



6º Encontro Internacional de Política Social 13º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl

Marx para pensar a crise do capitalismo

Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

O SUAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A VISÃO DE SUJEITOS SOCIAIS¹

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira²
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa³

Resumo: Análise do Sistema Único de Assistência Social na visão dos sujeitos sociais envolvidos na sua operacionalização, os avanços, recuos, limites e perspectivas desse sistema em municípios brasileiros. Tem referência em dados coletados em pesquisa. Conclui que a implementação do SUAS, apresenta avanços, mas se defronta com limites e desafios, decorrentes, das estratégias de redução de custos que vêm sendo impostas às políticas públicas de modo geral, e da Assistência Social em particular. Tais estratégias têm resultado em precarização do trabalho e dos trabalhadores que se expressa na falta de estrutura de equipamentos (CRAS e CREAS), na estruturação e oferta dos serviços, na inserção e alocação dos trabalhadores e no próprio conteúdo do trabalho que estes desenvolvem.

Palavras-chave: Política Pública de Assistência Social; Direitos; Seguridade Social; Estado.

SUAS IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: THE VIEW OF SOCIAL SUBJECTS

Abstract: Analysis of the Single System of Social Assistance in the view of the social subjects involved in its operationalization, advances, setbacks, limits and perspectives of this system in Brazilian municipalities. Has reference in data collected in research. It concludes that the implementation of SUAS, presents advances, but faces the limits and the resulting challenges of cost reduction strategies that are being imposed on public policies in general, and on Social Assistance in particular. Such strategies have resulted in the precariousness of labor and the labor, which is expressed in the lack of equipment structure (CRAS and CREAS), in the structuring and provision of services, in the insertion and allocation of labors and in the very content of labor they develop.

Keywords: Social Assistance Public Policy; Rights; Social Security; State.

Introdução

Este texto discute sobre a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na realidade de municípios brasileiros a partir da visão dos sujeitos sociais buscando demonstrar os avanços, recuos, limites e perspectivas para sua

¹ Texto elaborado com base no trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do campo de públicas (II ENEPCP).

² Assistente Social. Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PPGPP da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: <eunicepereira.ufma@gmail.com>. Concordo com a divulgação.

³ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PPGPP da UFMA. E-mail: <salvi200@globocom>. Concordo com a divulgação.

efetivação. De partida, podemos dizer que o cotidiano de todos aqueles envolvidos no processo de construção desse Sistema certamente tem se constituído um desafio constante, haja vista que estamos falando de uma política que historicamente se fez através de ações fragmentadas e assistemáticas orientadas por uma visão assistencial - caritativa e uma ampla rede de entidades filantrópicas. E que, a partir da luta de inúmeros sujeitos sociais e entidades de representação coletiva (associações de classe, sindicatos, etc.), inclusive muitos dos quais engajados até hoje em ações dessa política, elaboraram e propuseram novas diretrizes e parâmetros para ela. Tais normativas expressam que ela sofreu um deslocamento conceitual importante à medida em que toma o primado do trabalho como referência o que significa dizer que a Política transita de uma concepção situada no campo conceitual da meritocracia, da ajuda, do *favor*, portanto, do não direito e da não política, para o campo dos direitos de cidadania e da responsabilidade pública, direito do cidadão e dever do Estado.

Este deslocamento conceitual impõe também que a noção de Política de Proteção Social seja determinada pela esfera da produção material, significando dizer que se entende que as Políticas Sociais se situam num campo de lutas e de embates e buscam responder as variadas expressões da Questão Social.

A resultante desse processo de luta é que “A Política de Assistência Social é concebida como política pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, compondo, com a Política de Saúde e a Previdência Social, a Seguridade Social brasileira.” (SILVA, 2010, p. 16).

Temos claro que a concepção de Proteção defendida e os pressupostos subjacentes, particularmente, na Política de Assistência Social (PAS) a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da sua inserção no campo da Seguridade Social, são resultantes desta luta e do protagonismo dos diversos sujeitos sociais que se organizaram na defesa de um projeto de Seguridade Social para o país.

