

PROJETO: AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO NORTE E NORDESTE: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil

RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/ Universidade Federal do Maranhão

Instituição Executora: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br)

Equipe de Coordenação da Pesquisa:

Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora regional

maria.ozanira@gmail.com)

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (coordenadora do Estado do Maranhão eunicepereira.ufma.@gmail.com)

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho (Cordenadora do Estado do Ceará

alapcarvalho@gmail.com)

Profa Dra. Maria Antônia Cardoso Nascimento (Coordenadora do Estado do Pará

mariaant@ufpa.br)

Equipe de Elaboração do Relatório¹:

Equipe do Maranhão

Maria Ozanira da Silva e Silva

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Annova Míriam Ferreira Carneiro

Cleonice Correia Araújo

Maria do Socorro Sousa Araújo

Margarete Cutrim Vieira

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Equipe do Ceará

Alba Maria Pinho de Carvalho

Leila Maria Passos de Souza Bezerra

¹ Além da equipe coordenadora e da equipe responsável pela elaboração do relatório das regiões Norte e Nordeste, participaram do processo dos três anos de desenvolvimento da pesquisa ou em momentos específicos do processo de investigação as (os) pesquisadoras (es): integrando a equipe do Pará: Géssyca Anne Silva Baracho, Severino da Silva Martins Júnior, Débora Raimunda Ribeiro Costa, Olga Mirla Tabaranã Silva e Adriana Benedita Azevedo; integrando a equipe do Ceará: Irma Martins Moroni da Silveira, Rejane Batista Vasconcelos, Vânia Maria Vasconcelos de Castro e David Pereira de Castro Cruz.

Paula Raquel da Silva Jales
Leiriane Araújo Silva

Equipe do Pará

Maria Antônia Cardoso Nascimento
Sandra Helena Ribeiro Cruz
Reinaldo Nobre Pontes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Contexto da Pesquisa

1.2 O Desenvolvimento da Pesquisa Empírica nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará

2 PONTUANDO A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DAS REGIÕES E ESTADOS ESPAÇOS EMPÍRICOS DA PESQUISA EMPÍRICA

2.1 Breve configuração geográfica e econômica das Regiões Norte e Nordeste e dos Estados espaços empíricos da pesquisa

2.2 Situando a realidade socioeconômica dos três Estados da amostra da pesquisa empírica: Pará, Maranhão e Ceará no contexto das Regiões Norte e Nordeste e do Brasil

2.3 Breve caracterização socioeconômica dos municípios situados no contexto dos estados da amostra da pesquisa empírica

3 QUALIFICANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E CEARÁ E NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AMOSTRA DA PESQUISA EMPÍRICA

3.1 Realidade institucional da Gestão da Política de Assistência Social nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios que compõem a amostra da pesquisa empírica

3.2 A Realidade institucional dos serviços e benefícios nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios da amostra da pesquisa

3.2.1. Serviços de Proteção Social Básica

3.2.2 Serviços de Proteção Social Especial

3.2.3 Benefícios socioassistenciais

4 APRESENTANDO E ANALISANDO RESULTADOS DO ESTUDO EMPÍRICO: construindo um esforço de articulação da realidade e da implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará com a realidade das regiões Norte e Nordeste

4.1 Percepção dos Sujeitos sobre a Política de Assistência Social e o SUAS: gestores, técnicos, conselheiros e usuários

4.2 Serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos nos CRAS, CREAS e Centros POP: capacidade de atendimento, conhecimento, acesso pelos usuários e qualidade

4.2.1 Concepções e configurações dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS

4.2.2 Serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados no âmbito do SUAS no Pará, Maranhão e Ceará: capacidade de atendimento, conhecimento, qualidade e acesso dos usuários

4.3 OS TRABALHADORES DO SUAS NOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E CEARÁ: composição das equipes, capacitação dos técnicos e condições de trabalho

4.3.1 Composição das equipes

4.3.2 Capacitação dos técnicos

4.3.3 Condições de trabalho

4.4 PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E CONTROLE SOCIAL

4.4.1 Compreensão dos envolvidos acerca do significado e importância do controle social

4.4.2 Regulamentação das instâncias de controle e estrutura dos equipamentos utilizados para o exercício do controle

4.4.3 Dinâmica do controle social

4.5 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: nível de sistematização e funcionamento

4.5.1 Vigilância Socioassistencial no SUAS: aproximação conceitual

4.5.2 A Realidade da Vigilância Socioassistencial nos Estados do Ceará, Maranhão e Pará

5 CONCLUSÃO: convergências, divergências e especificidades da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS em termos de avanços, recuos, limites, dificuldades, desafios e perspectivas nas regiões Norte e Nordeste

1 INTRODUÇÃO

Nessa introdução é inicialmente apresentado o contexto da pesquisa, com indicação da temática focada no estudo e seus desdobramentos e objetivos: geral e específicos. O item seguinte aborda o desenvolvimento da pesquisa empírica nos municípios selecionados nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, enquanto amostra representativa das regiões Norte e Nordeste, dando-se destaque ao percurso metodológico percorrido.

1.1 O Contexto da Pesquisa

O Relatório ora apresentado traz resultados da pesquisa de campo realizada nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará no contexto do projeto: *Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil*, sob a coordenação da Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, da Universidade do Maranhão. Esse projeto recebeu financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), em concorrência ao Edital Universal/FAPEMA n. 40/2014 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em concorrência ao Edital Chamada Universal MCTC/CNPq N. 1/2016. Situa-se no âmbito de um projeto nacional, intitulado **Estudo avaliativo da implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil**, sob a coordenação da Profa. Dra. Raquel Raichelis da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O projeto em referência tem como objeto de investigação a Política de Assistência Social (PAS) nas regiões Norte e Nordeste, especificamente no que se refere à implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando duas dimensões:

- Análise crítica do conteúdo, dos fundamentos e da percepção que os sujeitos diretamente envolvidos na implementação do SUAS têm sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS;
- Investigação sobre a implementação do SUAS em uma amostra intencional das Regiões Norte e Nordeste do Brasil, constituída pelos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, representados por uma amostra de 18 (dezoito) municípios.

A partir das duas dimensões indicadas, o projeto buscou identificar os seguintes aspectos relativos à implementação do SUAS, nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará:

- Estágio de implantação e atuação dos CRAS, CREAS e Centros POP, de acordo com as normativas existentes e o Pacto de Aprimoramento do SUAS²;
- Condições concretas de funcionamento em termos de espaço físico, pessoal (com destaque às equipes de referências, considerando composição e qualificação das equipes e condições materiais e orçamentárias para realização das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS;
- Condições de trabalho dos técnicos que atuam nos CRAS, CREAS e Centros POP, em consonância com a NOB-RH/SUAS;
- Serviços de Proteção Social Básica (CRAS) e de Proteção Social Especial (CREAS e Centros POP) em implementação nos municípios, conforme previsto na PNAS e na Norma Operacional Básica em vigência (NOB/SUAS/2012);
- Percepção dos sujeitos usuários sobre os serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, CREAS e Centros POP, sobre a PAS e o SUAS;
- Participação dos usuários dos serviços socioassistenciais na dinâmica de funcionamento e de decisões dos CRAS/CREAS/Centros POP;
- Participação de sujeitos sociais locais (redes, movimentos sociais, grupos, conselhos, fóruns e outros) na dinâmica e atividades dos CRAS/CREAS/Centros POP;
- Processos de controle social;
- Monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas nos CRAS, CREAS e Centros POP, com destaque para a Vigilância Socioassistencial;
- Formas de acompanhamento dos CRAS, CREAS e Centros POP pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
- Fatores facilitadores e bloqueadores na dinâmica de funcionamento dos CRAS/CREAS/Centros POP.

O projeto foi orientado pelos seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Estabelecer uma rede de cooperação científico-acadêmica entre Programas de Pós-Graduação das regiões Norte e Nordeste, em torno do eixo temático

² Conforme estabelece o art. 23º da NOB-SUAS/2012, o Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento pelo qual se materializam as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, constituindo-se em mecanismo de indução de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A periodicidade de elaboração do Pacto é quadrienal (art. 23º), coincidente com o período de vigência dos Plano Plurianual (PPA) e dos Planos de Assistência Social (art. 19º), de cada ente federativo, com monitoramento e possibilidade de revisão anual. A primeira pactuação das prioridades e metas para os municípios, conforme estabeleceu a NOB SUAS, foi realizada no exercício de 2013, com vigência para o quadriênio de 2014/2017.

Política de Assistência Social, tendo em vista elevar o padrão de qualidade da formação de profissionais em nível de graduação e de pós-graduação, ampliar a produção científica dos Programas envolvidos e contribuir para a qualificação dos serviços e programas que materializam a Política de Assistência Social.

Objetivos Específicos:

- Desenvolver estudos sobre a Política de Assistência Social, nas regiões Norte e Nordeste, tendo em vista avaliar e dimensionar o processo de implementação do SUAS e identificar possíveis entraves e dificuldades para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social, especificamente, nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará;
- Desenvolver atividades de pesquisa e de formação de recursos humanos em nível de graduação e de pós-graduação envolvendo quatro programas de pós-graduação;
- Possibilitar intercâmbio e troca de experiências entre programas de pós-graduação nas regiões Norte e Nordeste, viabilizando uma cooperação científico-acadêmica entre Grupos/Núcleos de pesquisa e pesquisadores;
- Propiciar a participação de alunos da graduação, de mestrado e de doutorado dos programas parceiros no desenvolvimento do projeto;
- Contribuir para a formação de alunos de graduação, mestres e doutores e para a produção científico-acadêmica dos programas de pós-graduação envolvidos;
- Subsidiar, a partir da socialização dos conhecimentos produzidos, a qualificação de processos de monitoramento e avaliação de programas sociais no campo da Assistência Social;
- Contribuir para que a Universidade cumpra seu compromisso social para a democratização das políticas públicas voltadas para a ampliação de direitos das classes e grupos subalternos da sociedade regional e brasileira.

Postas essas referências, tem-se o desenvolvimento da pesquisa empírica nos Estados e nos municípios selecionados para compor uma amostra intencional.

1.2 O Desenvolvimento da Pesquisa Empírica nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará

O desenvolvimento da pesquisa orientou-se por pressupostos teórico-metodológicos de fundamentação crítico-dialética; estabeleceu critérios para seleção dos espaços geográficos, Estados e municípios, e para seleção dos equipamentos onde

a pesquisa empírica foi desenvolvida.

Para composição do espaço geográfico para realização da pesquisa empírica foram selecionados dois Estados da região Nordeste: Maranhão e Ceará e um da região Norte: Pará. A seleção dos Estado seguiu critérios intencionais: aqueles onde residiam pesquisadores que já tenham mantido interlocuções acadêmicas anteriores ou participado de projetos de pesquisa em parceria com a equipe, de modo a facilitar os contatos necessários para desenvolvimento da investigação. Foram, posteriormente, selecionados, com a participação dos gestores estaduais e de técnicos da implementação do SUAS nos Estados, 06 municípios em cada Estado onde o estudo foi desenvolvido em profundidade: a capital; 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno nível 01 e 01 município de porte pequeno nível 02, totalizando, portanto, 18 municípios. Foram consideradas unidades operativas de referência para realização do estudo empírico Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e Centros Pop. O total de CRAS considerados nos 18 municípios dos 03 Estados teve a seguinte composição: 02 CRAS para cada metrópole, as capitais (total de 06); 02 CRAS para cada município de porte grande (total de 06); 02 CRAS para cada município de porte médio (total de 06); 01 CRAS para cada município de porte pequeno nível 01 (total de 03) e 01 CRAS para cada município de porte pequeno nível 02 (total de 06), totalizando 27 CRAS. Para escolha dos municípios e dos CRAS foi levado em consideração a diversidade da realidade do desenvolvimento da Política de Assistência Social, sendo selecionados municípios com níveis de gestão básica e gestão plena e CRAS com pelo menos dois anos de funcionamento. O estudo empírico foi desenvolvido em 03 CREAS e em 3 Centros Pop, sendo um em cada Estado. Os municípios e os CRAS, CREAS e Centro Pop foram selecionados com a participação dos gestores estaduais e técnicos executores da Política de Assistência Social, considerando o critério de maior abrangência regional dos CREAS e Centros Pop, com maior tempo de funcionamento, mínimo de um ano.

Numa demonstração geral, a tabela 01 abaixo apresenta a composição dos três Estados em termos do quantitativo de municípios, por porte.

Tabela 01 - Distribuição dos municípios pelos Estados da amostra da pesquisa segundo porte

Estados	Munic. Pequeno porte I	Munc. Pequeno porte II	Munic. Médio porte	Munic. Grande porte	Metrópole	Total
Pará	45	56	28	14	01	144
Maranhão	125	71	13	07	01	217
Ceará	92	58	26	07	01	184

Fonte: (IBGE, 2017).

A tabela acima indica que o total de municípios nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará é 545. Destes, 347 são de portes pequenos I e II, representando 63,66% dos municípios dos três Estados, isto é, são municípios com população de até 50.000 habitantes³. Considerando essa realidade, dos 06 municípios selecionados em cada Estado, 03 foram de pequeno porte nível II e nível I.

Quadro 1 - Estados e Municípios integrantes da amostra da Pesquisa Empírica: porte dos municípios

	Porte do Município
Ceará	
Fortaleza	Metrópole
Maracanaú	Grande
Crateús	Médio
Beberibe	Pequeno nível 2
Pindoretama	Pequeno nível 1
Pires Ferreira	Pequeno nível 1
Maranhão	
São Luís	Metrópole
Açailândia	Grande
Barreirinhas	Médio
Cururupu	Pequeno nível 2
Bacabeira	Pequeno nível 1
Davinópolis	Pequeno nível 1
Pará	
Belém	Metrópole
Abaetetuba	Grande
Breves	Médio
Salinópolis	Pequeno nível 2
Vitória do Xingu	Pequeno nível 1
Inhangapi	Pequeno nível 1

Fonte: (IBGE, 2010).

Conforme indicado no quadro acima, foram selecionados, de acordo com a proposta metodológica do projeto, seis municípios para realização da pesquisa de campo em cada um dos três Estados (Maranhão, Ceará e Pará). Para seleção dos municípios foram considerados diferentes portes e o nível de estruturação maior ou menor da Política de Assistência Social nos respectivos municípios.

A classificação dos municípios indicados teve a seguinte composição: as 03 capitais (metrópoles): São Luís, Fortaleza e Belém; 03 municípios de porte grande: Abaetetuba (PA), Maracanaú (CE) e Açailândia (MA); 03 municípios de porte médio: Barreirinhas (MA); Breves (PA) e Crateús (CE); 03 municípios porte pequeno nível 02:

³ Adotamos a indicação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, que considera municípios pequenos nível 01 (até 20.000 habitantes); pequenos nível 02 (de 20.001 a 50.000 habitantes); municípios médios (50.001 a 100.000); municípios grandes (entre 100.001 a 900.000 habitantes) e as metrópoles, cidades com população de 900.000.

Cururupu (MA); Salinópolis (PA) e Beberibe (CE); 06 municípios porte pequeno nível 01: Bacabeira (MA); Davinópolis (MA); Inhangapi (PA); Vitória do Xingu (PA); Pindoretama (CE) e Pires Ferreira (CE). Convém considerar que a grande maioria dos municípios brasileiros, conforme dados da tabela 01, são de pequeno porte, principalmente de nível 01, daí a amostra selecionada considerar uma quantidade maior de municípios desse porte. Procurou-se, assim, contemplar uma composição que possa expressar a diversidade da realidade da implementação do SUAS no Brasil.

Para realização da pesquisa de campo foram aplicados os seguintes procedimentos: Observação Sistemática de CRAS, CREAS e Centros Pop *in loco*; Entrevista semiestruturada com gestores estaduais e municipais e Grupo Focal com técnicos, conselheiros e usuários. A partir desses procedimentos, as informações foram coletadas, procedendo-se a transcrição dos áudios das entrevistas e das reuniões dos grupos focais e procedida a sistematização das observações de campo que posteriormente foram selecionadas e classificadas com vistas a articular o pensamento dos diferentes sujeitos envolvidos na pesquisa, conforme os eixos definidos e, por fim, expostas em relatórios específicos sobre cada município, em relatórios sobre cada Estado integrante da amostra da pesquisa: Pará, Maranhão e Ceará e no presente relatório de abrangência regional que sistematiza os resultados da pesquisa empírica nas regiões Norte e Nordeste.

O calendário das atividades de pesquisa foi elaborado pelos gestores e técnicos locais, sendo que os técnicos também se responsabilizaram pela mobilização dos sujeitos indicados para participação no trabalho de campo: gestores municipais, técnicos, conselheiros e usuários.

O período para realização do trabalho de campo, na maioria dos municípios dos três Estados, foi fevereiro a abril de 2016, com duração, de quatro dias, em média de permanência da equipe de pesquisadores, organizados em dupla, em cada município. Em Belém, São Luís e Fortaleza, por não implicar em deslocamentos dos pesquisadores e constituir áreas que abrigam um número maior de equipamentos e atividades de Assistência Social, o trabalho de campo foi realizado entre junho de 2015 a maio de 2016.

Em relação à participação dos sujeitos da pesquisa, em geral, houve boa receptividade e a maioria demonstrou apoio aos propósitos da investigação. Exceção para o Prefeito de Vitória do Xingu (Pará), que impôs conceder a entrevista no lugar de sua esposa, Secretária Municipal de Assistência Social de Vitória do Xingu que não foi entrevistada. Registrou-se também que o município de Sobral/CE, inicialmente selecionado para compor a amostra da pesquisa no Estado, apresentou recusa em

participar da pesquisa. Os usuários presentes, no grupo focal, por motivo diverso, apresentaram dificuldades em expor opiniões sobre as ações desenvolvidas no contexto do SUAS. Outra dificuldade foi o município de Caridade, no Ceará, município de pequeno porte 2, também, de início, selecionado para compor a amostra da pesquisa e que, em função do próprio quadro da Assistência Social no município, de forte predominância da filantropia, em meio à estrutura formal do SUAS, não apresentou condições para o encaminhamento do processo investigativo, inclusive, pelo não funcionamento efetivo de um órgão gestor da Assistência Social, embora houvesse uma existência formal deste órgão.

O quadro abaixo apresenta o quantitativo das atividades de pesquisa realizadas nos três Estados.

Quadro 2 Quantitativo das atividades de pesquisa realizadas por Estado:
entrevistas, grupos focais e visitas de observação

Estado	Entrevistas semiestruturadas	Grupos focais	Visitas para observação
Pará	Foram realizadas 05 entrevistas com gestores (as) municipais de Assistência Social (Secretárias); 01 com o Prefeito e 01 com o gestor estadual (Secretário)	Foram realizados 18 grupos focais, com a participação de 50 técnicos, 118 usuários e 30 conselheiros, totalizando 203 sujeitos da pesquisa envolvidos.	Foram realizadas visitas para observação em 09 CRAS, 01 CREAS, 01 Centro Pop e no Núcleo de Atendimento Social.
Maranhão	Foi realizada 01 entrevista com o gestor estadual (Secretário) e 06 entrevistas com gestores municipais (Secretárias).	Foram realizados 23 grupos focais, congregando 65 técnicos, 110 usuários e 21 conselheiros, com um total de 196 sujeitos da pesquisa participantes.	Foram realizadas visitas para observação em 8 CRAS, 1 CREAS e 1 Centro Pop.
Ceará	Foram realizadas 01 entrevista com o gestor estadual da Assistência Social, 05 entrevistas com gestores municipais e 01 entrevista coletiva com o núcleo gestor municipal (constituído de 03 coordenadoras), 01 entrevista com a coordenadora da Política de Assistência Social, 02 entrevistas com coordenadoras da gestão do SUAS	Foram realizados 25 grupos focais, congregando 64 técnicos, 73 conselheiros e 111 usuários, totalizando 248 sujeitos envolvidos no processo de pesquisa.	Foram realizadas visitas para observação em 09 CRAS, em 03 CREAS, em 02 Centros Pop e nos Centros de Convivência do Idoso, Cozinha Comunitária, Coral Infantil / Projeto Pintando o Sete e no CADUNICO.

Fonte: (RELATÓRIOS ESTADUAIS DA PESQUISA DE CAMPO, 2017, 2018).

Conforme o quadro 01, em termos quantitativos, foram realizadas as seguintes atividades: entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais, municipais e prefeito: 27; grupos focais 66, envolvendo a participação de 647 sujeitos participantes da pesquisa; foram ainda realizadas um total de 35 visitas de observação em CRAS, CREAS, Centros Pop e Núcleo de Atendimento Social.

No processo de desenvolvimento da pesquisa de campo há que se registrar algumas situações de dificuldades enfrentadas. Nesse sentido, o maior destaque apontado pelas equipes dos três Estados foram problemas para manter contatos iniciais por telefone ou e-mail com os gestores municipais para agendamento da pesquisa de campo em alguns municípios. No Estado do Maranhão, dois municípios selecionados tiveram que ser substituídos. Essa situação de substituição de municípios da amostra inicial ocorreu com mais intensidade no Estado do Ceará, sendo necessárias algumas alterações na composição inicial da amostra com substituição de alguns municípios, quer por dificuldades de acesso ou por não aceitação da pesquisa por gestores municipais. Ademais, em Salinópolis/PA e, principalmente em Vitória do Xingu/PA, houve dificuldade inicial na definição de um período para realização das atividades da pesquisa em virtude de os gestores associarem a pesquisa a questões políticas partidárias, em especial ao governo da Presidente Dilma Rousseff, que vivenciava o processo de impeachment. No caso de Salinópolis, a resistência foi contornada, mas em Vitória do Xingu, os pesquisadores foram alvos de diversos constrangimentos, dentre os quais o adiamento da realização das atividades da pesquisa por determinação do Prefeito em desconsideração à agenda formulada quando os pesquisadores chegaram no Município, ocorrendo também controle das atividades de pesquisa por técnicos ligados ao gabinete do referido gestor e a interrupção, seguida de autorização, da observação *in loco* do CRAS, como forma de levar à desistência dos pesquisadores.

