

## **A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II**

Mirian de Freitas Silva<sup>1</sup>  
Geraldo Márcio Timóteo<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho pretende, à luz dos marcos legais que regulam a Assistência Social — como a Constituição Federal de (1988); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) —, conhecer como se estabelece no plano da realidade a nova dinâmica de gestão do SUAS, a fim de compreender os determinantes que orientam o processo de materialização do direito à política de proteção social especial. Trata-se, portanto, de uma reflexão crítica da Assistência, cujo ponto fulcral é a apreensão de sua implementação no município de Campos dos Goytacazes<sup>3</sup>. Definiu-se como metodologia a pesquisa qualitativa fundamentada no referencial crítico-dialético, em que buscou a pesquisa bibliográfica e o uso de entrevista semiestruturada como ferramentas fundamentais na construção da pesquisa em tela.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Território; descentralização político-administrativa.

### **ABSTRACT**

This paper intends, in light of the legal frameworks that regulate Social Assistance — such as the Federal Constitution of (1988); the Organic Law of Social Assistance (LOAS / 1993); the National Social Assistance Policy (PNAS / 2004) and the Single Social Assistance System (SUAS / 2005) —, to learn how to establish the new management dynamics of SUAS in terms of reality, in order to understand the determinants that guide the process of realization of the right to a special social protection policy. It is, therefore, a critical reflection of the Assistance, whose central point is the apprehension of its implementation in the municipality of Campos dos Goytacazes. Qualitative research based on the critical-dialectical framework was defined as methodology, in which the bibliographical research and the use of semi-structured interviews were used as fundamental tools in the construction of the screen research.

**Key-words:** Social Assistance, management of the Social Assistance System (SUAS) Territory, political and administrative decentralization

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Sociais – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Email (*mirianfreitas23@hotmail.com*)

<sup>2</sup> Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PGPS), Email (*geraldotiomoteo@gmail.com*)

<sup>3</sup> O município de Campos dos Goytacazes situa-se na Região Norte Fluminense, sendo considerado o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro com uma área de 4.040,6 km<sup>2</sup>, com uma população de 463.186 mil e com estimava de que no ano de 2016 chegue a 487.186 mil, sendo a maior parte da população residente na área urbana 90,3%. (IBGE, 2010)

## RESUMEN

El presente trabajo pretende, a la luz de los marcos legales que regulan la Asistencia Social - como la Constitución Federal de (1988); la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS / 1993); la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS / 2004) y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS / 2005) -, conocer cómo se establece en el plano de la realidad la nueva dinámica de gestión del SUAS, a fin de comprender los determinantes que orientan el desarrollo proceso de materialización del derecho a la política de protección social especial. Se trata, pues, de una reflexión crítica de la Asistencia, cuyo punto central es la aprehensión de su implementación en el municipio de Campos dos Goytacazes. Se definió como metodología la investigación cualitativa fundamentada en el referencial crítico-dialéctico, en que buscó la investigación bibliográfica y el uso de entrevista semiestructurada como herramientas fundamentales en la construcción de la investigación en pantalla.

**Palabras clave:** Asistencia Social; Gestión del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS); Territorio; descentralización político-administrativa.

## INTRODUÇÃO

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

A partir dessa perspectiva, o trabalho em tela pretende, à luz dos marcos legais que regulam a Assistência Social — como a Constituição Federal de (1988); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) —, conhecer como se estabelece no plano da realidade a nova dinâmica de gestão do Sistema Único de Assistência Social, a fim de compreender os determinantes que orientam o processo de materialização do direito à política de proteção social especial, identificando suas fragilidades a partir da ótica dos profissionais do SUAS.