Ocorre, porém, que esse percurso que vem sendo construído desde o período constituinte, e que se efetiva mais claramente a partir da promulgação da LOAS, com a Política Nacional de Assistência (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2004, e com a implantação, em 2005, do SUAS⁴ que estabelece novo modelo de gestão, tem sido tensionado e tem colocado muitos desafios

⁴ A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) em vigência, foi aprovada pela Resolução nº 33 do CNAS, de 12 de dezembro de 2012, que revogou a NOB/SUAS/2005.

para aqueles envolvidos em sua institucionalização, uma vez, que se trata de um período bastante difícil e de acirramento das contradições em face do avanço das ideias neoliberais no país.

De fato, não tem sido nada fácil trabalhar nesse contexto capitalista contemporâneo que tem colocado radicais transformações societárias e a ampliação de desigualdades sociais (YAZBEK, 2016). Nesse contexto, temos fatos significativos perpassando, inter-relacionando e tensionando a implementação das políticas públicas em geral, e a de Assistência Social em particular.

O primeiro desses fatos é que configura o pano de fundo desse debate diz respeito à crise e redefinição do sistema capitalista. A expressão mais concreta desta crise se faz mais claramente através da redução da taxa de crescimento da produção industrial, da queda do fluxo e do valor das trocas no comércio internacional, aliado a um crescimento do movimento financeiro a partir da diversificação de ativos, sobretudo àqueles de caráter especulativos. O projeto neoliberal é expressão dessa reestruturação política e ideológica conservadora do capital em resposta a sua perda de rentabilidade e *governabilidade*, a qual vem enfrentando desde os finais dos anos 1960 e início da década de 1970 (FIORI apud SOARES, 2000), no marco de uma onda longa de crise capitalista. (MANDEL, 1985).

Temos que ter claro que esta crise demonstra “[...] o esgotamento das bases sobre a qual se erigiu o ciclo sistêmico de acumulação liderado pelos Estados Unidos desde o pós-segunda Guerra Mundial, caracterizado como uma fase de expansão material sem precedentes na história do capitalismo” (LIMA, 2002, p. 127).

No caso do Brasil, a incorporação dessas ideias se faz mais fortemente na década de 1990, e se expressam através de um conjunto de medidas de reformas ou de contrarreformas, conforme já amplamente analisadas por Behring (2003). Todas estas medidas ancoradas no ideário neoliberal que passou a ser seguido pelas elites econômicas e políticas brasileiras.

A adesão a essa estratégia de corte neoliberal se fez com a promessa da modernização para o Estado brasileiro e que esta favoreceria a sua entrada no mundo moderno. Essa modernização respondia às exigências colocadas pela *globalização* que também requeria reorientações na política macroeconômica - agora com viés monetarista onde se imprime o controle e ajuste fiscal dos gastos e das contas públicas.

Além de colocar também a necessidade da privatização, a desregulamentação, a flexibilização das relações de trabalho, as parcerias entre o Estado e a sociedade, etc.

Desde então o contexto sociopolítico tem se mostrado bastante complexo, pois como diz Behring (2008) temos observado que as mudanças mais visíveis têm apontado alterações regressivas nas condições técnicas e de exploração da força de trabalho, na recomposição da superpopulação relativa ou exército de reserva que pressiona os salários para baixo; na fragilização da organização política dos trabalhadores (des-sindicalização, passivização e burocratização de sua organização política - sindicatos e partidos e o redirecionamento do fundo público para o financiamento da acumulação, particularmente a financeira.

Evidenciamos também o acirramento da concorrência, um forte reforço ao individualismo, nas virtudes e no poder do mercado como o maior e melhor alocador e distribuidor dos recursos públicos, resultando, portanto, “[...] numa forte regressão de direitos e destruição do legado das conquistas históricas dos trabalhadores, em nome da defesa quase religiosa do mercado e do capital” (IAMAMOTO, 2009, p. 25).

Somam-se a essa opção estratégica de corte liberal, a nossa herança de um país com trajetória de altos níveis de concentração de renda, que possui um mercado de trabalho desestruturado e com fraca capacidade de incorporação da sua força de trabalho e baixo assalariamento. O resultado de tudo isto se reflete no crescimento da precarização dos trabalhadores mesmo aqueles assalariados, das demandas do desemprego, da pobreza e das desigualdades.

Nessa conjuntura neoliberal, de enxugamento do Estado e de redirecionamento de suas ações vamos observar um processo de redução das Políticas Públicas, particularmente aquelas denominadas Políticas de corte social⁵. Além da redução de recursos vamos ter também a reorientação destas, com a substituição da ideia de universalidade, pela focalização e seletividade.