O adiamento ou cancelamento de agendas, às vezes com as pesquisadoras já nos municípios, por exemplo, no Estado do Pará, só não ocorreu em Breves. Adiamentos também foram frequentes em relação a entrevistas com gestores estaduais e gestores de alguns municípios

Outra dificuldade a ressaltar foram os poucos recursos para deslocamento e manutenção dos pesquisadores nos municípios, que tiveram agendas alteradas por decisão dos gestores. Ademais, as condições climáticas, no caso da Região Amazônica, caracterizada por fluxo intenso de chuva, principalmente no Estado do Pará, no período de janeiro a abril, criou dificuldade de deslocamento terrestre e, particularmente hidroviário, devido às condições de inseguranças das embarcações.

Destaca-se ainda o não funcionamento ou funcionamento parcial de alguns

CRAS quando da realização da pesquisa de campo. No caso específico de Barreirinhas/MA e Cururupu/MA, os CRAS e CREAS não se encontravam em pleno funcionamento pelo fato de que os profissionais estavam com seus contratos de trabalho encerrados e, estavam na imprevisibilidade de serem recontratados, situação comum no mês de janeiro de cada ano em vários municípios maranhenses e também do Ceará, conforme informação das equipes técnica do CRAS e CREAS.

Uma situação específica a destacar foi o caso de São Luís, quando a pesquisa de campo coincidiu com o final do mandato dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o que levou a ser realizado um grupo focal especificamente com conselheiros que já não tinham mais mandato.

Destaca-se, por fim, que a realização da pesquisa de campo coincidiu, em alguns municípios com gestões municipais em final de mandato, pela realização de eleições municipais em 2016, e, em outros, as gestões municipais estavam iniciando o mandato. Nesse caso, foi possível, em alguns municípios, contar-se com a participação na entrevista com gestores que estavam saindo juntamente com gestores que estavam iniciando seu mandato.

Convém ressaltar que as dificuldades registradas para realização da pesquisa de campo, mesmo com a substituição de alguns municípios da amostra inicialmente composta e a suspensão de contratos de técnicos e de equipamentos que se encontravam com funcionamento restrito ou sem funcionarem, os técnicos, de modo geral, se mostraram solícitos à pesquisa com participação ativa no processo da investigação nos municípios.

Para além dessa introdução, o presente relatório segue abordando a realidade socioeconômica das Regiões Norte e Nordeste e dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará que compuseram uma amostra intencional representativa dessas regiões. Procuramos na caracterização socioeconômica pontuar traços marcantes da economia nas Regiões Norte e Nordeste; estabelecer comparações sobre a realidade dos três Estados com a realidade das regiões e do Brasil bem como apresentar uma breve caracterização da socioeconomia dos 18 municípios que constituíram a amostra onde foi realizada a pesquisa de campo.

O item seguinte procura desenvolver uma abordagem de qualificação da Política de Assistência Social nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, contextualizando a Política; apresentando a realidade institucional dos serviços, dos benefícios e da gestão da Política nos Estados e nos municípios da amostra da pesquisa.

O próximo item é dedicado à apresentação, análise e problematização dos

resultados do estudo empírico, procurando construir um esforço de articulação da realidade e da implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará com a realidade do SUAS nas Regiões Norte e Nordeste. Nesse percurso, são apresentados os resultados da pesquisa sobre os principais eixos temáticos definidores do estudo: percepção dos sujeitos da pesquisa (gestores, técnicos, conselheiros e usuários) sobre a Política de Assistência Social e sobre o SUAS; serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados nos CRAS, CREAS e Centros Pop; composição das equipes, capacitação e condições de trabalho dos (as) trabalhadores (as) do SUAS; a participação dos usuários na implementação do SUAS e controle social e o nível de sistematização e o funcionamento da Vigilância Socioassistencial.

Por último o destaque é dado à apresentação de uma conclusão que procura realçar convergências, divergências e especificidades da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS em termos de avanços, recuos, limites, desafios e perspectivas nas regiões Norte e Nordeste.

Há que, finalmente, destacar que temos clareza que trabalhamos com uma amostra intencional de Estados, municípios e equipamentos operadores da Política de Assistência Social. Portanto, não temos, naturalmente, a intenção de generalizações, mas a busca de identificar e ressaltar convergências, divergências e especificidades que possam caracterizar o processo da implementação da Política de Assistência Social no âmbito do SUAS, enquanto espaço de implementação dessa Política.

2 PONTUANDO A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DAS REGIÕES E ESTADOS ESPAÇOS EMPÍRICOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Nesse item é apresentada uma caracterização socioeconômica das duas Regiões: Norte e Nordeste e dos três Estados: Pará, Maranhão e Ceará selecionados para comporem a amostra onde foi realizada a pesquisa empírica objeto do presente relatório. Assim sendo, analisa-se um conjunto de indicadores que configuram aspectos relevantes qualificadores da caracterização geográfica e da vida econômica e social do referido espaço empírico⁴.

⁴ Os indicadores apresentados sobre as Regiões e Estados têm como fontes de dados principais: IBGE-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (segundo trimestre de 2018); IBGE-Contas Regionais do Brasil (2015), IPEA-IPEAdata (2014); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: Ranking, 2013 e o Censo Demográfico de 2010, com a complementação de outras fontes indicadas no rodapé de cada tabela.

2.1 Breve configuração geográfica e econômica das Regiões Norte e Nordeste e dos Estados espaços empíricos da pesquisa

O universo do estudo objeto do presente texto compreende as duas Regiões mais pobres do Brasil: Região Norte e a Região Nordeste.

Com uma área territorial de 3.853.840,882 km² e a predominância de um clima quente, dividido entre superúmido, úmido e semiúmido, com temperatura média superior a 18°C em todos os meses do ano, a Região Norte está situada no âmbito da Amazônia Legal, compreendendo esta última, além dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (integrantes da Região Norte), a totalidade do Estado de Mato Grosso e dos municípios do Estado do Maranhão localizados a oeste do meridiano 44°. Já a Região Nordeste compreende uma área territorial menor, correspondente a 1.554.291,107 km², possuindo também um clima predominantemente quente, com temperatura média superior a 18°C em todos os meses do ano, dividido, porém, entre superúmido, úmido, semiúmido e semiárido. Compõe esta Região um total de nove Estados, quais sejam: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia.

Situados nessas Regiões, foram selecionados três Estados para comporem o espaço empírico da pesquisa: Ceará, Maranhão e Pará.

O Ceará, situado na Região Nordeste, possui uma área de 148.886,3 km², equivalendo a 9,58% da área pertencente à região Nordeste e 1,75% da área do Brasil. Desta forma, o Ceará é o 4º maior Estado da região Nordeste e o 17º entre os Estados brasileiros em termos de extensão territorial. No que tange à Divisão Político-Administrativa, o Estado é composto por 184 municípios, sendo os de maior extensão territorial: Santa Quitéria (4.260,5 km²), Tauá (4.018,2 km²), Quixeramobim (3.275,6 km²), Independência (3.218,7 km²) e Canindé (3.218,5 km²).

O turismo se constitui em uma das principais atividades econômicas desenvolvidas no Estado gerando emprego e renda à população local. Os atrativos turísticos são muito diversificados, citando-se, por exemplo, os naturais, históricos, arqueológicos, religiosos, entre outros.

O comércio é também um dos principais ramos do setor de serviços no Estado. As empresas comerciais compõem-se em sua grande maioria dentro do setor varejista, destacando-se o gênero de atividades mercadorias em geral com 24,70%, seguido do gênero de atividades de tecidos, vestuário e artigos de armarinho (21,75%) e o gênero de atividades de empresas de material para construção (7,42%). (IPECE, 20--?).

O setor industrial do Estado do Ceará se constitui também um componente significativo na economia do Estado, destacando-se as indústrias de transformação e construção civil. Para as indústrias de transformação, os setores com maior número de indústrias são os de vestuário, calçados, artefatos, tecidos, couros e peles, seguidos do setor de produtos alimentares, setor de metalurgia e o setor de produtos de minerais não metálicos. Fortaleza é o município do Estado que concentra o maior número de indústrias com um total de 15.005, acompanhado pelos municípios de Caucaia (1.394), Juazeiro do Norte (1.280), Maracanaú (1.275) e Eusébio (520). (IPECE, 20--?).

Localizado na Região Nordeste, numa faixa de transição, compreendida, em termos climáticos, entre o sertão semiárido e a Amazônia quente e úmida, o Estado do Maranhão abrange uma área de 331.983,3 km², possuindo 217 municípios.

Com o esgotamento dos ciclos das *plantations*, primeiro da cana-de-açúcar e depois do algodão, a pecuária extensiva e a agricultura familiar voltaram a predominar no Estado, contando ainda com o extrativismo, a criação extensiva de animais de pequeno porte, a pesca e o uso comum dos recursos naturais, formando os contornos de uma economia camponesa, responsável pela reprodução de parcela considerável de sua população. (SILVA et al, 2013, p. 63)

A partir da segunda metade da década de 1970, iniciou-se no Estado a fase dos grandes projetos, sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, concebido no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), gestado no governo Geisel (1974-1978). Nesse contexto, assistiu-se à instalação da Companhia Vale do Rio Doce, com o aproveitamento da estrada de ferro existente, da ALUMAR (consórcio multinacional voltado para a produção e exportação de lingotes de alumínio), além da expansão, mediante a concessão de incentivos e subsídios federais e estaduais, de projetos agroindustriais destinados à produção de eucalipto e bambu para celulose, cana-de-açúcar, álcool e à pecuária bovina. (SILVA et al, 2013, p.64)

Mais recentemente, a diminuição da oferta de madeira proveniente de matas nativas do Pará e do Maranhão, como consequência da expansão da atividade de desmatamento voltada à produção de carvão e das crescentes restrições impostas pela legislação ambiental, está impulsionando investimentos no Estado com vistas à produção de carvão a partir de reflorestamento de eucalipto. Ademais, merecem destaque, desde o final da década de 1970, uma nova frente de ocupação econômica, representada pelo avanço da agricultura graneleira mecanizada (voltada, principalmente para a produção de soja, mas também de milho, arroz e algodão), no sul do Estado e, ao final da década de 1980, o surgimento de um segundo polo de agricultura graneleira mecanizada, na região leste do Estado, envolvendo as microrregiões de Chapadinha e

do Baixo Parnaíba. Finalmente, no período compreendido entre 2010 e 2016, assistiu-se a um novo ciclo de investimentos no Estado, concentrado nos ramos de petróleo e gás, de geração e distribuição de energia elétrica e de logística. (SILVA et al, 2013, p. 64, 66 e 67).

O Pará, situado na Região Norte, possui uma área de 1.247.954,320 km² e corresponde ao 2º maior Estado brasileiro em extensão territorial com 144 municípios. O contexto econômico e social do Pará, tal como o do Maranhão, está profundamente ligado à inserção da Amazônia na dinâmica capitalista global, na qual o Estado ocupa, desde os anos 1970, uma posição estratégica, ou seja, como toda a Amazônia, se insere no processo de desenvolvimento brasileiro, no bojo da divisão internacional do trabalho, como fornecedor de *commodities* ao mercado internacional.

Os investimentos privados previstos para o Estado do Pará, no período de 2015 a 2020, concentram-se, principalmente, nas regiões do Xingu, Grande Belém, Carajás e Tapajós. A previsão é de 173 bilhões de reais em investimentos considerando, sobretudo, setores como: energia, mineração, infraestrutura e logística, agronegócios, indústria em geral, além de petróleo e gás. (FAPESPA/FIEPA, 2014).

As regiões acima mencionadas alojam projetos econômicos agropecuários, mineiro-metalúrgicos e energéticos com destaque para a exploração de bauxita pela Companhia Vale do Rio Doce em Parauapebas e a exploração de minério de ferro pelo Programa Grande Carajás, compreendendo o complexo mina-ferrovia-porto e a produção de alumina e alumínio pelo Projeto Albras-Alunorte, em Vila do Conde, Barcarena.

Registra-se, mais recentemente o complexo de barragens Tapajós e a construção de três hidrelétricas, com destaque para Belo Monte, no Rio Xingu, considerada mais importante do que Tucuruí, concluída na década de 1980, para prover a energia necessária ao abastecimento do Polo Industrial de Barcarena. A implantação do Polo Industrial em Barcarena e a hidrelétrica de Belo Monte são realizadas mediante intervenção e concessão de subsídio estadual.

2.2 Situando a realidade socioeconômica dos três Estados da amostra da pesquisa empírica: Pará, Maranhão e Ceará no contexto das Regiões Norte e Nordeste e do Brasil

Segundo dados da PNAD Contínua (IBGE, 2018), as regiões Norte e Nordeste possuíam uma população de 17,846 e 57,396 milhões de habitantes, respectivamente, concentrando a primeira 8,6% e a segunda 27,5% da população

brasileira. Com uma população de 8,409 milhões de habitantes, o Estado do Pará abrigava 47,1% da população residente na região Norte, enquanto nos Estados do Ceará e do Maranhão residiam, respectivamente, 9,067 e 7,004 milhões de habitantes. Portanto, com uma participação de, respectivamente 15,8% e 12,2% na população nordestina, os dois Estados juntos, compreendiam 28% do contingente populacional dessa região.

Tabela 2 - População residente do Brasil, das Regiões e das Unidades da Federação consideradas no estudo – 2º Trimestre de 2018

	População residente	
	Total (1000 pessoas)	%
Brasil	208.409	100,0
Norte	17.846	8,6
Pará	8.409	47,1
Nordeste	57.396	27,5
Ceará	9.067	15,8
Maranhão	7.004	12,2

Fonte: (IBGE, 2018).

Segundo os dados das Contas Regionais referentes ao ano de 2015 (IBGE, 2017), o Produto Interno Bruto – PIB a preços correntes da região Nordeste equivalia a R\$ 848,533 bilhões, representando 14,2% do PIB brasileiro, enquanto a região Norte, com um PIB de R\$ 320,775 bilhões, ostentava uma participação de apenas 5,4% do PIB Nacional, correspondendo, portanto, a menos da metade da participação nordestina. Dentre os Estados selecionados para o estudo, o Pará se destacava com o maior PIB (R\$ 130,883 bilhões), contribuindo com 40,8% do PIB da região Norte. Em segundo lugar, sobressaia o Ceará, que com um PIB de R\$ 130,621 bilhões ostentava uma participação de 15,4% no PIB nordestino.

Já o Maranhão, tomando-se como referência esse indicador, podia ser considerado o mais pobre dentre os Estados selecionados para o estudo, cujo PIB, significativamente inferior aos do Pará e do Ceará, equivalia a R\$ 78, 475 bilhões, representando apenas 9,3% do PIB nordestino. Já do ponto de vista do PIB per capita, a região Norte superava a região Nordeste, visto que, enquanto na primeira esse indicador, no valor de R\$ 18.304,90, correspondia a 62,54% da média nacional (R\$ 29.267,73), na segunda atingia o patamar de R\$ 14.980,90, representando apenas 51,19% dessa média. Também em termos desse indicador o Estado do Pará apresentava a melhor situação, com um PIB per capita de R\$ 15.974,98 equivalente a 87,27% da média da região Norte. Em segundo lugar, se situava o Ceará, com um PIB per capita de R\$ 14.637,10 valor este muito próximo (97,71%) da média nordestina.

Mais uma vez, o Maranhão era o Estado pior situado, com um PIB per capita de R\$ 11.356,73, que representava 75,81% da média do Nordeste.

Tabela 3 - Produto Interno Bruto: PIB a preços correntes e PIB per capita do Brasil, regiões e unidades da federação consideradas no estudo – 2015

	PIB			
	Preços correntes (1 000 000 R\$)	%	Per capita	%
Brasil	5.995.787	100,0	R\$ 29.267,73	100
Norte	320.775	5,4	R\$ 18.304,90	62,54
Pará	130.883	40,8	R\$ 15.974,98	87,27
Nordeste	848.533	14,2	R\$ 14.980,90	51,19
Ceará	130.621	15,4	R\$ 14.637,10	97,71
Maranhão	78.475	9,3	R\$ 11.356,73	75,81

Fonte: (IBGE, 2016/ IBGE, 2017a)

Centrando-se o foco da análise na configuração dos mercados de trabalho regionais e estaduais, observou-se, a partir dos dados da PNAD Contínua (IBGE,2018), expostos na tabela a seguir, que, com uma população de 14 anos ou mais de idade inserida na força de trabalho da ordem de 8,132 e 24,736 milhões de pessoas, respectivamente, as regiões Norte e Nordeste apresentavam uma taxa de participação (participação na força de trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade) correspondente a 59,58% e 53,92%, respectivamente, estando a região Norte mais próxima da média brasileira, que era de 61,35%. Dos estados em análise, o Pará se destacava com a maior taxa de participação, equivalente a 59,13%, aproximando-se, portanto, das médias da região Norte e do Brasil. Por outro lado, o Maranhão ostentava a menor taxa de participação (48,71%) situando-se abaixo das médias nordestina e brasileira. Em situação intermediária se encontrava o Ceará, que com uma taxa de participação de 54,94%, superava a média da região Nordeste embora se situasse ainda aquém da média do Brasil.

³**Tabela 4 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho no Brasil, regiões e unidades da federação consideradas no estudo – 2º Trimestre de 2018**

	Pessoas de 14 anos ou mais de idade	Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho	
		Total	%
Brasil	169.846	104.203	61,35
Norte	13.694	8.132	59,38
Pará	6.460	3.820	59,13
Nordeste	45.879	24.736	53,92
Ceará	7.332	4.028	54,94
Maranhão	5.330	2.596	48,71

Fonte: (IBGE, 2018).

No tocante à taxa de ocupação, a tabela a seguir demonstra que no segundo trimestre de 2018 a região Norte se aproximava da média brasileira, cujos percentuais eram de respectivamente, 87,91% e 87,56% da população de 14 anos ou mais de idade inserida na força de trabalho na condição de ocupados. Já a região Nordeste ostentava uma menor taxa de ocupação, correspondente a 85,16%, situando-se, portanto, abaixo do conjunto do Brasil. Dentre os Estados selecionados para o estudo, o Pará se destacava com a maior taxa de ocupação (88,82%), superando as médias brasileira e da região Norte. Em segundo lugar, se destacava o Ceará, que, com uma taxa de ocupação de 88,22%, também superava as médias brasileira e da região Nordeste. Já o Maranhão, com uma taxa de ocupação de 85,67%, situava-se abaixo da média brasileira e muito próximo da média da região Nordeste.

Tabela 5 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho e ocupadas na semana de referência – 2º Trimestre de 2018

	Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho	Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho e ocupadas na semana de referência	
		Total	%
Brasil	104.203	91.237	87,56
Norte	8.132	7.149	87,91
Pará	3.820	3.393	88,82
Nordeste	24.736	21.065	85,16
Ceará	4.028	3.556	88,22
Maranhão	2.596	2.224	85,67

Fonte: (IBGE, 2018).

A tabela a seguir demonstra a distribuição das pessoas em idade ativa, ocupadas na semana de referência, por grupamentos de atividade no trabalho principal, nas regiões e unidades da federação selecionadas para o estudo, no segundo trimestre de 2018. No corte regional, observa-se o maior peso do setor agrícola na região Norte (16,0%) se comparado ao da região Nordeste (13,3%), sendo que ambas as regiões superavam a média brasileira (9,3%) em termos de concentração da população ocupada no setor agrícola. Na região Norte, o percentual de ocupação na Indústria (10,1%), também superava o registrado para o Nordeste (9,5%), situando-se, porém, ambas as regiões abaixo da média nacional (13,0%). Nas duas regiões, acompanhando tendência nacional, o setor Serviços se destacava como o que mais ocupava a força de trabalho disponível.

Em segundo lugar, sobressaía o setor de Comércio e Reparação, em termos do percentual de ocupação, tanto no conjunto do Brasil quanto nas regiões Norte e Nordeste. Do ponto de vista estadual, o Maranhão se destacava como o Estado mais

agrícola, onde 17,1% da população ocupada se concentravam nesse setor, seguido do setor serviços (46,4%). Já no Ceará e no Pará as participações do setor agrícola eram de 11,3% e 15,5%, respectivamente e, tal como nos planos nacional e regionais, os maiores percentuais de ocupação se encontravam no setor Serviços (48,3% e 44,0%, respectivamente). O Ceará sobressaía como o Estado com maior ocupação no setor industrial (12,1%) dentre os selecionados para o estudo, seguido do Pará (11,8%), ambos superando as médias de suas respectivas regiões. Já o Maranhão era o Estado com menor participação do setor industrial, com apenas 6,0% da população ocupada nesse setor.

Tabela 6 - Pessoas em Idade Ativa distribuídas por grupamentos de atividade no trabalho principal – 2º Trimestre de 2018

	Pessoas de 14 anos ou mais de idade, na força de trabalho, ocupadas na semana de referência					
	Total (1000 pessoas)	Distribuição (%) por agrupamento de atividade				
		Agrícola	Industrial	Construção	Comércio e reparação	Serviços
Brasil	91.237	9,3	13,0	7,2	19,1	51,4
Norte	7.149	16,0	10,1	6,9	20,7	46,2
Pará	3.393	15,5	11,8	7,3	21,4	44,0
Nordeste	21.065	13,3	9,5	7,1	20,8	49,3
Ceará	3.556	11,3	12,1	6,6	21,7	48,3
Maranhão	2.224	17,1	6,0	8,0	22,6	46,4

Fonte: (IBGE, 2018).

