

UM RECORTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

A CLIPPING OF THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ

Marilene Parente Gonçalves¹

Resumo

O estudo realiza um recorte da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes/RJ, em seu âmbito de proteção social básica, objetivando analisar as condições sociopolíticas de sua efetivação. Por meio da metodologia do estudo de caso foram realizadas observações participantes e entrevistas semiestruturadas que nos permitiram encontrar, na esfera local da Política de Assistência Social, reflexos da precarização enquanto política social pública e presença de coexistência articulada de práticas assistencialistas, clientelistas e presença de instituições que moldam a prática cotidiana de tal política apesar de sua institucionalidade enquanto direito social a partir de 1988.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Intersetorialidade. Participação Social. Assistencialismo. Instituições.

Abstract

The study presents a clipping of the social assistance policy in Campos dos Goytacazes/RJ, in its scope of basic social protection, aiming at analyzing the socio-political conditions of its

¹ Professora Magistério Superior Substituto da Universidade Federal Fluminense. Doutora em Sociologia Política. Mestre em Política Social. Assistente Social da Secretaria Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes/RJ. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8454-4424>. E-mail: marileneparente@yahoo.com.br.

implementation. Through the methodology of the case study, participant observations and semi-structured interviews were carried out that allowed us to find, in the local sphere of social assistance policy, reflexes of insecurity as a public social policy and the presence of an articulated coexistence of welfare practices, clientelists and the presence of institutions that shape the daily practice of such a policy despite its institutionality as a social right from 1988.

Keywords: Social Assistance Policy. Intersectoriality. Social Participation. Welfare. Institutions.

Introdução

O presente artigo apresenta uma reflexão acerca da Política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes/RJ no âmbito da proteção social básica, com resgate de alguns elementos encontrados na pesquisa social realizada no período de 2014 a 2015, dentro do curso de Doutorado em Sociologia Política.

Representa um recorte analítico da Política Social de Assistência Social que apresenta vieses e reveses dentro da contemporaneidade do capitalismo imperialista e Estado Nacional Neoliberal, com rebatimento direto na instância municipal de sua efetivação. Ademais, acrescenta-se a coexistência de práticas sociais instituídas que moldam a efetivação de uma política pública interferindo em suas diretrizes de ação. Assim, é objetivo deste artigo realizar uma análise acerca das condições sociopolíticas de efetivação da Política de Assistência Social em seu nível municipal reconhecendo as particularidades que pode apresentar dentro de um contexto de política local.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de metodologia de estudo de caso sendo realizado um processo de observação participante acompanhado de entrevistas semiestruturadas junto aos Coordenadores dos Centros de Referência e Assistência Social – CRAS e aos profissionais Técnicos Assistentes Sociais que atuam nestas coordenações. Foram realizadas 25 entrevistas, sendo: 12 Técnicos Assistentes Sociais dos CRAS, um de cada coletivo; 11 Coordenadores de

CRAS², um de cada coletivo; um Técnico Assistente Social da Gerência do PBF; um Técnico do Conselho Municipal de Assistência Social. Os 12 CRAS existentes no município foram visitados nos períodos de setembro a novembro de 2014 e de janeiro a junho de 2015, nos quais pudemos realizar um trabalho de observação tanto dos espaços físicos e instalações, quanto dos momentos de recepção dos usuários em geral pelos profissionais. As entrevistas aconteceram sob consentimento de pesquisa, sendo devidamente autorizada a gravação das mesmas.

Foram tecidas considerações acerca das condições de formulação e implementação da Política em âmbito nacional, suas questões e desafios. E seus rebatimentos na instância municipal a partir de análise de dados advindos de relatos coletados no campo de pesquisa. A análise bibliográfica teve embasamento teórico nos autores Arretch (1997), Alayón (1995), Battini (2007), Lavinias (2014), Lima, Machado e Gerassi (2011), Nunes (1996, 1997), North (1990), Silveira (2007), Yazbek (2016), entre outros.

2 As condições sociopolíticas para a Assistência Social enquanto Política Pública e seus reveses

É a partir de 1988 que há uma reconfiguração institucional na proteção social brasileira, na qual as políticas públicas de âmbito social tornam-se direito social dos cidadãos, correspondendo à realidade de Estado Democrático de Direito instituído na Constituição Federal. As políticas públicas em sua condição de direitos sociais, passaram a abarcar valores democráticos em sua construção e implementação, fruto da dinâmica relacional entre os diversos atores da sociedade e suas bases ideológicas, e fez “surgir o modelo de gestão democrática, com a participação de representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 32), articulados em prol da construção de uma nova institucionalidade.

