandas de outros municípios. Se antes do SUAS a assistência social estava baseada em ações pontuais e emergências e hoje se apresenta com muitas mudanças estruturais na política, se existe uma Norma Operacional Básica que define como deve ser a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social então surge a questão: Por que, na prática não acontece? Conforme analisa Braga (2011):

Na verdade, há um distanciamento significativo entre a proposta idealizada e formulada, em relação à realidade com a qual deparamos nos municípios. São diferenças de todas as ordens. Ademais, não materializam, ora pela ausência das críticas, ora porque não se aplicam à realidade do país. (BRAGA 2011, p.144).

Conforme as Orientações Técnicas do CRAS (2009), uma das atribuições do coordenador é de articular a rede socioassistencial e intersetorial, mas isso não vem sendo realizado, o que obstrui o fluxo dos encaminhamentos e acesso as demais políticas públicas.

Os técnicos transmitem uma sensação de impossibilidade, de tentativa falha no sentido de garantirem informações sobre o financiamento dos CRAS, não conseguem recusar as demandas que atropelam os serviços do CRAS previstos na Tipificação Nacional. Sendo assim, como os técnicos poderão garantir o protagonismo e desenvolvimento da autonomia dos usuários se eles não conseguem lutar pelos seus direitos enquanto usuários do SUAS?

Conforme Braga (2011):

“O CRAS deve prestar serviço, potencializando as mudanças significativas para a população, com vistas a mudar suas condições efetivas e torná-la sujeito de sua própria vida. Esse caráter estratégico dos CRAS precisa ser cada vez mais reforçado nas nossas ações” (BRAGA, 2011, p.148).

Essa fala reforça que não convém que o CRAS execute o mesmo serviço de plantão social existente no Órgão Gestor (Secretaria), ele precisa apropriar-se da metodologia no trabalho com famílias para conseguir intervir na realidade. O CRAS necessita atender em grupo, não apenas em atendimentos focalizados e individuais, sabe-se que o processo grupal demanda trabalho especializado, necessita de planejamento, de organização, de espaço, do chamamento dos usuários, mas é este instrumental que leva ao desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos.

Conforme relatos é necessário que o CRAS deixe de lado os seus pré-conceitos e que atendam as famílias sem “rotular as pessoas como ‘não querem’ ou ‘não conseguem’”. (GFPA).

Quanto às demandas setoriais, temos que ter cuidado para que não ocorra o processo de reducionismo da política de assistência social. A assistência social possui sua ação, sendo assim, o CRAS deve articular a rede e trabalhar intersetorialmente com as demais políticas, porém cada um cumprindo o seu papel.

É possível identificar que os serviços do CRAS garantem a Segurança de Acolhida através de um ambiente acolhedor, com escuta qualificada para atender as suas demandas/necessidades, de orientações psicossocial, e de encaminhamentos para acesso aos direitos socioassistenciais. Foi identificado que a resposta das famílias em relação aos atendimentos é singular, cada família possui sua especificidade, sua demanda e apresenta capacidades/possibilidades diferentes, por isso, existem casos de famílias que há anos frequentam o CRAS e a situação permanece a mesma.

Segundo a técnica (GFPA) “*Às vezes não é o nosso ideal e sim do usuário*”, esta fala relata o quanto é importante que o técnico não coloque no usuário a sua expectativa de vida. Complementa a técnica (GFPZ) “*O acompanhamento é como criar o filho, vai crescendo e as mudanças vão aparecendo*”.

A Segurança de Convívio Familiar e Comunitária têm sido assegurada através de oficinas de convivência, Programa OASF (discriminado anteriormente) e grupos para idosos, mulheres, crianças e adolescentes. Os grupos possibilitam que o usuário possa vivenciar e

dividir as diversas situações de fragilidade que os cerca para poder se fortalecer enquanto sujeito e também participar de processos de controle social.

Na pesquisa foi constatado que desde a última Conferência Municipal de Assistência Social existe a participação de um usuário no Conselho Municipal de Assistência Social.

*“Pequenas coisas que transformam vidas”. (GFASR)*

E, em parte, a Segurança de Desenvolvimento da Autonomia está sendo garantida através do acesso a cursos profissionalizantes que garantem acesso a renda, atividades através do PAIF que asseguram a construção de um plano de desenvolvimento de potencialidades e superação/melhora das condições de vulnerabilidade social. Porém, o CRAS não consegue assegurar que todas as pessoas encaminhadas para documentação sejam atendidas, bem como não oferece capacidade para efetivar um acompanhamento familiar de qualidade em decorrência de condições precárias de trabalho e da demanda existente.