É nesse cenário onde a responsabilidade pública vai sendo capturada pelos interesses do capital, que também se desmonta a *intenção constitucional* de o país estruturar a Seguridade Social da qual a Assistência Social é parte. Trata-se de cenário cheio de ambiguidades, contradições e paradoxos. Pois, ao mesmo tempo em que o

⁵ Para agudizar mais a situação tivemos recentemente a aprovação de medidas que preveem a desvinculação constitucional de gastos sociais obrigatórios e a reforma trabalhista que privilegia o negociado sobre o legislado.

texto constitucional indica o reconhecimento de direitos, temos processos decorrentes de pressões dos interesses financeiros internacionais que desarticulam, desmontam, reduzem ou retiram direitos no campo social.

Diante de tudo isto que estamos presenciando, ainda que possamos reconhecer algumas inovações no campo da proteção que a PAS vem implementando cabe também refletir sobre este conjunto de determinantes que tem sido colocado, nos questionando, como diz Yazbek (2016, p. 14), “[...] em que medida esses anos de LOAS e de PNAS/SUAS efetivaram direitos, questionaram o lugar da subalternidade e exclusão e permitiram o protagonismo dos seus usuários?”. De que forma o trabalho social, desenvolvido por inúmeros profissionais trabalhadores dessa Política, está sendo impactado? Como é que tais trabalhadores, que no geral, estão inseridos em contratos precários e incertos estão se colocando nessa Política enquanto operacionalizadoras (es) de direitos? Estão situando as suas ações profissionais enquanto prática política e como tal, inserida no âmbito das relações sociais mais amplas? E, portanto, entendendo e articulando as demandas que lhes chegam cotidianamente como resultantes da contradição capital X trabalho? No trabalho social que realizam com as famílias, que é uma das principais estratégias da PAS estão apoiando e protegendo de fato a estas famílias ou fortalecendo o familismo como forma de enfrentar lacunas da atuação estatal especialmente na proteção social básica?

É preciso saber reconhecer que os avanços legais presentes no âmbito da institucionalização da PAS ainda se mostram insuficientes e não se concretizam na vida da maioria da população atendida. Não bastam a existência e o reconhecimento de alguns avanços (e eles existem), para que a vida da população pobre se altere. É preciso muito mais como diz Couto (2004, p. 187): “[...] é preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população.”

São estes avanços e recuos que o texto trabalha, sendo que nesta introdução buscou-se trazer um pouco do histórico da política e da conjuntura atual de crise e redefinição capitalista cujos determinantes acabam afetando o processo e a dinâmica de sua implementação. Na segunda parte do texto, trabalhamos com dados coletados junto à realidade empírica da implementação desta política em municípios maranhenses no intuito de demonstrar como de fato ela vem se efetivando. Conclui-se retomando elementos mais significativos desse processo.

A Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em municípios brasileiros: a partir dos sujeitos sociais pesquisados

O estudo empírico sobre o processo de implementação do Suas no estado do Maranhão abrangeu São Luís, a capital do Estado (Metrópole); Açailândia (Grande Porte); Barreirinhas (Médio Porte); e Cururupu (Pequeno Porte II); Bacabeira e Davinópolis (Pequeno Porte I), conforme critérios predefinidos pelo órgão gestor federal⁶. Assim, cumpre informar que este trabalho se organiza com base nos depoimentos dos sujeitos participantes deste estudo empírico (gestores, usuários, técnicos e conselheiros, além de observações registradas em diário de campo)⁷. Consideramos que a compreensão destes diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo de implementação do SUAS se constitui aspecto importante para uma avaliação da PAS, porque expressa o entendimento de sujeitos com níveis de inserção e envolvimento diferenciados no âmbito dessa Política e do seu sistema de gestão.

Desse modo as percepções coletadas evidenciam que há contraposição entre o desenho da política e sua implementação bem como um avanço lento do SUAS, expresso, principalmente na secundarização da PAS, no âmbito municipal o que se reflete na própria distribuição dos recursos.

