

A Percepção dos Gestores do CRAS Acerca da Proteção Social Básica: O Caso de um Município do Sul de Minas Gerais ¹

Elias Eduardo Ferreira, Esp.

eliasef1@yahoo.com.br, UNIFAL-MG, Brasil

Ana Carolina Guerra, Dra.

ana.guerra@unifal-mg.edu.br, UNIFAL-MG, Brasil

Resumo

Por muitos anos a proteção social no campo da Assistência Social manteve-se vinculada a filantropia, tendo suas intervenções na maioria das vezes realizadas de forma assistencialista. Com o passar dos anos e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a assistência social se torna política pública, compondo assim a Seguridade Social. Ao compor a Seguridade Social, a assistência social deve ofertar a proteção social aos seus usuários com isso criou-se nesta política a proteção social básica e a proteção social especial. Ao final do trabalho, pôde-se observar que a proteção social básica não vem desempenhando seu caráter preventivo, no município estudado, isto devido à defasagem na estrutura física e profissional para prestação dos serviços de prevenção. Por conta destas irregularidades, a proteção básica acaba não atendendo seu caráter de prevenção como devia, as demandas quando chegam nos equipamentos (CRAS) em alguns casos já pertencem a proteção social especial. Assim, embora a assistência social do município tenha obtido avanços na proteção básica e em outros níveis de proteção nos últimos anos, o momento atual não vem sendo favorável para que esta política caminhe, pois acredita-se que os “olhos” do municípios estão pouco abertos para o social, mas “arregalados” para o capital.

Palavras-Chave: Assistência Social. Assistencialismo. Seguridade Social. Proteção. Básica.

Abstract

For many years the social protection in the field of social assistance remained bound to philanthropy, with its interventions most often carried out paternalistic way. With the passage of time and with the enactment of the Federal Constitution of 1988 social assistance becomes public policy, composing Social Security. When composing the Social Security, welfare must offer social protection to their users that was created this policy to basic social protection and special social protection. At the end of the work, it was observed that the basic social protection is not performing its preventive character, the city studied, this due to delay in physical and professional structure for the provision of preventive services. Because of these irregularities, the basic protection ends up not meeting their

¹ Versão resumida de trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública e Sociedade, UNIFAL-MG.

character prevention as it should, the demands when they arrive in equipment (CRAS) in some cases already belong to special social protection. Thus, while the municipal social assistance has obtained advances in basic protection and other protection levels in recent years, the current situation has not been favorable for this policy to walk, because it is believed that the "eyes" of municipalities are poorly open to the social, but "wide" for capital.

Keywords: Social Assistance. Welfarism. Social Security. Protection. Basic.

1. Introdução

Pensar a Proteção Social no campo da Assistência Social por parte do Estado, bem como sua gestão, é algo que nos remete a estudar ações voltadas a fim de atender os cidadãos contra as diversas expressões dos problemas sociais. Trabalhar este tipo de proteção nos encaminha primeiramente ao passado mais precisamente no ano de “1942 quando o Estado cria a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de assistência social, para atender as famílias dos expedicionários brasileiros da segunda guerra mundial” (MDS, 2008, p 91). Tal instituição mantinha um modelo de proteção social que não legitimava direitos, ao contrário, reforçava a dependência dos usuários de serviços sociais em relações as ações clientelistas do Estado e de filantropia privada, acerca disso Sposati (2004, p 19) aponta que “a LBA traz para a Assistência Social o vínculo emergencial e assistencial”.

Com o tempo, as ações pautadas nas velhas formas de socorrer os pobres, que eram utilizadas na LBA começam a evoluir, até que nos anos 80 a questão da desigualdade social entra na agenda social (YASBEC, 2008 p. 92). Neste contexto de busca por inovações na forma de enfrentar a desigualdade social, é promulgada a Constituição Federal de 1988, caracterizada como o marco inicial do Sistema Brasileiro de Proteção Social atualmente vigente. Esse, se materializa através da Seguridade Social na qual, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social refere-se ao “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.” (MDS/SEDESE, 2014, p. 18).

Com a nova Constituição, a Assistência Social torna-se parte integrante de um sistema de proteção social, no entanto o primeiro projeto de lei para sua regulamentação foi vetado em 1990 e somente em 1993 é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (SPOSATI, 2007 p 49), que veio direcionar os serviços a serem prestados pela assistência social.

Após a LOAS, outras normas surgiram direcionando o trabalho da Assistência Social como política pública. Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que consequentemente trouxe em 2005 o Sistema Único de Assistência Social – SUAS consolidando assim os princípios, as diretrizes, os objetivos e ações da assistência social, em particular a proteção social básica e especial.