*“O técnico deve ter uma tolerância à frustração”. (GFGT)*

*“Precisamos ser incansáveis na busca pela transformação”.*

*(GFGT)*

*“Se quisermos mudanças para hoje iremos nos frustrar porque a transformação é lenta”. (GFASR)*

Estas falas demonstram que os técnicos, por vezes desanimam, por outro tornam-se esperançosos na realização do trabalho no CRAS e identificam que o PAIF é um Programa que promove mudança em longo prazo.

Um ponto que merece destaque na política de assistência social refere-se ao princípio da matricialidade sociofamiliar, onde o técnico deve ter cuidado para não responsabilizar a família pela sua condição social ou que dependa apenas dela superar a situação de vulnerabilidade social.

O modelo atual de sociedade dividida em classes reforça as desigualdades sociais originadas pela economia vigente e por vezes impede a intervenção do Estado na garantia de provisões assistenciais através das políticas públicas.

Cabe ao poder Estatal, na figura do CRAS, garantir condições para sobrevivência digna dos cidadãos e que estas ações de proteção social incluam ações que despertem as potencialidades/capacidades dos indivíduos para que possam ter sua autonomia. A proteção social do Estado é necessária para que o indivíduo possa sair da condição de extrema pobreza.

Podemos concluir que os CRAS de Bagé estão garantindo os direitos socioassistenciais dentro de suas possibilidades e que estas possibilidades estão atreladas, também, ao compromisso ético-político dos técnicos. Conforme as “queixas”, ou

reivindicações dos técnicos expostos nas entrevistas e no grupo focal, é imprescindível que a Gestão do Município possa proporcionar suporte ao trabalho do CRAS. Destacam-se como necessidades a disponibilidade de veículo para equipe volante, garantia de cesta básica aos usuários, composição completa das equipes de referência, escuta nas observações dos técnicos em relação às demandas de outras políticas setoriais, reestruturação do espaço físico, enfim que sejam proporcionadas condições dignas de trabalho para que os técnicos possam executar os serviços socioassistenciais, conforme preconizado pela NOBSUAS e demais orientações do MDS e do CNAS.

Identifica-se que as falas de trabalhadores, ainda em construção íntima e profissional, podem fechar este capítulo e reabrir a contínua discussão sobre o papel do profissional do SUAS no enfrentamento das próprias dificuldades, a fim de proporcionar a autonomia de outros que muitas vezes são marginalizados por sua condição social. Foi percebido nas falas que há esperança, compromisso e confiança no poder que pode transformar como sinaliza a seguinte manifestação: *“Apesar de tudo o trabalho do CRAS é incrível, de transformação, em que técnicos são guerreiros e nadam contra a maré”*. (GFPA)

## CONSIDERAÇÕES

Este trabalho foi proposto com o intuito de trazer para a discussão uma Política de Assistência Social que pode, e deve, assegurar direitos, garantir o acesso a bens e serviços, fortalecer vínculos, estimular a participação, e despertar para a cidadania no sentido do sujeito tornar-se agente propositivo na busca por sua autonomia. Pode-se dizer que o trabalho do CRAS foi analisado e demonstrou que, apesar das limitações, consegue efetivar a proteção social básica.

Considera-se que a Política de Assistência Social pode produzir resultados significativos na emancipação do usuário e na garantia de aquisições, oportunizando o acesso à alimentação ou/e à documentação para o fortalecimento da autoestima e busca pelo protagonismo. Com as análises da pesquisa identificaram-se exemplos de famílias que não possuíam laços familiares ou comunitários e sentimento de pertença ao sistema e que, por meio do acompanhamento do PAIF tornaram-se sujeito da sua história e que hoje, na condição de trabalhadores, inseridos no sistema (excludente) vigente não necessitam mais dos serviços socioassistenciais.

Deve-se questionar até onde o Estado garante os direitos, visto que os direitos socioassistenciais não são reconhecidos legalmente pelo Estado e, por vezes, a política de assistência social sofre com a “não-política” com a cultura do não direito. Ainda, é necessário ultrapassar o caráter assistencialista da política de assistência social, mesmo que o contexto histórico do país reforce a cultura da subalternidade. Como dizia o filósofo italiano Antônio Gramsci (1999) *a cultura é o instrumento de emancipação*.