No que se refere à recursos, por exemplo, as licitações, para atendimento das necessidades da PAS, quase sempre são centralizadas nas Prefeituras. De acordo com as(os) técnicas(os) essa é uma prática comum nos governos municipais. Essa centralização prejudica o desenvolvimento das ações da PAS, pois a capacidade de

⁶ De acordo com as normativas da PNAS de 2004, são considerados municípios pequenos nível 01 (até 20.000 habitantes); pequeno nível 02 (de 20.001 a 50.000 habitantes); municípios médios (50.001 a 100.000); municípios grandes (entre 100.001 a 900.000 habitantes) e as metrópoles, cidades com população de 900.000. O critério a ser considerado na seleção dos municípios dos diferentes portes é o nível de estruturação maior ou menor da Política de Assistência Social nos municípios dos Estados selecionados (BRASIL, 2004).

⁷ Os depoimentos aqui expostos assim como os argumentos desenvolvidos ao longo do texto são fundamentados nos relatórios que foram elaborados pelos integrantes da pesquisa empírica *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 nos municípios maranhenses anteriormente já citados.

atendimento nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) fica comprometida, em decorrência da ausência de compreensão dos burocratas das Prefeituras, sobre a PAS. Ademais, isto também se reflete no não atendimento das demandas dos usuários, na medida em que às solicitações de aquisição de materiais necessários, por exemplo, para a realização de atividades nos grupos que são acompanhados pelos técnicos dos CRAS, não são atendidas.

A equipe técnica destaca que o atendimento das demandas dos(as) usuários(as), além de se defrontar com os entraves financeiros, padece com a inexistência da rede prestadora de serviços e com as próprias precariedades das estruturas de muitos órgãos gestores da política. Mesmo onde essa rede prestadora é mais visível a pouca articulação entre as instituições existentes nos municípios também fragiliza o atendimento aos usuários que têm na assistência social o principal ou único meio de reprodução de suas condições de existência. Soma-se a essas dificuldades a visão conservadora da assistência social associada ao favor e reiteradamente utilizada como estratégia de barganha entre a gestão municipal e os usuários.

Licitação é na prefeitura, contador, advogado é na prefeitura, tudo é na prefeitura, é tudo centralizado. Aí por exemplo, a gente se angustia assim, aí a secretária solicita os materiais necessários para a gente trabalhar né, aí vem quantidade insuficiente, vem material de pouca qualidade, vêm materiais que não tem necessidade para nós. (Informação verbal)⁸.

Eu trabalho aqui no CRAS, mas também dou apoio na SEMDES (órgão gestor) na parte burocrática. Então, quando a gente vai fazer o demonstrativo eu me sento com a contabilidade, vou para lá analisar todas as documentações, os recursos. E o que me angustia muito é o CRAS estar passando por certas necessidades, certo? Com falta de material [...] e o recurso está na conta! Por exemplo, a gente sabe para que é que o IGD é utilizado [...] a gente sabe que o IGD podem ser contratados profissionais, eu sempre digo para elas, muitas vezes as demandas são grandes que vem da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, a SEMDES, a gente sabe que pode ser contratado visitador social com esse recurso, mas não tem, acaba faltando profissional. (Informação verbal)⁹.

Além da centralização dos recursos no âmbito da tesouraria das Prefeituras, os depoimentos também indicam que tais recursos são mal geridos e com isto deixam de ser utilizados para uma melhor potencialização das ações dos técnicos.

Dentre as gestoras e técnicas(os) participantes, a maioria demonstra conhecer a PAS e a forma de gestão através do SUAS como sistema alicerçador de

⁸ Depoimento retirado da entrevista feita com a Técnica CRAS - Bacabeira.

⁹ Depoimento retirado da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS - Bacabeira.

direitos. Porém, parte significativa dos participantes ainda demonstra o não reconhecimento da Assistência Social como direito, sobretudo, os usuários entre os quais predomina a compreensão da Assistência Social como ajuda reiterando a lógica do favor e da gratidão (cultura assistencialista). Além disso, alguns usuários associam a PAS aos serviços e algumas ações específicas, o que denota conhecimento restrito da mesma. Vimos também que parte significativa de gestores e técnicos expressam entendimento *confuso* sobre a PAS e o SUAS como direito, demonstrando às vezes um conhecimento genérico e pouco consistente acerca do arcabouço político-institucional, inclusive as normativas que regulamentam a política.

