



Sessão temática: Política Social e Serviço Social

Mesa coordenada A realidade empírica da implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em municípios das Regiões Norte e Nordeste

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESTADUAL E MUNICIPAIS, TÉCNICOS, CONSELHEIROS E USUÁRIOS NO MARANHÃO

MARIA DO SOCORRO SOUSA DE ARAÚJO¹

Resumo: O artigo compõe a Mesa Temática Coordenada a política de assistência social na conjuntura brasileira de restrição de direitos sociais: o processo de desmonte do SUAS e a realidade empírica da implementação da Política, a ser apresentada na XVI edição do ENPESS. Os dados apresentados são parciais, resultantes da pesquisa realizada em seis municípios maranhenses visando identificar as concepções dos diferentes sujeitos sobre a PAS e o SUAS, como parte da pesquisa avaliando a implementação do sistema único de assistência social na região norte e nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil.

Palavras-chave: Pobreza. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: The article composes the Coordinated Thematic Table the social assistance policy in the Brazilian conjuncture of social rights restriction: the process of dismantling SUAS and the empirical reality of the implementation of the Policy, to be presented in the 16th edition of ENPESS. The data presented are partial, resulting from the research carried out in six municipalities in the state of Maranhão, aiming at identifying the conceptions of the different subjects about PAS and SUAS, as part of the research evaluating the implementation of the single system of social assistance in the north and northeast region: to address poverty in the poorest regions of Brazil.

Keywords: Poverty. Social Assistance Policy. Single System of Social Assistance.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta resultados parciais da pesquisa sobre a Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social a partir das concepções de diferentes sujeitos, quais sejam: gestores estadual e municipais, técnicos, conselheiros e usuários no Maranhão. Os dados aqui analisados são resultantes da pesquisa de campo realizada no Estado do Maranhão no contexto do projeto: *Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil, realizada*

¹ Professora com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: <eunicepereira.ufma@gmail.com>.

através de uma amostra intencional, constituída pelos estados do Maranhão, Ceará e Pará, incluindo uma amostra representativa dos municípios desses respectivos Estados.

No Maranhão, a amostra foi constituída por 06 municípios, tendo como critérios para essa definição a questão do porte dos municípios: metrópole; capital do Estado; 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno nível 01 e 01 município de porte pequeno nível 02. Foi considerado, ainda, o nível de gestão básica ou plena, tendo, então, selecionados os seguintes municípios: Metrópole: São Luís; Grande Porte: Açailândia; Médio Porte: Barreirinhas; Pequeno Porte Nível II: Cururupu e Pequeno Porte Nível I: Bacabeira e Davinópolis.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos foram utilizados como técnicas de coleta de dados as entrevistas semi-estruturadas realizadas com o gestor estadual e os gestores municipais, Grupo Focal com técnicos das equipes de referência nos equipamentos, com conselheiros e com usuários da Política nos CRAS, CREAS e CENTRO POP, tendo sido realizados 23 grupos focais nos 6 municípios, com a participação de 65 técnicos das equipes de referências, 110 usuários e 21 conselheiros, perfazendo um total de 196 sujeitos participantes da pesquisa nos seis municípios maranhenses.

A partir destes procedimentos, de modo geral, as informações foram coletadas nos 06 municípios no período de janeiro a dezembro de 2016², e em seguida foram realizados os procedimentos de transcrição, sistematização e análise das entrevistas individuais e dos Grupos Focais, visando identificar as concepções dos diferentes sujeitos a respeito da concepção da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

Nesse texto são apresentados os resultados da pesquisa empírica desenvolvida nos 06 municípios do Estado do Maranhão, quais sejam: São Luís, a capital, Açailândia, Bacabeira, Barreirinhas, Davinópolis e Cururupu. Apresenta ponderações, análises e problematizações sobre a realidade da implementação do SUAS no Estado do Maranhão, contemplando o eixo temático da pesquisa que tem por objetivo analisar a percepção dos sujeitos da

² A pesquisa de campo em São Luís foi realizada em período mais estendido, de novembro de 2015 a fevereiro de 2016, por se tratar de uma área que possui um número maior de equipamentos e atividades de Assistência Social quando comparada aos municípios do interior do Estado.

pesquisa sobre a Política de Assistência Social e o SUAS. Os conteúdos aqui apresentados são ilustrados com depoimentos de diversos sujeitos participantes da pesquisa de campo: gestores municipais e estadual, técnicos, conselheiros e usuários da Política.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: PERCEPÇÃO DOS DIFERENTES SUJEITOS

A Assistência Social como ação de solidariedade e ajuda mútua entre os seres humanos sempre esteve presente nos diferentes grupos sociais e sociedades, em maior ou menor grau, conforme o nível de organização expresso em práticas sociais, políticas, econômicas, culturais e religiosas.