A tabela seguinte apresenta a distribuição das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por posição na ocupação, no segundo trimestre de 2018. Do ponto de vista regional, chama atenção o maior grau de estruturação dos mercados de trabalho das regiões Norte e Nordeste se comparados com o conjunto do país. De fato, enquanto no Brasil 39,4% dos trabalhadores eram empregados com carteira de trabalho assinada, nas regiões Norte e Nordeste este percentual caía para 23,7% e 27,6%, respectivamente. Se somados os empregados com carteira assinada e os militares e estatutários, pode-se afirmar que 48,0% dos trabalhadores assalariados brasileiros eram protegidos pela legislação trabalhista e previdenciária, enquanto nas regiões Norte e Nordeste estes correspondiam, respectivamente, a 34,9% e 37,2% da força de trabalho ocupada. Por outro lado, considerando-se os subconjuntos dos empregados sem carteira, dos conta própria e dos trabalhadores familiares auxiliares, os quais em sua maioria não possuíam garantias trabalhistas e previdenciárias, estes totalizavam 47,2% dos trabalhadores brasileiros, elevando-se esse percentual nas regiões Norte e Nordeste para 61,0% e 58,9%, respectivamente. Já no corte estadual, observa-se que o Pará e o Maranhão

sobressaiam como os Estados com mercados de trabalho menos estruturados, o que se denota pela menor participação dos trabalhadores protegidos (empregados com carteira e militares e estatutários) no total da força de trabalho ocupada, equivalendo a apenas 29,6% e 29,8%, respectivamente. Enquanto isso, no Ceará, os trabalhadores com proteção trabalhista e previdenciária correspondiam a 36,9% do total dos ocupados, aproximando-se, portanto, da média do Nordeste.

Tabela 7 - Pessoas de 14 anos ou mais ocupadas distribuídas por posição na ocupação – 2º Trimestre de 2018

Pessoas de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho e ocupadas na semana de referência							
	Distribuição por posição na ocupação (%)						
	Total	Empregados e Trabalhadores domésticos			Conta Própria	Empregadores	Trabalhadores Familiares auxiliares
		Com carteira de trabalho assinada	Militares e Estatutários	Sem carteira de trabalho assinada			
Brasil	91.237	39,4	8,6	19,6	25,3	4,8	2,3
Norte	7.149	23,7	11,2	23,7	31,7	4,1	5,6
Pará	3.393	20,9	8,7	25,7	34,3	4,6	5,7
Nordeste	21.065	27,6	9,6	26,8	28,9	3,9	3,2
Ceará	3.556	28,5	8,4	27,7	28,2	3,7	3,4
Maranhão	2.224	20,0	9,8	30,3	33,0	3,4	3,5

Fonte: (IBGE, 2018).

Do ponto de vista da remuneração da força de trabalho, a partir do exame da tabela a seguir, pode-se depreender que o rendimento médio mensal de todos os trabalhos, efetivamente recebido pelas pessoas de 14 anos ou mais ocupadas na semana de referência, no segundo trimestre de 2018, na região Norte, equivalia a R\$ 1.633,00, representando 74,60% da média brasileira (R\$ 2.189,00). Enquanto isso, na região Nordeste, o rendimento médio mensal era de R\$ 1.497,00, representando apenas 68,39% do valor registrado para o conjunto do país. Dentre os Estados selecionados, o que possuía o maior rendimento médio era o Pará, correspondente a R\$ 1.455,00 (89,10% da média da região Norte), seguido do Ceará (R\$ 1.448,00) e do Maranhão (R\$ 1.261,00), os quais representavam, respectivamente, 96,73% e 84,24% do rendimento médio do Nordeste.

Tabela 8 - Rendimento médio mensal de todos os trabalhos efetivamente recebido pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho - 2º Trimestre de 2018

	Total	%
Brasil	2.189	100,00
Norte	1.633	74,60
Pará	1.455	89,10
Nordeste	1.497	68,39
Ceará	1.448	96,73
Maranhão	1.261	84,24

Fonte: (IBGE, 2018).

Do ponto de vista educacional, os dados expostos na tabela a seguir atestam o baixo nível de instrução da população residente nas regiões Norte e Nordeste em comparação com o conjunto do país. Com efeito, enquanto no Brasil, segundo o último Censo de 2010, 50,0% das pessoas de 10 anos ou mais não possuíam instrução ou tinham apenas o ensino fundamental incompleto, no Norte e no Nordeste esse percentual se elevava para 56,0% e 59,0%, respectivamente. Por outro lado, enquanto no Brasil 23,0% da população de 10 anos ou mais tinham ensino médio completo ou ensino superior incompleto e 8,0% possuíam ensino superior completo, na região Norte estes percentuais eram de 21,0% e 5,0%, respectivamente, e, na região Nordeste, correspondiam a 20,0% e 5,0%, respectivamente. Dentre os Estados selecionados para o estudo, o Maranhão se destacava pelo mais baixo nível de instrução da sua população de 10 anos ou mais, já que 61,0% não possuíam instrução ou tinham apenas o ensino fundamental incompleto, enquanto no Pará estes representavam 59,0% e no Ceará 56,0% da população de 10 anos ou mais. Já o Ceará sobressaía com o maior nível de instrução, superando inclusive a média do Nordeste, visto que 21,0% da sua população de 10 anos ou mais possuíam ensino médio completo ou superior incompleto e 5,0% possuíam ensino superior completo. Enquanto isso, no Pará, com índices inferiores aos da região Norte, 19,0% se situavam no nível ensino médio completo ou superior incompleto e 4,0% no ensino superior completo, sendo estes percentuais idênticos aos registrados para o Maranhão.

Tabela 9 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade por nível de instrução

	Pessoas de 10 anos ou mais de idade Censo 2010 - Estados e Cidades					
	Total	Nível de instrução (%)				Não determinado
		Sem instrução e Ensino Fundamental incompleto	Ensino Fundamental completo e Ensino Médio incompleto	Ensino Médio completo e Ensino Superior incompleto	Ensino Superior completo	
Brasil	161.981.299	50	17	23	8	0,6
Norte	12.669.874	56	17	21	5	0,61
Pará	6.062.304	59	17	19	4	0,45
Nordeste	44.217.039	59	15	20	5	0,49
Ceará	7.111.302	56	17	21	5	0,51
Maranhão	5.264.736	61	16	19	4	0,47

Fonte: (IBGE, [2010a].)

Analisando-se sob outra ótica, tendo como referência o total de anos de estudo, no ano de 2015, a região Norte estava melhor situada do que a região Nordeste, visto que, aproximando-se mais da média nacional, ostentava 9,3% da sua população de 10 anos ou mais situados no intervalo sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, 18,0% no de 8 a 10 anos e 33,3% no de 11 anos ou mais, enquanto na região Nordeste estes percentuais correspondiam a 14,3%, 15,5% e 31,0%, respectivamente. Do ponto de vista estadual, o Pará apresentava a menor parcela da população de 10 anos ou mais situada no intervalo sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, equivalente a 9,5%, enquanto no Maranhão e no Ceará tal parcela correspondia a 15,4% e 15,5%, respectivamente. Por outro lado, o Ceará ostentava o maior percentual de pessoas com 11 anos ou mais de estudo, equivalente a 31,7%, enquanto no Pará e no Maranhão este percentual era de 29,3% e 27,5%, respectivamente. Nos três Estados, os percentuais de pessoas com 8 a 10 anos de estudo se aproximavam, sendo ligeiramente superior no Pará (18,3%), seguido do Ceará (17,2%) e do Maranhão (16,8%).

Tabela 10 – Pessoas de 10 anos ou mais por grupos de anos de estudo - 2015

	Pessoas de 10 anos ou mais de idade (1.000 pessoas)					
	Total	Grupos de anos de estudo (%)				
		Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos de estudo	4 a 7 anos de estudo	8 a 10 anos de estudo	11 anos ou mais de estudo
Brasil	177.657	8,5	10,1	24,7	17,1	39,3
Norte	14.537	9,3	13,1	26,0	18,0	33,3
Pará	6.837	9,5	15,3	27,3	18,3	29,3
Nordeste	48.410	14,3	13,5	25,4	15,5	31,0
Ceará	7.676	15,5	11,9	23,3	17,2	31,7
Maranhão	5.654	15,4	14,6	25,5	16,8	27,5

Fonte: (IBGE, 2015).

Do ponto de vista da oferta de serviços básicos, conforme tabela abaixo, no ano de 2016, a região Nordeste se encontrava em melhor situação do que a região Norte, o que se expressava pela maior cobertura dos serviços relacionados à rede geral de abastecimento de água, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial, coleta direta ou indireta de lixo e acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico, embora tal cobertura se mostrasse bem inferior à registrada para o conjunto do país, sobretudo, no que se refere aos serviços de esgotamento sanitário e acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico.

Importa ressaltar a baixa cobertura da região Norte, principalmente no tocante aos serviços de abastecimento de água (59,7%), de esgotamento sanitário (17,7%) e acesso simultâneo aos serviços de saneamento básico (16,1%), tanto em comparação com o Brasil, cujos percentuais eram de 84,9% e 63,7% e 62,1% respectivamente, quanto em relação ao próprio Nordeste onde se registravam os percentuais de 79,0% e 42,3% e 40,6% respectivamente. Dentre os Estados selecionados, ainda em 2016, o Pará sobressaía com as piores coberturas em termos de rede geral de abastecimento de água (51,4%, contra 66,8% no Maranhão e 79,0% no Ceará), do serviço de esgotamento sanitário (10,4%, contra 16,6% no Maranhão e 43,9% no Ceará) e também em termos do acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico (9,0% contra 15,2% no Maranhão e 42,5% no Ceará). Por outro lado, o Maranhão era mais deficitário em relação ao serviço de coleta de lixo (63,8%, contra 74,3% no Pará e 80,1% no Ceará).

Tabela 11- Proporção de pessoas residindo em domicílios com acesso aos serviços de saneamento básico - 2016

	Total (1.000 pessoas)	Serviços (%)			
		Rede geral de Abastecimento de Água	Esgotamento sanitário por Rede coletora ou pluvial	Coleta direta ou indireta de lixo	Acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico
Brasil	205.511	84,9	63,7	89,5	62,1
Norte	17.427	59,7	17,7	78,1	16,1
Pará	8.233	51,4	10,4	74,3	9,0
Nordeste	56.772	79,0	42,3	79,2	40,6
Ceará	8.956	79,0	43,9	80,1	42,5
Maranhão	6.917	66,8	16,6	63,8	15,2

Fonte: (IBGE, 2017b).

Os dados apresentados na tabela a seguir expressam os percentuais de domicílios com renda domiciliar per capita situada abaixo das linhas de pobreza e de

extrema pobreza⁵, nas regiões e unidades da federação que constituem espaço empírico da pesquisa, no ano de 2014. No corte regional, observa-se que o Nordeste ostentava os maiores índices de pobreza e de extrema pobreza, correspondentes a 20,49% e 7,43% dos domicílios, respectivamente, enquanto esses índices, na região Norte, eram de 17,50% e 5,28%, respectivamente. De qualquer forma, merece destaque a elevada incidência das situações de pobreza e extrema pobreza em ambas as regiões consideradas se comparadas à realidade do conjunto do Brasil, onde 9,97% dos domicílios viviam em condições de pobreza e 3,25% em situação de extrema pobreza, representando, portanto, esses índices aproximadamente 50,0% dos registrados para o Nordeste e 60,0% dos registrados para a região Norte. Do ponto de vista estadual, mais uma vez o Maranhão exibiu a pior situação, com 27,18% dos domicílios vivendo em condições de pobreza e 10,33% em situação de extrema pobreza, superando, portanto, as médias do Nordeste. Em segundo lugar, se situava o Ceará que, também superando as médias do Nordeste, ostentava os índices de, respectivamente, 20,55% e 8,30% de domicílios vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza. Embora também superando as médias registradas para a região Norte, o Pará apresentava a melhor situação dentre os Estados considerados, com taxas de pobreza e de extrema pobreza correspondentes a 20,02% e 5,98%, respectivamente.

Tabela 12 - Proporção de domicílios pobres e extremamente pobres - 2014

	Pobres	Extremamente pobres
	%	%
Brasil	9,97	3,25
Norte	17,50	5,28
Pará	20,02	5,98
Nordeste	20,49	7,43
Ceará	20,55	8,30
Maranhão	27,18	10,33

Fonte: (IPEA, 2016).

Considerando-se, finalmente, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal– IDHM (IPEA, 2016) para complementar esta caracterização socioeconômica das regiões e Estados que constituem espaço empírico da pesquisa, cumpre ressaltar que não há dados consolidados para as diferentes regiões do país, estando estes disponíveis apenas para o conjunto do Brasil e para cada unidade da federação. Isso posto, no corte estadual, observa-se, pelo exame da próxima tabela, que, no ano de

⁵ A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS e a linha de pobreza é o dobro da linha de extrema pobreza

2014, dentre os Estados selecionados, o Ceará se destacava com o maior IDHM (0,716), seguido do Maranhão (0,678), situando-se, portanto, o Pará em pior situação, em relação a este indicador, com um IDHM de 0,675. De qualquer forma, os três Estados em análise ostentavam índices inferiores à média nacional (0,763), tal como constatado em relação à maioria dos indicadores eleitos para a análise aqui desenvolvida.

Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal–IDHM por Unidades da Federação consideradas no estudo - 2014

Brasil	0,763
Pará	0,675
Ceará	0,716
Maranhão	0,678

Fonte: (IPEA, 2016).

A partir desta breve caracterização socioeconômica das regiões e unidades da federação selecionadas para comporem a amostra do estudo empírico, pode-se concluir que a região nordeste sobressai em relação à região norte como a que apresenta pior situação no tocante à maioria dos indicadores aqui considerados, excetuando-se o acesso aos serviços de saneamento básico, para o qual a região norte se destaca em significativa desvantagem em relação às médias do nordeste e do Brasil. Dentre os estados, o Maranhão exibe o pior desempenho em relação a quase todos os indicadores, com exceção ao acesso aos serviços de saneamento básico e ao IDHM para os quais o Pará esboça situação de maior precariedade. De qualquer forma, tanto as duas regiões quanto os estados selecionados em seu conjunto se apresentam bem aquém da média brasileira no que tange ao desempenho de todos os indicadores analisados, o que demonstra a relevância deste estudo acerca da implementação do Sistema Único de Assistência Social tomando como referência empírica realidades socioeconômicas tão adversas.

2.3 Breve caracterização socioeconômica dos municípios situados no contexto dos estados da amostra da pesquisa empírica

Em conformidade com a proposta metodológica do projeto, foram selecionados 18 (dezoito) municípios para comporem a amostra da pesquisa empírica, mantendo a seguinte composição: as 03 capitais (metrópoles); 03 municípios de porte grande; 03 municípios de porte médio; 03 municípios de porte pequeno nível 02 e 06 municípios de porte pequeno nível 01, conforme a tabela 13 abaixo⁶.

⁶ Convém considerar que a grande maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, principalmente de nível 01, daí a amostra selecionada considerar uma quantidade maior de municípios desse porte.

De acordo com os dados da tabela 13, em 2010, dentre as metrópoles, Fortaleza - CE se destacava como a mais populosa, com 2.452.185 habitantes e a de maior densidade demográfica, correspondente a 7.786,44 hab./km², enquanto São Luís - MA figurava como a menos populosa, com 1.014.837 habitantes e a de menor densidade demográfica, equivalente a 1.215,69 hab./km². No conjunto de municípios de porte grande, o mais populoso era Maracanaú – CE (209.057 hab.), ostentando também a maior densidade demográfica (1.960,25 hab./km²), enquanto o menos populoso era Açailândia – MA (104.047 hab.), apresentando também a menor densidade demográfica (17,92 hab./km²). Dos municípios de porte médio, Breves – PA era o mais populoso (92.860 hab.) e Crateús – CE o de maior densidade demográfica (24,39 hab./km²), enquanto Barreirinhas – MA era o menos populoso (54.930 hab.) e Breves – PA era o que possuía a menor densidade demográfica (9,72 hab./km²). Dentre os municípios de porte pequeno, nível 2, Beberibe – CE sobressaía como o mais populoso (49.311 hab.) e Salinópolis – PA como o de maior densidade demográfica (157,40 hab./km²), enquanto Cururupu – MA era o menos populoso (32.652 hab.) e o de menor densidade demográfica (26,69 hab./km²). Já dentre os municípios de porte pequeno, nível 1, destacava-se Pindoretama – CE com a maior população (18.683 hab.) e a maior densidade demográfica (256,06 hab./km²), enquanto Inhangapi – PA possuía o menor contingente populacional (10.037 hab.) e Vitória do Xingu a menor densidade demográfica (4,35 hab./km²).

Tabela 14 - População residente e densidade demográfica: valores totais para cada município integrante da amostra da pesquisa - 2010

	População	Densidade Demográfica (hab/km²)
Ceará	9.075.649	56,76
Fortaleza (metrópole)	2.643.247	7.786,44
Maracanaú (porte grande)	226.128	1.960,25
Crateús (porte médio)	74.982	24,39
Beberibe (porte pequeno nível 2)	53.421	30,37
Pindoretama (porte pequeno porte 1)	20.748	256,06
Pires Ferreira (porte pequeno porte 1)	10.853	42,02
Maranhão	7.035.055	19,81
São Luís (metrópole)	1.094.667	1.215,69
Açailândia (porte grande)	111.757	17,92
Barreirinhas (porte médio)	61.828	17,65
Cururupu (porte pequeno nível 2)	32.765	26,69
Bacabeira (porte pequeno nível 1)	16.855	24,25

Procurou-se, assim, contemplar uma composição que possa expressar a diversidade da realidade da implementação do SUAS nas Regiões Norte e Nordeste.

Davinópolis (porte pequeno nível 1)	12.901	37,46
Pará	8.513.497	6,07
Belém (metrópole)	1.485.732	1.315,26
Abaetetuba (porte grande)	156.292	87,61
Breves (porte médio)	101.891	9,72
Salinópolis (porte pequeno nível 2)	40.424	157,40
Vitória do Xingu (porte pequeno nível 1)	14.987	4,35
Inhangapi (porte pequeno nível 1)	11.559	21,29

Fonte: (IBGE, 2010b).

Quanto ao nível de urbanização, os dados do IBGE 2010-a e b⁷ evidenciam que o Ceará era o Estado que apresentava, entre os três, o nível mais elevado de urbanização (75,09%), seguindo-se do Pará, com 68,48% e do Maranhão com o menor nível de urbanização (63,08%). Quanto aos municípios, as capitais, enquanto metrópoles, apresentavam elevado índice de urbanização: São Luís (94,45%), Belém (99,14%), chegando Fortaleza a alcançar um índice de 100% de urbanização. Os menores percentuais de urbanização eram registrados nos seguintes municípios de porte pequeno nível 1: Bacabeira (MA), com 22,27%; Inhangapi (PA) com 27,61% e Pires Ferreira (CE) com 32,83%.

Se consideradas as pessoas de 10 anos ou mais de idade por condição de atividade, as mesmas fontes de dados evidenciam que, em 2010, as três capitais apresentavam percentuais aproximados de pessoas economicamente ativas nessa faixa etária: São Luís (58,24%), Fortaleza (58,06%) e Belém, com o menor percentual (55,86%). Ademais, os percentuais de pessoas economicamente ativas, nas capitais, como esperado, eram superiores aos percentuais gerais ostentados nos seus respectivos Estados: Pará com 52,69%, Ceará com 51,22% e Maranhão com 49,10%. Independente do porte, a maioria dos municípios dos três Estados não apresentavam divergências significativas no percentual de pessoas de 10 anos ou mais economicamente ativas, indo de 43,60% em Crateús (município de porte médio CE) a 53,53% em Maracanaú (município de grande porte situado na Região Metropolitana de Fortaleza), destacando-se nesse intervalo Açailândia com 52,64% (município de porte grande MA), que conta com um polo agroindustrial, onde se destacam cinco indústrias siderúrgicas que beneficiam o ferro gusa com vistas à exportação. O município de Pires Ferreira, de pequeno porte nível 01, no Ceará, era o que apresentava o menor percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade economicamente ativas entre os municípios da amostra da pesquisa empírica (35,85%).

Mantendo as mesmas fontes, dentre a população ocupada na semana de

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2010a; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados@**. Rio de Janeiro, 2010b.

referência, as posições na ocupação foram classificadas em dois grupos: aquelas que permitem a proteção do trabalhador e aquelas posições desprovidas de qualquer proteção⁸.

Considerando o grupo das posições classificadas como protegidas, temos a seguinte realidade:

- Como era de se esperar, as capitais apresentavam um percentual de trabalhadores protegidos significativamente superior às médias dos seus respectivos Estados: Belém com 48,88%, contra o Pará com 31,69%; Fortaleza com 52,93%, contra o Ceará com 39,07% e São Luís com 51,62% contra o Maranhão, ostentando o menor percentual entre os três Estados, 27,54%;
- Os municípios que apresentavam os maiores percentuais de trabalhadores desenvolvendo trabalhos protegidos eram: Maracanaú com 54,90% (município de grande porte no Ceará que integra a Região Metropolitana de Fortaleza), seguido de Açailândia com 41,17% (município de porte grande no Maranhão);
- Os municípios com menores percentuais de trabalhadores desenvolvendo trabalhos protegidos eram: Vitória do Xingu com 12,42% (pequeno porte nível 01 no PA); Barreirinhas com 14,34% (médio porte no MA), Cururupu, com 13,65% (pequeno porte, nível 2 no MA) e Breves com 17,81% (médio porte no PA). Portanto, somente duas capitais (Fortaleza e São Luís), e um Município que integra a Região metropolitana de Fortaleza, Maracanaú, apresentavam um percentual de pessoas desenvolvendo trabalhos protegidos em torno de 50%. Os demais municípios demonstravam baixo grau de estruturação dos seus mercados de trabalho evidenciado pela maior incidência de trabalho desprotegido;

No grupo de ocupações classificadas como de trabalho desprotegido, temos os seguintes destaques:

- a) os municípios que apresentavam um percentual de mais de 40% de pessoas de 10 anos ou mais empregadas sem carteira assinada eram: Salinópolis com 50,21% (município de pequeno porte nível 02 situado no PA), Pindoretama com 49,26% (município de pequeno porte nível 01 situado no CE) e Pires Ferreira com 46,74 % (município de pequeno porte nível 01 situado no CE);
- b) os municípios com mais de 5% de pessoas ocupadas não remuneradas eram: Inhangape com 9,76% (município de porte pequeno nível 01 situado no PA), Barreirinhas com 7,60% (município de médio porte situado no MA) e Vitória do Xingu

⁸ No primeiro grupo foram incluídos empregados e trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, militares, estatutários e empregadores, enquanto as demais ocupações são consideradas no grupo de trabalho desprotegido.

com 5,61% (município de porte pequeno nível 01 situado no PA);

c) os municípios com percentuais de mais de 15% de pessoas ocupadas em trabalhos para o próprio consumo eram: Barreirinhas com 28,99% (município de porte médio situado no MA), Bacabeira com 24,99% (município de porte pequeno nível 01 situado no MA), Pires Ferreira (município de porte pequeno nível 01 situado no CE) e Vitória do Xingu com 17,93% (município de porte pequeno nível 01 situado no PA).