Depoimentos de técnicos apontam que a troca de favores no contexto da implementação da política ainda é “[...] uma prática rotineira da qual os próprios políticos se aproveitam.” (Informação verbal)¹⁰. Os depoimentos evidenciam ainda que a maioria dos conselheiros também não demonstra protagonismo que expresse conhecimento da Política Municipal de Assistência Social, embora alguns a entendam como direito, em especial os conselheiros da capital, São Luís, que demonstraram ter mais conhecimento acerca da PAS e de sua organização enquanto sistema.

No tocante à compreensão sobre a Implementação do SUAS, podemos dizer que parte dos gestores e técnicas(os) destacou que com o SUAS houve melhor apreensão do que é a PAS, em termos da definição das suas atribuições e competências. Todavia, há o reconhecimento de que a PAS não vem sendo executada plenamente de acordo com as determinações do SUAS. Os entrevistados disseram que há uma organização da PAS no formato do SUAS apenas no papel, mas, que não se materializa conforme previsto, no âmbito dos municípios.

De fato, sabemos que o SUAS, enquanto modelo de organização e gestão, confere nova institucionalidade a PAS como Política de Seguridade Social ao especificar serviços, benefícios e ações que podem ter caráter permanente ou eventual. Em ambos os casos, são executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Caracteriza-se como um sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, alicerçado de seguranças sociais próprias da PAS.

¹⁰ Depoimento da entrevista feita com os técnicos.

Também sabemos que o SUAS inova na construção de um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social ao reafirmar a articulação entre econômico e social e com outras políticas públicas (intersetorialidade); o Controle Social da sociedade na formulação, gestão, execução e avaliação da Política; o Comando Único; a Centralidade na Família buscando a superação da visão fragmentadora dos segmentos, ostentando, porém ainda uma visão repressora, conservadora, moralizadora e de responsabilização dessa família; o protagonismo dos usuários como sujeitos de direitos também ainda é frágil; assim como a Garantia de financiamento compartilhada pelos três níveis de Governo e as Garantias de Proteção Social dentre outros aspectos.

Contudo, como já afirmado antes observamos que a história recente da PAS vem expressando os efeitos dos determinantes estruturais e conjunturais impostos pelo contexto ideopolítico neoliberal que rebatem na implementação das políticas públicas em geral, e na assistência social em particular. De fato, nos atuais processos de regulação do capital sob a orientação neoliberal, as prerrogativas para as políticas sociais em países como o Brasil, norteadas, em grande parte, por organismos internacionais, seguem na direção do que Soares (2000) assinala como uma crescente fragmentação da gestão do social, bem como um movimento de restrição e retrocesso das políticas sociais, dado o seu caráter cada vez mais focal e emergencial direcionado a situações extremas de pobreza.

Nesse sentido é que a pesquisa também mostrou como esses processos vêm afetando, por exemplo, a inserção e alocação dos trabalhadores do SUAS, pois comprovou-se que tais trabalhadores se inserem em condições precárias – vínculos instáveis, poucos concursados, salários baixos, inexistência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) conforme preconiza a NOB-RH/SUAS/2006. Ademais, o número de profissionais é insuficiente para desenvolver as ações compatíveis com o desenho da Política. Além disso, também foram pontuadas outras dificuldades as quais rebatem no trabalho, como, por exemplo: as estruturas físicas dos equipamentos onde funcionam as ações da política; o tempo de horas de trabalho que a equipe técnica disponibiliza para a execução das ações; a concentração do trabalho dos técnicos em dias ou horários previamente definidos – desconsiderando as demandas dos territórios; a precarização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUAS; a ausência ou

insuficiência de equipamentos e a ausência ou insuficiência de internet, telefone, carro, combustível, etc.

De fato, as falas de técnicas(os) e até de coordenadora do CRAS revelam uma compreensão restrita da apropriação do território quando pensam no território apenas como espaço físico, e, portanto, como o lugar onde os serviços devem ser ofertados. Os depoimentos abaixo, por exemplo, expressam essa visão:

Uma coisa que a gente conseguiu trazer para cá nesse período, a gente trouxe o Bolsa Família pra perto de vocês que antes era lá no centro, vocês lembram a dificuldade que era? A gente conseguiu trazer. (Informação verbal)¹¹.

Foi o CRAS também que trouxe esse Bolsa Família, não funciona no nosso prédio, mas tá aí fácil. (Informação verbal)¹².