É preciso estar consciente de que a garantia dos direitos sociais está diretamente interligada com a participação popular nos espaços de controle social, cito os Conselhos, que, como é de conhecimento, não se tratam de campos neutros, cada conselheiro está representando o interesse de sua instituição. Logo, enquanto não houver participação efetiva dos usuários, que atualmente é nula ou mínima, os serviços da política social continuarão a ser executados de acordo com a oferta do poder público, ou das instituições, e não conforme as demandas dos usuários.

Segundo Iamamoto (2001) devemos “... ir além das rotinas institucionais e buscar apreender o movimento da realidade para detectar tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem impulsionadas pelo profissional.” (IAMAMOTO, 2001, p.20). Portanto, é



através do conhecimento da realidade dos usuários e conhecendo o território de abrangência que se torna possível identificar as potencialidades e limites da comunidade. É preciso manter o foco de que a Proteção Social é o objeto de trabalho do CRAS e, ao mesmo tempo, deve-se aprender a contornar situações em que surgem os programas paralelos à política de assistência social. Estes programas atribuem a questão social como ausência de renda e consequentemente a proteção social como superação da pobreza, porque se assim fosse bastaria distribuir/transferir renda aos cidadãos. Realmente o que procuramos garantir é a proteção social como um conjunto de políticas setoriais que garantam o resgate da cidadania enquanto sujeito de direitos.

Um ponto que merece destaque foi a oportunidade que teve a pesquisadora de retornar ao CRAS e encontrar famílias que eram atendidas em 2005, durante a sua atuação, e que permanecem em acompanhamento, sendo que outras famílias não procuram mais o CRAS por terem conquistado um trabalho ou superado a condição de vulnerabilidade social, isto demonstra que o CRAS pode contribuir para a autonomia, mas não pode sozinho assegurar a sua efetivação.

Assim, ao longo da pesquisa foi possível perceber que os usuários estão lutando por seus direitos. Atualmente a assistência social não é vista pelos sujeitos apenas como concessão, eles reivindicam seus direitos e afirmam que é dever do Estado providenciá-los, todavia ainda não estão lutando pela qualidade desses direitos. Como exemplo, é possível identificar que os sujeitos, em situação de extrema pobreza<sup>27</sup>, não avaliam se o serviço prestado é de qualidade ou se a cesta básica irá suprir suas necessidades, eles apenas esperam que seus direitos sejam atendidos diante da possibilidade pelo poder público.

É necessário perceber que uma cesta básica pode ser considerada como bem-estar, assistencialismo se o objetivo for o fim, mas se este benefício for o meio de uma intervenção complexa através do acompanhamento familiar, a situação de vulnerabilidade social pode ser melhorada ou superada.

A política de assistência social deve ser partilhada entre os profissionais e os usuários, ou seja, os profissionais devem planejar ações, programas e projetos com a comunidade local, percebendo sua realidade e interesses, propiciando que os envolvidos tenham a liberdade de avaliar e adaptar o serviço de acordo com suas necessidades. O trabalho no CRAS deve buscar o protagonismo, incentivando os usuários a participar dos

---

<sup>27</sup> Para extrema pobreza utiliza-se o parâmetro do MDS, considerando a população em extrema pobreza aquela com renda per capita de até R\$70,00.

espaços de controle social e entender a política de assistência social como direito de cidadania.

Os técnicos necessitam se apropriar dos sistemas de monitoramento e realizar a vigilância socioassistencial no território, ao invés simplesmente criticar quanto aos encaminhamentos que não têm retorno. O monitoramento exige que o técnico do CRAS possa avaliar a qualidade e efetividade dos serviços prestados pelas instituições observando se estão de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, ainda se a instituição atende crianças e adolescentes. É seu papel monitorar a atividade realizada, e qual o retorno para esta criança/adolescente e sua família.

Segundo Iamamoto (2001) é preciso “Alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade; não para perder ou diluir as particularidades profissionais, mas, ao contrário, para iluminá-las com maior nitidez.” (IAMAMOTO, 2001, p.20). E, para que este olhar encontre as verdades dessas relações e possa intervir com um trabalho efetivamente positivo, é fundamental que o técnico tenha conhecimento de que o campo dos direitos sociais é permeado de contradições, da dualidade constante do Estado entre os interesses de duas classes que emanam intervenções antagônicas.

Segundo Couto (2011) não podemos trabalhar na ingenuidade acreditando que o nosso trabalho resolverá as desigualdades geradas pelo sistema capitalista, outro sim, devemos pensar que o trabalho no CRAS deve garantir o acesso às seguranças afiançadas pela proteção social para melhorar as condições de vida do usuário. Na verdade, é preciso buscar alternativas de transformação, de contra hegemonia, não contentar-se com a “política pobre para os pobres”, mas buscar a política de trabalho para garantir inserção no mercado de trabalho e não apenas cursos para “ocupação”.