Nesse sentido, pretende-se com este trabalho evidenciar a gestão da proteção social básica em um município do Sul de Minas Gerais, com cerca de 140.000 habitantes, que será identificado neste trabalho como município X. Para isso, o presente trabalho encontra-se estruturado primeiramente

em um breve estudo sobre políticas públicas. Posteriormente, discutir-se-á as referências da Assistência Social, dando maior ênfase na sua consolidação após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sanção da LOAS. Também será exposto sobre a proteção social básica e por fim sobre a sua gestão no município X.

O presente trabalho possui como objetivo, analisar a percepção dos coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social do Município X, em relação à gestão da proteção social básica, no que se refere a estrutura de trabalho existente para prestação de serviços junto aos usuários. Dentre os objetivos específicos pretende-se analisar a gestão da proteção social básica, relatar seus avanços e retrocessos.

Com propósito de melhor elucidar o assunto proposto, a metodologia do trabalho será embasada em pesquisa descritiva e qualitativa, onde serão levantados posicionamentos acerca do tema proposto. Ao final será realizado levantamento de dados levando em consideração o método de grupo focal realizado com os coordenadores que atuam na proteção social básica através dos CRAS, no município X, a fim de atender ao objetivo deste trabalho.

2. Discussões acerca das Políticas Sociais

Falar na intervenção do Estado através de Políticas Sociais nos remete a olhar para trás, mais propriamente para a Inglaterra, no tempo da Revolução Industrial quando emerge a questão social¹. Pois, Iamamoto e Carvalho (2007, p. 77) apontam que a questão social surgiu devido às expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento e a intervenção do Estado em sua relação com o empresariado. Ao mesmo tempo Yasbec (2008, p 83) aponta que a “expressão da questão social surge para dar conta de um fenômeno que resultava dos primórdios da industrialização: tratava-se do fenômeno do pauperismo”². Este fenômeno se deu a partir do momento em que a população menos favorecida movida pela ascensão da indústria saía de diversas regiões, principalmente do campo para viver nos centros urbanos onde a busca pelo emprego era mais fácil, diante disso, Bresciani (1982, p 25-37 apud Yasbec 2008, p 83) ainda diz que “nessas áreas, a superpopulação acelera e piora as condições sanitárias das moradias”. Neste momento de aumento da questão social ainda não existiam intervenções por parte do Estado para reverter toda esta situação ocasionada pela industrialização.

Sendo assim, com toda pobreza e exploração do trabalho que cercavam os trabalhadores, o proletariado aos poucos se organiza como classe, buscando melhores condições do trabalho e proteção social por parte do empresariado e do Estado

¹ Mais discussões acerca da questão social podem ser observadas em Montañó (2012).

² Entende-se por pauperismo, de acordo Iamamoto (2008, p 18) “a outra face do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, da ciência e da tecnologia, dos meios de comunicação, da produção e do mercado globalizado”. Ou seja, é a extrema pobreza.

Os trabalhadores e suas famílias ascendem a esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das de vida e trabalho da classe trabalhadora. O Estado envolve-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal. (YASBEK, 2008 p. 84).

É a partir do envolvimento do Estado nas expressões da questão social causadas pelo processo de industrialização, ainda que minimamente é que surgem as primeiras políticas sociais, pois para Barroco (2008, p 18) “as sequelas da questão social tornam-se objeto de intervenção sistemática do Estado, o que se materializa em políticas sociais”. Na mesma direção Jaccoud (2003, p 3) aponta que “as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com objetivo de realizar fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda”.

De modo geral as políticas sociais surgem em diversos países como resposta às necessidades do processo de industrialização. No Brasil, segundo Behring e Boschetti, 2007, p.78-80 “a primeira constatação é a de que seu surgimento não acompanha o mesmo tempo histórico de países de capitalismo central, pois o ano de 1923 é a chave para compreensão do formato de política social brasileira, isto devido à aprovação da lei Eloy Chaves”. Esta se apresenta como uma legislação precursora de um sistema público de proteção social com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) destinados aos trabalhadores formais.

Mesmo tendo como gênese o ano de 1923, é na primeira metade dos anos de 1930 que a questão social se inscreve no pensamento da classe dominante como legítima, exigindo assim que a mesma reconheça a classe operária. É neste período que a classe trabalhadora aumenta os movimentos sociais por melhores benefícios, com isso o Estado amplia sua abordagem pública nas questões trabalhistas e outras questões de proteção social no intuito de absorver a pressão da classe trabalhadora (MARTINELLI, 2007, p. 124-125).

Diante disso IAMAMOTO e CARVALHO (2007, p 77) ainda ressalta que

“O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de uma legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social”.

Com o crescimento industrial e populacional nas áreas urbanas, os problemas sociais aumentam, e os trabalhadores que se sentem explorados, começam a se mobilizar e reivindicar melhores condições de sobrevivência. É neste contexto, que a partir do Estado Novo com Getúlio Vargas, as políticas sociais no Brasil se desenvolvem com mais ênfase, respondendo às necessidades do processo de industrialização.