Às vezes vocês estão com o benefício bloqueado, você precisa desse dinheiro, vocês não têm nem pra pagar a passagem, agora está aqui pertinho no bairro de vocês, então fica mais fácil. (Informação verbal)¹³.

De acordo com Paiva, Carraro e Rocha (2014, p. 50, 58, grifo dos autores),

[...] percebe-se que a agenda política de apropriação do território fica ainda restrita às demandas específicas de cada espaço, muitas vezes pensado apenas como delimitação geográfica e que as ações ‘divididas’ por território, significa que somente se espera desconcentrar o trabalho feito até então, sem alcançar a noção de território como um espaço social que contém as múltiplas dimensões do real.

[...]

A territorialização não resolve problemas de estrutura, deve-se afirmar, mas pode ser uma potência política no processo de luta popular, com todas as exigências que essa movimentação requer.

Para as autoras, Paiva, Carraro e Rocha (2014), duas advertências devem ser registradas em relação à questão territorial. A primeira diz respeito ao problema do uso da informação produzida para fomentar o processo de organização popular e de luta pelos sujeitos que habitam o espaço em questão, na maioria pobres.

De acordo com Paiva, Carraro e Rocha (2014)

A cidade da população que demanda os benefícios de serviços socioassistenciais, numa conhecida divisão binária polarizada pelos antagonismos de classe, é, na maioria das vezes, o território da precariedade, mesmo nos municípios de um estado mais rico [...] (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 51-52).

¹¹ Depoimento retirado da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Vila Idelmar - Açailândia.

¹² Depoimento retirado da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Idelmar - Açailândia.

¹³ Depoimento retirado da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Vila Idelmar - Açailândia.

As informações construídas em determinado espaço territorial levam a um estreitamento dos compromissos a assumir, com vistas a minorar as ocorrências específicas que configuram e agudizam a situação de pobreza.

A segunda advertência feita por Paiva, Carraro e Rocha (2014) é referida à complementariedade entre território e improvisação, vez que os equipamentos ainda precarizados (CRAS e CREAS) podem ser otimizadas em função de sua instalação, favorecendo a atuação em regiões da cidade em que a pobreza é mais aguda. Por outro lado, advertem, trata-se de estratégia com dupla face que pode viabilizar maior pressão sobre as(os) trabalhadores sociais, dada a presença massiva e próxima dos demandatários. Assim, estar próximo também significa ser mais exigido, em termos de ações e estrutura.

Estabelecer a lógica territorial sem considerar essa contradição é uma sinuosidade. (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014).

Lefebvre (1975) problematiza também a importância do território que encerra as determinações políticas e econômicas de cada realidade específica, portanto, no seu entender, além de local de relações sociais onde se dá o consumo coletivo, reflete a forma de organização e distribuição dos meios de produção.

No caso brasileiro, a dinâmica da produção social do espaço urbano expressa a histórica submissão de amplos contingentes da população a condições adversas, excluídos que são do acesso aos postos e condições de trabalho necessários para a sua reprodução e de seus familiares e do usufruto de benefícios e serviços públicos, como a moradia adequada e o saneamento básico.

Muitos dos municípios maranhenses pesquisados reproduzem a tendência nacional desse processo de urbanização excludente que se faz com a formação crescente de aglomerados nas franjas periféricas das áreas urbanas, justamente os territórios em que habitam os demandatários de benefícios socioassistenciais em todo o país.

A análise das várias questões apontadas pelos sujeitos da investigação expõe as várias limitações existentes no processo de operacionalização da PAS nos municípios maranhenses. É o caso das argumentações já apresentadas acerca da frágil apreensão da noção de território, ou até mesmo da ausência dessa definição. Questão que se expressa quando definem alugar certos imóveis para alocar CRAS e CREAS sem levarem em conta o respeito pelo princípio da territorialidade o que provavelmente contribuiria para

amenizar os prejuízos de tais mudanças sobre os serviços e, sobretudo para a população usuária. Situação que é recorrente nestes municípios, haja vista que grande parte dos equipamentos onde funcionam às ações da política são prédios alugados.