Definiu-se como metodologia a pesquisa qualitativa fundamentada no referencial crítico-dialéctico, em que buscou a pesquisa bibliográfica e o uso de entrevista semiestructurada com gestores e profissionais de serviço social inseridos na proteção social especial de média complexidade, cujo equipamento responsável por operacionalizá-la é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

No que concerne a organização do trabalho dissertativo, cabe destacar que a pesquisa ainda encontra-se em fase de desenvolvimento, isso, no entanto, não impossibilita de mencionar a forma como vem sendo pensada a sua estrutura –, qual seja: a construção de uma reflexão crítica da política de assistência social, com atenção especial para dois documentos fundamentais – a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em (2005) –, cujo objetivo é analisar os fundamentos que são intrínsecos à nova lógica de gestão apresentada pelo (SUAS) para o campo da política de Assistência, buscando refletir sobre os conceitos que dão norte a esse novo modelo de gestão, sua base de organização e seus eixos estruturadores – com destaque para a territorialidade; a matricialidade sociofamiliar e a descentralização político-administrativa.

## **1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE UMA ANÁLISE HISTÓRICO REFLEXIVA: entre avanços e retrocessos**

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

Nesse contexto, é importante frisar que historicamente a Assistência Social tem sua gênese vinculada e compreendida a partir do processo de conformação da identidade subalterna de seus usuários (YAZBEK, 2015).

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

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II  
construção da Assistência Social – significa vinculá-la a uma realidade que é caracterizada por modos de vida fincados na exploração, na pobreza, opressão, subjugação e resistência (YAZBEK, 2015).

Mesmo com os avanços obtidos nesse campo de proteção social, a essência da política acaba sendo desconsiderada por aqueles que detêm o poder de geri-las. “Logo, [...] opera a Assistência, [como] ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora.” Aliado a isso, encontra-se a construção da naturalização da Assistência como sendo política direcionada àqueles que estão em situação de fragilidade extrema, levando ao que a autora denomina de “situações constrangedoras”(SCHONS, 2003, p. 44).

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

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

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Arts. 203 e 204) e, posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social – (LOAS Lei Nº 8.742/1993), instituiu que a Assistência Social caracteriza-se como política pública pertencente a todos os cidadãos, sendo dever do Estado e da sociedade civil provê-la enquanto tal. Desta feita, é de suma importância que essas legislações sejam buscadas como marco referencial por todos àqueles que estão comprometidos com a expansão da cidadania para a classe trabalhadora.

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

Nesse contexto, a gênese da questão social pode ser situada na segunda metade do século XIX, vinculada do ponto de vista da história “[...] à questão da exploração do trabalho, [...] à organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza social” (PASTORINI, 2004 p. 110).

A autora, portanto, reporta-se a um momento histórico de luta e de busca pelo reconhecimento dos direitos sociais – direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igualmente produzido, direito à previdência social em caso de doença, velhice, desemprego, direito a ter uma vida digna, direito ao lazer, à educação, à saúde, a viver em segurança, entre tantos outros direitos – refere-se a busca do direito a ter direito e a desfrutar desses direitos no cotidiano da vida.

Sobre isso, Yazbek (2015) ressalta que a questão social pode ser compreendida como expressão das desigualdades sociais essencialmente constitutivas do modo de produção capitalista. Suas diferentes expressões são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema, a questão social significa também resistência, disputa política e a luta pelo acesso a direitos via políticas sociais.

Portanto, compreender a trajetória histórica da Assistência Social – significa vinculá-la a

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

É inegável a importância da mobilização da classe trabalhadora, nesse contexto, como instrumento de pressão sobre o Estado, tanto para reconhecer como para implementar a Assistência Social como política pública e para o reconhecimento dos direitos sociais como parte da história de lutas e embates das classes trabalhadoras, o que permitiu colocar “[...] a prática da Assistência Social em novos patamares” (MOTA, 2010, p.15-16).

Pereira (2011, p. 222) destaca que,

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

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

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

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

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

É preciso frisar que, a Assistência Social não se refere apenas a condições de sobrevivência dos sujeitos, mas também a garantias de exercício da cidadania a que todos os cidadãos têm direito. O fato é que a precarização da vida das “classes subalternas”<sup>4</sup> não deriva apenas da política econômica excludente, mas se reafirma pela existência de uma naturalização da condição de desigualdade econômica, social e política (SPOSATI, 2001), em que as políticas sociais de maneira geral, incluindo a política de Assistência Social, buscam gerenciar as questões vinculadas à pobreza – doravante não atua no cerne de tais questões no sentido de erradicá-las, também não poderiam, haja vista que as desigualdades sociais são mantidas por meio de implementação de políticas sociais minimalista, cujo objetivo é o trato individualizado da questão social e de suas grandes expressões.