O desafio é re-descobrir alternativas e possibilidades para o trabalho profissional no cenário atual; traçar horizontes para a formulação de propostas que façam frente à questão social e que sejam solidárias com o modo de vida daqueles que a vivenciam, não só como vítimas, mas como sujeitos que lutam pela preservação e conquista da sua vida, da sua humanidade. (IAMAMOTO, 2001, p.75)

O tempo do SUAS é agora! Cabe aos técnicos enfrentarem os desafios teóricos e práticos da política de assistência social e garantir a PSB através do trabalho realizado no CRAS, considerado a porta de entrada da assistência social e materializar o acesso aos direitos socioassistenciais como resultantes de lutas emanadas do povo.

E, para finalizar, segue a ideia de Yamamoto (1997) quando diz que os profissionais não devem ser fatalistas pensando que nada conseguem fazer, que o sistema não muda. Tão pouco ser messiânico acreditando que salvarão o mundo, transformarão o sistema ou emanciparão usuários da noite para o dia, até porque a emancipação é construída pelo próprio sujeito. Nesse caso, é preciso ser confiante e capaz, um profissional comprometido com um projeto ético-político condizente com uma sociedade justa e igualitária onde não exista exploração do homem sobre o homem.

Enfim, após o estudo realizado tendo por campo de análise concreta os CRAS do município de Bagé, afirma-se que é importante que os técnicos (incluindo a gestão) tenham sempre o compromisso teórico metodológico e as asas para sonhar e garantir o acesso aos usuários, pois segundo Sposati (2012, p.257) “a maior parte dos usuários da assistência social estão politicamente invisíveis, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política”, sendo assim, espera-se que o trabalho desenvolvido no CRAS tenha raízes para materializar os princípios do SUAS.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Iraci. **Direito à Proteção Social: Desafios para sua materialização.** 2008. p113. Dissertação, PUC/RS, Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.

BAGÉ. **Câmara Municipal dos Vereadores de Bagé.** Disponível em: <[www.camvbage.rs.gov.br](http://www.camvbage.rs.gov.br)>. Acesso em: 06 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura Municipal de Bagé.** Disponível em: <[www.bage.rs.gov.br](http://www.bage.rs.gov.br)>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Balanco crítico do SUAS e o trabalho do/a assistente social.** In: CFESS, O trabalho do Assistente Social no SUAS. Seminário Nacional. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011. p.84-95.

\_\_\_\_\_. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 3º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRAGA, Léa Lucia Cecílio. **O trabalho dos assistentes sociais nos CRAS.** In: CFESS, O trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário Nacional. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011. p.142-179

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1ª 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742,** de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.435,** de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)**. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação técnica para o Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação dos serviços da proteção social básica**. Brasília, DF, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para o Trabalho com Famílias**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para sobre o PAIF**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social – Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **O CRAS que temos, o CRAS que queremos**. 2010/2011.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo**. In: Assistência Social e Filantropia: cenários Contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, 2012. p.245-270.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas.** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011. 312 p. ISBN 978-85-99447-09-3

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 2.ed. – São Paulo: Cortez, 1996, p.121-142.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?** In: CFESS, O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Seminário Nacional. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011. p. 52-64

\_\_\_\_\_. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual.** In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998. p.9-29

FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 4<sup>o</sup>ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista.** 8<sup>o</sup>ed.rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Explicação das Normas da ABNT.** 16<sup>o</sup>ed. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2012.

GATI, Bernadete Angelina. **Grupo Focal na pesquisa em ciências sociais e humanas.** Brasília: Líber Livro Editora, 2005. Pág.17-55

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a Colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 1999. v. 1.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**. Tradução e edição de Dário Canali, 8. ed. São Paulo: L&PM, 1987.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Questão Social no Brasil**. In: Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. 2ºed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Direitos, cidadania e necessidades humanas básicas: conceitos imprescindíveis no debate da proteção social**. In: Revista Sociedade em Debate, Pelotas: Universidade Católica de Pelotas, Educat, v.12, nº2, jul/dez de 2006. p.29-60

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS**. In Revista Serviço Social e Sociedade, nº87 – São Paulo, Cortez, 2006.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle Social da política de Assistência Social: Caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. **Família e políticas sociais**. In: Boschetti, Ivanete; et all. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.130-148

MIOTO, Regina Célia Tomaso; SCHÜTZ, Fernanda. **Intersetorialidade na Política Social: Reflexões a partir do Exercício Profissional dos Assistentes Sociais**. In: O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras: Um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul. DIPROSUL. Pelotas, RS, Brasil, 2011. ISBN 978-85-7590-139-7.