Sobre as classes de rendimento nominal mensal em salário mínimo das pessoas de 10 anos ou mais, nos municípios onde foi realizada a pesquisa de campo, temos os seguintes destaques:

- Nas três capitais verifica-se que, agrupando-se as primeiras classes de rendimento, de até $\frac{1}{4}$ a 1 salário mínimo, Fortaleza apresentava um percentual de 31,96% contra o Ceará com 41,96%, sendo seguida por São Luís com um percentual de 29,32%, enquanto o Maranhão ostentava 39,94% e de Belém com 27,77% contra o Pará com 34,23%.

- Em relação ao grupo de pessoas sem rendimento, têm-se percentuais superiores nos Estados se considerados em confronto com suas respectivas capitais: Ceará com 37,03% e Fortaleza com 32,71%; Pará com 42,04% e Belém com 37,09% e Maranhão com 41,65% e São Luís com 36,20%.

Ficando ainda na realidade das capitais e considerando as pessoas de 10 anos ou mais sem rendimento e aquelas com renda de até um salário mínimo, as três capitais chegavam a ostentar um percentual superior a 60% (São Luís 65,52%, Belém 64,86% e Fortaleza 64,57%);

Considerando para os demais 15 municípios da amostra da pesquisa empírica, as pessoas de 10 anos ou mais agrupadas nas classes de rendimento de até $\frac{1}{4}$ a 1 salário mínimo juntamente com as pessoas sem rendimento, tem-se uma situação de profunda precariedade, situando-se os municípios num patamar superior a 80%, tais como: Pires Ferreira 91,83% (Pequeno porte nível 01 CE); Breves 87,86% (Médio porte PA), Barreirinhas 87,68% (Médio porte MA), Inhangape 86,19% (pequeno porte nível 01 PA), Bacabeira 84,33 (pequeno porte nível 01 MA), Vitória do Xingu 83,03% (pequeno porte nível 01 PA) e Abaetetuba 82,77% (grande porte PA). Os dados revelam ainda que essa situação ocorre com maior concentração em municípios de porte pequeno, com indicação de quatro deles, mas também ocorrendo em municípios de porte médio e de porte grande.

Sobre a população de 05 anos ou mais alfabetizada, a fonte de dados já mencionada indica que as três capitais apresentavam percentuais aproximados de pessoas alfabetizadas, mas todos superiores aos dos respectivos Estados: São Luís

com 86,40%, enquanto o Maranhão apresentava uma taxa de alfabetização de 69,88%; Belém tinha uma taxa de alfabetização de 87,61% e o Pará de 76,34%, enquanto a taxa de alfabetização de Fortaleza era de 85,33% e a do Ceará de 75,04%.

Quando buscamos os demais municípios da amostra da pesquisa empírica com maiores índices de alfabetização, os três de maiores destaques eram: Maracanaú com 82,16% (município de porte grande que integra a área metropolitana de Fortaleza); Salinópolis com 77,81% de pessoas alfabetizadas (município de pequeno porte, nível 02 PA) e Abaetetuba com 76,06% (município porte grande do PA). Já os municípios com os menores índices de alfabetização eram: Breves com 60,19% (município porte médio do PA), seguido de Barreirinhas com 62,99% (município porte médio do MA) e Davinópolis com 66,55% (município porte pequeno nível 01 do MA). Todavia, os dados não permitiram estabelecer relação entre o nível de alfabetização das pessoas residentes e o porte dos municípios, exceto o percentual mais elevado de alfabetização identificado nas capitais.

Comparando a realidade dos três Estados, verificamos que o Maranhão apresentava dois dos três municípios com os menores índices de alfabetização e apenas um com maior índice, enquanto o Pará apresentava dois dos três municípios com maiores índices e um com menor índice.

Sobre a distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade por nível de instrução nos municípios onde foi realizada a pesquisa empírica, o destaque era a grande concentração da população nos níveis sem instrução e ensino fundamental incompleto. Assim, os três Estados concentravam uma população superior a 50% nesses níveis de instrução – o Maranhão com 61,03%, seguido do Pará com 59,83% e do Ceará com 55,84%; as capitais apresentavam também percentuais elevados na seguinte ordem: Fortaleza com 40,62%, Belém com 38,30% e São Luís com 34,08%.

Quando consideramos os municípios com percentuais acima de 70% de população de 10 anos de idade ou mais sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, destacavam-se os seguintes municípios: Breves com 80,86% (médio porte - PA), Vitória do Xingu com 73% (pequeno porte nível 01 - PA), Barreirinhas com 72,96% (porte médio - MA) e Pires Ferreira com 70,08% (pequeno porte, nível 1 - CE). Somente o município de Maracanaú, de grande porte, que integra a Região Metropolitana de Fortaleza apresentava 47,70% da população de 10 anos de idade ou mais sem instrução ou com ensino fundamental incompleto.

Quando consideramos a população com ensino superior completo, verificamos que só as capitais apresentavam percentuais que se aproximavam de 10% (Belém com 10,43%, Fortaleza com 9,82% e São Luís com 9,77%). Dos demais

municípios, podem ser destacados dois: Beberibe com 4,95% e Crateús com 4,4% ambos do Estado do Ceará, respectivamente, município de porte médio e de pequeno porte nível 02.

Quando buscamos a situação dos domicílios particulares permanentes quanto ao atendimento de serviços nos municípios onde foi realizada a pesquisa de campo, merecem destaque os seguintes aspectos.

- a) Quanto à **coleta do lixo**, verificamos um percentual significativamente mais elevado desse serviço nas capitais quando comparadas aos seus respectivos Estados: Fortaleza com 98,75% e o Ceará com 75%; Belém com 90,72% e o Pará com 70,52% e São Luís com 91,16% contra o Estado do Maranhão só com 55,83%, menor percentual entre os três Estados. Se considerarmos os municípios com maiores incidências (acima de 70%) de coleta de lixo, se destacavam: Maracanaú com 95,95% (grande porte - CE), Açailândia com 84,23% (porte grande - MA) e Salinópolis com 79,79% (pequeno porte nível 2 - Pará). Já os municípios com menores incidências, inferiores a 40%, eram: Davinópolis com 35,8% (pequeno porte nível 01 - MA), Pires Ferreira com 34,79% (pequeno porte nível 01 - CE), Cururupu com 33,74% (pequeno porte nível 02 - MA) e Vitória do Xingú com 18,78% (pequeno porte nível 1 - PA). Ainda sobre a coleta de lixo, a segunda opção identificada era a queimada do lixo, sendo utilizada com percentual acima de 50% pelos seguintes municípios: Vitória do Xingu com 60,89% (pequeno porte nível 1 - PA), Inhangapi com 58,35% (pequeno porte nível 1 - PA), Pires Ferreira com 55,45% (pequeno porte nível 1 - CE) e Barreirinhas com 54,59% (médio porte - MA).
- b) Quanto à **energia elétrica**, mesmo as capitais, exceto Fortaleza, apresentavam um percentual que ainda não alcançava 80%. Assim, temos: Fortaleza com 93,31% e o Ceará com 77,22%; São Luís com 76,36% e o Maranhão com 65,88%; Belém com 75,49% e o Pará com o menor percentual entre os três Estados, 47,94%. Dos demais municípios os que apresentavam percentual superior a 70% no que se refere ao atendimento de energia elétrica eram três entre os quinze: Maracanaú com 96,97%, de grande porte situado na região metropolitana de Fortaleza, Davinópolis com 85,47% (pequeno porte nível 01 - MA), Crateús com 72,09% (médio porte - CE). Os municípios com os menores percentuais, inferiores a 30%, também eram três: Abaetetuba com 26,66% (porte grande - PA), Vitória do Xingu com 20,67% (porte pequeno nível 01 - PA) e Beberibe com 17,75% (pequeno porte nível 02 - CE).
- c) Quanto ao **abastecimento de água**, se considerarmos o abastecimento pela

rede geral, verificamos que Fortaleza era a capital com maior atendimento (93,31%), seguida de São Luís com 76,36% e Belém com 75,49%, enquanto dentre os Estados, todos com percentuais inferiores às capitais, o Pará só apresentava 47,94% de cobertura, seguido do Maranhão com 65,88% e o Ceará com 77,22%. Considerando os demais 15 municípios, os que apresentavam percentuais superiores a 70% eram: Maracanaú com 96,97% (grande porte - CE), Davinópolis com 85,47% (pequeno porte nível 01 - MA), Açailândia com 84,40% (médio porte - MA) e Crateús com 72,09% (médio porte - CE). Os municípios que apresentavam os menores percentuais, inferiores a 40%, eram: Pindoretama com 37,24% (porte pequeno nível 01 - CE), Breves com 24% (médio porte - PA) Barreirinhas com 33,74% (médio porte - MA), Abaetetuba com 26,66% (grande porte - PA) e Vitória do Xingu com 20,67% (pequeno porte nível 01 - PA). A segunda opção mais prevalente indicada para abastecimento de água eram poços na propriedade e poços fora da propriedade, cujos maiores destaques ficavam com os seguintes municípios: Vitória do Xingu com 71,64% (pequeno porte nível 01 - PA), Beberibe com 69,93% (porte pequeno nível 02 - CE), Pindoretama com 61,11% (porte pequeno nível 01 - CE) e Barreirinhas com 57,98% (médio porte - MA.).

- d) Quanto ao **esgotamento sanitário**, se considerarmos a existência de rede geral de esgoto, segundo a mesma fonte de dados (IBGE 2010-a e b), verificamos que nenhum dos três Estados, nem mesmo as capitais, apresentavam pelo menos 1% de rede geral de esgoto, situação que evidencia alta precariedade, constituindo-se em grande preocupação para a saúde pública. A **fossa rudimentar** era a alternativa de esgotamento sanitário mais utilizada pelos municípios, com maiores incidências nos municípios de Pindoretama com 27,35% (porte pequeno nível 01- CE), Breves com 22,81% (porte médio - CE), Cururupu com 20,35% (porte pequeno nível 02 – MA) e Inhangape com 19,26% (porte pequeno nível 01 - PA). A utilização de **vala** era a opção de esgotamento sanitário mais incidente, depois da fossa rudimentar, registrando-se maior percentual de utilização nos seguintes municípios: Cururupu com 17,91% (porte pequeno nível 02 - MA), Bacabeira com 13,12% (porte pequeno nível 01 - MA), Barreirinhas 10,44% (porte médio - MA) e Breves 10,76% (porte médio - PA). Ainda sobre esgotamento sanitário, se considerada a inexistência de banheiro ou vaso sanitário nos domicílios, foram identificadas incidências superiores a 10% em três municípios: Bacabeira com 13,23% (porte pequeno nível 01 - MA), Crateús com 12,05% (porte médio - CE) e Pires Ferreira 18,65% (porte pequeno

nível 01 - CE).

Em síntese, a situação da prestação de serviços referentes a coleta de lixo, oferta de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário demonstrou deficiências de todos esses serviços na maioria dos 18 municípios considerados no presente estudo com maior destaque para a preocupante situação de todos os itens do esgotamento sanitário. Isso gera uma situação que coloca a população desses municípios em posição de grande fragilidade em termos de saúde pública.

Analisando os dados da tabela 14 abaixo sobre população residente e percentuais de pessoas pobres e de pessoas indigentes, nos 18 municípios que compõem a amostra onde foi realizada a pesquisa empírica, verificamos que os três Estados e as respectivas capitais apresentavam elevados índices de pobreza e de indigência o que confirma serem as regiões Norte e Nordeste as mais pobres do país. Reafirmando essa realidade, destacamos, entre os 18 municípios aqueles que apresentavam um percentual de pobres de 70% ou mais, assim constituídos: Barreirinhas com 82,36% (porte médio - MA); Bacabeira com 78,19% (pequeno porte nível 01 - MA), Pires Ferreira com 77,15% (pequeno porte nível 01 - CE), Beberibe 73,4% (pequeno porte nível 02 - CE), Breves 71,47% (porte médio - PA), Cururupu 70,13% (pequeno porte nível 02 - MA). Considerando os municípios que apresentavam mais de 40% de pessoas vivendo em situação de indigência, tem-se os seguintes: Barreirinhas com 60,83% (porte médio - MA), Pires Ferreira com 50,69% (pequeno porte nível 01 - CE), Bacabeira com 49,31% (pequeno porte nível 01 - MA), Beberibe com 42,53% (pequeno porte nível 02 - CE), Cururupu com 41,51% (pequeno porte nível 02 - MA).

A relação dos municípios que apresentaram maiores índices de pobreza e de indigência indica que é no Estado do Maranhão onde se situa o maior número desses municípios, visto que dos 06 com maior número de pessoas pobres três são do Maranhão e dos 05 com maior número de pessoas em situação de indigência 03 são do Maranhão.

Tabela 15 - Proporção de pessoas pobres e indigentes considerando a população residente nos municípios selecionados

	População Residente				
	Total	Pessoas pobres*		Pessoas indigentes**	
		Total	%	Total	%
Ceará	7.430.661	4.235.476,77	57,00	2.432.055,35	32,73
Fortaleza	2.141.402	713.086,87	33,30	292.301,37	13,65
Maracanaú	179.732	85.067,16	47,33	36.521,54	20,32
Crateús	70.898	43.658,99	61,58	24.856,84	35,06
Beberibe	42.343	31.079,76	73,40	18.008,48	42,53
Pindoretama	14.951	10.076,97	67,40	5.189,49	34,71
Pires Ferreira	8.643	6.668,07	77,15	4.381,14	50,69

Maranhão	5.651.475	377.5750	66,81	2.316.540	40,99
São Luís	870.028	346.880,16	39,87	149.209,80	17,15
Açailândia	88.320	48.266,88	54,65	20.719,87	23,46
Barreirinhas	39.669	32.671,39	82,36	24.130,65	60,83
Cururupu	33.747	23.666,77	70,13	14.008,38	41,51
Bacabeira	10.516	8.222,46	78,19	5.185,44	49,31
Davinópolis	12.275	8.532,35	69,51	4.700,10	38,29
Pará	6.192.307	3.213.188,10	51,89	1.677.495,97	27,09
Belém	1.280.614	384.440,32	30,02	152.649,19	11,92
Abaetetuba	119.152	77.079,43	64,69	41.643,62	34,95
Breves	80.158	57.288,92	71,47	31.958,99	39,87
Salinópolis	33.449	16.885,06	50,48	7.362,12	22,01
Vitória do Xingu	11.142	6.594,95	59,19	3.632,29	32,60
Inhangapi	7.681	4.990,35	64,97	2.555,47	33,27

Fonte: (IPEA, 20--?).⁹

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013), as três capitais apresentavam IDHM aproximados, superiores a 0,700: São Luís, com 0,768, Fortaleza com 0,754 e Belém com 0,746 e todos superiores ao IDHM dos seus respectivos Estados, classificando-se, portanto como de alto desenvolvimento humano. Dos demais 15 municípios, 10 apresentavam IDHM superiores a 0,600, sendo considerados de médio desenvolvimento humano, e os outros 05 municípios com IDHM superiores a 0,500, ostentavam uma situação considerada de baixo desenvolvimento humano. Os dois municípios que apresentavam os IDHM mais elevados eram: Maracanaú com 0,686 (grande porte - CE) e Açailândia, com 0,672 (grande porte - MA). Os dois municípios que apresentavam os menores IDHM eram: Breves com 0,503 (médio porte - PA) e Barreirinhas com 0,570 (médio porte - MA).

Em termos conclusivos, a partir dos dados apresentados destacamos os seguintes aspectos:

Dos 18 municípios selecionados para a pesquisa empírica, os cinco que ostentavam o maior quantitativo de indicações negativas na análise dos indicadores selecionados, em ordem decrescente, eram: Barreirinhas (porte médio - MA) com 13 indicações, Vitória do Xingu (pequeno porte nível 01 - PA) com 10 indicações, Breves (médio porte - PA) com 9 indicações, Pires Ferreira (pequeno porte nível 1 - CE) com 8 indicações e Bacabeira (pequeno porte nível 2 - MA) com 6 indicações, verificando-se que o Pará e o Maranhão apresentavam, entre os seis municípios da amostra de cada um desses Estados, dois municípios com os indicadores mais negativos.

⁹ Notas: * Percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

** Percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, equivalentes a 1/2 salário mínimo vigente em agosto de 2000.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Principais programas e ações do MDSA**. Brasília, DF, 2016.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Diagnóstico plurianual dos Municípios Paraenses**. Belém, 2014. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Ceará em mapas**. Fortaleza, 20--? Informações de 2000-2016. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – Trimestral. 2018. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2017**. 2017. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. **Contas Regionais do Brasil**: 2015. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: sínteses de indicadores 2017. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/2074-np-sintese-de-indicadores-sociais/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/brasil_defaultxls_unidades.shtm>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/2044-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Banco de Dados Agregados (SIDRA). **Demográfico e Contagem da população**. Rio de Janeiro, [2010].

_____. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Estados@**. Rio de Janeiro, 2010b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**: Radar IDHM. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 23 out. 2018

_____. **Ipeadata**. 2014. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Ipeadata**. Social. Rio de Janeiro, [20--?]. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **IDH**: rankings. Brasília, DF, 2013.

SILVA, M. O. da S. e (coord.). **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

3 QUALIFICANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E CEARÁ E NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AMOSTRA DA PESQUISA EMPÍRICA

O resgate da trajetória histórica da Política de Assistência Social nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, como ocorreu em nível nacional, situa a Assistência Social como uma das mediações no enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. As informações mostram que, até a Constituição Federal de 1988, havia a predominância de práticas residuais não estatais, operadas por entidades filantrópicas de diversas naturezas. A partir de 1988, a presença do Estado torna-se marcante na gestão da Política, mas com diferenciações, sendo que nos três Estados de abrangência da pesquisa empírica os órgãos gestores se estruturaram em articulação com outras áreas. Assim, a partir dos anos 1990, com a LOAS, inicia-se nos Estados brasileiros um processo de reordenamento institucional para assumir a Assistência Social como política pública descentralizada.

No Pará foi instituída a Secretaria do Trabalho e Promoção Social (SETPS), nos anos 1990. No final dos anos 2000, a referida nomenclatura foi substituída por Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SEDES) a partir da Lei Estadual nº 7.028, de 30 de julho de 2007. De acordo com informações do gestor estadual entrevistado, a substituição de nomes atendia ao objetivo de executar o reordenamento institucional e garantir a implantação e implementação do SUAS no Pará. No início da segunda década deste século novamente ocorreu alteração da nomenclatura. A secretaria passou a ser denominada Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), através da Lei nº 7.543 de 20 de julho de 2011. Durante a

pesquisa, nova nomenclatura se encontrava em tramitação passando a se denominar Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Renda (SEASTER).

Em 1996, foi criada, no Maranhão, a Secretaria de Estado de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT) como órgão gestor da Assistência Social e também foram criados o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), pela Lei nº 6.519 de 21 de dezembro de 1996. Segue-se o processo de *municipalização*, a partir da deliberação da segunda Conferência Estadual de Assistência Social, no ano de 1997, que se caracteriza pelo processo de repasse dos serviços socioassistenciais para os municípios com o objetivo de estruturar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. A partir de 2005, com a criação do SUAS, o órgão gestor, no Maranhão, passa a ser denominado Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES), responsável pelo suporte técnico, administrativo e financeiro da Política, tendo em vista o aprimoramento da gestão dos 217 municípios, conforme estabelece a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no seu 13º artigo.

O Ceará, em meados dos anos 1990, deu passos importantes na estruturação de uma política pública de Assistência Social com a criação do Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS) e do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) – órgão deliberativo e fiscalizador da Política Estadual de Assistência Social, regulamentado pela Lei de Criação do Conselho nº 12.531, de 21 de dezembro de 1995, publicada no Diário Oficial de 06 de fevereiro de 1996. A partir da constituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), a Assistência Social foi colocada em um patamar mais elevado, sendo criada a Secretaria Estadual de Assistência Social, em substituição à Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS, criada através da Lei No. 11.809, de 22 de maio de 1991. Todavia, no período 2007 a 2010, o órgão gestor da Política de Assistência Social no Ceará passou a ser denominado de Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS). Também neste período criou-se a Superintendência Estadual do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SEAS) que, a partir de julho de 2016, assumiu a gestão das medidas socioeducativas de privação de liberdade e semiliberdade da STDS.