Ainda em seu início as ações eram predominantemente destinadas aos trabalhadores formais, aos outros e aos desempregados restavam as obras sociais, pois Yazbek (2008 p 90) diz:

Assim para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira

assinada e desempregado resta as obras sociais e filantrópicas que se mantêm responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos.

Com intervenção do Estado sendo neste momento destinada somente aos trabalhadores formais, a questão da filantropia ficou enraizada na sociedade brasileira. Com o tempo as formas de atender a população em suas necessidades foram evoluindo e com o passar dos anos em 1988, impulsionado pelo fim da ditadura militar é sancionada a nova Constituição, dando um novo rumo para a formulação políticas públicas no Brasil, com vistas a Assistência Social, que será discutida a seguir.

2.1. O papel da Assistência Social enquanto Política Pública

A Assistência Social tal como se conhece hoje, é fruto de um grande processo que se desenvolve na sociedade brasileira, pois se voltarmos no tempo, encontraremos o legado de uma área que no passado trabalhava de forma filantrópica, momentânea ou pontual. Isso porque, a “Assistência Social se espalhava em diferentes vieses de ação, que estavam voltadas a reparar, de forma espontaneísta, carecimentos gritantes, que constituíam contornos além de emergenciais, residuais e caritativos” (ANUNCIACÃO, 2014 p. 21).

Em grande parte os serviços de Assistência Social prestados pelo governo à população eram operados por meio de convênios com entidades filantrópicas, ou pelo voluntariado e quando o governo operava os serviços por meio de entidades próprias, as ações desenvolvidas eram padronizadas, não indo assim ao encontro com a realidade dos estados e municípios brasileiros, pois de acordo com Pestano (2006, p 2), “o histórico da assistência social, antes de se tornar uma política pública, é caracterizado pelo assistencialismo, pelo clientelismo, pela caridade, pelo voluntariado e estes sentidos ainda estão presentes no cotidiano deste política”.

Conforme apontado, as ações de Assistência Social eram marcadas pela ausência de compromisso do Estado (SPOSATI, 2011 p 32), no entanto, após anos de luta pela mudança na forma de tratar a desigualdade social, a Assistência Social é reconhecida como política pública de direito em 1988, após a promulgação da Constituição Federal. Com a Constituição, o Brasil passa a dar um novo enfoque para a área social, deixando a forma retrógrada, conservadora e assistencialista, para transformar-se em promocional, dando assim aos cidadãos direitos sociais garantidos em lei. A Assistência Social passa então, a fazer parte do tripé da Seguridade Social.

Desta forma,

a Constituição Federal de 88 ao reconhecer a assistência social como política integrante do Sistema de Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência, estabeleceu um marco de uma nova matriz para a assistência social (ANDRADE, 2008, p. 37).

Tornando-se a Assistência Social uma forma de proteção social integrante do tripé da Seguridade Social, era preciso regulamentá-la, e ao contrário de outras políticas públicas, como a saúde que conseguiu dar passos mais longos em curto espaço de tempo, sendo regulamentada em 1990 (SUS e Lei Orgânica da Saúde em 1990), o processo de regulamentação da Assistência Social foi mais lento, pois somente em 1993 que é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS,

instituindo definitivamente a Assistência Social como um direito social não contributivo (QUINONERO, 2013 p 48), o que pra Sposati (2009) foi uma decisão inovadora, pois regida pela LOAS a assistência social passou a ser concebida como “política pública que, associada as demais políticas sociais e econômicas deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população”(PEREIRA, 2007, p 66).

Após a promulgação da LOAS, a Assistência Social ainda encontrava dificuldades para se constituir como política pública de direito como aponta

[...] a assistência social vive um momento reformador continuado, porém de alcance restrito, em permanente tensão e convivência com uma pesada herança, permanecendo com enormes dificuldades para constituir-se como política e realizar-se como pública. (MDS, 2008 p 17).

A Assistência Social ainda permanecia enraizada na tradição, com suas ações fragmentadas, reforçando o voluntarismo, ainda não existia uma forma efetiva de realizar aquilo que foi regulamentado através da LOAS, era preciso algo que retomasse o projeto de reforma Política de Assistência Social.

É somente a partir de 2004 que se retoma a reforma nas ações da Assistência Social, pois neste ano é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que preconiza caber ao poder público conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede nacional, rompendo com a prática das ajudas, propugnando por direitos a serem assegurados de forma integral (SIMÕES, 2007, p. 308). Já em 2005 é regulado através da Norma Operacional Básica, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A PNAS e o SUAS direcionaram a prestação dos serviços socioassistenciais reafirmando a necessidade de um Estado presente, ativo, um novo Estado para o social. Estes instrumentos legais representam

“por um lado a possibilidade de concretizar o proposto na LOAS de uma gestão descentralizada, com comando único em cada esfera governamental, capaz de assegurar, efetivar direitos de cidadania e inclusão social, por outro lado enfrenta um duplo desafio de romper com a cultura do assistencialismo, do clientelismo com base nas relações de favor”[...] (LAJUS, 2009, p. 175).