No Brasil, a Assistência Social, tem se caracterizado historicamente como campo da tutela e do favor, marcada desde sua origem pelas relações sociais que constituíram o processo de formação social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira e o seu posterior desenvolvimento. Assim, a Assistência Social se origina no âmbito das relações privadas e se amplia posteriormente assumindo características diversificadas nas diferentes esferas da vida social, vindo a configurar-se como parte de um sistema das relações sociais expressas e materializadas na figura dos provedores sociais e políticos, através de práticas protecionistas, de *favorecimento pelo afeto*³, de uma cultura da dádiva⁴ e do favor, que permanecem durante longo tempo na sociedade brasileira e que ainda permeiam as relações sociais⁵ na atualidade, resguardadas as devidas dimensões e configurações.

Nesse contexto, a recente configuração da Assistência Social como política pública, inserida no campo da Seguridade Social no Brasil, decorre de um processo historicamente construído a partir da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal, o que se efetiva a partir da Constituição Federal de

³ A respeito das práticas de favorecimento pelo afeto como parte das relações sociais constituídas no processo de formação da sociedade brasileira, ver Holanda (1995).

⁴ Ver Mauss (1974), que analisa um tipo de regime contratual e de trocas estabelecido entre grupos em sociedades denominadas arcaicas, e que expressam vínculos de reciprocidade entre doadores e os beneficiários.

⁵ Ver análises de Araújo (2013) a respeito da relação entre poder de mando, filantropia e prefeiturização das relações sociais no Maranhão.

1988, e regulamenta-se pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em dezembro de 1993.

Conforme estabelecido no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social é constituída por três políticas de proteção social: saúde, previdência e assistência social. A saúde é reconhecida como direito de todos, independentemente de ter havido contribuição à seguridade social (Lei SUAS nº 8080/1990); a previdência constitui-se como política contributiva, o que significa que para se ter acesso à ela, faz-se necessário haver contribuição à seguridade social, a partir de critérios definidos; e a assistência social, que se caracteriza como política social não contributiva, destinada à quem dela necessitar, independentemente de ter havido ou não contribuição à seguridade social. (BRASIL, 2015, p.13)

No que diz respeito à Assistência Social, em 2004, o Conselho Nacional de Assistência aprovou a Política Nacional de Assistência Social hoje em vigor, a qual estabelece o formato da política através da proposta de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social como modelo de gestão para operacionalização das ações, criado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir do previsto na lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A partir da pesquisa de campo realizada nos seis municípios maranhenses verificamos a percepção dos diferentes sujeitos, Secretárias Municipais de Assistência Social e Secretário Estadual; Técnico(a)s, Conselheiro(a)s; e Usuário(a)s sobre a Política de Assistência Social e sobre o SUAS, considerando a recente institucionalização da Política e o processo de implementação do SUAS no país.

Em relação à compreensão acerca da Política de Assistência Social (PAS), predominou nas falas das gestoras municipais a questão de que houve uma melhor compreensão do que é a PAS, em termos da definição das suas atribuições e competências a partir do SUAS. Assim, a compreensão da Política é construída a partir da concepção e do processo de implementação do SUAS e dessa forma, a Política é compreendida a partir do marco regulatório do SUAS, ou seja, como era organizada antes do SUAS e como é ou como deve ser a partir do proposto por esse Sistema.

Segundo foi possível constatar, tal demarcação está fundamentada na concepção de que o SUAS propiciou uma melhor definição das competências e atribuições da Política e dos próprios gestores e técnicos. A divisão da proteção social em tipos e níveis de complexidade facilita a compreensão do que é a Política, o que, por sua vez, facilita a execução da Política no município, conforme destacado na seguinte fala:

Então com o Sistema Único da Assistência ele vem organizando melhor, quando chega uma demanda aqui na gestão, a gente já sabe pra onde encaminhar, já identifica o que é da proteção básica, o que é da proteção especial, né? Então fica mais fácil de trabalhar com o problema daquela família, daquele usuário. [...] Com essa divisão também de média complexidade, alta complexidade ajuda muito também porque a gente sabe como encaminhar para o CREAS, encaminhar para a Casa Abrigo ou para a Residência Inclusiva, né? (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶.

Seguramente, no que diz respeito ao aspecto normativo, a PNAS e o SUAS alteram sobremaneira as referências relativas aos conceitos adotados, a estrutura organizativa e a dinâmica de financiamento, gestão e controle das ações e serviços no âmbito da assistência social. Bem como, é de extrema relevância a implementação do SUAS, como um sistema único, cuja dinâmica perpassa as três esferas de governo, que requer e pressupõe a oferta sistemática de serviços e benefícios socioassistenciais com um padrão de atendimento, com definição de objetivos, com planejamento e execução de ações e serviços baseadas em critérios estabelecidos a partir dos níveis de proteção definidos na PNAS.