Nos três Estados os órgãos gestores estaduais e municipais apresentam histórico de constantes mudanças institucionais e de nomenclatura, de forma que desenvolvimento social, trabalho, assistência social, ação social foram as referências mais usuais no contexto de disputas e correlação de forças do qual a Assistência Social é objeto. As mudanças de nomenclatura dos órgãos gestores estaduais são alinhadas às redefinições no contexto da Política de Assistência Social em nível nacional, a

delinear dinâmicas sociopolíticas e culturais, em disputa em torno dos sentidos da Assistência Social em todo o país. Assim, no âmbito das gestões estaduais, os três Estados efetivaram mudanças tendo em vista a execução do reordenamento institucional necessário para o processo de implantação e implementação do SUAS.

No que diz respeito a implementação e gestão da Política, uma das diretrizes estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e que também se expressa no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) é a centralidade no *território* e na *família*. A partir dessa diretriz a rede de serviços e benefícios socioassistenciais passa a ser organizada territorialmente, ficando mais próxima, segundo o texto da Política, das demandas e necessidades das famílias beneficiárias/usuárias.

A justificativa apontada no texto da PNAS para constituição de uma política com base numa organização territorial adotada pela subdivisão dos municípios brasileiros, é supostamente a perspectiva de não homogeneização das demandas. (PNAS, 2004, p.21). Dessa forma, a PNAS (2004) propõe que a identificação de grupos vulneráveis leve em consideração a dinâmica socioterritorial e enfatiza que, ao adotar esse critério como base para as ações, seria também possível construir, juntamente com as demais políticas públicas, uma rede de ações territorialmente definida.

A esse respeito, Silva e Araújo (2016) enfatizam que concordam com a Política ao estabelecer que é fundamental levar em consideração as diferenças (e não só as desigualdades) territoriais no Estado na implementação de uma política pública, contudo enfatizam que o território não pode ser considerado apenas como as unidades político-administrativas, como se os municípios fossem dotados de uma homogeneidade que pudesse expressar toda a diversidade (inclusive territorial) em seu interior. Assim as autoras destacam que, ao proceder dessa forma, a PNAS (2004, p. 216-218) efetua uma nova homogeneização ao adotar características (simplificadoras) desses municípios, a partir da divisão exclusivamente por portes.

As autoras argumentam que além de traçar características que homogeneizam e simplificam as particularidades dos municípios, a PNAS (2004) ainda opera uma classificação e hierarquização entre os menos e os mais “complexos”. Na sua “análise situacional”, a PNAS indica que são os dois extremos - os municípios de pequeno porte e as metrópoles (PNAS, 2004, p. 180). Embora a Política pretenda “incluir os invisíveis”, contraditoriamente, também enfatiza que “**quanto maior a concentração populacional**, maior será a necessidade de considerar as **diferenças e desigualdades** existentes entre os vários territórios de um município ou região” (PNAS, 2004, p. 215). As autoras, embora não discordem que em municípios maiores, a diversidade é

proporcionalmente maior, admitem que o contrário não é verdadeiro (SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 11).

A partir da lógica da territorialização adotada pela Política de Assistência Social, conforme consta da tabela 1 apresentada na introdução do relatório, nos três Estados, a grande maioria dos municípios são classificados como pequenos municípios porte I e II.

O quadro abaixo dispõe os municípios dos três Estados que compuseram a amostra para desenvolvimento da pesquisa empírica em conformidade com o porte e o nível de gestão da PAS nesses municípios.:

Quadro 3 - Distribuição dos municípios pelos Estados que compõem a amostra da pesquisa empírica por porte e nível de gestão

PARÁ		
Município	Porte do município	Nível de gestão da PAS
Abaetetuba	Grande Porte	Gestão Básica
Belém	Metrópole	Gestão Plena
Breves	Médio Porte	Gestão Básica
Inhangapi	Pequeno Porte I	Gestão Básica
Salinas	Pequeno Porte II	Gestão Básica
Vitória do Xingu	Pequeno Porte I	Gestão Básica
MARANHÃO		
Município	Porte do município	Nível de gestão da PAS
Açailândia	Grande	Básica
Bacabeira	Pequeno Porte I	Básica
Barreirinhas	Médio	Básica
Cururupu	Pequeno Porte II	Básica
Davinópolis	Pequeno Porte I	Básica
São Luís	Metrópole	Plena
CEARÁ		
Município	Porte do município	Nível de gestão da PAS
Beberibe	Pequeno Porte II	Gestão Básica
Crateús	Médio Porte	Gestão Básica
Fortaleza	Metrópole	Gestão Plena
Maracanaú	Grande Porte	Gestão Plena
Pires Ferreira	Pequeno Porte I	Gestão Básica
Pindoretama	Pequeno Porte I	Gestão Básica

Fontes: (PARÁ, 2015/ MARANHÃO, 2017/BRASIL, 2017a).

As informações do quadro acima demonstram que em todos os municípios integrantes da pesquisa no Pará e Maranhão, apenas as metrópoles estão no nível de gestão plena, enquanto que os demais municípios encontram-se no nível de gestão básica, incluindo os de grande porte. No Ceará, os municípios de pequeno porte nível I, II e médio porte estão no nível de gestão básica, enquanto o município de grande porte e metrópole se encontram no nível de gestão plena. Desta forma, nos três Estados há predominância de municípios em nível de gestão básica, não registrados municípios no nível de gestão inicial, o que pode ser considerado um avanço, embora indique, ainda, a necessidade de elevação no nível de gestão, tanto no âmbito dos Estados, quanto dos municípios, demandando atenção das diferentes esferas de poder em âmbito federal, estadual e municipal.

Complementado essas indicações gerais, a seguir, são apresentadas a realidade institucional de gestão da PAS e dos serviços e benefícios nos Estados e municípios que compuseram a amostra onde foi realizada a pesquisa empírica.

3.1 Realidade institucional da Gestão da Política de Assistência Social nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios que compõem a amostra da pesquisa empírica

Nesse subitem, busca-se apresentar a realidade institucional e da gestão da Política de Assistência Social nos 18 (dezoito) municípios da amostra da pesquisa empírica situados nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará. Optou-se por uma abordagem que procura situar o contexto regional, a partir de comparações entre as realidades estaduais, tentando identificar tendências que a realidade estudada aponta em relação a PAS.

O Brasil testemunhou uma das maiores transformações de um setor de política pública que se realizou na área de Assistência Social a partir da implantação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (BRASIL/PNAS, 2005) e da Norma Operacional Básica-NOB/SUAS 2005 (BRASIL, 2012a), e complementada pela Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), institucionalizando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, tal transformação não poderia ocorrer de forma homogênea nas regiões do país. O SUAS estabeleceu novos parâmetros que alteraram as relações de gestão, financiamento e controle social, definido, em síntese, como um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo; consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federados, de modo articulado e complementar; estabelece a divisão de responsabilidades entre a

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; regula, em todo o território nacional, os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a serem prestados em rede, conforme o porte do município e a complexidade dos serviços (BRASIL, 2012a; SPOSATI, 2009).

Como síntese avaliativa da implementação do SUAS nas regiões mencionadas se elegeram as seguintes dimensões: realidade institucional, marco normativo, gestão e financiamento, que são analisados no contexto da PAS, com base nos dados obtidos na pesquisa de campo e, principalmente, em levantamento documental.

O Pará, durante a realização do trabalho de campo, possuía como órgão gestor a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), uma secretaria multisetorial, na qual a área da Assistência Social ocupa o nível de secretaria adjunta, imediatamente abaixo do Secretário de Estado e ao lado da Secretaria Adjunta de Trabalho, Emprego e Renda. Registre-se que a Assistência Social tinha uma secretaria exclusiva, perdendo essa condição a partir de 2012. Na estrutura da secretaria adjunta se situa a Diretoria de Assistência Social (DAS), que incorpora todas as áreas estratégicas estabelecidas pelo SUAS, incluindo a Vigilância Socioassistencial.

No Maranhão a estrutura administrativa da área da Assistência Social (Secretaria de Desenvolvimento Social-SEDES) possui órgão gestor exclusivo organizado conforme as modalidades protetivas estabelecidas pelo SUAS. A atual configuração supera a duplicidade de comando da área vigente até 2014.

No caso do Ceará o órgão é a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, que não possui órgão gestor específico para área de Assistência Social, igualmente como o Pará, o que fere o princípio do comando único. Situação ainda mais problemática pelo fato de a Assistência Social estar junta da Política de Trabalho, considerando que, historicamente, tem-se uma tensão inerente entre trabalho e assistência social (BOSCHETTI, 2016).

Nos três Estados foram encontrados os instrumentos de planejamento e pactuação no âmbito da Assistência Social, cabendo destacar: Comissão Intergestora Bipartite (CIB), como espaço de pactuação e decisão intergovernamental.

A seguir, é apresentada a realidade institucional dos municípios considerando os três Estados da amostra da pesquisa empírica.

Quadro 4 - Órgãos e Gestores da PAS nos Estados e municípios da amostra da pesquisa empírica

Estado	Município	Designação do Órgão Gestor	Gestor: Técnico, primeira-dama outros
Pará	Abaetetuba	Secretaria Municipal de Assistência Social	Técnica-pedagoga
	Belém	Fundação Papa João XXIII	Técnica-assistente social
	Breves	Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	Técnica – administradora
	Inhangapi	Secretaria Municipal de Assistência Social	Primeira Dama – nível médio
	Salinópolis	Secretaria Municipal de Assistência Social	Técnica – assistente social
	Vitória do Xingu	Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social	Técnica-pedagogo e Primeira Dama – Nível médio

Maranhão	Municípios	Designação do Órgão Gestor	Gestor: Técnico/primeira dama
	Açailândia	Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS	Técnica
	Bacabeira	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social – SEMDES	Técnica cursando Serviço Social em Instituição de Ensino a Distância
	Barreirinhas	Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS	Técnica com formação em Serviço Social
	Cururupu	Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS	Técnica com formação em Pedagogia
	Davinópolis	Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS	Primeira dama
	São Luís	Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social – SEMCAS	Técnica com formação em Serviço Social

Ceará	Municípios	Designação do Órgão Gestor	Gestor: Técnico/primeira dama
	Pires Ferreira	Secretaria de Trabalho e Assistência Social	Nível Médio cursando Serviço Social
	Pindoretama	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social	Técnica com formação em Pedagogia
	Beberibe	Secretaria de Assistência Social e Cidadania	Técnica com formação em Serviço Social
	Crateús	Secretaria de Assistência Social	Técnica com formação em Serviço Social
	Maracanaú	Secretaria de Assistência Social e Cidadania	Técnica com formação em Serviço Social

	Fortaleza	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS). Até dezembro de 2016 era designada de Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA)	Técnico Formação Medicina	com em
--	-----------	---	---------------------------	--------

Fonte: (RELATÓRIOS DE PESQUISA DE CAMPO DOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E CEARÁ, 2017)

Observando a realidade da amostra no quadro acima verifica-se a predominância dos órgãos gestores de secretarias municipais com ênfase na Assistência Social 14 (78%) e apenas 04 (22%) são órgãos com ênfase em outras áreas. Esse dado demonstra uma notável evolução da visibilidade e reconhecimento institucional da PAS num curto tempo histórico, considerando o lançamento da PNAS em 2004.

A comparação entre os Estados apresenta uma pequena diferença no que tange aos órgãos gestores municipais, revelando o Ceará com três municípios sem ênfase na Assistência Social, talvez influenciado pela inespecificidade do órgão estadual.

No que tange ao perfil dos gestores municipais, foi identificada no quadro acima a seguinte realidade: - 13 (72%) são técnicos de nível superior, sendo que 11 destes (61%) com formação na área social (pedagogo, psicólogo, assistente social). Apenas em 3 (16%) municípios as gestoras eram primeiras damas, sendo 02 em municípios do Pará e 01 em municípios do Maranhão. Importa registrar que os municípios onde foram identificadas gestoras “primeiras damas” são de pequeno porte, onde tende a se registrar valores culturais e políticos mais atrasados. Essa informação é importante para a área da Assistência Social, por demonstrar efetivo avanço no processo de implementação da Política. Sem embargo, não podemos desprezar a força do conservadorismo, a despeito do esforço em imprimir um caráter técnico, público e político à Assistência Social, isso porque as marcas que historicamente registraram essa área persistem e têm no primeiro damismo uma das faces mais tradicionais do papel da mulher (em particular do governante) na sociedade. Ademais, registra-se que, mesmo os cargos de gestão sendo ocupados por técnicos de nível superior e não predominantemente pelas esposas de prefeitos, não significa que a *postura de primeira dama* tenha desaparecido, pois o que a pesquisa de campo revelou foi a presença persistente de uma cultura política de primeiro damismo, mesmo nas técnicas de nível superior, compatível com o atavismo assistencialista-clientelista da área (MARTINS JÚNIOR, 2017).

Outra dimensão a ser examinada se refere ao marco normativo encontrado nos Estados e municípios, cuja realidade é registrada nos quadros, a seguir.

Quadro 5 - Marcos legais referentes à PAS nos municípios dos Estados da amostra da pesquisa empírica

Estados	Municípios	Marco legal em vigência nos municípios
Pará	Abaetetuba	Plano municipal de assistência social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal é regulamentado por lei municipal Benefício Eventuais regulamentado por lei Conselho Municipal de Assistência social criado e regulamentado por Lei
	Belém	Plano municipal de assistência social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal é regulamentado por lei municipal. Benefício Eventuais regulamentado por lei Conselho Municipal de Assistência social criado e regulamentado por Lei
	Breves	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal Conselho Municipal de Assistência social criado e regulamentado por Lei
	Inhangapí	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal Conselho Municipal de Assistência social criado e regulamentado por Lei
	Salinópolis	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefício Eventuais regulamentado por Resolução. Conselho Municipal de Assistência social criado e regulamentado por Lei
	Vitória do Xingu	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
Maranhão	Açailândia	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Bacabeira	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei

	Barreirinhas	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Cururupu	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Davinópolis	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	São Luís	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
Ceará	Pires Ferreira	Lei Municipal de regulamentação do SUAS Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Beberibe	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Fortaleza	Lei Municipal de regulamentação do SUAS Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Maracanaú	Lei Municipal de regulamentação do SUAS Plano municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por Resolução Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
	Crateús	Lei Municipal de regulamentação do SUAS Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei

	Pindoretama	Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal Fundo Municipal de Assistência Social é regulamentado por lei municipal. Benefícios Eventuais regulamentados por lei Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei
--	-------------	--

Fonte: (RELATÓRIOS DA PESQUISA DE CAMPO, 2017).

Quadro 6 - Síntese dos marcos legais em vigência nos municípios do Pará, Maranhão e Ceará

Relação dos Marcos legais em vigência nos municípios	Quantidade de marcos legais nos municípios por Estado
Lei Municipal de regulamentação do SUAS	03 (CE)
Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho municipal	06 (PA) 06 (CE) 06 (MA)
Fundo Municipal regulamentado por lei municipal	06 (PA) 06 (MA) 06 (CE)
Transferência de renda regulamentada por lei	00 (PA) 00 (MA) 00 (CE)
Benefícios Eventuais regulamentados por lei	03 (PA) 06 (MA) 05 (CE)
Conselho Municipal de Assistência Social criado e regulamentado por Lei	06 (PA) 06 (MA) 06 (CE)

Fonte: (RELATÓRIOS DE CAMPO DOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E CEARÁ, 2017)

O aspecto normativo é reflexo do movimento institucional republicano que consagra, em nível legal, práticas sociais que passam a ganhar universalidade, logo escapam da discricionariedade da gestão, daí sua importância na gestão pública e na garantia de conquistas no evanescente campo dos direitos sociais.

O processo de construção da Assistência Social como política pública, no Brasil, tem-se constituído a partir da instituição de um conjunto de leis (federais, estaduais e municipais), portarias, decretos, normas e resoluções. A esse respeito é importante considerar que, em grande parte, essa legislação reflete a pressão social exercida por profissionais da área, gestores, conselheiros e usuários por respostas às demandas expressas na realidade brasileira, sobretudo pelas classes subalternizadas, por formas de proteção social no âmbito da Política de Assistência Social.

A partir da totalização dos dados referentes aos municípios dos três Estados, foi possível perceber as tendências quanto ao marco normativo por Estado.

Assim, a totalidade dos municípios possui CMAS e FMAS, instituídos e regulamentados por lei. Esse aspecto deve ser justificado pela necessidade, de atendimento aos critérios definidos pelo Governo Federal e pelos municípios, para o recebimento de recursos para a implementação da PAS, conforme institui o art. 30º da Loas/Suas (Lei nº 12.435/2011),

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I – Conselho de Assistência Social [...]; II – Fundo de Assistência Social [...]; Plano de Assistência Social [...] (BRASIL, 2012a, p. 45).

Quanto à *Lei Municipal de regulamentação do SUAS* no âmbito geral dos três Estados, somente três municípios do Estado do Ceará possuem tal legislação em vigor, demonstrando importante avanço, elaboradas e aprovadas em governos progressistas nesses municípios. Mas nos demais Estados a situação é de ausência, constituindo-se em fragilidade a ser superada.

Na grande maioria dos municípios da amostra, foi informado pelos técnicos e gestores, que as regulamentações vão ocorrendo conforme a necessidade advinda principalmente das exigências do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), mas sem uma Lei que regule o Sistema no âmbito municipal. A pesquisa revelou ainda que a Política Municipal de Assistência Social (PMAS), enquanto um documento específico, ainda não existe nos municípios pesquisados, sendo que as gestoras municipais e os técnicos se reportaram à Política Nacional de Assistência Social como o instrumento norteador utilizado para a execução da PAS nos municípios. Dessa forma, constatamos que criação de leis específicas relacionadas à PAS, assim como a elaboração de Políticas Municipais voltadas para as realidades locais e definidas a partir do conhecimento da realidade de cada município, dos diferentes territórios e das pessoas que ali residem, ainda se constitui um desafio a ser superado no âmbito do planejamento e execução da PAS das regiões Norte e Nordeste.

Outra ausência de normatização nos municípios da amostra refere-se ao tema da *transferência de renda*. Nenhum município apresentou legislação em vigor sobre o tema. O que indica que nos municípios só são implementados os programas de transferência de renda do governo federal, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

A regulamentação dos *benefícios eventuais* evidencia avanços na região Nordeste, especialmente nos Estados do Maranhão e do Ceará que apresentam normatização em 100% e 85% dos municípios da amostra, respectivamente. Essa realidade não pode ser generalizada para o todo das regiões em análise.

Sem embargo, o caso do Pará, com apenas 50% de sua amostra

apresentando regulamentação dos Benefícios Eventuais, é preocupante, considerando que os *déficits* de regulamentação do benefício foram encontrados principalmente nos municípios de pequeno porte, os quais são a maioria entre os municípios da região Norte e também Nordeste. Os Benefícios Eventuais, quando não regulamentados, permitem que antigas práticas clientelistas e assistencialistas se mantenham, pois o perfil de gestão predominante na região (principalmente nos municípios de pequeno porte) tendem a reproduzir o que Vieira (1998) chama de domínios de *clãs locais*, ou seja, domínios de *oligarquias* locais ou regionais ligadas a elites político-econômicas que controlam tanto a economia quanto à política. Martins Jr. (2017), estudando a cultura política em municípios de pequeno porte na gestão do SUAS no Pará, identificou um traço ainda predominante na gestão dessa Política.

Assim observa-se que no âmbito da Assistência Social há um campo de disputa no qual, sob nova roupagem e com ares de modernidade são mantidas práticas conservadoras como clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público por executivos municipais ou por fundações e associações diversas, que se dizem prestadoras de serviços assistenciais [...]. (OLIVEIRA, 2005, p.31 *apud* MARTINS JR., 2017, p. 185).

Dessa forma, o atraso de regulamentação dos Benefícios Eventuais nos municípios de pequeno porte demonstra debilidade da PAS nas regiões Norte e Nordeste que necessita ser enfrentada no processo de implementação do SUAS.

A manifestação de gestores dos municípios com maiores registros no campo normativo, no caso do Pará, revela o alcance político institucional das conquistas.

A elaboração da lei municipal do SUAS e regulamentação de benefícios eventuais está pronto, fugindo do “cópia e cola”, mas procuramos colocar a cara de Belém. Está no CMAS. Ainda não devolveram. Depois irá para o prefeito e depois na câmara (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁰.

Fizemos uma discussão com o conselho de assistência, trouxemos um modelo de lei, a gente construiu a partir da nossa realidade uma lei que esteja de acordo com o que o município executa. Encaminhamos a primeira vez pra assessoria jurídica; esse documento se perdeu lá na câmara e a gente mandou novamente agora e tá articulando pra que ele seja votado ainda agora no primeiro semestre [...] No marco regulatório, o município vem apresentando avanço, inclusive já encaminhando o projeto de lei do “SUAS” (INFORMAÇÃO VERBAL)¹¹.

Apesar de todos os municípios da amostra regional possuírem algum marco legal no campo da Assistência Social, a apreciação geral que se faz é de que os municípios precisam avançar mais em termos da legislação relacionada à PAS e ao SUAS. Desse modo, a criação de leis específicas fundamentadas no conhecimento da população e das realidades locais constitui-se um desafio a ser enfrentado pelos

¹⁰ Depoimento retirado de entrevista Gestora e sua assessora, Belém.

¹¹ Depoimento retirado da entrevista realizada com a Gestora, Abaetetuba.

municípios, de modo a organizar a Política de Assistência Social, para que seja implementada de forma democrática e, portanto, como direito, mediante critérios de acesso publicizados que afastem, ou pelo menos, minimizem manobras políticas fundamentadas em práticas clientelistas que têm marcado historicamente esta Política.

Outra dimensão fundamental na gestão do SUAS que merece consideração é a questão do financiamento e do cofinanciamento da Política.

A NOB/SUAS (2012) estabelece como baliza para o processo de *financiamento da Política de Assistência Social* o financiamento compartilhado entre Estados, municípios, Distrito Federal e União, através do fluxo de recursos mediante os Fundos de Assistência Social em cada esfera de governo. As referências para a pactuação do cofinanciamento federal estão ligadas a população referenciada no município, à capacidade de atendimento dos equipamentos e das equipes.