Representa o processo de superação da forma centralizadora da administração e gestão pública do Estado advinda não somente do padrão centralizador militar, desde o golpe de 1964 no Brasil, como resquícios históricos do período Vargas em décadas anteriores a este, guardadas as diferenças das condições políticas, econômicas e institucionais em que se apresentava em cada momento histórico.

Ficou assegurado o processo de descentralização da administração pública com

² Havia no período das entrevistas um CRAS sem coordenador, que estava de licença médica.

elevação de participação dos municípios, na gestão, planejamento e implementação das políticas, fruto da reforma administrativa conforme é analisado por Arretche (1996).

Estados e municípios passaram a receber atribuições de gestão de políticas públicas, responsabilidades sobre a identificação e administração local de seus problemas. Articula-se a isto o fato da dimensão continental do país, bem como as disparidades regionais e a quantidade de municípios, que somam mais de 5.000, com suas diferenças sociais, econômicas e culturais, sendo necessário, portanto uma administração local de seus problemas sociais. O que abriu condições para “governança democrática”, com possibilidades de inclusão social e participação social. (JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 17).

Essa nova institucionalidade traz no debate acerca das políticas públicas a intersectorialidade, a participação social e a descentralização, revelando novos posicionamentos à gestão dos serviços públicos. A Assistência Social ascende enquanto política pública dentro da concepção de Seguridade Social, sendo legalmente instituída enquanto dever do Estado e não mais enquanto benesses de um Estado caritativo ou paternalista com uma assistência de compromisso moral.

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a intersectorialidade, a participação social e a descentralização assumem contornos de diretrizes norteadoras. A noção de participação social desenvolvida na Assistência Social se relaciona ao controle social exercido por parte da população sobre as ações do Estado. “Uma das diretrizes da organização da Assistência Social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo”. (BRASIL, 2006, p. 35).

O SUAS, regulado na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS de 2005 abre o caminho para a implantação de técnicas diferenciadas e democráticas de gestão dos programas e projetos sociais e amplia a possibilidade de cobertura progressiva pela captação de recursos entre as esferas. (SILVEIRA, 2007). Representou o caminho para implantação de serviços socioassistenciais descentralizados em toda a extensão do território brasileiro, pensando na territorialização das populações em situação de vulnerabilidades e a compreensão dos processos de desigualdade em que vivem.

O desenvolvimento da Política de Assistência Social passa a se relacionar ao universo

social, político e cultural da população local. Um trabalho que se tornou possível a partir da valorização da informação na criação da Vigilância socioassistencial quando em 2012 o Sistema sofreu reformulação por meio da NOB/SUAS 2012 que além de reafirmar a PNAS trouxe um aprimoramento em termos de novas formas de financiamento e gestão da Política.

O desenvolvimento da Política de Assistência Social também se relaciona a uma articulação em rede que leve em consideração uma intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e geração de renda. Refere-se à compreensão dos territórios e de sua potencialidade em termos de um inter-relacionamento entre as políticas. Para Castro (2009, p. 22) “o pano de fundo dessa questão está na compreensão comum às diversas políticas públicas de que o processo de territorialização é convergente com o de integração de políticas, o de intersetorialidade”.

Este novo caminho de desenvolvimento da Política de Assistência contribuiu para o monitoramento e planejamento das ações principalmente dentro dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Com base no enfoque territorial e a consideração da unidade familiar como foco de atenção de ações preventivas e protetivas o CRAS se apresenta como base física da PNAS, fazendo parte do SUAS. Tem atuação de equipe multidisciplinar de Assistentes Sociais e Psicólogos, no mínimo, intervindo em situações de vulnerabilidade social e fragilização dos vínculos familiares decorrentes da pobreza.

A superação enquanto uma ferramenta de enfrentamento moral da pobreza por meio do SUAS e toda a regulamentação pertinente fez o caminho da Assistência Social a ser seguido pela via da cidadania. Revela tanto a forma mediata quanto imediata de suas ações e resultados a serem alcançados, o que se afasta da noção de ser apenas um paliativo, mera ajuda. Como reconhece Battini (2007) a Assistência Social, além de sua forma imediata também apresenta a forma “mediata, concebida como espaço possível de ampliação da consciência das contradições sociais, tendo como horizonte a emancipação social e humana”. (BATTINI, 2007, p. 11).