Em alguns dos municípios as gestoras afirmaram ainda, que o SUAS propicia visibilidade à PAS enquanto política pública, se comparada às políticas de saúde e educação, por exemplo, sendo que, contudo, não há unanimidade em relação a essa questão. Em alguns municípios como Davinópolis, por exemplo, alguns técnicos afirmaram que, a despeito do SUAS, a assistência social continuaria relegada, também em comparação às políticas de saúde e educação. Consoante afirmação destacada a seguir:

As prioridades sempre são a Educação e a Saúde, a Assistência sempre é assim, em último lugar". "Os recursos são poucos, agora se corre o risco de algumas coisas serem cortadas na Assistência com esse novo governo, além de que a Saúde é sempre prioridade,

⁶ Entrevista com a secretária adjunta de Assistência Social, realizada em 05.01.2016

Educação é sempre prioridade”. “Eu trabalho na Assistência desde o primeiro prefeito aqui, sempre essa política fica sempre em último lugar”; “a Assistência vem atrás e sempre com esse tabu de fazer assistencialismo (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷.

Essa secundarização da PAS existente em grande parte dos municípios, decorre do processo histórico de institucionalização de práticas assistencialistas no Brasil e no Maranhão e dessa forma, mesmo após a institucionalização e implementação da Política, em determinados municípios ainda prevalece a concepção de que os serviços e benefícios socioassistenciais apresentam o caráter assistencialista da ajuda; e em sendo ajuda podem ser realizados da forma como for possível, sem prioridade e supostamente sem legitimidade.

Em relação à compreensão do que é o SUAS e do que é a PAS, algumas das entrevistadas ressaltaram que a operacionalização do SUAS em nível de gestão requer a compreensão acerca de que o Sistema, como está estruturado e organizado, demanda estudo e competência, constituindo-se um desafio para quem assume a gestão. Conforme enfatiza a ex-gestora da Política no município de Cururupu:

A gente começa a ler, a gente ainda precisa avançar muito, precisa ler mais ainda... essa obrigatoriedade de fazer com que os municípios pelo menos entendam o que é básico, o que é especial quando você começa a conhecer a Política de Assistência Social você começa a entender (INFORMAÇÃO VERBAL).⁸

O domínio do conteúdo técnico, e normativo acerca da PAS e do SUAS constitui-se processo que exige estudos e formação continuada para todos os profissionais envolvidos na gestão e implementação da Política, sendo ainda fundamental a compreensão da Política para além dos aspectos técnicos e legais, o que significa uma compreensão política, econômica, social e cultural relacionadas ao processo histórico de formulação e implementação de políticas públicas no contexto da realidade maranhense e brasileira.

Algumas das gestoras entrevistadas destacaram que o SUAS possibilitou a estruturação da Assistência Social oportunizando a diferenciação entre assistência e assistencialismo. Assim, a estruturação e oferta dos serviços por níveis de proteção e de complexidade, a configuração dos

⁷ Fala de um técnico de Davinópolis no grupo focal realizado com técnicos e conselheiros, Davinópolis

⁸ Entrevista com a ex-secretária adjunta de Assistência Social, realizada em 07.06.2016

serviços e a oferta dos serviços nos CRAS e CREAS teria propiciado uma oportunidade de ruptura com a “cultura do dar” estabelecidas pelos políticos locais e com “a ideia de que a assistência social era responsável por organizar, fazer eventos no município”, conforme enfatizou a ex-gestora do município de Cururupu.

Em relação a esse aspecto, a pesquisa revelou que em alguns municípios os técnicos e gestores não fazem referência à presença da interferência dos políticos na concessão dos benefícios. Assim, em um município a gestora afirmou que não há nenhuma interferência e em alguns outros, gestoras e técnicos afirmaram que ainda persiste o assistencialismo, de modo que as atividades e benefícios da PAS ainda funcionam como *moeda de troca*.

E ainda, quando questionadas acerca das condições gerais de funcionamento da Política de Assistência Social nos municípios, as gestoras destacaram que uma das dificuldades existentes em relação à uma boa gestão da Política, seria o fato de que a mesma não vem sendo executada plenamente de acordo com as determinações do SUAS. Assim, há uma organização da PAS no formato do SUAS apenas no papel, mas, isso não ocorre de fato, conforme explicitado no seguinte depoimento:

Uma das coisas que eu te falei, das dificuldades, foi de estar organizado como solicita o SUAS. Aqui na gestão tinha que ter a Coordenação da Proteção Básica, pra a gente poder estar coordenando melhor esses trabalhos, né? esses serviços, e a Proteção Especial, que atualmente não está estruturada fisicamente dessa forma, está só na estrutura do papel, na lei. Porque tem que estar estruturada da forma como está desenhada na Política pra que funcione realmente bem (INFORMAÇÃO VERBAL).⁹

Conforme ressalta a grande maioria das gestoras municipais entrevistadas, na prática ainda não ocorre nos municípios a execução da PNAS conforme está previsto no SUAS. Existe uma configuração formal, normativa, mas, que não está sendo implementada como previsto, demonstrando que haveria uma contraposição entre o proposto pela política e sua efetiva implementação.