A seguir são apresentados três quadros demonstrativos do financiamento em cada município da amostra dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, a partir dos quais é possível inferir sobre a realidade regional do financiamento e cofinanciamento do SUAS.

Quadro 7 - Financiamento da Política de Assistência Social nos Municípios da amostra da pesquisa - referência 2016 (Pará)

Município	Tipo de Financiamento	Federal	Estadual	Municipal	Total
Belém	Federal Sim (x) 78% Estadual Sim (x) 1,6% Municipal Sim (x) 20%	15.686.887,10	324.600,00	4.074.986,00	20.086.473,10
Salinas	Federal Sim (x) 29,2% Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x) 70%	678.215,74	0,00	1.642.042,26	2.320.258
Inhangapi	Federal Sim (x) 57% Estadual Sim (x) 4,1% Municipal Sim (x) 38%	273.127,32	19.500,00	180.000,00	472.627,32
Abaetetuba	Federal Sim (x) 33% Estadual Sim (x) 0,42% Municipal Sim (x) 66%	4.474.153,56	57.120,00	8.826.847,00	13.358.120,56
Breves	Federal Sim (x) 58,5% Estadual Sim (x) 0,74% Municipal Sim (x) 40,7%	2.175.810,00	28.800,00	1.515.000,00	3.719.610,00
Vitória do Xingu	Federal Sim (x) 9 % Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x) 91%	375.215,74	0,00	3.800.000,00	4.175.215,74

Fonte: (RELATÓRIO DE CAMPO DO ESTADO DO PARÁ, 2017).

Quadro 8 - Financiamento da Política de Assistência Social dos Municípios da amostra da pesquisa - referência 2016 (Maranhão)

Município	Tipo de Financiamento	Federal	Estadual	Municipal	Total
São Luís	Federal Sim (x) 75,2% Estadual Sim (x) 2,3% Municipal Sim (x) 22,5%	13.003.031,84	398.013,29	3.882.090,05	17.283.135,18
Açailândia	Federal Sim (x) 51%	1.574.571,22	0,00	1.506.886,90	3.081.458,12

	Estadual Não (x) 0%				
	Municipal Sim (x) 49%				

Bacabeira	Federal Sim (x) Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x)	338.464,97	0,00	Sem Informações de 2016	--
Barreirinhas	Federal Sim (x) 55% Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x) 45%	909.666,26	0,00	754.850,00	1.664.516,26
Cururupu	Federal Sim (x) Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x)	656.306,91	0,0	Sem Informações de 2016	--
Davinópolis	Federal Sim (x) 65% Estadual Não (x) 0% Municipal Sim (x) 35%	265.796,40	0,00	143.580,00	409.376,40

Fonte: (REDE SUAS/MDS/SIOP/MDS Rede SUAS/Plano de Ação 2016).

Quadro 9 - Financiamento da Política de Assistência Social dos Municípios da amostra da pesquisa - referência 2016 (Ceará)

Município	Tipo de Financiamento	%	Federal	Estadual	Municipal	Total
Pires Ferreira	Federal Sim (x) Estadual Sim (x) Municipal Sim (x)	70,2% 8,1% 21,5%	270.561,64	31.500,00	82.994,21	385.055,85
Pindoretama	Federal Sim (x) Estadual Não (x) Municipal Sim (x)	30,7% 2,35% 66,95%	411.362,37	31.500,00	897.311,30	1.340.173,3
Beberibe	Federal Sim (x) Estadual Não (x) Municipal Sim (x)	40,41% 1,49% 58,07%	1.190.960,03	44.100,00	1.710.615,66	2.945.675,69
Crateús	Federal Sim (x) Estadual Não (x) Municipal Sim (x)	65,61% 3,63% 30,75%	1.715.322,68	95.000,00	804.030,00	2.614.352,68
Maracanaú	Federal Sim (x) Estadual Não (x) Municipal Sim (x)	17,09% 0,28% 82,61%	3.762.895,35	63.000,00	18.183.425,25	22.009.320,6
Fortaleza	Federal Sim (x) Estadual Não (x) Municipal Sim (x)	72,77% 3,84% 23,38%	27.180.836,05	1.434.500,00	8.735.085,00	37.350.421,05

Fonte: (RELATÓRIO DE CAMPO DO ESTADO DO CEARÁ, 2017).

A observação atenta dos dados acima revela um problema comum entre os municípios da amostra: a predominância do financiamento federal na maioria dos municípios e a insuficiente participação dos Estados.

Em relação à vigência do pacto federativo, no tocante ao cofinanciamento, os três Estados têm um investimento muito baixo considerando o montante geral do investimento público: 1,14% (PA), 0,38% (MA) e 3,2% (CE) em média. Enquanto o investimento municipal apresenta as seguintes médias por Estado: 54% (PA), 37% (MA) e 46% (CE). A média de impacto do financiamento federal por Estado foi 44% (PA) 37,8% (MA) e 49% (CE). Sendo que entre os seis municípios da amostra por Estado, o grau de dependência do financiamento federal foi o seguinte: 43% dos municípios recebem acima de 60% de financiamentos federais. Ressalte-se que as capitais possuem quase 80% de dependência federal, o que revela baixo investimento dos Estados e também dos municípios na PAS.

É emblemático o depoimento de uma das integrantes do Núcleo Gestor de Crateús (CE) ao apresentar críticas ao cofinanciamento estadual:

O que eu ia dar ênfase é na questão do Estado, no assessoramento, na coparticipação e no financiamento. Então assim, eu acho que o Estado está deixando muito a desejar em relação ao cofinanciamento, porque a maioria dos programas deles de concessão dos benefícios eventuais, tem recursos federais e estaduais, e o Estado não está botando dinheiro, chegando perto financeiramente. As vezes também em relação às capacitações, não está como a gente quer que o Estado tenha um programa de capacitação mais efetivo dos trabalhadores nos municípios... Não é o nosso caso em Crateús, por que o nosso caso em Crateús você já pode comprovar, nós temos um quadro de profissionais efetivos bastante bom, mas, em termos de outros municípios, tem uma rotatividade muito grande de profissionais. Assim, o Estado no ano passado [2015], continuando este ano [2016], deixou muito a desejar em termos de capacitações e em relação ao cofinanciamento, muitas vezes, assim, a carga dos programas que a gente tem que implantar, sai muito dos recursos municipais. Então, eu acho que a relação com o Estado está um pouco fragilizada neste aspecto... Assim, no assessoramento até que o Estado dá: eles vêm, eles fazem visitas, fazem o monitoramento. Os monitoramentos, eles fazem questão de estar acompanhando, olhar se está tudo nos conformes mas em relação à capacitação e ao cofinanciamento, eu acho que em termos de Estado está a desejar. (INFORMAÇÃO VERBAL¹²)

Tomando como exemplo depoimento do gestor de município maranhense o governo do Estado disponibilizou em fevereiro de 2017 o valor de 12 milhões de reais para investimento na área de Assistência Social no Estado. Tendo presente a dimensão do Estado, as demandas dos 217 municípios e a realidade de pobreza e desigualdade, esse valor é insuficiente. No entanto, como assinala o gestor estadual, “[...] considerando que tínhamos praticamente zero de financiamento para essa área, esse valor é significativo”. (Informação verbal)¹³.

O depoimento da gestora municipal de Belém, a seguir, demonstra outra face do problema do sub-financiamento: a baixa qualidade da oferta.

A gente até consegue com a equipe mínima realizar um trabalho, mas esse trabalho é barrado pela falta de infraestrutura não só física, mas também de recursos. Às vezes tu não ter uma folha de papel, tu não ter uma tinta pra imprimir aquele modelo do desenho que você ia preparar, não tem um pincel, uma tesoura pra recortar, então sabe a gente por mais criativo que a gente seja, que a gente tente usar o material que tem lá, chega uma hora que não dá (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁴.

Os desafios para a implementação de uma gestão do SUAS nos três Estados investigados nas regiões Norte e Nordeste, em consonância com o que preconiza a PNAS/SUAS, ainda são de grande magnitude, agravados pela tendência atual de redução de investimentos em todos os níveis. Tal situação revela a necessidade

¹² Depoimento da gestora do SUAS em Crateús.

¹³ Depoimento retirado da entrevista feita como Gestor Estadual.

¹⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada com a Gestora, Belém.

de fortalecimento da resistência para manutenção das conquistas até aqui alcançadas e superação das debilidades identificadas.

Por fim, destacamos, como exigência que a Assistência Social entre na agenda política de Estados e municípios, com o seu sentido público como uma política de Estado. Tal perspectiva envolve esforço coletivo dos diferentes sujeitos (as) envolvidos (a): trabalhadores (as), usuários (as), gestores (as), entidades, movimentos sociais, tendo no horizonte a construção de um sistema protetivo que atenda às demandas e às necessidades sociais da população brasileira e, particularmente, das regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país.

REFERÊNCIAS

- BOSQUETTI, I. Tensões e possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital. **Argumentum**. v.8, n.2. Florianópolis. UFES. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Programas e Ações MDSA**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: abril de 2018.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 - NOB RH**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Brasília, DF, 2006.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 – NOB SUAS**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília, DF, 2012a.
- MARANHÃO. **Informações fornecidas pela SEDES** – Superintendência de Gestão do SUAS 2017.
- MARTINS JÚNIOR, S. da S. **Cultura política na gestão do SUAS: um estudo em municípios de pequeno porte do Pará**. 2017. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.
- PARÁ. Secretaria do Estado de Assistência. **Plano Estadual de Assistência Social 2012-2015**. Belém, 2015. Disponível em: <<http://www.seas.pa.gov.br/seas/plano-estadual-de-assist%C3%A2ncia-social>>. Acesso em: 13 out. 2016.
- SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.

VIEIRA, E. A.. O Estado e a Sociedade Civil permanente o ECA e a LOAS. *Revista Serviço Social Sociedade*, São Paulo, v. 56, p. 9-22, 1998.

3.2 A Realidade institucional dos serviços e benefícios nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios da amostra da pesquisa

Os serviços e benefícios ofertados nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, considerando as unidades públicas estatais que compõem a Rede Socioassistencial do SUAS, estão assim configuradas:

Tabela 16 - Distribuição do total de CRAS, CREAS, CENTROS POP nos três Estados da amostra da pesquisa

ESTADOS	CRAS	CREAS	CENTROS POP
CEARÁ	389	114	9
MARANHÃO	319	123	8
PARÁ	250	106	6

FONTE: (BRASIL, 2018).

Considerando dados do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, de novembro de 2018, sobre Unidades de Assistência Social nos Estados da amostra da pesquisa, durante os últimos 10 anos – 2009/2018 –, após um significativo aumento de CRAS e CREAS de 2009 a 2015, nos últimos três anos – 2016/2017/2018 – o número de unidades públicas de Assistência Social nos três Estados revelou pequenas alterações ou manteve-se inalterado. Tomando-se especificamente os CRAS, como “porta de entrada” dos usuários(as) na Política de Assistência Social, verificamos pequenas alterações ou nenhuma alteração no número de unidades, a saber: no Pará, o número de CRAS mantém-se o mesmo em 2016, 2017 e 2018, ou seja, 250 unidades; no Ceará, em 2017, verificou-se um aumento de 3 unidades em relação a 2016, passando de 386 para 389 e este número manteve-se em 2018; no Maranhão, constatou-se a maior alteração em relação à 2017, com um aumento de 7 CRAS, passando de 312, em 2016, para 319, número que se mantém em 2018.

Uma peculiaridade nos três Estados é o expressivo número de equipes volantes: o Maranhão com 114 equipes volantes, em 92 municípios, sendo o que apresenta maior número; o Pará com 85 equipes volantes, em 44 municípios; o Ceará com 52 equipes volantes, em 33 municípios. E, especificamente, o Pará e, também, o

Maranhão contam com Lanchas da Assistência Social, a saber: Pará com 44 Lanchas da Assistência Social em 36 municípios ribeirinhos e o Maranhão com 14 Lanchas da Assistência Social, em 14 municípios ribeirinhos (Dados do Relatório de Informações Sociais do Sistema de Avaliação e Gestão de Informação SAGI do Ministério de Desenvolvimento Social, novembro, 2018).

Focando na configuração dos CRAS nos referidos Estados, constatamos elementos deveras significativos. Um deles é quanto à concentração de CRAS na área urbana, sendo emblemático o caso do Estado do Pará que concentra 91,6% de CRAS nas áreas urbanas e 8,4% nas áreas rurais. Neste contexto de urbanização de unidades públicas de Assistência Social, particularmente os CRAS, cabe ressaltar que os três Estados pesquisados dispõem de CRAS para atendimento de povos e comunidades tradicionais. No caso específico do Estado do Ceará, são 84 unidades, a saber: 32 voltadas às comunidades quilombolas; 17 aos indígenas; 11 aos ciganos; 7 às populações ribeirinhas; 3 às comunidades extrativistas e 14 destinam-se a outros povos e comunidades tradicionais não especificados (Plano Plurianual da Política de Assistência Social de 2016 – Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará – STDS).

Adentrando especificamente nos municípios da amostra da pesquisa empírica, nos três Estados investigados: Pará, Maranhão, Ceará – podemos dimensionar o potencial de atendimento do SUAS, circunscrevendo a distribuição do total de equipamentos – CRAS, CREAS e Centros Pop, considerando, inclusive, o número de famílias cadastradas no CADUNICO, público, preferencial da Assistência Social, como política de proteção social.

Tabela 17- Famílias cadastradas no CADUNICO e distribuição do total de CRAS, CREAS e Centros Pop nos municípios de amostra da pesquisa empírica

ESTADO	MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS CADASTRADAS	TOTAL DE CRAS	TOTAL DE CREAS	TOTAL DE CENTROS POP	TOTAL UNIDADES
CEARÁ						
	Beberibe	12.847	03	01	0	04
	Crateús	14.247	03	01	0	04
	Fortaleza	382.868	27	06	02	35

	Maracanaú	38.304	11	01	01	13
	Pindoretama	3.293	01	0	0	01
	Pires Ferreira	2.061	01	0	0	01

MARANHÃO

	Açailândia	19.245	03	01	0	04
	Bacabeira	3.961	01	0	0	01
	Barreirinhas	14.146	02	01	0	03
	Cururupu	10.263	01	01	0	02
	Davinópolis	2.981	01	0	0	01
	São Luís	179.835	20	05	02	27

PARÁ

	Abaetetuba	41.822	08	02	0	10
	Belém	201.608	12	05	02	17
	Breves	20.367	03	01	0	04
	Inhangapi	2.626	01	0	0	01
	Salinópolis	6.298	01	01	0	02
	Vitória do Xingu	2.066	01	01	0	02

Fonte: (BRASIL, 2018).

A pesquisa de campo revelou uma ampliação gradativa de unidades públicas do SUAS nos municípios da amostra, sobretudo nas metrópoles, nos municípios de grande porte e de médio porte. No entanto, considerando as famílias cadastradas no CADUNICO, a congregar famílias extremamente pobres e famílias pobres, o número de unidades de Assistência Social é deveras insuficiente para atender as reais demandas dos considerados territórios de vulnerabilidades e riscos sociais. Nesse sentido, merece especial destaque o número de CRAS nos municípios em relação às famílias referenciadas. Senão, vejamos: Segundo a NOB SUAS, cada CRAS, nas metrópoles e municípios de grande porte, deve ter 5.000 famílias por referência, com 1.000 famílias em atendimento direto. Se considerarmos as 5.000 famílias de referência em relação ao número de famílias cadastradas nas metrópoles investigadas – Fortaleza, São Luís e Belém – o número de CRAS deveria ser o dobro em Fortaleza, o triplo em Belém e o quase o dobro em São Luís. E, tomando especificamente o atendimento direto, o número de CRAS é absolutamente insuficiente nas metrópoles,

nos municípios de grande porte e de médio porte, e, mesmo, de pequeno porte I e II. Ademais, um agravante é a equipe mínima de referência em cada CRAS, constituída de quatro profissionais de nível superior e quatro profissionais de nível médio, que, de fato, não tem condições de efetivar atendimento de 1.000 famílias por mês. A insuficiência de equipamentos e de restrição de equipes de referência em cada unidade de Assistência Social, considerando o número de famílias cadastradas no CADUNICO, constitui um dilema, a restringir o potencial de atendimento do SUAS.

Avançando nas configurações da realidade institucional do SUAS nos Estados da amostra da pesquisa, cabe adentrar nos serviços disponibilizados pela Política de Assistência Social nas respectivas unidades públicas. Para tanto, circunscrevemos tais serviços pelo tipo de proteção social – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – apresentando a cobertura nos três Estados da amostra – Ceará, Maranhão e Pará. Senão vejamos.

3.2.1. Serviços de Proteção Social Básica

Considerando as proteções afiançadas pela Política Pública de Assistência Social, a proteção social básica visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, compreendendo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (Lei 12.435, de 2011, de atualização da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS).

Segundo a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outras) e, ou, fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras).

No campo da Proteção Social Básica, no âmbito do SUAS, destacam-se dois serviços básicos desenvolvidos nos CRAS: **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF** e o **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV**. Ainda na Proteção Social Básica, está tipificado o **Serviço de Proteção Básica no Domicílio**, ainda não regulamentado em todo o território nacional e sem maior expressão na Região Norte/Nordeste. Assim, vejamos.

Quadro 10 - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF.	Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial: - Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; - Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; - Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; - Pessoas com deficiência e pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.	271.950 atendimentos	214.925 atendimentos	189.550 atendimentos

Fonte: (BRASIL, 2018).

Seguindo as normativas oficiais que orientam a gestão pública da Política de Assistência Social, a cobertura do PAIF, prestado no âmbito dos CRAS, não atende à demanda de famílias referenciadas nos equipamentos nos três Estados, sendo esta demanda consideravelmente superior à cobertura de cada Estado. Senão vejamos. Conforme a NOB/SUAS de 2012 e as orientações técnicas do PAIF de 2012, os CRAS, ao prestarem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, precisam considerar o número de famílias referenciadas¹⁵ e o número de famílias previstas para atendimento/acompanhamento direto, variável de acordo com o porte do município. Considerando que no Ceará, Maranhão e Pará existem, respectivamente, 389 CRAS, 319 CRAS e 250 CRAS (vide quadro 1), com municípios de diferentes portes, a

¹⁵Conforme a NOB/SUAS de 2012, o número de famílias referenciadas em cada CRAS, de acordo com o porte do município, é o seguinte: municípios de pequeno porte 1 e 2: até 2.500 famílias; municípios de médio porte: de 2.501 a 3.500 famílias; municípios de grande porte e metrópoles: de 3.501 a 5.000 famílias.

cobertura de 271.950 atendimentos (Ceará), a cobertura de 214.925 atendimentos (Maranhão) e 189.500 atendimentos (Pará) está muito aquém do número de famílias referenciadas em cada unidade pública. E, especialmente, aquém da demanda de atendimento direto/acompanhamento, via Plano de Acompanhamento Familiar que, segundo as orientações técnicas do PAIF, é destinado às famílias que apresentam situações de vulnerabilidades, que requerem a proteção da Assistência Social para garantia de seus direitos socioassistenciais, acesso aos direitos sociais e ampliação de sua capacidade protetiva, demandando, para isso, uma atenção diferenciada, um olhar mais atento dos profissionais do CRAS. De fato, um elemento central de avaliação é a real possibilidade, nos CRAS, de atender, no âmbito do PAIF, a demanda de atendimento direto/acompanhamento às famílias, a apresentarem múltiplas expressões de vulnerabilidade, contando com equipes de referência mínimas que, inclusive, assumem outras atividades socioassistenciais, como questões relativas ao programa Bolsa Família, a exigirem considerável tempo de trabalho dos profissionais.

Quadro 11 - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.	Crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos em situação de vulnerabilidade social, egressos de cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e do trabalho infantil, encaminhados pelos serviços da proteção social especial, reconduzidas ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento; e outros.	94.960 usuários	99.700 usuários	76.930 usuários

Fonte: (BRASIL, 2018).

O SCFV é um serviço socioassistencial no âmbito do SUAS, realizado com grupos em situação de vulnerabilidade social, priorizando faixas etárias de 0 a 17 e acima de 60 anos, assim organizado: crianças de 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e idosos acima de 60 anos. Em 2013, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS efetivou um reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – para equalizar e uniformizar uma oferta qualificada.

O SCFV atua com metas estabelecidas para cada município, a partir das informações do CADUNICO. Se considerarmos os 184 municípios do Ceará, os 217 do

Maranhão e os 144 do Pará e o público preferencial deste serviço – crianças, adolescentes, jovens e idosos em situação de vulnerabilidade – constatamos que a cobertura de 94.960 usuários(as) no Ceará, de 99.700 usuários(as) no Maranhão e de 76.930 usuários(as) no Pará é deveras restrita em relação à demanda potencial.

Na pesquisa nos municípios da amostra, a grande questão relativa ao SCFV é que os municípios não conseguem atingir à demanda, no tocante ao público prioritário que, assim, permanece exposto ao risco social, sempre maior.

Quadro 12 - Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.	- Pessoas com deficiência e pessoas idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária, em especial: - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; - Membros de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda	—	114.762 pessoas com deficiência 80.834 pessoas idosas 195.596 pessoas beneficiárias com Benefício de Prestação Continuada – BPC Total = 391.192 atendimentos	30 atendimentos

Fonte: (Informações da Pesquisa de Campo (2016- 2018) disponibilizados por cada órgão gestor da PAS nos municípios da amostra)

Esse é um serviço socioassistencial no âmbito do SUAS, que está tipificado, mas não está regulamentado em todo o território nacional. No âmbito dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, somente o Estado do Maranhão apresentou cobertura significativa, com o atendimento de 391.192 usuários(as), sendo 114.762 de pessoas com deficiência, 80.834 de pessoas idosas e 195.596 de pessoas beneficiadas com Benefício de Prestação Continuada. O Estado do Pará registrou o atendimento de apenas 30 usuários(as) e o Ceará não ofertava o serviço de Proteção Básica no Domicílio.