Os profissionais situados no campo da Assistência Social ainda que busquem balizar suas ações de acordo com as normativas da Política, confrontam-se com vieses como o clientelismo, o mandonismo, a apropriação privada da coisa pública, o que se reflete em Benefícios, a exemplo dos eventuais, amplamente utilizados por prefeitos, gestores, primeiras damas e lideranças políticas para fins eleitoreiros, numa visível reiteração dos traços históricos definidores da cultura brasileira e que se contrapõem à concepção de democracia, de cidadania e de direito. A maioria dos técnicos expressa a discrepância entre a arquitetura do SUAS e sua operacionalização e o esforço despendido para superar os obstáculos presentes no cotidiano da política.

Nesse aspecto destacamos que a cultura clientelista e assistencialista é expressiva nas concepções de gestores e usuários, sendo que em algumas situações os serviços prestados ainda são utilizados como moeda de troca. Ademais, a política partidária local, ainda de cariz conservador, autoritário, clientelista e, portanto, antidemocrático, impõe dificuldades a ruptura com essas concepções tão persistentes na assistência social, de forma que a lógica de acesso aos serviços socioassistenciais, como direito, considerando as desigualdades sociais, não vem sendo percebida ou incorporada pelos sujeitos, particularmente os usuários.

Assim, assistência social como direito e como bem-estar ainda se misturam e se conflitam nas concepções e ações cotidianas de gestores, técnicos, conselheiros e usuários. Neste sentido, urge o desafio de discutir a dimensão conservadora que historicamente permeia a assistência social mediante reflexões críticas e questionamentos, que tenham como foco os usuários dos serviços e benefícios da PAS.

Tanto que ainda encontramos gestores que consideram a principal competência da gestão municipal na área da Assistência Social é desenvolver ação social para atender as pessoas mais pobres. “[...] o que eu queria fazer era trazer os benefícios eventuais que a gente não consegue, o trabalho social com grávidas, a gente não pode fazer, não tem como a gente fazer doação de kits, porque não tem recursos.” (Informação verbal)¹⁴.

¹⁴ Depoimento retirado da entrevista feita com a Gestora.

Além disso, podemos dizer que esse conjunto de fatores estruturais e conjunturais, aliados à frágil apreensão dos conteúdos teóricos, conceituais e mesmo metodológicos do trabalho que a PAS e o SUAS preconizam, tem rebatimentos, sobretudo no trabalho dos técnicos e gestores. Pois, a limitada compreensão crítica sobre as bases materiais fundantes da sociedade capitalista se expressam na percepção desses sujeitos. Desse modo, o trabalho socioassistencial planejado e desenvolvido se volta para ações que tem o caráter mais de disciplinamento e moralização e quase ou nenhum enfoque político pedagógico e organizativo, ou seja, são ações que reiteram a condição de subalternidade dos sujeitos atendidos.

Ainda que o SUAS incorpore na lógica de seu modelo de gestão o compartilhamento de decisões entre os entes governativos e nos processos de formulação, execução, controle e avaliação, os diversos sujeitos da política, tais inovações não são capazes de superar marcas históricas e tampouco as inúmeras contradições presentes no contexto político-institucional onde ela se efetiva. Sobretudo, considerando-se que a implementação desse Sistema ocorre, justamente, num momento histórico em que forças sócio-políticas de perfil conservador são intensificadas, particularmente, no âmbito político partidário,

De fato, como assinala Marta Borba Silva (2014):

Décadas de clientelismo e de exercício da cultura de favores contribuem, e muito, para manter os entraves que emperram o protagonismo e a emancipação das classes subalternas e as mudanças necessárias para a implementação da política de assistência social, conforme previsto legalmente. Para tanto, a sociedade brasileira vem construindo recursos jurídicos, institucionais e políticos que necessitam ser articulados e exercidos pelo conjunto da sociedade na busca da efetivação de uma sociedade democrática (SILVA, 2014, p. 67).

À guisa de conclusão

Ao concluirmos este texto podemos dizer que ainda não se verifica avanço significativo no processo de operacionalização das ações do SUAS nos municípios pesquisados e, considerando o cenário atual, que é de profundas mudanças, sobretudo no tocante à restrição de recursos, entendemos que há poucas expectativas de que a curto prazo possamos evidenciar tais avanços.

É fato que os municípios pesquisados são extremamente carentes de ações de políticas públicas mais robustas, nesse sentido é que todos os entrevistados, ao se manifestarem, concordaram que os problemas enfrentados pela população têm suas principais expressões na pobreza e na indigência ocasionadas pela falta de alternativas de trabalho associadas à ausência de políticas que viabilizem uma educação de boa qualidade; na carência habitacional, no acesso restrito aos serviços de saúde e na violência ocasionada, sobretudo, pelo tráfico e consumo de drogas.