E ainda, conforme foi ressaltado por alguns conselheiros, costuma haver uma visão limitada acerca da PAS por parte da gestão municipal, como

⁹ Entrevista com a secretária adjunta de Assistência Social de Barreirinhas, realizada em. 05.01.2016

se a Política se reduzisse ao Programa Bolsa Família, conforme fala destacado na fala a seguir: “ *a visão da Política de Assistência Social é muito pequena, até da própria gestão, como se fosse uma coisa assim, Bolsa Família, somente Bolsa Família* (Conselheira do CMAS - Bacabeira).

Tal situação configura uma realidade que demonstra que ainda há um longo caminho a percorrer no que diz respeito ao reconhecimento da PNAS como política pública e da necessidade da efetiva implementação do SUAS, tendo em vista, inclusive a perspectiva de construção de uma cultura institucional por parte dos gestores e demais sujeitos do processo, apoiada na concepção da PNAS como política pública, e na apropriação dos princípios, diretrizes, e eixos da política, bem como na sua forma de organização e de gestão.

Algumas das gestoras municipais demonstraram conhecimento limitado acerca da PAS, revelando conhecimento circunscritos aos aspectos normativos e legais relacionados à gestão municipal quando questionadas acerca da PAS e do SUAS. Dessa forma, tendem a relacionar à PAS e o SUAS às questões advindas dos problemas e dificuldades quando da realização da gestão municipal, principalmente, as dificuldades financeiras impostas para realização das ações e atividades, conforme ressaltado a seguir:

Eu costumo dizer, eu tenho experiência de Assistência Social há um bom tempo, eu costumo dizer que o município ele “se vira nos trinta” pra fazer uma Assistência Social, que independente de estado ou federal a gente sabe que não é tão fácil, porque os recursos que vêm são poucos pra atender toda essa comunidade (INFOMAÇÃO VERBAL)¹⁰.

A pesquisa revelou, portanto, que as concepções verbalizadas acerca da PAS e do SUAS pela maioria das gestoras municipais advêm sobretudo da posição de onde falam no nível de gestão, ou seja, do lugar que ocupam no processo de implementação da Política.

Da mesma forma o gestor estadual da PAS no Maranhão, quando questionado sobre a PAS e sobre o SUAS, limitou-se a abordar aspectos relacionados à gestão do SUAS em relação específica à competência do estado enquanto ente federativo. Nesse sentido, destacou que o atual papel do estado estaria restrito quase que exclusivamente ao cofinanciamento da PAS

¹⁰ Entrevista realizada com a secretária de Assistência Social do município de Bacabeira.

junto aos municípios e que isso estaria causando um distanciamento do estado em relação à possibilidade de execução direta da Política. Consoante ressalta:

No dia a dia, o estado dentro do SUAS na minha ótica ele é tolhido da política de assistência social. Não acho que o Estado deveria ser um ente federativo basicamente como um cofinanciador, que foi o que basicamente o estado se transformou.... Eu acho o estado distante da execução da política de assistência social... Então, eu vejo sempre o estado sendo distanciado de execução da política de assistência social (INFORMAÇÃO VERBAL)¹¹.

A concepção das gestoras municipais e do gestor estadual, que são administradores da Política, ou seja, responsáveis pela administração da Política demonstra que são orientados por “uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação das normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal” (SILVA, p 41, 2001).

Em relação à compreensão dos técnicos do CRAS e conselheiros acerca da concepção da Política de Assistência Social, em um primeiro momento, na discussão dos grupos focais parece predominar a concepção de que a PAS é uma política pública de estado que se efetivou através de um processo de luta dos movimentos sociais pela consolidação dos direitos efetivados através do SUAS, conforme destacado no depoimento a seguir:

De modo geral, eu acho que o SUAS veio consolidar diversas reivindicações históricas dos movimentos sociais no Brasil. É lógico que ainda tem muito o que melhorar, né? mas, de modo geral, consolidou, eu acho que conseguiu fazer com que muitos direitos fossem efetivados e se tornassem políticas públicas de Estado e não mais de governo. E isso é fundamental para fazer essa virada do assistencialismo para o direito, né? **Como política pública de todos, para todos**, acredito que isso é o principal ponto a ser mencionado. (INFORMAÇÃO VERBAL, grifo nosso)¹²

Contudo, na fala da maioria dos técnicos e conselheiros predomina o discurso formal e legal de que a PAS se constitui num direito, conforme descrito nos enunciados da legislação brasileira, a exemplo da Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a PNAS de 2004 e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Desta forma, é frequente os técnicos e conselheiros fazerem referência a tais marcos regulatórios para afirmarem que a Política de Assistência Social se constitui um

¹¹ Entrevista com o Secretário de Assistência Social do Maranhão, realizada em 09.02.2017

¹² Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CRAS, Barreirinhas

“... direito do usuário, um dever do Estado.” (Fala de uma técnica no grupo focal realizado no CRAS – Bacabeira).