3.2.2 Serviços de Proteção Social Especial

No âmbito das proteções aprofundadas pela Política Pública de Assistência Social, a proteção social especial busca proteger situações de risco às famílias e aos indivíduos cujos direitos tenham sido violados e, ou, que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. Assim, a proteção social especial compreende conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e de indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direito (Lei 12.435, de 2011, de atualização da LOAS).

Segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a proteção social especial é dividida em Média Complexidade (direitos violados, mas vínculos familiar e comunitário não rompidos) e Alta Complexidade (sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e, ou, comunitário).

Logo, segundo as normativas de Política Pública de Assistência Social, cabe circunscrever Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

a) Serviços de Proteção Social Especial – Média Complexidade

Os Serviços Socioassistenciais oferecidos pelo CREAS, no âmbito da proteção social especial de média complexidade, concentram-se nas metrópoles, espalhando-se nos municípios de grande e médio portes em cada Estado da amostra, com uma cobertura insuficiente, considerando o agravamento da situação de violação de direitos no contexto contemporâneo da vida brasileira. Em atendimento ao estabelecido na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, para cada duzentos mil habitantes deve ser implantado um CREAS e, assim, o número de CREAS está abaixo do estabelecido nos municípios da amostra da pesquisa. Especificamente, nos municípios de pequeno porte I e II – inviabilizados de implementarem CREAS, considerando a questão do porte populacional e a ausência de condições efetivas -, constatamos que a existência de CREAS REGIONAL é também insuficiente, sobrecarregando, então, o CRAS com as demandas de média complexidade nos municípios.

Cabe ressaltar uma observação feita no Relatório do Estado do Pará – que

se estende ao Ceará e ao Maranhão – ao apontar esta defasagem entre oferta e demanda dos equipamentos de materialização dos serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS e Centros Pop), ressaltando que tal defasagem foi considerada como elemento negativo, durante a realização dos grupos focais com técnicos e conselheiros. A crítica incide no critério estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social na definição da oferta de equipamentos a partir do número de habitantes, desconsiderando a existência de desigualdade social e, por conseguinte, suas implicações na atualidade.

O relatório do Estado do Maranhão, em seus comentários, enfatiza que, nos municípios inscritos na gestão básica, é crescente a demanda pelos serviços de proteção social especial, sobretudo no que se refere às medidas direcionadas a crianças e adolescentes, demonstrando a necessidade de investimento em serviços regionalizados, que viabilizem estes atendimentos. E faz um destaque, que, também, é pertinente em relação ao Ceará e ao Pará:

[...] destacamos, portanto, a ausência, no Estado, de serviços regionalizados, na PAS, que deem conta da demanda crescente nos municípios. Trata-se de uma fragilidade que envolve questões de ordem política, interesses, prioridade e, sobretudo, finanças, considerando o co-financiamento, quase inexistente, do Estado aos serviços ofertados nos municípios." (RELATÓRIO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017, p. 11).

Vejamos a configuração de Serviços de Proteção Social Especial de média complexidade nos três Estados da amostra.

Quadro 13 - Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura	Cobertura	Cobertura
		Ceará	Maranhão	Pará
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)	Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direito por ocorrência de: <ul style="list-style-type: none"> - Violência física, psicológica e negligência; - Violência sexual: abuso e exploração sexual; - Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; - Tráfico de pessoas; - Situação de rua e mendicância; abandono; - Vivência de trabalho infantil; - Discriminação em decorrência da orientação sexual e de raça/etnia; 	5.970 atendimentos	6.460 atendimentos	5.730 atendimentos

	<ul style="list-style-type: none"> - Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar; - Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos 			
--	---	--	--	--

Fonte: (BRASIL, 2018).

Considerando a especificação do público-alvo do PAEFI, atingido por múltiplas formas de violação, a cobertura desse serviço prioritário no CREAS, em cada Estado da amostra, ainda é insuficiente para o contingente da demanda real e, também, da demanda reprimida em relação à proteção social especial de média complexidade.

Vale ressaltar ainda que, no Ceará e no Pará, ao se estabelecer uma comparação da cobertura do PAEFI em 2017 e 2018, verificamos mesmo uma relativa diminuição no contingente de atendimentos, qual seja: no Ceará, de 6.610 atendimentos em 2017 para 5.970 atendimentos em novembro de 2018; no Pará, de 6.680 atendimentos em 2017 para 5.730 atendimentos em novembro de 2018.

Quadro 14 - Serviço Especializado em Abordagem Social

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço Especializado em Abordagem Social	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.	20 equipes co-financiadas em 12 municípios	2.481 pessoas com 10 equipes	12 equipes co-financiadas em 9 municípios

Fonte: (BRASIL, 2018).

Esse serviço socioassistencial especializado em abordagem social, viabilizado pelo CREAS e pelo Centro POP para crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia ou sobrevivência ainda é deveras restrito nos três Estados da amostra, considerando dois elementos: o número de municípios a ofertar o serviço que, de fato, é irrisório no conjunto dos municípios do Ceará, Maranhão e Pará; o número de equipes co-financiadas para o desenvolvimento da abordagem social, qual seja: 20 no Ceará, 12 no Pará e 10 equipes no Maranhão.

Quadro 15 - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, aplicada pela Justiça da Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente e suas famílias.	2.180 adolescentes	1.060 adolescentes	1.360 adolescentes

Fonte: (BRASIL, 2018).

Considerando a gravidade do quadro de violências, a atingir, de modo especial, adolescentes e jovens pobres das periferias, a cobertura do Serviço de LA e PSC, em cada Estado, é deveras insuficiente, limitando-se apenas a um segmento de municípios. É emblemático o caso do Estado do Pará, com atendimento em 41 municípios, com 68 grupos de adolescentes e jovens, deixando 71% dos municípios descobertos. No Ceará, o serviço é desenvolvido somente em 48 CREAS, com 109 grupos de adolescentes e jovens.

Vale mencionar que as medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) foram municipalizadas no Ceará, realizadas nos CREAS habilitados a este serviço especializado do SUAS. Ademais, é digno de nota, que, nos anos de 2016/2017/2018, a cobertura desse serviço permaneceu a mesma no contexto cearense, ou seja, 2.180 adolescentes.

Quadro 16 - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares.	30	—	30

Fonte: (BRASIL, 2018).

Esse serviço socioassistencial destinado a pessoas com deficiência e pessoas idosas com dependência, seus cuidadores e familiares, a exigir equipes com acompanhamento na residência, tem uma cobertura irrisória nos Estados do Ceará e do Pará. Especificamente, no Maranhão, o serviço é inexistente, desenvolvido parcialmente no CRAS, quando a família demanda espontaneamente ou é encaminhada pela Justiça.

Quadro 17 - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.	1.100 pessoas	1.377 pessoas	700 pessoas

Fonte: (BRASIL, 2018).

A cobertura desse serviço socioassistencial em cada Estado da amostra é também insuficiente, tendo em vista que, no quadro de pobreza e exclusão, a atingir o contexto da vida brasileira, com especificidades em cada região e localidade, cresce consideravelmente o número de pessoas em situação de rua, e o envolvimento com drogadicção, a comprometer a dignidade e a autonomia dos usuários e das usuárias. Merece especial destaque o restrito número de Centros Pop em cada Estado: 9 no Ceará, 8 no Maranhão e 6 no Pará. Em verdade, a grande maioria dos municípios cearenses, maranhenses e paraenses não dispõe de Centro Pop, o que representa uma grande lacuna no âmbito da PAS.

b) Serviços de Proteção Social Especial – Alta Complexidade

É digno de nota que, nos três Estados da amostra, os serviços de proteção social especial de alta complexidade incidem no Acolhimento Institucional, congregando, sobretudo, unidades de Abrigo Institucional. Os outros serviços socioassistenciais neste âmbito são inexistentes nos referidos Estados ou têm uma cobertura irrisória.

Quadro 18 - Serviço de Acolhimento Institucional

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Acolhimento Institucional	<p>Crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência, mulheres, idosos e famílias que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar ou, ainda, por determinação judicial em decorrência de maus tratos e abuso e exploração sexual.</p> <p>Nas modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abrigo institucional; - Casa Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva 	<p>540 mulheres e idosos</p> <p>850 crianças e adolescentes</p> <p>525 adultos e famílias</p> <p>20 pessoas em residência inclusiva</p> <p>Total: 1.935</p>	<p>460 mulheres e idosos</p> <p>500 crianças e adolescentes</p> <p>225 adultos e famílias</p> <p>100 pessoas em residência inclusiva</p> <p>Total: 1.285</p>	<p>580 mulheres e idosos</p> <p>870 crianças e adolescentes</p> <p>200 adultos e famílias</p> <p>10 pessoas em residência inclusiva</p> <p>Total: 1.660</p>

Fonte: (BRASIL, 2018).

O serviço de acolhimento institucional, no âmbito da proteção social especial de alta complexidade, é desenvolvido por uma rede de unidades, tanto de natureza municipal como estadual. O Ceará conta com 81 unidades de acolhimento, sendo 69 municipais e 12 unidades estaduais, com serviços ofertados diretamente pela Secretária de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará. O Maranhão possui diversas unidades de acolhimento em 25 municípios, com 58 unidades, sendo 35 unidades na modalidade Abrigo Institucional, com execução direta do Estado. Já o Pará conta com 8 Abrigos Institucionais em 3 municípios, sendo 6 em Belém, 1 em Marabá e 1 em Santarém. Indiscutivelmente este serviço de acolhimento institucional marca, tradicionalmente, a trajetória da Assistência Social, constituindo, portanto, o serviço de maior proeminência na proteção social especial de alta complexidade. Ademais, cabe ressaltar que a oferta de acolhimento institucional pela rede pública de natureza estatal é de veras restrita, sendo que a maioria desse serviço de acolhimento institucional encontra-se ofertado pela rede privada, com dificuldades, inclusive, de quantificação da cobertura em cada Estado, a exigir uma investigação específica.

Quadro 19 - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora

Serviços disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Crianças e adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, aos quais foi aplicada medida de proteção, por motivo de abandono ou violação de direitos, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção	—	125 crianças e adolescentes	—

Fonte: (Informações da Pesquisa de Campo (2016- 2018) disponibilizados por cada órgão gestor da PAS nos municípios da amostra)

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é inexistente no Ceará e no Pará. Somente o Estado do Maranhão registra, em seu relatório, uma cobertura de 125 crianças e adolescentes atendidas. É digno de nota que, em Fortaleza, capital do Ceará, esse serviço está em processo de implantação, inclusive com publicidade sistemática nos meios de comunicação, particularmente a televisão.

Considerando o quadro social das regiões Norte e Nordeste, na condição de regiões mais pobres do país, os serviços de proteção social ofertados pela Política Pública de Assistência Social nos Estados do Maranhão, Pará e Ceará são deveras insuficientes em relação à demanda real e, ainda, à demanda potencial, reprimida. De fato, todos os serviços socioassistenciais - com destaque para PAIFE, PAEF, SCFV, LA e PSC, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e Acolhimento Institucional – revelam uma cobertura restrita, no tocante às necessidades de proteção social para famílias e indivíduos, atingidos pela vulnerabilidade e riscos sociais. Em meio à esta insuficiência, com restrições de cobertura, é importante ressaltar que, especialmente, a proteção social de alta complexidade não conseguiu expandir-se no âmbito do SUAS, como aconteceu com a proteção social básica e a proteção social especial de média complexidade, que tiveram um relativo avanço, com a expansão dos CRAS e dos CREAS.

3.2.3 Benefícios socioassistenciais

Benefícios socioassistenciais são constitutivos da Política de Assistência Social, com destaque para dois benefícios, ofertados em todo o território nacional, no

sentido de garantir a sobrevivência ou ter acesso a auxílios em determinadas situações especiais: um benefício no âmbito da transferência de renda, Benefício de Prestação Continuada (BPC), financiado com recursos da União; Benefícios Eventuais (BE), ofertados no município, com co-financiamento do Estado. Convém esclarecer que, segundo as definições oficiais, sobremodo da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Benefício de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais compõem a proteção social básica. Merece destaque, ainda, no campo da transferência de renda, o Programa Federal Bolsa Família, cuja implementação efetiva-se no âmbito da Política de Assistência Social, em especial o acompanhamento das famílias efetivado, sobretudo, nos CRAS e, em algumas situações e circunstâncias, nos CREAS.

Vejamos a configuração destes benefícios e do Programa Bolsa Família nos estados da amostra:

Quadro 20 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) nos Estados da amostra da pesquisa empírica: público alvo e cobertura

Benefício	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Benefício de Prestação Continuada - BPC	Pessoa idosa (com 65 anos ou mais) e pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família e que vivam em família com renda per capita familiar até ¼ do salário mínimo.	269.115 beneficiários, sendo 100.151 para pessoas idosas e 168.964 para pessoas com deficiência	194.419 beneficiários, sendo 77.325 para pessoas idosas e 117.096 para pessoas com deficiência	211.883 beneficiários, sendo 91.911 para pessoas idosas e 119.972 para pessoas com deficiência

Fonte: (BRASIL, 2018).

O BPC, constante na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tem expressão significativa no contexto da população pobre do país, particularmente no Norte e Nordeste, considerando, inclusive, o valor deste benefício em termo de um salário mínimo. Assim sendo, é considerável o impacto que o BPC representa nas economias locais nos municípios de pequeno porte. E, embora os critérios para sua concessão sejam deveras restritivos, a exigirem que a renda familiar per-capita seja inferior a um quarto do salário mínimo, o Benefício de Prestação Continuada constitui um dos maiores avanços em termos de política não contributiva, representando importante mecanismo de proteção social para idosos e pessoas com deficiência que vivenciam situação de vulnerabilidade social.

Ao estabelecer uma comparação da cobertura do BPC entre os anos 2017 e 2018, nos três Estados, constatamos, em 2018, um ligeiro aumento de cobertura nos Estados do Ceará e Pará e uma pequena diminuição de cobertura no Estado do Maranhão.

Quadro 21 - Benefícios Eventuais – BE – nos Estados da amostra da pesquisa empírica: público alvo e cobertura

Benefícios disponibilizados	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Benefícios Eventuais – BE	Cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade provisória ou de calamidade pública, e situações especiais como nascimento ou morte.	184 municípios com benefícios regulamentados e 166 municípios com benefícios co-financiados pelo Estado	180 benefícios regulamentados e 33 co-financiados pelo Estado.	Dados não disponibilizados no Relatório Estadual

Fonte: (Informações da Pesquisa de Campo (2016- 2018) disponibilizados por cada órgão gestor da PAS nos municípios da amostra).

Considerando o estabelecido na LOAS, a oferta dos Benefícios Eventuais - nas modalidades Auxílio-Natalidade e Auxílio-Funeral - é obrigatória em todo o território nacional, embora não aconteça de forma efetiva em um considerável número de municípios. Já Benefícios Específicos em situação da chamada “vulnerabilidade provisória”, em termos de cesta básica, de passagens para locomoção, de auxílio em relação à mudança de casa ou aluguel social, são estabelecidos em Lei ou Decreto Municipal. Como os Benefícios Eventuais são instituídos e executados pelos municípios, exigem regulamentação específica, o que, no contexto de determinados municípios, sobretudo de pequeno porte, representa uma dificuldade que vem sendo enfrentada nos últimos anos. É emblemático o caso do Ceará, que, segundo informações da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - STDC, em 2018, conta com os Benefícios Eventuais regulamentados em todos os municípios cearenses.

Um dos maiores entraves na viabilização dos Benefícios Eventuais nos municípios é o co-financiamento do Estado. Especificamente no Ceará, o co-financiamento atende a 166 municípios, representando 90,22% dos 184 municípios. A questão maior reside no número de famílias referenciadas elegíveis a este atendimento e no valor do repasse ao CRAS, que é deveras insignificante, mais precisamente, R\$ 0,30 (trinta centavos) por família referenciada, totalizando 295 famílias referenciadas a

considerar os territórios de abrangência dos CRAS, segundo dados do Relatório da STDC de 2016. No Maranhão, a situação é ainda mais crítica, considerando que dos 217 municípios maranhenses, apenas 180 contam com Benefícios Eventuais regularizados e somente 33 municípios recebem co-financiamento estadual, o que corresponde a apenas 16%.

Quadro 22 - Programa Bolsa Família – PBF – nos Estados da amostra da pesquisa empírica: público alvo e cobertura

Benefício	Público alvo	Cobertura Ceará	Cobertura Maranhão	Cobertura Pará
Programa Bolsa Família – PBF	Programa de transferência direta de renda que beneficia famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa) ou pobres (com renda mensal de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 por pessoa), identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	1.058.515 famílias beneficiadas	987.766 famílias beneficiadas	958.618 famílias beneficiadas

Fonte: (BRASIL, 2018).

Concebido pelo Governo Federal e implementado, de forma descentralizada por cada município, o Bolsa Família, considerando dados oficiais do Censo de 2010 acerca do quantitativo de famílias pobres nos Estados do Ceará, Maranhão e Pará, apresenta uma cobertura superior ao quantitativo de famílias pobres, conforme circunscrito na tabela abaixo:

Tabela 18 - Famílias pobres, segundo Censo 2010, e cobertura do PBF

Estado	Famílias pobres (Censo 2010)	Famílias beneficiárias PBF
Ceará	1.017.536	1.058.515
Maranhão	859.489	987.766
Pará	828.999	958.618

Fonte: (BRASIL, 2018).

No entanto, há que considerar que o quantitativo de famílias pobres foi

definido pelo Censo 2010, o que possivelmente encontra-se defasado se considerada a realidade brasileira a partir de 2017 quando a pobreza passou a alcançar patamares superiores a 2015. Todavia, cabe ressaltar que o PBF constitui um importante legado dos governos petistas e dentro do quadro amplo das chamadas Políticas de Enfrentamento à Pobreza, este programa vem contribuindo, de forma efetiva, para diminuição da pobreza no país.

Ao estabelecer uma comparação de cobertura do Bolsa família, constatamos que, no Ceará, houve uma relativa diminuição entre 2016 e 2017, com uma pequena recuperação em 2018; no Maranhão, também, efetivou-se um relativo aumento de cobertura do Programa Bolsa Família entre 2017 e 2018.

Um outro programa federal, instituído em outubro de 2016, no Governo de Michel Temer, com caráter interministerial e intersetorial com saúde, educação, cultura, direitos humanos, é o Programa Criança Feliz que, em sua concepção e operacionalização, vai de encontro aos princípios, à perspectiva e às diretrizes do SUAS, trazendo, inclusive, de volta a figura do primeiro-damismo. Especialmente o Criança Feliz/1ª Infância no SUAS, contrariando a estruturação dos serviços socioassistenciais, conta com equipes complementares, contratadas para esta finalidade específica, recebendo um investimento de recursos relativamente grande. É digno de nota o destaque feito no Relatório Estadual do Maranhão sobre este programa Criança Feliz, enfatizando que, até setembro de 2017, esse programa recebeu repasse de recursos na ordem de R\$ 1.083.522,00.

Tabela 19 Programa Criança Feliz: adesões municipais, vagas ofertadas e recursos repassados

Programa Criança Feliz	QUANTIDADE DE ADESÕES MUNICIPAIS	VAGAS OFERTADAS	PARCELA ÚNICA (2016/2017) - ESTADOS QUE ADERIRAM
Ceará	182	34.000	R\$ 1.165.154,00
Maranhão	203	34.100	R\$ 1.083.522,00
Pará	121	33.850	R\$ 829.339,00

Fonte: (BRASIL, 2018).

No campo dos benefícios socioassistenciais nos três Estados da amostra, merece destaque o Benefício para Pessoa Acometida por Hanseníase – BEPAH -, oferecido pelo Estado do Pará, mediante regulamentação específica, qual seja, a Lei Complementar Estadual de 05/90, de 24 de janeiro de 1991. O benefício consiste num

auxílio financeiro no valor de 90% de um salário-mínimo, pago às pessoas habilitadas. O Relatório Estadual do Pará ressalta que o BEPAH esteja referenciado no Política Estadual de Assistência Social e conste no site do MDS, a única referência de cobertura aparece no site da FADESP (dizer o nome dessa entidade), registrando 2.466 beneficiários em maio de 2013, sem nenhuma informação atualizada sobre o número de beneficiários ou valores de repasse. Neste sentido, o referido relatório infere

[...] o lugar de descaso que esse benefício assume na Política de Assistência Social, em um contexto em que as estatísticas do Ministério da Saúde têm estimado retorno de número elevado de pessoas incapacitadas para o trabalho, devido aos estigmas e às mutações decorrentes do reaparecimento da Hanseníase na Região Amazônica, principalmente no Pará” (RELATÓRIO DO ESTADO DO PARÁ, [s.d], p.11).