Dessa forma,

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

---

<sup>4</sup> “A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política” (YAZBEK, 2006, p. 18).

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

A Assistência Social tem assumido nesse contexto de grandes transformações a centralidade de respostas as agudizações das desigualdades sociais, entretanto, a forma como essa política vem sendo administrada pelo seu principal agente – o Estado – evidencia sua incapacidade de prover retorno que busque a gênese das vulnerabilidades, da exclusão e do risco social materializado na maior parte das vezes pela condição de pobreza dos sujeitos usuários.

Para Mota, (2010, p. 134) “a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil”.

Como parte da ampliação mencionada pela autora, vale destacar alguns documentos como – a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005). No bojo de uma conjuntura adversa a conquistas para o campo social, a PNAS/2004 vem materializar “e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (Couto; Yazbek, Silva, Raichelis, 2012, p. 60).

O SUAS encontra-se responsável por dar visibilidade as ações no âmbito da Assistência Social – ao organizar em todo o território nacional as responsabilidades, vínculos e hierarquias de serviços, benefícios e ações no espaço da política de Assistência, sendo estes “de caráter permanente ou eventual, executados e promovidos por pessoas jurídicas de direito sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.” O modelo de gestão proposto para a Assistência baseia-se na descentralização político-administrativa com o controle social – com destaque para alguns eixos, como: a matricialidade sociofamiliar, a perspectiva do território e as ações intersetoriais no campo assistencial. (Idem)

Assim, estes documentos fundamentam-se numa visão de que o Estado é o principal garantidor legal dos direitos sociais, além de ser responsável pela formulação das políticas sociais como resultado das relações de forças presentes tanto no seu

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II interior como em seu exterior – relações estas conflituosas, advindas na maior das diferentes formas de subalternização da classe trabalhadora aos ganhos do capital.

Visando enfatizar o processo de universalização da Assistência Social e de democratização dos espaços públicos de debates, a PNAS reafirma a necessidade de articulação das ações nos diferentes campos de políticas sociais, no sentido de integrar as medidas de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, considerando as desigualdades socioterritoriais, objetivando seu enfrentamento, por meio da garantia dos mínimos sociais, ao promover condições para atender aos contingentes sociais.

Para isso, a PNAS tem como objetivos:

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

A fim de tornar reais tais objetivos, a PNAS apresenta algumas dimensões que ganham visibilidade em seu interior e que representam indicações para um futuro profícuo para o campo socioassistencial. A defesa de ações intersetoriais, sendo certamente este o caminho a ser seguido no sentido de superar as diferentes formas e condições geradoras das desigualdades sociais.

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

Outra dimensão que merece ser destacada é a redefinição e ampliação na compreensão do conceito de sujeitos usuários da política de Assistência Social, cuja perspectiva é romper e, ou, superar a fragmentação que até então permanecia ao definir os usuários por segmento, (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua) – trabalhava na apreensão do indivíduo, ignorando sua coletividade.

Contrário a concepção contida na LOAS de (1993), que fragmenta e individualiza os sujeitos e suas demandas, a PNAS/2004 e o SUAS trabalham com a compreensão de que os sujeitos da assistência são –,

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

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

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

Outra dimensão inovadora trazida pela PNAS refere-se à incorporação da temática do território como eixo fundamental para a compreensão do espaço local – é a partir do território que se dá a base de organização dos níveis de proteção social, proteção social básica – ofertada pelos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e proteção social especial ofertada pelos CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) –, trata-se de uma forma de aproximar cada vez mais as ações assistenciais as necessidades dos cidadãos ao propor apreendê-las a partir das especificidades do local, do lugar vivido e construído pelos sujeitos usuários dessa política.