A concepção acerca da PAS e do SUAS a partir dos enunciados definidos nos marcos regulatórios, predomina nas falas da grande maioria dos técnicos dos CRAS e CREAS nos municípios pesquisados. Verificamos, a partir dos relatos, a indicação por parte significativa dos técnicos acerca da necessidade de esclarecer para os usuários que as ações, atividades e benefícios ofertados no âmbito da PAS constituem-se um direito formalizado constitucionalmente, consoante a fala destacada a seguir: “Hoje a gente quando trabalha é na questão legal, em cima de leis, de normas” (Fala de uma assistente social no grupo focal com técnicos e conselheiros do CRAS no município de Cururupu). Bem como, de modo geral, se detêm nas questões técnicas e burocráticas relativas ao desenvolvimento de suas atividades diárias, principalmente as dificuldades e desafios. Assim, ressaltam que tentam romper com o assistencialismo que tem predominado historicamente, mas, conforme destacam os técnicos do município de Davinópolis, por exemplo, a troca de favores existente na implementação da Política ainda é “*uma prática rotineira da qual os próprios políticos se aproveitam*”. (Fala de uma técnica no grupo focal no município de Davinópolis)

Há por parte significativa de técnicos dos diferentes municípios uma compreensão equivocada na interpretação de que “a assistência social é destinada à quem dela necessitar”, não levando em conta que essa afirmação diz respeito ao aspecto de que a Política é destinada à qualquer pessoa, independentemente de ter realizado contribuição à seguridade social (BRASIL, 2015, p.13), não se referindo, portanto, exclusivamente à um determinado grupo de necessitados, ou pobres.

As seguranças e os direitos socioassistenciais que devem ser assegurados através da PAS vão para muito além do direito à renda. Contudo, grande parte dos técnicos, particularmente aqueles que atuam no âmbito dos CRAS, por atuarem predominantemente através de demanda espontânea; e em sendo a transferência de renda o benefício mais demandado espontaneamente pelas famílias que procuram atendimento nos CRAS, restringem sua compreensão acerca de que público-alvo e potenciais usuários da PAS no município seriam os usuários do Bolsa Família. Não há, portanto,

indícios de efetiva realização de busca ativa, nem configuração das demandas não espontâneas através da vigilância socioassistencial, visando a ampliação dos serviços e benefícios socioassistenciais prestados.

Nesse sentido, em todos os municípios os técnicos destacaram que as equipes de referências existentes nos CRAS são restritas e insuficientes até mesmo para o atendimento das demandas espontâneas, o que acaba por limitar a atuação ao âmbito da concessão do direito à renda e à convivência social, através de grupos de convivência.

Portanto, faz-se necessária a ampliação da concepção acerca das demandas de proteção social que exigem cobertura da PAS no âmbito da seguridade social. Verificou-se que ainda prevalece por parte de expressivo número de técnicos uma compreensão equivocada e estigmatizante acerca do pobre e da situação de pobreza; e dessa forma há, de modo geral, uma preocupação de que a garantia da transferência de renda deveria ser assegurada apenas por um determinado período e através do estabelecimento de metas de saída, conforme enfatizado na seguinte fala:

Mas, eu acho que **a gente tem que estipular metas** porque se todos os municípios fizerem isso a gente vai avançando, porque senão [...] a gente vai ficar só enxugando gelo e vai jogar para os nossos filhos a missão de ficar tirando dinheiro dos tributos para ficar pagando Assistência (INFORMAÇÃO VERBAL, grifo nosso)¹³.

Assim, grande parte dos profissionais que atuam no SUAS estão preocupados em conhecer e cumprir as exigências técnicas e legais instituídas pela PAS. Nesse sentido, como bem enfatiza Rojas referindo-se, em especial aos assistentes sociais, mas a partir de uma compreensão que pode ser ampliada à todos os profissionais que atuam na PAS:

O trabalho na assistência social tem sido um grande desafio, uma vez que é preciso ir além das regulações institucionais. Isso para garantir que a população tenha acesso àquilo que lhe é de direito. Esse trabalho exige, como bem nos aponta a professora **Marilda lamamoto** um profissional sintonizado com o tempo presente, qualificado teórica e tecnicamente. De outra forma, podemos ficar reféns do senso comum, incorporar no trabalho critérios meritocráticos, trabalhar na perspectiva de enquadramento e acima de tudo despolitizar nossa relação com a população e a realidade que ela vive, culpabilizando a mesma pela situação que enfrenta (ROJAS, 2017, n.p, grifo nosso).