Estas duas legislações trazem a Assistência Social para um novo patamar, buscando cortar as raízes tradicionais da assistência social através da implementação de um sistema público que institua um modo de gestão compartilhada com os três entes federativos. Sposati (2006, p. 111 apud MDS, 2008) aponta que “a grande novidade do SUAS é de instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania”. O SUAS busca ser para todo território nacional um novo modelo de gestão, pois divide as responsabilidades de cada ente federado, mas ao mesmo tempo apresenta a cooperação entre os mesmos, tendo em seus objetivos “assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social” (NOB SUAS, 2012) para a população que necessitar da Assistência Social.

2.1.1. *Consolidação da Política de Assistência Social: O Sistema Único de Assistência Social – SUAS*

Conforme apontado anteriormente, o SUAS foi criado para ser um modelo de gestão para a política de assistência social, tendo como objetivo organizar a prestação dos serviços socioassistenciais.

De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS

“a política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (NOB/SUAS, 2012, p 1).

O SUAS foi instituído em 2005 após aprovação da PNAS, consolidando assim a visão de que a Assistência Social é um direito que deve ser efetivado por meio de políticas públicas através do estado (SILVEIRA, 2006). De acordo com Ramalho (2011, p. 1) este sistema “é nada mais nada menos do que um sistema público que visa organizar, de forma descentralizada, os serviços sociais e assistenciais no Brasil”. Nos termos da lei o SUAS é “um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS. Seu objetivo é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico a implementação e gestão da política” (PEREIRA, 2007, p. 69).

Para se organizar de forma descentralizada no intuito de dar autonomia aos Municípios na prestação dos serviços Vanzetto (2005 p. 4) aponta que para que essa organização aconteça “os municípios serão enquadrados em níveis de gestão sendo: gestão inicial, gestão básica e gestão plena”. Para se enquadrarem em algum nível de gestão

“é preciso seguir alguns requisitos como: reformulação das leis de criação do Conselho Municipal de Assistência Social, Regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social, elaboração de um Plano Municipal de Assistência Social, implantação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e contratação para profissionais do mesmo, dentre outros”. (VANZETTO, 2005 p. 13).

De acordo com a Norma Operacional Básica – NOB (2005), na gestão inicial serão habilitados os municípios que não se enquadram na gestão básica ou plena. Na gestão básica o município assume a gestão da proteção social básica da Assistência Social. Já na gestão plena o município tem a gestão total das ações de Assistência Social assumindo tanto a proteção social básica quanto a proteção social especial.

Conforme já apontado, os municípios que estiverem em nível de gestão básica devem ter organizada a sua proteção social básica, pois este é um dos requisitos para adesão a este nível de gestão. Ao assumir a gestão básica o gestor municipal deve organizar toda proteção social básica, no intuito de prevenir situações que possam desencadear problemas sociais mais complexos.

Já aqueles que possuem a gestão plena ou querem seguir para a mesma devem assumir todas as ações de assistência social e organizando a proteção social básica e especial, visto que as ações da proteção social são divididas em básica e especial conforme a figura abaixo.

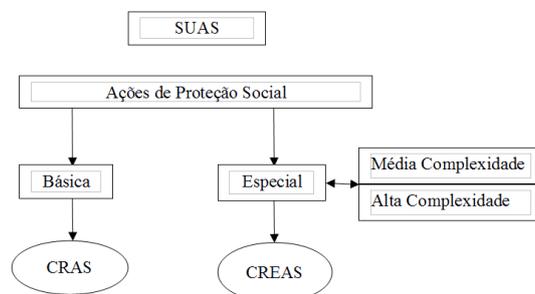


Figura 1 – Divisão das ações da proteção social. Fonte: Manuais de Gestão Pública Municipal, vol. 5 p. 42.

A Figura 1 apresenta o fluxo da divisão da proteção social, acima de tudo o SUAS, sistema que regula todo serviço prestado pela assistência social, depois a divisão das proteções que, conforme já apontado, se divide em básica e especial, sendo que esta última é subdividida em média e alta complexidade. Essa divisão da proteção social prevista no SUAS e na PNAS, “tem como pressuposto que as necessidades são complexas, diversificadas e devem se estruturar em tipos de proteção diferenciados” (BOSCHETTI, 2005 p. 12).

A proteção social básica ofertará programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, os quais serão organizados e executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, ou em outras unidades básicas de assistência social, governamentais ou não (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009).