O território compreendido como “uma dimensão potencialmente inovadora”, por tratar e buscar entender o “território como espaço vivido” (SANTOS, 2007), resultado das relações e, ou, interações humanas, sendo, portanto, a representação das diversas formas de relações sociais.

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

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

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

Nesse contexto, o CREAS se apresenta como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social, devendo constituir como unidade de referência, exercendo papeis de coordenar e articular a proteção social especial de média complexidade. De acordo com a definição expressa na Lei nº 12.435/2011, o CREAS deve ser compreendido como uma unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em *locus* de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no (SUAS) às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos –;como: violência física, psicológica e negligência; abandono; violência sexual; situação de rua; trabalho infantil; cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; afastamento do convívio familiar, dentre outras.

Portanto, as ações no âmbito da proteção social especial, por apresentar as características apontadas, exigem um acompanhamento especializado e de caráter contínuo do sujeito e de sua família por parte de uma equipe de profissionais capacitados e interdisciplinar, (exemplos, psicólogos, assistentes sociais, advogados, pedagogos, entre outros).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009 são serviços especializados de proteção social especial de média complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);

d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;

e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Com base nos dados disponibilizados pelos parâmetros de referência que define o número de CREAS previsto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011), o município de Campos dos Goytacazes é considerado um município de grande porte, estando, portanto apto a possuir uma unidade CREAS implantada a cada 200.000 habitantes, considerando que, de acordo com dados disponibilizados pelo IBGE (2010), o município possui atualmente uma população estimada em 487.186 mil, Campos tem implantado três Centros de Referência de Assistência Social.

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

No que diz respeito aos serviços listados acima como parte da proteção social especial, o CREAS II oferta atualmente apenas alguns desses serviços, sendo: o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduo); Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Serviço Especializado em Abordagem Social iniciado recentemente no ano de (2015).

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

### **1.1 SUAS: a representação de um novo paradigma para a política nacional de assistência social**

O esforço aqui empreendido é no sentido de entender os fundamentos que são intrínsecos a nova lógica de gestão apresentada a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para o campo da política de Assistência, para isso considerou-se

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II importante buscar analisar e refletir sobre os conceitos que dão norte a esse novo modelo de gestão, sua base de organização e seus eixos estruturadores.

No modelo proposto pelo SUAS “entre as diretrizes norteadoras da política, são reafirmadas a centralidade e a primazia do Estado na condução da Assistência Social, com a conseqüente pactuação entre os entes federados, [...]” sendo esta forma de gestão desafiadora, dada a realidade brasileira, permeada por práticas conservadoras que insistem em marcar o campo da Assistência (SILVA, 2014, p. 92).

Cabe destacar que a implementação do SUAS na realidade brasileira é recente (2005), sendo preciso debater suas urgências a partir de nossa realidade e experiências cotidianas. Assim, um elemento relevante nesse processo diz respeito à compreensão das necessidades apresentadas pelos sujeitos usuários, sendo preciso conhecer quem são esses sujeitos a partir de suas narrativas, tendo como referência o seu território de abrangência – portanto, a lógica de gestão apresentada pelo SUAS traz para o cenário da Assistência a necessidade de compreender o território como elo fundamental no processo de descentralização dos serviços ofertados no campo da política em tela.

A partir disso, vale ressaltar que foi por meio da

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

Portanto, é inegável a importância de reconhecer a proposta de implementação do SUAS como parte de uma construção histórica de lutas da classe trabalhadora e profissionais engajados com as causas sociais.

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

Silva (2014, p. 24) destaca que

a afirmação do SUAS, como sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social, exige o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II  
proteção social no país e na tradução desta em nível micro, ou seja, na rede socioassistencial.

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

Para Pastor (2007, p. 223)

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

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

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

O primeiro nível de gestão significa a adesão do município ao sistema em um grau preliminar, o município fica apenas com a incumbência de executar os serviços e administrar as transferências já efetuadas antes mesmo da implementação do SUAS. Já no segundo nível de gestão o município compromete-se com a cobertura de proteção social básica e com a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários. E por fim a Gestão Plena, em que o município encontra-se apto para executar a gestão total das ações de Assistência Social tanto de proteção básica quanto de proteção especial de média e alta complexidade. (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011)

Diante das informações apontadas, vale ressaltar que o município de Campos, encontra-se classificado no nível pleno de gestão. Estando apto a operacionalizar todas

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II as modalidades de proteção social articuladamente as outras políticas municipais (saúde, educação, habitação, trabalho e renda, entre outras).