Esse novo status da Assistência Social no Brasil contemporâneo e a nova institucionalidade em torno dela congregando participação da sociedade, intersetorialidade, descentralização e direito social, com os objetivos de realização de ações organizadas para “promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção da família, a autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades” (GUIA MDS,

2008, p. 35) não deixam a política em questão imune a práticas que a acompanham historicamente.

Concomitantemente, observou-se o desenvolvimento histórico da filantropia que assume novos contornos na contemporaneidade. Em parte pela via do chamado Terceiro Setor, com desenvolvimento característico na década de 1990, quando as políticas públicas sociais ganharam menos atenção por parte do Estado, ressurgindo o voluntarismo e a solidariedade, bem como a responsabilidade social por parte de empresas privadas. Essa via ganha força pela orientação neoliberal tanto na economia quanto no político e social, revelando ações de caráter seletivo e fragmentador. (FLEURY, 1994).

Lavinas (2014, p. 03) analisa uma acentuação da precariedade da política social na contemporaneidade do capitalismo no sentido de ter sido “transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo”. Expressa os rebatimentos negativos da sociabilidade contemporânea da sociedade de economia financeirizada e tratamento neoconservador das expressões da questão social exacerbada em tempos de flexibilidade e globalização. (YAZBEK, 2016).

Com o apoio do neoconservadorismo, a continuidade de práticas de caridade por instituições filantrópicas reforçou o acompanhamento de uma assistência pela via do assistencialismo. Tanto no campo do público quanto no do privado, a discussão envolve, por vieses de análises diferenciados, traços históricos que já retrataram no passado uma relação da assistência social com o assistencialismo, a filantropia e benevolência que se repõem ao longo dos tempos em meio ao uso de uma roupagem deturpada de atendimento aos direitos do cidadão na contemporaneidade da política pública. Para Alayón (1995, p. 53), a prática assistencial embasada em determinada orientação política é que vai determinar “se ela é assistencialista ou não”. As ações de cunho assistencialistas, fora da esfera da política pública, não alteram, portanto, a realidade daqueles que demandam por assistência social em seu sentido integrador. Ao contrário, passam a ser repostas relações de subserviência e favoritismo de um grupo detentor de meios em relação ao grupo subserviente, ofertando-lhes o “mínimo possível para não verem afetados os seus próprios interesses”. (ALAYÓN, 1995, p. 49).

Extrapolando as análises para além da Assistência Social, indo para a esfera das relações políticas de poder, podemos relacionar análises e interpretações do que seria a apropriação do

poder de controle por grupos e indivíduos, que contornam o quadro histórico de dominação no Brasil e que se perpetua inclusive na modernidade das relações construídas.

Estamos considerando haver uma relação do assistencialismo com práticas do clientelismo e presença de instituições que acabam por moldar o comportamento humano dentro das relações políticas e sociais como forma de fundamentar nossas análises acerca dos reveses da Política de Assistência Social. Partindo então para uma análise de forma complementar, o assistencialismo, não esgotando aqui seu limite de atuação, seria uma das formas de apresentação daquelas práticas. Tais práticas configuram valores diferenciados e uma forma particular de procedimentos relativos aos interesses em questão, revelando a orientação política e social, como analisa Nunes (1997).

As análises de Nunes (1997) nos permitem uma abordagem de entendimento de como as práticas, para Nunes “Gramáticas”, se firmam e são interiorizadas e passam a fazer parte de relações sociais, econômicas e políticas, como produto de novas temporalidades, de novas formas societárias de organização e de produção, com interferência também em implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Para Nunes (1997, p. 17) pode haver a equalização e combinação e/ou articulação de quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas “que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos”³. Estas últimas seriam fruto dos imperativos da “moderna ordem econômica capitalista”, na qual passa a reificar o mercado como a “regra predominante para a organização da vida política e social” o que demanda novas posturas de “comportamentos individuais” (NUNES, 1997, p. 15), de acordo com a nova lógica.

Detendo-nos ao clientelismo, podemos entendê-lo enquanto relações tradicionais já incorporadas historicamente, uma relação de “troca específica..., na qual o cliente encontra-se em posição de subordinação” conforme analisa Nunes (1997, p. 27). Apesar de conter traços tradicionais em sua fórmula, o clientelismo se repõe e se refaz na contemporaneidade das

³ Tanto o corporativismo, quanto o insulamento burocrático e universalismo de procedimento representam novas instituições que recebem, como analisa Nunes (1997, p. 17), o reforço do sistema político como elemento agregador, pois as “instituições políticas desempenharam um papel crucial na formação de relações de classe e de padrões de acumulação de capital, no processo de implantação de uma moderna ordem econômica industrial no Brasil”.

relações estabelecidas.