Já a proteção social especial de acordo com a Tipificação Nacional é dividida em média e alta complexidade. Segundo Vanzetto (2005), na média complexidade o atendimento se destina às famílias com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, mas se encontram fragilizado. O serviço da alta complexidade são aqueles que garantem a proteção integral da família quando os vínculos estão rompidos, como ocorre nos casos de institucionalização de criança e adolescente.

Com estes níveis de proteção social verifica-se uma organização na prestação dos serviços socioassistenciais. Esta organização faz com que a assistência social tenha através da proteção social básica um caráter preventivo a situações de riscos, e um caráter reparador dos riscos já instalados, através da proteção social especial.

2.2. A Proteção Social Básica

A inserção da assistência social na seguridade social consequentemente determina seu caráter de política de proteção social, que para Sposati (2004, p. 43) “se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais”. Neste sentido destaca-se que:

a proteção social no âmbito da assistência social tem por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, e seus serviços, programas, projetos e benefícios devem estar

articulados com as demais políticas sociais para efetivamente se constituir como sistema público. (MDS, 2008.45.).

Nesta direção, as ações da assistência social no âmbito da proteção social básica buscam solucionar questões que impedem o indivíduo de acessar aquilo que lhe é devido por direito. Assim, a proteção social básica objetiva prevenir as situações de risco sociais e pessoais, pois Andrade (2008, p. 61) aponta que:

“a incorporação do caráter preventivo esta diretamente associado à necessidade do desenvolvimento de estratégias e ações que garantam o rompimento do ciclo de reprodução da exclusão social e a violação de direitos, evitando assim a reincidência em situação de risco e vulnerabilidades”.

No intuito de atender ao exposto acima, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), prevê que este tipo de proteção deve prestar três tipos de serviços, que são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas.

Para que a execução deste serviço aconteça de forma efetiva eles devem ser estruturados e referenciados a um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Este equipamento pode ser definido como uma unidade de proteção social básica do SUAS que de acordo Andrade (2008, p 62), é incumbido de desempenhar papel central na gestão do conjunto de elementos que estruturam este tipo de proteção social. Este equipamento que faz parte da política de assistência social, onde se desenvolvem programas, projetos e serviços, tem como função obrigatória de ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF (MDS, 2009).

O referido programa é o principal serviço da proteção social básica, pois

consiste no trabalho social com família, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009. p. 6).

Para prestar o PAIF e outros serviços, o CRAS conta com uma equipe técnica composta por profissionais de nível médio e superior, sendo que os de nível superior necessariamente devem ser assistente social e psicólogo, também para a coordenação exige-se um curso superior que não precisa ser específico (NOB/RH, 2011). O referido órgão deve adotar um enfoque territorial, considerando a família para o entendimento das vulnerabilidades e potencialidades da população como objeto central de sua ação preventiva e protetiva, portanto

a oferta de serviços no CRAS deve ser planejada e depende de um conhecimento de território e das famílias que nele vivem, suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco e vulnerabilidade social e das ofertas já existentes.(MDS,2009. p. 9).

Outro serviço que pode ser referenciado pelo CRAS é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que de acordo com a Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais tem objetivo de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco

social, prevendo assim o fortalecimento dos vínculos através da convivência, através de grupos e oficinas (TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009 p 9).

Dentre os serviços da proteção social básica, pode-se destacar também o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Este serviço é destinado a pessoas que vivenciam alguma situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais ou pela falta de acesso à direitos, pois

o serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. (MDS/TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p 16.).

Conforme apresentado, são três os serviços da proteção social básica prestados pela Assistência Social através do CRAS, este que juntamente com o órgão gestor municipal da assistência social realiza a gestão deste tipo de proteção.

3. Metodologia

No intuito de atender os objetivos propostos neste trabalho utilizou-se como universo de pesquisa seis coordenadores representantes dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS do município X. Para realização deste trabalho foi utilizado metodologia descritiva, pois realizou-se um levantamento bibliográfico acerca do tema proposto, publicado em periódicos, livros, dissertações, artigos, teses, legislações, dentre outros. em referenciais teóricos e legislações.

Também realizou-se pesquisa qualitativa a respeito da gestão da proteção social básica no município X. Nessa fase, foi utilizado como instrumento de pesquisa o grupo focal, que de acordo com Lervolino e Pelicioni (2001, p. 115-121) consiste na interação entre um grupo de pessoas e o pesquisador que objetiva colher dados a partir da discussão focada em um tema.

A opção pela utilização do método grupo focal se deu devido à interação e à facilidade de entendimento dos participantes acerca do tema, já que todos trabalham na área da proteção social básica. A execução deste método foi feita em dois encontros, que contaram com a presença dos coordenadores dos CRAS do município X. Nestes encontros, os sujeitos participantes do estudo discutem vários aspectos do tema, norteados por três categorias de análise: Breve caracterização do município, a proteção social básica e os serviços prestados.