MUNIZ, Egli. **SUAS e os serviços socioassistenciais**. Revista Serviço Social e Sociedade N°.88. São Paulo: Cortez, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: A universalização da seguridade social em debate**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, São Paulo: Cortez, Nov. de 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**, 2.ed. São Paulo, Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas & questões**. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011, p.135-162.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEBRING, E.R e BOSCHETTI, I. (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

RANGEL, Elisete de Fátima. **A implementação dos CRAS: Centros de Referência de Assistência Social em São José dos Campos: Um estudo do CRAS Eugênio de Melo**. 2009. p.108. Dissertação, PUC/SP, Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão**. Revista Argumentum. Vitória, v.2, n.2, p.174-188, jul./dez. 2010.

SANT'ANNA, Marilene Ferreira. **A Efetuação de direitos dos usuários da Assistência Social em pequenos municípios: utopia ou realidade?** 2009. p.97. Dissertação, PUC/SP, Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem”:** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Os direitos sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no Estado democrático de direito**. São Paulo: LTr, 2013.

SIQUEIRA, Laura: **O paradoxo da política de Assistência Social no Brasil**. Disponível em: <http://www.cpihts.com> Acesso em: 12 de dezembro de 2013.



SILVA, José Fernando Siqueira da. **Serviço Social: resistência e emancipação.** 1ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Vini Rabassa da. **Conselho de Assistência Social e Cidadania.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUC, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. **A Contribuição de Gramsci para Análise do Estado.** In: COSTA, Lúcia Cortes da. Estado e Democracia: pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008, p.13-33.

\_\_\_\_\_. **GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 3.ed.rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA, Suely Pereira de; PEREIRA, João Bosco. **A Igreja Católica e as Organizações e Movimentos Sociais na Diocese de Ipameri (Go):** Partilhando Utopias. Revista Brasileira de História das Religiões. ANPUH, Ano II, n. 6, Fev. 2010 - ISSN 1983-2850. Disponível em <<http://www.dhi.uem.br/gtreligiao>> - Artigo. Acesso em 20 de janeiro de 2014. P. 257-275

SPOSATI, Aldaíza (org). **Desafios para fazer avançar a política de assistência social.** IN: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXII, n. 68. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?** In: CFESS, O trabalho do Assistente Social no SUAS. Seminário Nacional. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011. p. 32-51

\_\_\_\_\_. **Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais.** IN: Conselho Nacional de Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n.87. XXVII. São Paulo, Cortez Editora, 2006. p.96-122.

\_\_\_\_\_. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desafios do sistema de proteção social.** In: Stuchi, Carolina Gabas et al. Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011 que altera a Loas. São Paulo: Veras Editora, 2012.

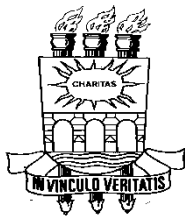
TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais** – afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 77, ano XXV, São Paulo, Cortez, março de 2004.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social e a construção dos direitos sociais.** In: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária. A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento. São Paulo: Veras Editora, 2009.

## **APÊNDICES**

## Apêndice 1 – Termo de Consentimento



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO

Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000

Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

E-mail: mps@phoenix.ucpel.tche.br

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO

Eu, \_\_\_\_\_

declaro que aceito participar da pesquisa “Análise da Política de Assistência Social no Centro de Referência de Assistência Social”. Esta pesquisa tem como **Objetivo Geral:**

Analisar como a Política de Assistência Social está sendo desenvolvida nos Centros de Referência de Assistência Social do município de Bagé/RS.

São seus **objetivos específicos:**

1. Caracterizar as ações da PSB existentes nos CRAS, no município de Bagé;
2. Identificar as ações ofertadas nos CRAS, de Bagé, que garantem prevenir as situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e Comunitários;
3. Analisar as possibilidades e limites presentes no processo de efetivação da PSB, nos CRAS do município de Bagé.

Assim, coloco-me **na condição de colaboradora e declaro estar ciente** de que as informações prestadas serão transcritas e utilizadas, sem identificação da fonte entrevistada, e, ainda, de que poderei desistir ou solicitar novos esclarecimentos acerca desta pesquisa e de minha colaboração na mesma a qualquer momento.