Para Nunes (1996), há a presença da palavra ‘ainda’ quando, em análises, determinadas matrizes analíticas se referem ao clientelismo para falar de sua presença em relações de poder local. No entanto, em seu ponto de vista, considera que não há limite temporal para a manifestação desta prática. Isto envolve uma discussão maior acerca das relações travadas em unidades subnacionais nas palavras de Nunes (1996) que ao se referir aos municípios não os coloca em relação direta com a democracia pelo fato de ter ocorrido o processo de descentralização político-administrativa.

Sob um ângulo complementar a Nunes, pensando estas relações no âmbito das políticas públicas, é possível considerarmos a existência de instituições que influenciam no comportamento político e social⁴. No entendimento de Frey (2000, p. 232), é possível haver “a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas”.

Lima, Machado e Gerassi (2011, p. 120) ao resgatar um entendimento de instituição dentro do Institucionalismo Sociológico, trazem a articulação entre instituição e cultura onde “a concepção de instituição utilizada engloba símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que guiam os comportamentos dos indivíduos”.

Neste sentido mais amplo, North (1990) realiza distinção entre as instituições e as organizações. Para o autor, as “instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos que moldam a interação humana concebidos pelos seres humanos. Dessa forma, eles estruturam os incentivos na troca humana” (NORTH, 1990, p. 01), podendo ser formais ou informais. Tanto as instituições quanto as organizações proporcionam uma estruturação “para as interações humanas”, no entanto as organizações assumem características de “corpos”.

Consideramos que as práticas e instituições conformam um cenário onde se apresenta o assistencialismo e contribuem para o comprometimento negativo da concretização da

⁴ Compreendem interpretações a partir do neoinstitucionalismo que se constitui nas palavras de Marques (1997, p. 03), enquanto uma “teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia”. Servindo como um “ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas”. (Ibdi.).

democracia, da participação. A isto se associa as análises dos reveses que a Assistência Social sofre no âmbito da política pública com prejuízo para uma gestão democrática e coparticipativa.

O espraiamento territorial e político do controle social pela via dos conselhos, e da participação social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), não significou também a efetividade da democracia e a conseqüente inoperância de práticas antidemocráticas. Diante destas discussões, o desenvolvimento da política de Assistência Social não passa ao largo de sofrer reveses. Ao contrário, articula-se à coexistência de práticas políticas, instituições e tipos diferenciados de gestão que formam a especificidade local da política. O entendimento dos caminhos dos vieses e reveses da Política de Assistência em seu contexto local em questão tornou-se um desafio.

3 Os caminhos da Assistência Social no âmbito da proteção social básica em Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes/RJ está habilitado no âmbito do SUAS como Gestor Pleno, tendo suas ações integradas com o Estado por meio da integração entre os órgãos gestores e as Comissões Intergestores Bipartites e Tripartites (CIBs e CIT). O município conta por meio da organização do Órgão Gestor municipal da Assistência Social, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS), com uma estrutura descentralizada do SUAS, envolvendo ações de assistência de proteção social básica e proteção social especial. Estas ações compreendem o desenvolvimento respectivamente das unidades públicas dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS. Há ainda a articulação com a rede socioassistencial não governamental, as ONGs, cofinanciadas com recursos públicos por meio do Fundo Municipal de Assistência Social e também por recursos particulares.

No âmbito da Proteção Social Básica, são desenvolvidos dentro do CRAS os programas: Cheque Cidadão, Bolsa Família, Projovem Adolescente, Projovem Trabalhador, BPC, BPC na Escola, Atendimento Social, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Idoso. Os coletivos compreenderam até o mês de julho de 2015 um número de 12 CRAS, com um referenciamento de 45.000 famílias no total. Apresentando os territórios da CODIN, Custodópolis, Jardim Carioca, Esplanada, Chatuba, Matadouro, Penha, Goytacazes, Parque Guarus, Travessão, Morro do Coco e Ururaí.