Para facilitar a coleta de dados, a pesquisa foi conduzida por meio de anotações, pois as discussões não foram fechadas em um questionário estruturado, visto que no decorrer do encontro todos apresentavam suas ideias acerca do proposto, para que posteriormente fossem realizadas a análise dos dados para apresentação dos resultados.

4. Apresentação dos Resultados

Os resultados deste trabalho, provenientes do grupo focal realizado serão apresentados a seguir, de acordo com as três categorias de análise, conforme explicitadas na metodologia deste trabalho.

4.1. *Caracterização do Município*

Ao se realizar a análise dos dados coletados, primeiramente foi feita uma breve caracterização do Município X. Situado no Sul de Minas Gerais, a cidade atualmente possui cerca de cento e quarenta mil habitantes, e vem se destacando no Estado devido ao seu rápido crescimento populacional ocasionado pela oferta de empregos das inúmeras indústrias que vem se situando no município nos últimos anos.

No campo da assistência social o Município pesquisado encontra-se no nível de gestão básica, com o propósito de caminhar para gestão plena devido os serviços que já vêm sendo ofertados na proteção social básica e especial através de seus diversos equipamentos estatais, como: CRAS, CREAS, Centro Pop (destinado a população de rua), albergue e casas de acolhimento institucional.

Para o grupo focal, a oferta dos serviços prestados pelos equipamentos de assistência social é de suma importância, para dar conta desse crescimento, pois na medida que o município cresce também se aumentam os problemas sociais.

4.2. *A Proteção Social Básica*

No que tange a proteção social básica, o município presta os serviços assistenciais deste nível de proteção, através da equipe técnica de seus seis Centros de Referência de Assistência Social.

Embora o município possua seis CRAS, de acordo com o relatório do Brasil Sem Miséria no Seu Município, apenas dois CRAS são cofinanciados pelo governo federal, (MDS, 2014) sendo que os outros são dependentes apenas de recursos próprios do município. Para o grupo de coordenadores, o fato de apenas dois CRAS serem cofinanciados gera uma ineficiência na prestação dos serviços, pois o recurso de dois CRAS repassado pelo governo federal deve ser dividido com os demais para manutenção dos mesmos. Isso, segundo os entrevistados, demonstra uma diferença entre os serviços prestados, não criando uma coesão de funcionamento entre os CRAS. Ora, se os diferentes CRAS do município desempenham, de forma geral, as mesmas atividades, seria justo que também os recursos fossem divididos igualmente. Isso poderia proporcionar, minimamente, uma uniformidade na prestação dos serviços, e conseqüentemente, na qualidade dos mesmos.

Outra percepção do grupo focal foi a visualização de pontos positivos e pontos negativos na gestão da proteção social básica, pois os coordenadores acreditam que houve um avanço na assistência social do município.

Os avanços apontados são visíveis, pois de acordo com dados “SUAS no seu município”, disponibilizado pelo MDS no ano de 2008, o município tinha apenas um CRAS, em 2011 eram quatro, já em 2013 a quantidade passou para seis equipamentos, embora um ainda não se encontra cadastrado no sistema eletrônico do MDS. O aumento de equipamentos de prestação de serviços da proteção social básica resultou expressivamente na evolução do número de profissionais

concurados neste nível de proteção e conseqüentemente no número de atendimentos aos usuários. Assim, destaca-se a importância da ampliação do atendimento e de maiores possibilidades de consolidação da política de assistência social do município.

Um dos pontos discutidos entre os coordenadores no grupo focal foi a respeito dos investimentos na área social, neste ponto um profissional abordou que “o município encontra-se vislumbrado com o crescimento econômico, realizando grandes investimentos no crescimento industrial”. Outro pontuou que devido a esse vislumbre está “deixando-se de lado o investimento na área social, pois investimento existe, mas não suficiente para atender a toda demanda”. Pois o crescimento da demanda pelos serviços de assistência social se deve também ao crescimento econômico que traz consigo diversas expressões da questão social.

Nesse sentido, podemos destacar que embora o município esteja apresentando um crescimento em termos econômicos, o mesmo não pode ser observado nos investimentos em políticas sociais.

4.3. *Serviços Prestados*

No que diz respeito aos serviços realizados pelos CRAS responsáveis por ofertar a proteção social básica, o grupo focal pôde destacar que as equipes dos CRAS prestam serviços que vão além de suas atribuições especificadas em lei, como por exemplo: visitas para isenção de pagamento de IPTU, avaliação socioeconômica para secretaria de habitação, relatórios de questões referentes à saúde, dentre outras.