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

Do exposto, ganha destaque a descentralização político-administrativa – de acordo com Menicucci (2002 *apud* PNAS/2004 e NOB/SUAS, 2005, p. 44)

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

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

Nesse contexto, a intervenção por meio das políticas públicas possui como objetivo alcançar resultados que visem integrar e promover impacto positivo nas condições de vida – o que Sposati tem denominado de atender a necessidade e não o necessitado.

Do exposto, é importante destacar que

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

É essa a perspectiva de gestão assumida pela PNAS a partir do instrumento SUAS. Ao buscar estabelecer a concepção da Assistência Social como política pública

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização, a participação social, a matricialidade sociofamiliar e a intersetorialidade como elementos constitutivos desse processo. Essas diretrizes refletem a concepção de partilha de poder – em que pressupõe mudanças nas relações entre Estado e sociedade, com o objetivo de construir “espaço público de decisão e definição de ações a partir do confronto de interesses em presença” (STAIN, p. 1999, p. 30).

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

Nesse aspecto, considera-se a temática da descentralização político-administrativa como inovadora para o campo das políticas públicas, principalmente para a Assistência, isso porque a partir desta perspectiva se estabelece uma nova forma de organização da referida política, de maneira descentralizada, com o objetivo de viabilizar estratégias para imprimir maior qualidade à gestão local – articulado a participação dos sujeitos nos processos deliberativos no que diz respeito à formulação, implementação e fiscalização dos serviços públicos integradores da política de Assistência (ALVES, 2009).

Do exposto, pode-se apreender a descentralização político-administrativa como possibilidade frente à realidade dos municípios – ao primar pelo estabelecimento de prioridades de ação mais coerentes com as demandas locais, o que representa um redesenho para a Assistência Social brasileira.

## **RESULTADOS ALCANÇADOS**

Até o presente momento foram realizadas três entrevistas com profissionais inseridos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano – setor de superintendência de gestão do SUAS no município de Campos dos Goytacazes.

A partir das entrevistas algumas questões merecem destaque, por exemplo – o processo de descentralização do SUAS no município – iniciado no ano de 2009; a importância da perspectiva de território nesse contexto; a articulação das políticas de assistência social (proteção básica e proteção especial); a ampliação das equipes de

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II profissionais; a expansão da rede de serviços; a importância do setor de vigilância e monitoramento, entre outras demandas.

De acordo com a fala da entrevistada 1- a descentralização dos atendimentos de proteção básica e especial ocorreu conforme previsto na PNAS e no SUAS – antes “os serviços se concentravam todos na secretaria, o que na verdade não eram serviços, o modelo anterior a PNAS a NOB/SUAS, não eram modelos de serviços, eram modelos de oferta de programas, de benefícios [...] era tudo muito superficial e tudo muito pontual.”

Esse processo, porém, revela na prática alguns desafios:

Primeiro, o processo de territorialização que precisa ser revisto e a adequação dos equipamentos para um número menor de famílias, já que as equipes não comportam o grande número de atendimentos.

Segundo, a articulação da rede de serviços no campo da política de Assistência Social é algo que vem ocorrendo a passos lentos – em decorrência de vários fatores, dentre eles, o não reconhecimento da intersetorialidade como instrumento fundamental para esse processo; além, claro, do curto período temporal, pois de acordo com a entrevistada 1 “estamos falando de PNAS e NOB/SUAS de dez anos, é um espaço de tempo muito curto para a gente colher frutos”. Nesse sentido, as dificuldades encontradas “é para além do diálogo, de um contato, de um encaminhamento, os serviços eles já apontam essa necessidade de articulação.”

Terceiro desafio – adequar o número de profissionais que compõe as equipes, é preciso avançar e adequar as exigências contidas na PNAS e no SUAS.