Dentre os 12 Técnicos Assistentes Sociais entrevistados, obteve-se uma variação de

tempo de serviço: 02 estavam desde o ano de 2009; 01 desde 2010; 03 desde 2011; 03 desde 2013; 03 desde o ano de 2014. O vínculo de trabalho se apresentou em duas modalidades: o regime estatutário e o contratado⁵ por meio de RPA — Recibo de Pagamento Autônomo, havendo paridade no resultado entre os Técnicos entrevistados.

Os 11 Coordenadores de CRAS entrevistados no ano de 2015 estavam no cargo sob indicação política. Dentre eles, 07 no cargo com o denominado DAS — Direção e Assessoramento Superior, sem efetividade; 03 Estatutários, mas sem a nomeação de coordenadores oficialmente e sem DAS; e somente 01 declarou ser Estatutário com DAS.

A realidade de cargos comissionados já indica o quadro de existência de práticas clientelistas no município, que se conforma entre poder local e profissionais com relação de trabalho por indicação e/ou contratação. Reflete nas análises de Nunes (1996, 1997), uma relação desigual e de dominação, de troca generalizada, que em última instância revela uma troca existente entre possibilidade de uma ocupação laboral e promessa de fidelidade. Um laço consensual formalizado entre as partes: de um lado, o detentor de poder e controle, que espera a retribuição, de outro, o aspirante por uma fatia das vantagens provenientes dessa troca, a perpetuidade, por exemplo, de um cargo público.

Em um relato realizado por uma entrevistada (Técnica Gerência 01) podemos encontrar os detalhes da formação desse quadro de cargos comissionados na Assistência Social, que seguiu no processo de descentralização já dando os sinais de retrocesso com a contratação de pessoas que a princípio não teriam a qualificação necessária para o desenvolvimento do trabalho:

Aí depois com a última Gestão agora da Secretaria [Gestor A – 2012] trocaram todos os coordenadores dos CRAS. Nós tínhamos conseguido que toda a equipe do CRAS fosse concursada e os coordenadores também. Só que o SUAS tem uma brecha que diz concursado ou comissionado e conclusão: tiraram todos os concursados das coordenações, para colocar os contratados [...] colocaram motoristas, manicures [...] para serem coordenadores de CRAS, sem nenhuma preparação. A mudança começou ano passado [2013].

No decorrer dos anos a lentidão do processo de descentralização fez com que a Assistência Social no município ficasse deficitária. A perda então se configurou em termos de

⁵ As contratadas relataram ter participado de um tipo de seleção por currículo.

qualidade no desenvolvimento da Política. “Houve a descentralização. Aí o que eu falei, avançamos 10 e retrocedemos 06 anos. Era um sonho” (Técnica CRAS 02).

A rotatividade presente nos últimos 05 anos de gestores da Assistência Social deram o tom a uma política desenvolvida não só pela deficitária gestão de recursos, mas também pela fragilidade da coparticipação e da cogestão entre governo, em sua instância municipal, e sociedade, revelando condições sociopolíticas específicas de manipulação do poder local:

A Assistência em Campos ela funcionava, bem ou mal, funcionava direitinho. Só que desde que A⁶ entrou [2012] começou a ter umas atitudes onipotentes, e com A, não há atitudes só onipotentes, tem hora que ele é super ignorante, tem hora que tem atitudes de doer até a alma, e tem hora que é sabonete, escorrega e não se resolve nada. Há falta de diálogo, [...] tem duas reuniões do conselho que o secretário diz ‘eu vou fazer’, a antiga secretária colocava em reunião que ‘eu coloco a verba do CRAS aonde eu quiser’, então ela falava deste jeito. Eles são desse jeito [...] C que era antes de B. Ela organizou tudo, deixou tudo estruturado e D tirou ela. Deixou tudo estruturado, respeitou as reuniões. Aí entrou B prepotente, as verbas começaram a escassear [...] Ela trouxe todo mundo do Rio. Segundo A, pode ter acontecido que o pessoal que ela botou no Fundo Municipal acabou com tudo (Técnica do Conselho).