¹³ Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CREAS, realizado em Açailândia

Convêm destacar, contudo, que em um dos municípios pesquisados, percebemos uma diferença quanto à compreensão acerca da Política de Assistência Social e do respectivo público alvo em relação aos técnicos do CREAS quando comparada à compreensão dos técnicos do CRAS, nos seguintes termos: na discussão dos grupos focais no CREAS predominou a concepção de que a PAS é uma política pública voltada à toda população, independente da classe social e da situação financeira, mas, contudo, o público que demanda de fato e cotidianamente a Assistência Social é o público de baixa renda que visa ser incluído no Bolsa Família. O cadastro no Bolsa Família seria de fato a maior demanda. Dessa forma, os técnicos e conselheiros ressaltaram que não há uma demanda voluntária pelos demais serviços socioassistenciais existentes no CREAS, com exceção dos serviços de orientação jurídica, justamente pela falta de condição financeira de pagar por esse tipo de serviço em outras instâncias, conforme destacado no seguinte trecho:

Infelizmente na Assistência a gente tem um... a gente acaba tendo uma... não é nem uma discriminação, mas é uma seleção de pessoas que necessitam dela, né? Na Assistência a gente consegue[...] **teoricamente a gente deveria atender a todos, como eu falei, assim como no SUS**, mas a gente acaba não tendo essa possibilidade por conta do público alvo que a Política atende, então ela tem um público assim bem específico (INFORMAÇÃO VERBAL, Grifo nosso)¹⁴.

Desta forma, ponderam que os atendimentos se limitariam na maioria das vezes ao atendimento dessas demandas espontâneas, em grande quantidade, advindas predominantemente das pessoas de baixa renda que procuram o CREAS e que, dessa forma, a PAS não funciona como deve ser, ou seja, como uma política pública para oferecer serviços à população, independentemente da renda, consoante ressaltado na seguinte fala:

Um exemplo aqui do CREAS mesmo, o CREAS ele teria que atender a todos que são vítimas de violência, de negligência independente de classe, só que tem momentos que a gente acaba se esbarrando nessa questão da condição financeira das pessoas que nos procuram. Apesar de que são poucas as pessoas que nos procuram nessa condição, por exemplo que teria condição de pagar um advogado fora, ir atrás, né? Fazer uma ação de guarda, enfim, a gente tem poucas pessoas que nos procuram nessas condições, mas a gente já teve, isso não é descartado não, a gente já teve, essas

¹⁴ Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CREAS, realizado em 06.01.2016

peças eles pouco ficam aqui conosco. Eu acho que é uma política muito bonita assim no papel, eu acho que efetivamente não funciona. A gente tem que ser realista, eu acho que não é só em Barreirinhas que tem essa problemática, né? Eu acho que a nível de Brasil não funciona como deveria funcionar (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁵.

Conforme estabelecido nas normativas, o público da PAS é constituído por:

cidadãos e grupos **que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos**, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de eficiências; 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 informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p.33, grifo nosso).

Assim, a PNAS define como sendo seu público alvo, cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e riscos. Nesse sentido, cabe questionar por que a PNAS adota as concepções de vulnerabilidade e risco, em detrimento de outras categorias.

Ademais, vulnerabilidades e riscos sociais são categorias teóricas que podem ser acionadas a partir de diferentes critérios. Assim convém questionar a que risco a Política Nacional de Assistência se refere ao adotar a concepção de risco pessoal e social. E a quais vulnerabilidades sociais se refere.

No âmbito da PAS, as situações de vulnerabilidades e riscos sociais podem ser contextualizadas e compreendidas como múltiplas, podendo ser provocadas por diferentes causas e consequências, não devendo ser tratadas necessariamente como sinônimos de pobreza, apesar de que a situação de pobreza pode levar a situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

No que diz respeito aos riscos sociais, há no texto do caderno relativo ao Curso de Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS, a seguinte demarcação:

O campo dos riscos sociais diz respeito ao “convívio conflituoso de diversas formas como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam à

¹⁵ Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CREAS, realizado em Barreirinhas em 06.01.2016

apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão” (SPOSATI, 2009, p.29). Ainda existem os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio. Portanto, podemos afirmar que os riscos sociais ocorrem no cotidiano das pessoas, na **vida como ela é, nos** territórios onde elas vivem (BRASIL, 2015, p.23, grifo nosso).

Portanto, há indicações de que são vários os tipos de riscos sociais que podem ocorrer nas relações sociais, cotidianamente, ocasionadas, por sua vez, por múltiplas causas e que podem originar vulnerabilidades, também, diversas. Ademais, as situações de vulnerabilidade:

[...] podem decorrer da pobreza, da privação, da ausência de renda, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da intempérie ou calamidade, da fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outras (BRASIL, 2015, p.24).