Perante a isto, os coordenadores concluíram que a realização destes serviços interfere de forma significativa na qualidade de serviços ofertados aos usuários dos equipamentos, pois os coordenadores apontam que a prestação de serviços que não fazem parte da proteção básica da assistência social acarreta no não cumprimento do objetivo deste nível de proteção, que é a prevenção das vulnerabilidades sociais. Além disso, pontuaram que com a execução destes trabalhos, “todos os equipamentos (CRAS) estão com as equipes defasadas necessitando de adaptações no número de profissionais de acordo com as normativas do MDS. Pois aumenta-se a prestação dos serviços, porém o número de profissionais continua o mesmo”.

De modo geral na análise do grupo pode-se verificar, a partir da percepção dos coordenadores, que houve avanços na estruturação e na prestação dos serviços da proteção social básica. Dentre esses avanços, pode-se destacar o fato de todos os profissionais que atuam nos equipamentos da proteção social básica serem concursados ou contratados através de processo seletivo, isto contribui para evitar a grande rotatividade de profissionais, fator prejudicial à execução do trabalho para o usuário do serviço.

No entanto o grupo mostra-se insatisfeito com os moldes atuais de prestação dos serviços, pois acreditam que a proteção social básica precisa realizar seu principal objetivo que é prevenir situações de risco. Sendo assim, o grupo ressalta a necessidade de que a prefeitura municipal, através do seu órgão gestor da assistência social, realize adaptações na proteção social básica visando a melhoria na execução dos serviços ofertados. Entre essas adaptações pode-se mencionar a necessidade de reestruturação física dos CRAS's, aumento do número de profissionais, aumento

da carga horária com reajustes salariais dos assistentes sociais e psicólogos³, prestação dos serviços de acordo com as legislações vigentes, entre outras.

Após as discussões o grupo chegou à conclusão de que seria preciso elaborar um documento norteado por tudo que foi discutido no grupo focal. Ao final, este documento seria apresentado ao prefeito e ao gestor da assistência social, sugerindo as formas de mudanças apresentadas no grupo para melhoria na prestação dos serviços sociaassistenciais da proteção social básica, acredita-se que é com mudanças que o serviço poderá ser prestado de forma eficaz.

5. Considerações Finais

A fim de alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, e analisar junto aos coordenadores dos CRAS a proteção social básica no município X, optou-se por uma revisão teórica acerca da constituição das políticas sociais, principalmente no que se refere a política de assistência social, e posteriormente foi realizado um grupo focal com um universo de seis coordenados dos CRAS do município X, afim de que se pudesse compreender a percepção dos mesmos.

Ao final de todo estudo pode-se concluir que as políticas sociais surgiram, mesmo que minimamente como forma de amenizar as inúmeras expressões da questão social vivenciadas pelas vítimas do capitalismo.

No que tange as ações de assistência social, estas em seu início eram apenas para ocultar também de maneira mínima os problemas causados pelo processo de industrialização. Pois no Brasil, em 1988 com a Constituição Federal de 1988, percebe-se que o Estado passara a intervir na questão social com mais ênfase através da seguridade social, que colocou a saúde, a previdência social e a assistência social como políticas de proteção social.

Ao colocar a assistência social como política de proteção social, é possível dizer que esta se insere em um novo patamar, pois a partir deste momento esta política deixa de lado aquela visão tradicional com ações pautadas no assistencialismo e passa a ter uma visão inovadora, com ações asseguradas em lei. Esta inovação se concretiza com a promulgação da LOAS em 1993, e consequentemente em 2004 e 2005, com a aprovação do SUAS, este ultimo que é responsável pela organização desta política.

Com o SUAS dividiu-se a prestação dos serviços de assistência social em níveis de proteção, sendo a básica e especial. A proteção básica com um caráter preventivo e a especial com seu caráter reparador das vulnerabilidades sociais.

Estudando as ações desses dois tipos de proteção, e verificando a discussão do grupo de coordenadores, pode-se concluir que a proteção social básica não vem desempenhando seu caráter preventivo, no município estudado, isto devido à defasagem na estrutura física e profissional para prestação dos serviços de prevenção. Por conta destas irregularidades, a proteção básica acaba não

³ Os assistentes sociais do município possuem carga horária de vinte horas semanais e os psicólogos de trinta horas semanais.

atendendo seu caráter de prevenção como devia, as demandas quando chegam nos equipamentos (CRAS) em alguns casos já pertencem a proteção social especial.

Percebe-se na pesquisa que, embora a assistência social do município tenha obtido avanços na proteção básica e em outros níveis de proteção nos últimos anos, o momento atual não vem sendo favorável para que esta política caminhe, pois acredita-se que os “olhos” do municípios estão pouco abertos para o social, mas “arregalados” para o capital. De modo geral pode-se concluir que a assistência social mesmo com todas essas mudanças ao longo do tempo ainda tem muitos desafios a serem vencidos, isto porque

“Na árdua trajetória rumo a efetivação como política de direitos, permanece na assistência social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida dos seus usuários” (YAZBEK, 2004, p. 26).