De uma forma geral, a Técnica do Conselho Municipal de Assistência Social relata haver posturas de prepotência em detrimento à participação com indicação de pessoas para compor o Conselho sem poder de decisão que acaba por minar o processo de negociação e decisão na paridade estabelecida. Tal postura afeta o bem comum dentro da execução de uma política pública e interfere na prática da intersetorialidade conforme relato abaixo:

Eles tem que dá condições do Conselho trabalhar. E os Conselhos Paritários eles também tinham que ter poder de decisão. Mas no início ainda se mandavam para os Conselhos pessoas que tinham um certo poder de decisão. Hoje em dia eles mandam para os Conselhos, uns que tem poder de decisão e outros que não tem. Então a gente ouviu falar, por exemplo, da intersetorialidade o tempo todo, mas a intersetorialidade não existe, os secretários estão se degladiando o tempo todo, um quer aparecer mais do que o outro. Então a gente ouviu falar. Eu acho assim que o que a gente enquanto profissional consegue é sempre oficioso não é oficial. Então a parceria do que a gente consegue para referência e contrarreferência não são oficiais. Elas são oficiosas, “ah você pode ajudar isso para mim”, eu acho isso um absurdo dentro do contexto de cidadania que a gente está há muito tempo (Técnica do Conselho).

⁶ Os nomes citados nas entrevistas foram retirados a fim de preservar o informante em seus relatos.

De acordo com alguns relatos as “questões políticas” provocam, entre os profissionais com vínculos frágeis de trabalho, imposições de práticas de assistencialismo oriundas de cargos superiores vinculados a órgãos públicos:

Essas questões de políticas que também interferem muito. Quando alguém de outros setores de cima liga para cá, você acha que eles falam comigo? Não, eles ligam para a contratada, para ela atender Seu Pedro, João [...] porque ela vai fazer o que eles querem, eu não vou fazer. Porque ela tá dependendo do emprego, não vai bater de frente (Técnica CRAS 05).

Como técnico a gente tem que pedir pro coordenador solicitar as informações sobre os programas, aí já é outro impasse, porque a coordenadora eu sinto assim por ser DAS eu sinto assim, ela não tem aquele peito. Tipo assim, quando é concursada você bate de frente, mas eu sinto ela assim, ‘aí eu não vou me indispor não’, aí o trabalho da gente, infelizmente (Técnica CRAS 02).

As limitações quanto ao acesso associado a práticas de assistencialismo, são enfrentadas pelos profissionais, que por vezes se deparam com situações criadas por políticos locais, conforme relatos:

A gente tem liberdade. A gente trabalha com os usuários, mas tem liberdade, mas tem que estar podendo, porque tem bilhetezinho que chega, aí tem que falar: a gente não aceita isso. Pedindo cesta básica. Não precisa de bilhetezinho, é um direito. Aqui a gente consegue fazer, mas tem CRAS que é mais complicado (Técnica CRAS 02).

Eu acho que bate muito na questão do assistencialismo. Tipo assim tem cesta básica, tem usuário que tá passando fome não tem como atender, mas no período de eleição teve cesta básica aqui sobrando, tá muito na questão de assistencialismo (Técnica CRAS 07).

Agora com o avanço da tecnologia, com o WhatsApp, alguém vai direto ali ou no gabinete, em casa, manda o cartãozinho, e pede: “vê o que é possível”, e a gente fica vendo se vai ser atendido, porém igual a todo mundo. A pessoa chega com o cartãozinho que parece que está com ouro na mão, mas não é bem assim. (Coordenador CRAS 08).

Eu acho que o assistencialismo acontece depois que a gente cai nessa rotina e cumpre as tarefas e não faz a outra parte do trabalho que tem que fazer. Eu penso que para os gestores é preciso que a população continue assim, porque é mais fácil de ser manipulada, é interesse, precisa ter o pobre, o miserável [...] (Técnica CRAS 12).

Há o reconhecimento, contudo, de uma necessidade do assistencialismo, mas os profissionais apontam como uma necessidade diante das dificuldades enfrentadas pelo usuário

ao tentar acessar a Política de Assistência:

Muitas das vezes os usuários vêm em busca de cesta básica, e hoje eu vejo que eles me procuram não pelas coisas materiais, mas pelo acolhimento, então sou muito procurada aqui, se você chegar aqui todos os dias, eles só querem falar comigo ou com Assistente Social N. Por que? [...] Eu conheço muita a realidade deles, muitas das vezes me veem como referência diante de situações em que a Assistência está na UTI. E o CRAS atua como o ‘pronto socorro’, o setor laranja do Ferreira⁷. Então eu sou estigmatizada como assistencialista, devido a minha postura, mas a minha postura também está vinculada nos valores, porque não tenho como me desvincular, sou cristã, então não misturo as coisas só que devido meus valores não tenho como desvincular, acabo acolhendo sim (Coordenador CRAS 06).