Contudo, grande parte dos técnicos que atuam na PAS parece não ter compreensão ampliada das categorias riscos e vulnerabilidades sociais, nem mesmo, parecem ter clareza das demarcações a elas relacionadas no âmbito da PNAS.

Em relação à concepção dos usuários do CRAS e CREAS acerca da PAS nos municípios, verificamos que os mesmos parecem não possuir maiores conhecimentos sobre a assistência social como política pública; e ainda, parecem limitar-se a estabelecer uma relação entre as atividades realizadas no âmbito do CRAS, CREAS e CENTRO POP com a bondade, delicadeza e educação dos profissionais que compõem as respectivas equipes técnicas. Predomina, nas falas, portanto, a concepção do favor, da benesse, da ajuda mediante situações de necessidade por eles vivenciadas no cotidiano. Nesse sentido, destacaram que as ações desenvolvidas pela equipe são muito importantes, consoante ressaltado na fala de uma usuária do CREAS:

Minha irmã, até onde eu sei eu acho muito interessante porque são pessoas que **estão ajudando a comunidade**, estão **ajudando** a socializar as crianças com os programas do... antigamente chamavam PETI, como é que chamam agora? O Serviço de Convivência, eu acho muito interessante isso daí... apoio que estão... na nossa cidade..., mas também nos interiores. Eu acho muito interessante essa parte de contribuição deles para a comunidade. (INFORMAÇÃO VERBAL, Grifo nosso)¹⁶

¹⁶ Grupo focal com usuários dos serviços do CREAS, Barreirinhas.

De modo geral, em todos os municípios, os usuários relacionaram à assistência social a algo bom, algo que serve para ajudar as pessoas e para suprir situações de *necessidade* em âmbito individual e familiar. Assim, uma única usuária fez referência à assistência social enquanto direito, mas, contudo, o fez a partir da associação entre direito e necessidade, conforme expressa:

É um benefício que toda população pode ter né? que a gente tem que correr atrás, **tem o direito** e obrigação de ser beneficiado, a ação social, algo, **alguma coisa que a gente tá precisando**, os filhos da gente, os idosos, é um benefício que a gente tem que correr atrás e todos têm direito (INFORMAÇÃO VERBAL, grifo nosso)¹⁷.

E ainda, os usuários, associaram CRAS, CREAS e CENTRO POP, ao lugar onde vão quando precisam de ajuda. Dessa forma, tendem a compreender a PAS a partir dos serviços e benefícios a eles ofertados, conforme pode ser verificado no depoimento a seguir em que um usuário do CENTRO POP, associa à PAS aos serviços e benefícios voltados à situação de vivência de rua, na qual se encontrava incluído:

A Assistência Social é uma coisa assim boa porque são pessoas qualificadas pra lidar com pessoa em situação de rua, pra dar um apoio, pra dar um apoio não só pra ela se enturmar de volta na sociedade, mas provê pra ela um serviço, um curso, escola, poder dar mais facilidade à saúde, e um serviço que eu acho bom [...] para a pessoa de rua (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁸.

Dessa forma, uma única usuária, ao abordar a questão de quais serviços e benefícios são ofertados no âmbito da PAS, ressaltou que o CREAS oferece atendimento às pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, nos seguintes termos:

O serviço que o CREAS oferece é atendimento à criança e adolescente em **situação de risco**, deixa eu ver o que mais, é isso daí. Na verdade, é isso daí: o CREAS, eu já vi também casos de mulheres que vêm pra cá, que são abusadas, que tá sentindo ameaça, negócio assim, procura os psicólogo aqui, assistente social pedindo ajuda. Eu acho muito interessante esse trabalho do CREAS que oferece pra essas pessoas que estão aí **tão vulnerável** na mão de pessoas que são perigosas. Eu acho muito interessante o trabalho do CREAS, o amparo a essas pessoas. (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁹.
Grupo focal com usuários dos serviços do CREAS em Barreirinhas

¹⁷ Grupo focal com usuários dos serviços do CRAS São Luís.

¹⁸ Grupo focal com usuário dos serviços do CENTRO POP São Luís.

¹⁹

Parece haver, contudo, uma compreensão de que riscos e vulnerabilidades diriam respeito apenas à situações cotidianas que configurem perigos iminentes, ou então, já concretizados em episódios de violência, tais como agressão física, abuso sexual e outras situações personificadas na existência de uma vítima e de um agressor – tido como perigoso, particularmente situações cujas vítimas sejam mulheres e cujos agressores sejam homens; ou ainda, situações cujas vítimas sejam crianças e adolescentes (e suas respectivas mães) em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto envolvidos ou ameaçados por traficantes/pessoas perigosas. Assim, o vulnerável ou em situação de risco é alguém que estaria necessitando de ajuda, de aconselhamento, de amparo e de apoio, sendo tais serviços supostamente oferecidos pelo CREAS.