Ciente,

Colaboradora: \_\_\_\_\_

Município: Bagé

Data:     /     / 2013

#### **Observações:**

Responsável pela pesquisa: Raquel Zorzolli Nebel Moraes

E-mail: kelnebel@hotmail.com.br Contato: (53) 33093640 / (53) 91529212

Aplicadora: Raquel Zorzolli Nebel Moraes

Orientadora: Vini Rabassa da Silva

E-mail: vini@ucpel.tche.br

Contato: (53) 21288291 / (53) 21288226

**Apêndice 2 -**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS COORDENADORES E TÉCNICOS DO**  
**CRAS**

1. Conhece os Programas, Projetos, Bens e Serviços que sua Secretaria disponibiliza?  
 Não  Sim  Em parte.
2. E de outras Secretarias (Órgãos Públicos)?  Não  Sim  Em parte.
3. E da Rede Privada, Terceiro Setor?  Não  Sim  Em parte.
4. Conhece as famílias beneficiárias do PBF e do BPC?  Não  Sim
5. Abaixo assinale apenas as opções em que possui conhecimento:
  - Constituição Federal de 88
  - LOAS – 1993
  - ECA – 1990
  - PNAS – 2004
  - Pol. Nac. Idoso – 2003
  - Rede SUAS
  - Pol. Nac. de Integração da Pessoa com deficiência – 1989
  - NOB SUAS – 2005
  - Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - 2009
  - Leis, decretos e portarias do MDS
  - Fundamentos éticos, legais, teóricos e metodológicos do trabalho social com famílias, seus membros e indivíduos.
  - Trabalho com grupos e redes sociais
6. Conhece a realidade socioeconômica e cultural das famílias: estrutura, valores, crenças e demandas?
7. Existe planejamento das ações? Se afirmativo, como as famílias participam do planejamento?
8. Existe acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados?
9. Como é realizado o registro de dados?
10. Como são definidos os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias?
11. Existem reuniões com a rede socioassistencial? Com que frequência?

12. Existe retorno dos encaminhamentos? Se afirmativo, qual o instrumento utilizado?
13. Existem reuniões com as políticas públicas intersetoriais? Se afirmativo, como acontece esta articulação?
14. Conhece o território de abrangência do CRAS? ( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte.
15. Conhece os recursos de serviços e atenções as vulnerabilidades existentes no território?  
( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte.
16. Conhece as características da rede de serviços existentes no território de abrangência do CRAS, bem como rede local, municipal e regional? ( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte.
17. Conhece as iniciativas de organização e mobilização social no território? Já detectou suas potencialidades individuais e coletivas? ( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte.
18. Existe diálogo e planejamento das ações entre os técnicos?  
( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte.
19. Com que frequência acontecem as reuniões de equipe? São utilizados textos de formação?

### **Apêndice 3**

## **ROTEIRO DO GRUPO FOCAL COM COORDENADORES E TÉCNICOS**

### **Questões**

1. Quais os serviços ofertados pelo CRAS que garantem a Proteção Social Básica?
2. Como prevenir situações de risco?
3. Como desenvolver potencialidades?
4. Como garantir aquisições aos usuários?
5. Quais os serviços que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários?
6. Quais ações não conseguem efetivar a proteção social básica? Por quê?
7. Qual o objetivo no trabalho com as famílias?
8. Quais resultados são possíveis de obter com as famílias?
9. Quais as principais dificuldades no trabalho?

## **Apêndice 4**

### **ROTEIRO DO GRUPO FOCAL COM USUÁRIOS**

#### **Questões**

1. Para você o que significa Política de Assistência Social?
2. Você conhece o CRAS? Comente sobre ele.
3. Por que você procurou o CRAS?
4. Depois que você procurou o CRAS ocorreu alguma mudança na sua vida ou para a sua família? Comente.
5. Em sua opinião o que precisa acontecer na sua vida para que sua família não precise mais do CRAS?
6. O que você entende que o CRAS poderia fazer para melhorar a situação das famílias desta comunidade?



### Apêndice 5 – Fotos do Campo de Pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo 2013. Imagem registrada da estrutura física para atendimento em grupo do CRAS Prado Velho



Fonte: Pesquisa de Campo 2013. Imagem registrada do CRAS Prado Velho ao lado da Unidade Básica de Saúde.



Fonte: Pesquisa de Campo. Imagem registrada da lateral do CRAS Prado Velho.