Foram identificadas, nos relatos, irregularidade e fragilidade das capacitações que marcam um descompasso com o que está previsto na NOB SUAS:

O que a gente tem hoje a nível de cursos de capacitação, são cursos que eu considere capacitação, são os cursos que o próprio profissional busca, de forma individual, seja cursos de atualização, seja pós graduação, tudo feito através de recursos próprios. [...] a gente sabe que o governo federal hoje, o MDS, ele disponibiliza através da NOB SUAS, cursos de capacitação continuada, pra esse trabalhador do SUAS. A gente não tem, por exemplo, hoje, uma ligação com o setor de monitoramento e avaliação. Não existe hoje um órgão montado na prefeitura que seja um órgão responsável pra estar fazendo essa capacitação continuada (Técnica CRAS 08).

De acordo com a NOB-RH/SUAS “a capacitação no âmbito do SUAS deve destinar-se a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não governamentais” (BRASIL, 2006, p. 18). A sua oferta contribui para o aprimoramento dos trabalhadores da Assistência Social em prol do atendimento qualificado e desenvolvimento de capacidades técnicas e habilidades com vistas ao efetivo alcance do controle social e fortalecimento da participação dos usuários junto à política pública.

A presença de constrangimentos e de regras de conduta e de controle sobre a política pública, relacionando improvisos ao sabor dos desejos e aspirações da política partidária e da falta de experiência em gestão na Assistência Social dão o tom a Política em questão. As falas

⁷ Referência ao Hospital de Emergência de Campos, Ferreira Machado.

Um recorte da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes/RJ

a seguir dos entrevistados refletem isso e revelam um não compromisso com os preceitos constitucionais em relação às políticas públicas:

Eu acredito que existe algo acima dos Secretários. Política Pública é uma corrente, onde o que está acima é a política partidária que está no controle, mandando [...] Todos chegam com boa vontade [os Secretários], mas existe algo acima (Coordenador CRAS 03).

Sobre o CRAS eu já escutei uma frase assim, que falou o seguinte: Tem horror a CRAS e se pudesse acabava com todos, não gostava de CRAS, não deveria existir (Técnica CRAS 02).

Eu acho que ninguém tá querendo saber nada de nada. A postura dele é que as coisas aparentam que tá funcionando, essa é a postura. Nem sei se eles querem que funcione. Essa Gestão que tá aí hoje é um gestão que não está nem aí com a política de Assistência, a preocupação deles é que a prefeita seja bem falada. Que quem está no poder seja bem falado (Técnica CRAS 05).

O Secretário mesmo está amparado por técnicos. Ele chegou ali entendeu muito mal da Saúde, da Assistência então [...] Hoje ele se encontrou um pouco mais porque admitiu que dependia um pouco mais do técnico (Coordenador CRAS 08).

Na minha opinião, eu acho que se ele [o Secretário de Assistência], participasse mais, porque nunca foi, se participasse diretamente, ele ficaria mais ciente das coisas. Ele poderia vir até o problema. Falta um pouco mais de participação dele (Coordenador CRAS 09).

Olha, primeiro que essa gestão não conhece a Assistência porque veio da Saúde. Interesse eu acho que eles têm, mas por não conhecer a Assistência eu acho que eles não estão dando conta do recado. Colocam as pessoas que não tem conhecimento, mandam você fazer coisas que estão fora do seu âmbito de competência. Eu acho que é questão de política. Que colocassem cargo político, mas que conhecessem a Assistência (Técnica CRAS 10).

No entanto, os entrevistados mesmo diante dos limites admitem ter um espaço aberto para a colocação de suas questões em momentos de reunião, tanto os Técnicos com seus coordenadores imediatos, quanto estes com sua coordenação direta acima. Ressaltam, contudo, desconhecerem os caminhos em que suas questões e dificuldades seguem:

As reuniões costumam ser boas, há espaço para falar, mas a gente vê que fica somente nas reuniões, as coisas não vão à frente (Coordenador CRAS 09).

Aqui nosso coordenador é uma pessoa que respeita muito o nosso trabalho, muito parceiro, não faz política partidária, nunca vi, ajuda como pode, temos nossa reunião de equipe técnica [...] é muito atuante, participativo, ouve tudo. Se não está satisfeito vamos pra ele, e ele assim, o que tá ao alcance dele ele e acerta e procura fazer sim (Técnica CRAS 01).

Um recorte da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes/RJ

A Coordenadora dá total liberdade para a gente agir. Tem essa visão, ajuda, orienta também alguma coisa, a gente troca, é muito bom. Assim, tem coisas que sempre falo para ela antes, pra não passar por cima, porque tem uma hierarquia, então sempre converso com ela (Técnica CRAS 03).