Não há, portanto, nos municípios pesquisados, indícios de que os usuários compreendam a PAS como política pública operacionalizada através do SUAS. Assim, de modo geral, em todos os municípios, os usuários relacionam à assistência social a algo positivo, necessário, bom, a algo que serve para ajudar as pessoas e para superar momentos e situações de *necessidade* em âmbito individual e familiar, sendo associada à bondade, benevolência dos técnicos e gestores.

3 CONCLUSÃO

A recente institucionalização da Assistência Social como política pública impõe desafios no sentido de que se faz necessário avançar para garantir a efetiva implementação da Política da forma como está definida pelas normativas e para além delas; e avançar na compreensão por parte dos diferentes sujeitos, do que é a Política de Assistência Social no Brasil, quais seu marcos históricos legais, sua constituição no âmbito do Sistema de Proteção Social, quais direitos, garantias, práticas e serviços deve afiançar aos usuários, e como deve estar organizada em nível de gestão e operacionalização através do SUAS.

Conforme as informações apresentadas podemos considerar que ainda há um longo percurso a percorrer no que diz respeito ao reconhecimento e implementação da PAS como política pública regida pela lógica do direito no âmbito do Sistema de Proteção Social tendo em vista, inclusive a perspectiva

de construção de uma cultura institucional por parte dos gestores e demais sujeitos do processo, apoiada na concepção da PNAS como política pública, e na apropriação dos princípios, diretrizes, e eixos da Política, bem como na sua forma de organização, gestão e operacionalização.

Nesse sentido, um dos desafios do processo é o de fazer com que os gestores da PAS ultrapassem a ideia do SUAS numa perspectiva meramente gerencial, sendo que, conforme demonstram os resultados da pesquisa, no conjunto das gestoras municipais entrevistadas, apenas duas revelaram possuir uma concepção mais ampliada acerca da PAS e do SUAS, com uma abordagem acerca do processo histórico, político e cultural relacionado à constituição da PAS e dos SUAS no país; e ainda, compreensão acerca da conjuntura atual que impõe desafios à gestão e execução essa Política em âmbito nacional e municipal. Desta forma, não se detiveram apenas nos aspectos normativos e nos marcos legais relacionados à PAS e ao SUAS, nem somente nas dificuldades relativas à gestão da Política nos respectivos municípios. No conjunto dessas gestoras, a secretária municipal de Assistência Social em São Luís se destacou com uma percepção que revela domínio da concepção da PAS e dos desafios impostos à gestão da PAS no âmbito de São Luís.

Em relação aos técnicos e conselheiros, destacamos que parecer haver muito compromisso e empenho na atuação no âmbito da PAS; sendo, contudo, necessário ultrapassar preconceitos e estigmas relacionados aos denominados pobres como público alvo da Política, ainda presente na concepção de muitos técnicos e conselheiros entrevistados; superar a concepção meramente técnica e legal no sentido de assegurar o cumprimento do que está formalmente definido pela PAS, sendo necessário avançar na organização política, pois conforme pondera Rojas: “para que a Assistência Social seja efetivamente um **direito social**, é preciso dar a esse campo uma institucionalidade politizada, com debate sobre acesso, financiamento, enfim, todos os elementos da política”. Nesse sentido, cabe destacar, que em São Luís, no que diz respeito aos Conselheiro(a)s, de modo geral, estes demonstraram conhecimento sobre a PAS para além dos enunciados nos marcos legais, expressando a compreensão de que o processo de implementação da Política ainda é recente; e dessa forma, como processo

ainda em construção, está permeado por contradições, limites, desafios e também avanços.

Outro desafio é a desassociação entre assistência social e benevolência, caridade e favorecimento pelo afeto. Nesse sentido, faz-se necessário considerar todo o processo histórico de associação da assistência à benesse e caridade, no Maranhão e no Brasil, o que contribui, para que ainda predomine a concepção de que a assistência social é uma prática benevolente, exercida por pessoas *que se preocupam em ajudar as demais*. Assim, a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais e o trabalho desenvolvido pelos profissionais no âmbito dos CRAS e CREAS são ainda comumente associadas à práticas benevolentes e caridosas, inclusive na concepção dos usuários participantes da pesquisa, o que demanda não somente aos profissionais, mas, aos demais sujeitos inseridos no campo das políticas públicas, o desafio de politizar as questões e práticas relacionadas à PAS na perspectiva de trazer para o campo dessa política social, a participação popular num processo de organização coletiva, considerando os usuários da política como parte da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de Araújo. Pobreza, fome (zero) e prefeiturização das relações sociais no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza no Brasil**. São Luis: EDUFMa, 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRES. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do curso de introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS**. Brasília, DF, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995,

MAUSS. Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: EPU, 1974

ROJAS, Berenice. **Por uma política social pública**. A luta contra uma assistência social considerada como mero sistema gerencial. Entrevista. Disponível em: <www.ihu.unisinos.br>. Acesso em: 02 dez. 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.