A fratura existente na assistência social em tempos atuais nos remete a lembrar das ações assistencialistas do passado e que ainda estão presentes no cotidiano de diversos profissionais da área. A assistência social vem sendo efetivada como direito lentamente e só funcionara de forma efetiva quando todos assumirem que a mesma, é política pública de direito destinada àqueles que dela necessitar.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. Manuais de Gestão Pública Municipal. Vol. 5. ed. Abril. 89 p.

MOURÃO, A. M. A. et al A Gestão Públicas da Política de Assistência em municípios de Pequeno porte: Um Desafio para Enfrentamento da Desigualdade Social . disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/5ece70be59b64b14a8a2Edina_AnaMaria_Ana.pdf. Acesso em: 10 de nov. 2013.

ANDRADE, I. de. Direito a Proteção Social: desafios para sua materialização. PUCRS. 2008 113 p. disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspce/handle/109/5145>

BARROCO, M. L. S.. Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos. 7 ed. São Paulo. Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. SEEP, 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais. Brasília. MDS,Secretaria Nacional de Assistência Social,2009.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. 1 ed. Brasília. MDS, 2008.

_____,Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica. Brasília. 2005.

_____, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.Norma Operacional Básica: Recursos Humanos. Brasília, 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.. Política Social: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo. Cortez, 2007.

- BRESCIANI, M. S.. Londres e Paris no século XIX: O espetáculo da pobreza. São Paulo. 10 ed. Brasiliense, 2004.
- BOSCHETTI, I.. O SUAS e a Seguridade Social em debate. Brasília. Cadernos de estudos – Desenvolvimento Social em debate. MDS.2005.
- IAMAMOTO, M. V.. O Serviço Social na Contemporaneidade. 15 ed. São Paulo. Cortez, 2008.
- IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R.. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. 21. ed. São Paulo. Cortez, 2007.
- JOÃO, F. A. V. et al. 2011. Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea 2011.
- JACCOUD, L.. Proteção Social no Brasil: Debates e desafios. Brasília. IPEA, 2007.
- LAJUS, M. L. de S.. A Política pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Cadernos do CEOM. Chapecó, ano 22, nº 30, p 165-178, 2009. Disponível em <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456/290>
- LERVOLINO, S. A., PELICIONI, M. C.F. A utilização do Grupo Focal como Metodologia Qualitativa na Promoção da Saúde. Revista Escola de Enfermagem USP. V 35 nº 2. p 115-121, jun. 2001. Disponível em <http://scielo.br/pdf/reeusp/v35n20a03.pdf>
- MARTINELLI, M. L.. Serviço Social: Identidade e alienação. 11.ed. São Paulo. Cortez, 2007.
- MDS; SEDESE. Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e Implementação de Ações do Plano Brasil sem Miséria. Belo horizonte. Publicus,2014.
- MONTAÑO, C. Pobreza, “Questão Social” e seu Enfrentamento. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. Editora Cortez, n.110. 2012.
- SIMÕES, C. Curso de Direito do Serviço Social. 4. ed. São Paulo. Cortez. 2010.
- SPOSATI, A.. A Menina LOAS: Um processo de Construção da Assistência Social. 3. Ed. São Paulo. Cortez, 2007.
- _____. O Trabalho do Assistente Social no SUAS. Seminário Nacional. CFESS. Brasília, p 32-51.2001.
- _____. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-2004). In revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, nº 3, 39 p, 2005.
- _____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. São Paulo. MDS/UNESCO. 2009.
- PEREIRA, P. A. P.. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Sistema Único de Assistência Social. Revista SER Social. Brasília, nº 20, 192 p, 2007. Disponível em http://periodicos.bce.unb.br/index.php/SER_social/issue/view/34
- PESTANO, C. R.; REIS, C. N.. A especificidade da Assistência Social. Algumas notas reflexivas. Revista Virtual Textos e Contextos. nº 5. Ano V, Nov.2008.
- RAMALHO, R.. O SUAS e o Combate a Miséria. 2011. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/artigos-o-sistema-unico-de-assistencia-social-SUAS-e-o-combate-a-miseria/70760/>
- SILVEIRA, H. R.; COSTA, E. R.; OLIVEIRA, V. S.. A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o SUAS. 2006. 19 p. disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/cnpq/pgs/anais/artigos%revisados>.
- VANZETTO, A. A.. O SUAS e a Centralidade na Família. Cascavel. UNIOESTE, 2005, 13 p.

YASBEK, M. C.. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. 1 ed. Brasília, MDS, 2008.

YASBEK, M. C.. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social e Sociedade. Mar 2004. Ano XXV. n 77, p 11-29.