O desempenho da prática profissional dentro dos CRAS fica prejudicado, porque tudo acaba recaindo para o CRAS, diante de casos em que é necessário um respaldo maior dos programas dentro de um sistema de intersetorialidade. A complexidade das questões que envolvem os usuários ultrapassa os limites da Política de Assistência Social no município, como informam os entrevistados:

Por exemplo, essa família, ela precisa de suporte de reforma de habitação e não tem no município, ela precisa de um programa especial de transferência de renda não tem, precisa de programa social de transferência de renda e só o Bolsa Família, não é suficiente, porque tem uma gravidez precoce, uma mulher provedora da família doente, tem o alcoólatra, [...] e aí fica tudo na conta pro CRAS (Técnica CRAS 01).

Vou ser bem sincera pra você, eu consigo essa intersetorialidade, não por ser a Coordenadora do CRAS, mas por ser [...] quem sou na comunidade, ter conhecimento pessoal lá. É uma intersetorialidade informal (Coordenador CRAS 06).

Penso que ainda falta ser considerada uma Política de Assistência mesmo. Primeiro porque ela conta com a rede e a rede é precária, quando você encaminha uma criança que tá deixando de ir pra escola, ela tá com problema oftalmo, você encaminha pra rede de saúde tem dificuldade pra conseguir uma consulta medica, rede especialidade, neuro, oftalmo. A Política de Assistência tá atendendo bem? Não, porque conta com a rede socioassistencial e essa rede é falha. Creio que ainda falta muito (Técnica CRAS 03).

A análise empreendida, a partir dos elementos refletidos nos relatos dos entrevistados em conjunto com análises dos autores aqui trabalhados, permitiu, portanto, um entendimento das condições sociopolíticas de efetivação da Política de Assistência Social na esfera de poder local nos termos de uma nova institucionalidade ainda em construção.

Considerações finais

Analisamos que no âmbito do local pesquisado, permeado por toda uma cultura política que o conforma com instituições que moldam o comportamento e reproduzem o assistencialismo, ainda não foi alcançado este patamar esperado de absorção da Política de

Assistência Social em sua nova institucionalidade. As discussões em torno do local, com as particularidades encontradas na referida Política em Campos dos Goytacazes/RJ, no entanto não se esgotam em si mesmas. Ao contrário, refletem a nosso ver um subprocesso de descentralização político-administrativa nos moldes Constitucionais pós-88 que não deslocou dos municípios a centralização de práticas clientelistas.

Assim, entre oficial e ‘oficioso’, entre intersetorialidade formal e intersetorialidade ‘informal’, ou pessoal, pautada no clientelismo ou em busca de jeitinhos, caminha, portanto, a Assistência Social no município. Demonstra um solo e ritmo próprios permeados de reveses institucionais, expressando uma fragilidade da Política em questão, aliada ao quadro macro de precarização que sofre a política social na contemporaneidade do capitalismo.

Referências

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2.ed. São Paulo, Cortez, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização num estado federativo. São Paulo, UNESP, 1996.

BATTINI, Odária. SUAS: Conquistas sociais e desafios. In.: BATTINI, Odária (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

_____; COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In.: BATTINI, Odária (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, 2012.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)**. Brasília, 2006.

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

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 05 de abril de 2014.

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luíz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004.

LAVINAS, Lena. Na contramão dos Direitos Universais. **Notas para reflexão. Plataforma Social. Cadernos Temáticos 1. Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 18 de maio 2014. Disponível em: <HTTP://plataformapoliticasocial.com.br/na-contramao-dos-direitos-universais-notas-para-reflexao/>. Acesso em: 30 março de 2016.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; GERASSI, C. D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In. MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 111-137. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em: 20 de abril de 2014.

MARQUES, Eduardo César. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. BIB, Rio de Janeiro, 43: 67-102, 1997. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/dpp/ppeur/selecoes/selecao_2010/texto_download/texto_download.pdf. Acesso em: 19 de abril de 2014.

MDS. Guia de Políticas e Programas, 2008.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. (Tradução livre de Rafael Damasceno, doutorando em Sociologia Política pela UENF. Contato: rafaelpcd@gmail.com).mimeo.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil**. São Paulo, Em Perspectiva, 10(3), p.32-39, 1996.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. O desafio da defesa das políticas sociais para o Serviço Social. **Argumentum** (Vitória), v.8, p. 6-13, 2016.