Quarto – a capacitação das equipes, “que infelizmente a capacitação tem que ser contínua, as coisas mudam o tempo inteiro, as pessoas tem que está acompanhando essas mudanças” (Entrevistado 2) – isso se coloca como desafio porque nem sempre os profissionais que estão inseridos na ponta (na execução das políticas) encontram-se contidos no processo de capacitação contínua.

Quinto – a necessidade de “ter uma Secretaria exclusiva de Assistência Social, coisa que nós não temos [...] então a secretaria não tem um olhar específico só para a política de Assistência”. (Entrevistado 3)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das entrevistas, pode-se afirmar que o município vem num esforço constante de adequação da rede de atendimentos, de serviços, programas e projetos a aquilo que é estabelecido na PNAS e no SUAS, apesar dos entraves e desafios ainda presentes, se comparado em termos de gestão ao que era dez anos atrás podemos afirmar que muitos avanços foram possíveis.

Todavia, compreende-se também que apesar dos avanços no campo legal, a essência da política de Assistência acaba sendo desconsiderada por aqueles que detêm o poder de geri-la. “Logo, [...] opera a assistência, [como] ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora” (SCHONS, 2003, p. 44).

Compreendemos diante disso que a defesa da participação dos indivíduos e o controle social na esfera pública como parte fundante da nova lógica de gestão contida no SUAS favorece o exercício da cidadania, além de criar a possibilidade de formar sujeitos que objetivem uma sociedade mais justa e igualitária –, isso ainda se apresenta como grande desafio, porém possível de ser alcançado a longo prazo, por meio das ações mobilizadoras, difusão de informações qualificadas e politização da Assistência e dos sujeitos usuários.

Nesse contexto de contradições, a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, e transforma-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social (MOTA, 2010).

Identificamos também, que mesmo com os avanços da Constituição Federal de 1988 e com a preconização da Política de Assistência Social enquanto direito, o advento do neoliberalismo, que atualmente, engendra num quadro de despolitização das “classes subalternas”, transformou as conquistas das lutas sociais em mera concessão, remetendo os direitos ao âmbito do mercado e desresponsabilização social do Estado.

Portanto, torna-se primordial retomar o papel das políticas sociais como instrumento que possibilite o enfrentamento dos reflexos da questão social, visto que a Assistência Social, devido a uma cultura política forjada pela lógica do capital, não tem contribuído para a autonomia econômica e política dos trabalhadores pauperizados, o que conseqüentemente vem reiterando a condição subalternizada e precarizada desses sujeitos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. A. F. **O Protagonismo Sócio-Político da População nos Processos de Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil**. *Libertas*, Juiz de Fora, v.3, n.2, p. 103 - 126, jan-jun / 2009.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição**; Republica Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social, Resolução nº145, 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, (2009).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: nov. 2005b.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social**. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*, Brasília, julho de (2009). Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/cursoscapacitasuas/assets/o-suas\\_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social\\_berenice\\_couto2.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitasuas/assets/o-suas_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social_berenice_couto2.pdf). Acesso em: Nov. de 2016.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.

JUNQUEIRA, L.A. P. & INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento Social e Intersetorialidade**: Cidade Solidária, São Paulo, FUNDAP (mimeo), 1997.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estados, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. Disponível em <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>. Acesso em: março de 2016.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “questão social em debate”. *Questões da nossa época*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. F.; TIMÓTIO, G. M.

A gestão do sistema único de assistência social no município de campos dos Goytacazes: uma análise da proteção social especial a partir do contexto do CREAS II

PASTOR, Márcia. **A Democratização da Gestão da Política de Assistência Social: fragmentos de um estudo.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a10v10n2.pdf>. Acesso em: Nov. de 2016.

PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2014/2017. Campos dos Goytacazes/RJ.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, v. 22, n. 68, p. 5-16, nov. 2001.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização político-administrativa na Assistência Social.** In. *Serviço Social & Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

SHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”:** mistificação dos direitos sociais e de cidadania. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus Usuários:** entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Edusp, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 2015.