E vimos que a ação da PAS/SUAS ainda se faz de forma tímida e com a aplicação de poucos recursos, além de se estruturar em unidades públicas também tímidas, com equipes técnicas incompletas e quase sempre insatisfeitas com as remunerações que auferem. De fato, a questão da precarização do trabalho no âmbito do SUAS não é um fato restrito aos municípios maranhenses, está presente em muitos municípios brasileiros, onde muitos profissionais não possuem vínculos estáveis e mesmo aqueles que são concursados, muitas vezes, recebem salários muito baixos.

A questão da inserção e alocação precária dos trabalhadores no âmbito do SUAS são vistas pelos entrevistados como aspectos que consideram como obstaculizadores de um trabalho satisfatório no campo dessa política.

Sendo assim, ainda que a PAS incorpore na lógica de seu modelo de gestão o compartilhamento de decisões entre os entes governativos e nos processos de formulação, execução, controle, avaliação e os diversos sujeitos da política, tais inovações não são capazes de superar marcas históricas e tampouco as inúmeras contradições presentes no contexto político-institucional onde ela se efetiva. Sobretudo, considerando-se que a implementação desse Sistema ocorre, justamente, num momento histórico em que forças sócio-políticas de perfil conservador são intensificadas, particularmente, no âmbito político partidário.

Ademais, sabemos que as políticas sociais, inclusive a PAS, permaneceu ao longo de todo o seu processo de construção mais recente seguindo os modelos indicados pelos organismos multilaterais internacionais, que impõem cortes e ajustes no financiamento das ações e programas, portanto tais Políticas seguem ofertando serviços e ações tímidas que pouco ou nada alteram a situação de vida da população pobre e desfavorecida. Uma breve análise das principais medidas de enfrentamento e combate à pobreza, adotadas pelos governos nos últimos anos e que estão expressas nos Programas

de Transferência de Renda (PTR) até indicaram avanços no tocante à redução dos índices de pobreza ou de miséria, mas não alteraram a condição de subalternidade desses sujeitos pobres que foram e estão sendo atendidos por eles.

Portanto, é preciso estarmos atentas para sabermos reconhecer que os avanços legais presentes nessa Política ainda se mostram insuficientes e não se concretizam na vida da maioria da população atendida. Não bastam a existência e o reconhecimento desses avanços para que a vida da população pobre se altere. Havemos de reconhecer que muito ainda carece de ser feito, sobretudo, o desvelamento e o rompimento com pensamentos e noções conservadoras que acaba fazendo com que no dia a dia, os trabalhadores e gestores dessa política não enfrentem as contradições expressas na questão social e, assim, terminam reproduzindo a conformação da não cidadania, em vez da conquista e ampliação de direitos.

Ainda que reconheçamos que os desafios de enfrentamento da questão social e de superação da pobreza e das desigualdades estão para além do SUAS, consideramos, porém que cabe ao trabalho social desenvolvido nos marcos dessa política, pelo menos tensionar, pois entendemos que tanto a Política, quanto os trabalhadores que nela se inserem e os usuários dos serviços, possuem um papel protagônico e que, portanto, devem explicitar os conflitos presentes na sociedade.

Referências

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 153-174.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília (DF), 2004.

COUTO, B. R. **Direito social e a Assistência Social brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, M. V. O serviço social na cena contemporânea. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília (DF), 2009. p. 15-50. v. 1.

LEFEBVRE, H. **A re-produção das relações de produção**. Tradução de Antônio Ribeiro e M. Amaral. Porto Alegre: Escorpião, 1975.

LIMA, V. F. S. de A. Reforma do Estado e Controle Social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 127-147, jul./dez. 2002.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

PAIVA, B. A. de; CARRARO, D.; ROCHA, M. F. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS. In: PAIVA, B. A. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014. (Coleção coletâneas).

SILVA, M. B. **Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M. O. da S. e. A Pesquisa SUAS: apresentando o contexto, a proposta metodológica e o conteúdo do livro. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-31.

SOARES, L. T. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78).

YAZBEK, M. C. Prefácio. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 13-16.