Quadro 23 - Benefícios Eventuais disponibilizados nos municípios da amostra da pesquisa empírica

Estados	Municípios	Benefícios	Público alvo	Instrumento legal vigente
Ceará	Beberibe	Natalidade, funeral e outros benefícios; complementação alimentar; abrigo emergencial e temporário; passagem; segunda via de registro em cartório.	Gestantes; Neonato; crianças e adolescentes, adultos, idosos, pessoas com deficiências.	Lei Nº 1106/2013 Decreto 047/2013.
	Crateús	Natalidade, funeral, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.	Famílias com renda per capita igual ou inferior a ½ salário mínimo.	Lei Nº 01 de 15 de janeiro de 2009.
	Fortaleza	Auxílio natalidade; Auxílio funeral; Cesta básica	Famílias e pessoas em situação de contingências, vulnerabilidades e riscos sociais.	Lei nº 9992 de 28 de dezembro de 2012
	Maracanaú	Auxílio natalidade; Auxílio funeral; Auxílio alimentação; Auxílio deslocamento I e II; Documentação civil	Famílias e pessoas em situação de contingências, vulnerabilidades e riscos sociais.	Resolução N 11, de 17 de maio de 2012.
	Pindoretama	Cesta básica, urnas funerárias, segunda via de certidões de nascimento, casamento e óbito, fotografias 3x4, passagens urbanas e intermunicipais a estudantes.	Famílias com renda per capita igual ou inferior a ¼ salário mínimo vinculadas aos serviços, programas e projetos do SUAS.	Lei Nº 322/09 de 10 de junho de 2009

	Pires Ferreira	Auxílio Natalidade; Auxílio Funeral; Benefício em situações de vulnerabilidades temporárias e de calamidade pública	Famílias e pessoas em situação de contingências, vulnerabilidades e riscos sociais.	Lei Municipal nº 253/2008.
Maranhão	Açailândia	Natalidade, auxílio funeral; auxílio para aquisição de material de construção.	Famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda per capita de até ½ salário mínimo.	Lei Municipal Nº 450 de 04/01/2016
	Bacabeira	Auxílio-natalidade; Auxílio-funeral; Outros benefícios para situações emergenciais ou de contingência social, e os casos de calamidade pública.	Família, crianças, gestantes, nutrizes, idosos e deficientes.	Lei n. 330 de 24/09/2013
	Barreirinhas	Auxílio Funeral; Natalidade; Outros benefícios para atender necessidades.	Crianças, mães e famílias em situação de vulnerabilidade temporária	Lei Municipal Nº 628 de 15/07/2010
	Cururupu	Destinado a famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de situação de emergência e calamidade pública.	Pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda per capita de até ¼ do salário mínimo.	Lei municipal Nº 254, de 16 de janeiro de 2009
	Davinópolis 16	Auxílio natalidade; Auxílio funeral; Outros benefícios para atender situação de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública	Preferencialmente gestantes e famílias inseridas no CadÚnico.	Lei Municipal 197/2013 e Decreto Municipal 21/2013
	São Luís	Auxílio natalidade; Auxílio funeral; Outros benefícios para atender a situações advindas de vulnerabilidade, temporária e de calamidade pública, como por exemplo: o aluguel social ¹⁷ .	Cidadão e famílias com contingências em situação de vulnerabilidade, riscos temporários com renda mensal percapita no valor inferior a ¼ do salário mínimo.	Lei n. 5054 de 23/12/2008 e a Lei 5601 de 18/01/2012 que altera a Lei 5054
Pará	Abaetetuba	Auxílio Funeral; Auxílio natalidade; Auxílio Alimentação;	Pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade.	Não possui

¹⁶ As informações constantes no quadro sobre Benefícios Eventuais relativos à Davinópolis foram concedidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social/SEDES/MA, em 08 de janeiro de 2017.

¹⁷ O Aluguel Social é um benefício socioassistencial, de caráter temporário, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária, calamidade pública, sendo coordenado pela SEMCAS, de São Luís/MA.

		Auxílio Calamidade; Auxílio Aluguel		
	Belém	Benefícios eventuais em decorrência de situação de vulnerabilidade temporária, de calamidade pública.	Cidadão ou família com renda mensal per capita familiar de até três salários mínimos.	Lei nº 7.789, de 9 de janeiro 2014.
		Cheque Moradia Especial ¹⁸	Servidor público; Família em situação de risco ou com condições mínimas de habitabilidade ou com vulnerabilidade social; Família que possua pessoas com deficiência e idosas; Família em situação de sinistro: incêndio, desabamento, alagamento e outros;	Lei nº 7.776, de 23 de dezembro de 2013.
	Breves	Auxílio Funeral; Auxílio Natalidade; Auxílios relacionados à segurança alimentar (cesta básica, entre outros); Passagens Fotos e documentos civis	Famílias em situação de vulnerabilidade e risco social temporário.	Não possui
	Inhangapi	Auxílio Funeral; Auxílio Natalidade; Auxílios relacionados à segurança alimentar (cesta básica, entre outros)	Famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.	Não possui
	Salinópolis	Auxílio Funeral; Auxílio Natalidade; Calamidade Pública	Famílias em situação de vulnerabilidade e risco social temporário.	Não possui
	Vitória do Xingu	Auxílio Funeral; Auxílio Natalidade; Auxílio relacionado à segurança alimentar e Calamidade Pública	Famílias em situação de vulnerabilidade temporária e risco social.	Não possui

Fonte: (Informações da Pesquisa de Campo (2016- 2018) disponibilizados por cada órgão gestor da PAS nos municípios da amostra).

Pela sua própria especificidade, os benefícios eventuais assumem um caráter emergencial e circunstancial, direcionados para os públicos tradicionais atendidos pela Assistência Social: idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, gestantes e famílias vulnerabilizadas, a vivenciarem situações-limite.

Como modalidade de Benefício Socioassistencial obrigatório em todo território nacional, conforme disposições legais da Política Pública de Assistência Social, um aspecto relevante a destacar é, justamente, a regulamentação dos Benefícios Eventuais nos seis municípios em dois Estados da amostra: Ceará e Maranhão, sendo tal regulamentação efetivada mediante Lei Municipal, com exceção de um município cearense com benefícios eventuais regulamentados via Resolução. Já no Estado do Pará a regulamentação dos Benefícios Eventuais ocorre apenas na capital Belém, não existindo, portanto, a devida regulamentação em cinco dos seis municípios da amostra.

Em uma avaliação dos Benefícios Eventuais nos três Estados da amostra, convém ressaltar que, mesmo com a devida regulamentação no Ceará, no Maranhão e na capital do Pará, a oferta desses benefícios é pouco significativa, ficando muito aquém da considerável demanda local, tendo em vista a situação de pobreza e miséria marcantes no cenário das regiões Norte e Nordeste. Nesse sentido, é emblemático o aporte crítico apresentado no Relatório do Estado do Ceará nos seguintes termos: “No caso dos benefícios eventuais, identificou-se sua parca materialização em todos os municípios da amostra da pesquisa. Embora quando resguardados a partir de instrumentos legais específicos, não garantem o atendimento das crescentes demandas imediatas. Em termos de Benefícios Eventuais financiados direta e exclusivamente pelos municípios, o trabalho de campo oportunizou apreender a sua escassez diante das múltiplas necessidades econômicas e emergências vivenciadas pelos usuários do SUAS, a exemplo da distribuição de cestas básicas em número absolutamente insuficiente, conforme relato de trabalhadores do SUAS.

Por fim, o efetivo obstáculo na disponibilização dos Benefícios Eventuais, para quem deles necessita nos municípios da amostra, é a questão do financiamento, tanto por parte do Estado como da grande maioria dos Municípios.

Em uma síntese avaliativa da realidade institucional dos serviços e benefícios ofertados no âmbito do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará e, especificamente, nos municípios da amostra da pesquisa, uma primeira demarcação é quanto ao avanço da estruturação, organização e regulamentação da Política de Assistência Social no Brasil, justamente nos treze anos dos governos petistas. De fato, nesse período, constatamos uma significativa ampliação nas unidades públicas específicas de assistência social – CRAS e CREAS, propiciando uma capilaridade institucional na oferta de Serviços e Benefícios Socioassistenciais, fazendo-os chegar aos territórios dos 5.570 municípios brasileiros.

Assim sendo, cabe destacar um considerável avanço na proteção social não-contributiva no país, com expressões peculiares nas regiões Norte e Nordeste.

Nessa perspectiva, a pesquisa regional de avaliação da implementação do SUAS, nas duas referidas regiões, revelou uma significativa rede de serviços e benefícios socioassistenciais ofertados nos CRAS, CREAS e Centros Pop.

Em meio aos avanços na proteção social não-contributiva no Brasil, cabe demarcar uma relativa distância na oferta de serviços socioassistenciais em relação a benefícios socioassistenciais e programas federais de transferência de renda. De fato, constatamos um grande número de beneficiários do BPC e do Bolsa Família, nos municípios dos três Estados, sem acesso à proteção social materializada nos serviços socioassistenciais, cuja cobertura revela-se efetivamente insuficiente, tendo em vista demandas reais e potenciais nos considerados territórios de vulnerabilidade e riscos sociais.

Por fim, considerando a realidade institucional investigada e analisada no período 2016 a 2018, é digno de nota ressaltar o caráter ainda seletivo da Política Pública de Assistência Social, que se intensificou no governo de Michel Temer, com sinalizações de agravamento no governo Bolsonaro. Inegavelmente, a estruturação e organização da Política de Assistência Social a partir do Golpe de 2016, vem sofrendo um considerável retrocesso em meio às formas de resistência que emergem no âmbito dessa Política que funda a proteção social não-contribuição.

4 APRESENTANDO E ANALISANDO RESULTADOS DO ESTUDO EMPÍRICO:

construindo um esforço de articulação da realidade e da implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará com a realidade das regiões Norte e Nordeste

Nesse item são apresentados os resultados da pesquisa empírica desenvolvida em 18 municípios dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará. Os conteúdos são ilustrados com depoimentos apresentados pelos diversos sujeitos participantes da pesquisa de campo: gestores municipais e estadual, técnicos, conselheiros e usuários. São também produtos de observações espontâneas e sistemáticas desenvolvidas nos campos investigados e nos equipamentos selecionados para o estudo: CRAS, CREAS e Centros POP.

As reflexões, análises e problematizações sobre a realidade da implementação do SUAS nos três Estados contemplam os seguintes eixos temáticos:

- a) Percepção dos sujeitos da pesquisa sobre a Política de Assistência Social e o SUAS;

- b) Serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos nos CRAS, CREAS e Centros POP;
- c) Trabalhadores do SUAS nos Municípios;
- d) Participação dos usuários na implementação do SUAS e controle social;
- e) Vigilância Socioassistencial.

4.1 Percepção dos Sujeitos sobre a Política de Assistência Social e o SUAS: gestores, técnicos, conselheiros e usuários

A inserção da Assistência Social no campo da política pública garantidora de direitos socioassistenciais inscreve-se no contexto de lutas sociopolíticas de distintos segmentos organizados da sociedade civil brasileira pela redemocratização e construção do Estado Democrático de Direito nos anos 1970 e 1980. Destaca-se, neste processo, a Constituição Federal de 1988, reconhecida como “Constituição Cidadã” em virtude dos avanços na regulamentação de direitos sociais e sua responsabilização pública atribuída ao Estado nas suas três instâncias de governo: federal, estadual e municipal. Segundo destacado no Relatório da Pesquisa de Campo no Pará (2017, p. 59):

O sistema brasileiro de proteção social que instituiu a Previdência, a Saúde e a Assistência Social como direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, conforme o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, completa, neste ano de 2018, trinta anos. Todavia, a constitucionalidade que tornou a Seguridade Social um direito reclamável juridicamente ainda não se materializou para a maioria da população brasileira a despeito das lutas e debates promovidos pelas categorias profissionais, responsáveis pela elaboração e a execução da Política de Assistência Social, que teve vetada a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dois anos após sua aprovação, em 1990, pelo então Presidente Fernando Collor de Melo.

A ruptura com a matriz político-cultural hierárquico-conservadora e autoritária (TELLES, 1999), presente na formação sociohistórica do Brasil e inscrita na gênese e trajetória do campo socioassistencial, configura-se em desafio importante para fins de materialização da Política de Assistência Social (PAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) neste século XXI. Trata-se, aqui, de problematizar traços históricos da assistência social explicitados nas relações de mando e favor, assistencialismos/benemerência, clientelismos e subalternidades instituídas e implicadas ao dito “*pobre-necessitado-carente*”, expressivo na figura negativada do “pobre incivil” (TELLES, 1999), posto em situação de tutela, inferioridade e dependência em face de “seus beneméritos”, sejam estes pertencentes às esferas privada ou estatal.

Embora o campo socioassistencial englobe ações privadas – com ênfase na

caridade cristã e na filantropia leiga em suas origens e em suas figurações contemporâneas neste país – é em sua inserção no âmbito estatal, nos marcos do sistema de proteção social, que este texto busca deter-se. Isso não significa eliminar ou obscurecer tais traços político-culturais das origens da Assistência Social recorrentes em discursos e práticas de alguns dos (as) sujeitos (as) interlocutores (as) desta pesquisa, conforme se apreendeu durante o trabalho de campo realizado nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará. De fato, o deslocamento semântico-político da assistência social para o campo da política pública estatal tem sido marcado por lutas, tensões, avanços, recuos, desafios e, na conjuntura pós *golpeachment* de 2016, por profundos retrocessos, materializados no desmonte (em curso) do incipiente sistema de proteção social no Brasil, no qual a Política de Assistência Social insere-se no tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social.

Nesta interpretação, importa salientar que, embora regulamentada pelo Estado em 1934, a Assistência Social resguardou seus traços conservadores entremeados à orientação liberal à brasileira nos períodos subsequentes, a delinear verdadeira “saga” da Assistência Social (CARVALHO, 2017) rumo ao seu reconhecimento no sistema de proteção social deste país. Somente a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93) tornou-se, juridicamente, direito do cidadão e dever do Estado brasileiro. Esta lei normatiza os princípios previstos nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, relativos ao ***direito à assistência social***.

A LOAS (1993) configurou-se, portanto, em marco legal a introduzir novas bases para a Assistência Social no campo da proteção social no Brasil, ora considerada direito de cidadania, com intenção de garantir direitos socioassistenciais aos seus ditos *usuários* e alicerçada sobre princípios democráticos fundamentais. Elevada ao patamar de Política de Seguridade Social, de caráter não contributivo, destina-se a “*quem dela necessitar*”, todavia, desde que dentro de critérios de seletividades instituídos pelo Estado. A emancipação política, em perspectiva ampliada da satisfação das necessidades humanas (PEREIRA, 1996) na configuração da garantia de direitos sociais, encontra-se em tensionamento com a tendência de garantia de “mínimos sociais” de sobrevivência – em uma versão minimalista de cidadania – sendo ambas anunciadas no texto da LOAS (1993).

Não obstante, muitas conquistas foram instituídas no período de 2003 a 2014, com destaque à constituição e implementação de benefícios, programas, projetos e serviços destinados ao enfrentamento de situações classificadas como de

vulnerabilidades¹⁹ e riscos sociais²⁰, segundo delineadas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e nas Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOB/SUAS, 2005; 2012), que configuraram as normativas jurídico-políticas centrais desta política pública e de seu modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005; 2012)²¹. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-SUAS RH, 2005) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS n° 109/2009 e Resolução do CNAS n° 13/2014) merecem destaque ainda no processo de expansão jurídica e institucionalização da Assistência Social estatal.

Na PNAS (2004) são definidas as bases para o comando único na gestão descentralizada da Política de Assistência Social – o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – regulamentado pela Lei n° 12.435/2011 e duas Normas Operacionais Básicas – NOB/SUAS: a de 2005 e a atual, de 2012, a disciplinar a gestão pública da Assistência Social em todo o território nacional. Tais normativas especificam o público usuário desta política pública e atribuem ao Estado brasileiro a primazia para afiançar seguranças sociais fundamentais. Durante os dois mandatos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), pode-se apontar ampliação e reconhecimento público da importância estratégica do campo socioassistencial estatal, mediante os avanços nos marcos regulatórios da Política de Assistência Social e do SUAS, na organização institucional e na definição orçamentária nesta área, a materializar a implementação deste modelo de gestão e construir os rumos de sua ameaçada consolidação em todo o País, notoriamente a partir do pós impeachment de 2016.

Mesmo ao considerar as contradições, tensões e críticas à tendência

¹⁹ A situação de vulnerabilidade social abordada na PNAS é “[...] decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (2004: 27). Para definir a população vulnerável, a PNAS considera as situações de domicílio – residências com serviços de infraestrutura inadequados; renda – famílias com renda per capita de ¼ a ½ salário mínimo; e situação de trabalho dos membros da família – que dará origem à taxa de vulnerabilidade. Os dados complementares usados para construir esta taxa nas metrópoles são os indicadores de homicídios em geral, homicídios de jovens, mortalidade infantil, taxa de intensidade da pobreza (NOB/SUAS, 2005). Na NOB/SUAS de 2012, esta delimitação não aparece de maneira explícita.

²⁰ A situação de risco social emerge na PNAS (2004) como uma face da exclusão social: “(...) um processo que pode levar a um acirramento da desigualdade e da pobreza”, associado a situações socioeconômicas das famílias e “(...) que induzem à violação dos direitos de seus membros ...” (PNAS, 2004; 30) e à fragilização e ruptura dos vínculos familiar e comunitário. Nesta perspectiva incluem a situação de rua, a violência doméstica, o cumprimento de medidas socioeducativa e a situação de trabalho infantil.

²¹ Dentre estes, destacam-se: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, em consonância com seu caráter não contributivo; a universalização dos direitos assistenciais; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedada qualquer comprovação vexatória de necessidade.

hegemônica de implementação desta política pública e de seu correlato modelo de gestão (SUAS) durante os governos petistas, e em especial quando lançamos o olhar investigativo às particularidades dos Estados e municípios em estudo, há que se reconhecer a amplitude assumida pelo campo socioassistencial estatal neste período. Esta fase expansiva do SUAS declinou ainda no segundo mandato inconcluso de Dilma Rousseff e, de forma substancial, no decurso do *golpeachment* em processo, que a destituiu da presidência da república. Momento, portanto, de ascensão do governo ilegítimo do “presidente” Michel Temer, a representar um projeto econômico-político e cultural transnacional e das elites brasileiras de viés híbrido neoliberal-neoconservador, entremeado a traços de um fascismo social²² crescente (SANTOS, 2000; 2009; BEZERRA, 2015; 2018), alinhado aos interesses do capitalismo financeiro mundializado. Tendência reiterada no projeto de governo do presidente eleito para o mandato de 2019 a 2022, a inspirar profundas incertezas quanto ao sistema de proteção social brasileiro, com destaque ao SUAS.

Na pesquisa em tela, buscou-se interpretar as percepções da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sob as óticas dos (as) principais sujeitos (as) diretamente envolvidos nas dinâmicas de implementação do SUAS no Pará, no Maranhão e no Ceará, a saber: *gestores (as) estaduais e municipais, trabalhadores (as), conselheiros (as) e usuários (as)*. Identificamos, assim, pontos de confluências, divergências e particularidades em seus discursos concernentes a esta política pública e seu modelo de gestão nos supracitados Estados das regiões Norte e Nordeste.

Para a maioria dos (as) ***gestores (as) estaduais e municipais*** participantes desta pesquisa, as suas percepções reforçaram os avanços da Política de Assistência Social em correlação com o SUAS nos anos 2000. Desta feita, enfatizaram o reconhecimento da Assistência Social na condição de política pública regulamentada,

²² Segundo Santos (2009), o *fascismo social* delinea um “(...) regime social de relações de poder extremamente desiguais que *concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca*” (2009: 37; grifo nosso). Este autor delinea três formas de fascismo social mais expressivas da pressão da lógica da apropriação e da violência sobre as lógicas da regulação/emancipação, potencializadas pelo pensamento moderno ocidental: o fascismo do apartheid social, o fascismo contratual e o fascismo territorial. Ao considerar os objetivos deste texto, priorizou-se o primeiro tipo. O *fascismo do apartheid social* expressa-se no fenômeno da segregação socioterritorial de segmentos pauperizados por meio de uma cartografia urbana divisória de zonas consideradas *selvagens* em oposição às zonas ditas *civilizadas*. Estas últimas, na lógica do pensamento abissal, criticado por Santos (2009), são consideradas *áreas do contrato social*, supostamente sob a ameaça e perigo representados pelas “zonas selvagens”, cujas populações encontram-se imersas em situações de violência urbana, pauperização, negação e/ou eliminação de direitos, bem como submetidas à violência estatal dirigida àqueles destituídos de dinheiro, de poder e de direitos, que vivenciam uma *vida nua*, no dizer de Agamben (2002), “*uma vida matável e insacrificável do homo sacer*”. Condição identificável à figura negativada daqueles em situação de pobreza e, via de regra, usuários (as) preferenciais da Política de Assistência Social. Para aprofundamento, conferir SANTOS (2009); BEZERRA (2015; 2018); AGAMBEN (2002).

não contributiva, garantidora de direitos “*para quem dela necessita*” e política de Estado, com enfoque na responsabilidade e centralidade estatal na garantia da proteção social. Tais elementos centraram-se na referência ao marco regulatório e aos aspectos técnicos desta política pública, a demarcar o avanço no campo socioassistencial estatal a partir de sua regulamentação via Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e suas normativas operacionais, sobretudo, com a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS, 2005; 2012). As normativas regulatórias desta política pública favoreceram, na acepção destes (as) interlocutores (as), melhor compreensão e operacionalização de seus conceitos e eixos estruturantes, de sua estrutura organizativa, de seus níveis de gestão (proteção social básica e proteção social especial), de sua dinâmica orçamentária, das instâncias de participação no controle social, do pacto federativo, da tipificação dos serviços socioassistenciais, bem como trouxe orientações pertinentes aos gestores estaduais e municipais acerca de suas competências e atribuições para fins de materialização do SUAS. Nesta perspectiva, importa destacar as falas dos (as) seguintes gestores (as):

Primeiro é preciso dizer que operamos com recursos de dois ministérios. O Ministério da Assistência, que garante regularidade no repasse a partir do Sistema Único, e o Ministério do Trabalho, que apresenta outra realidade. Nós secretários, temos discutido a necessidade de termos um sistema único de trabalho, porque todo avanço que se deu na gestão da Assistência foi partir do SUAS, porque ele deixa claro todos os marcos legais das competências, das responsabilidades de todos os entes. Então, isso é ganho para a gestão de qualquer política. Por exemplo, se nós formos analisar o exercício de 2015, nós tivemos uma regularidade nos recursos da Assistência, nas transferências do governo federal para o estadual e municípios. Já na do trabalho, não, como é um convênio, ano passado o convênio em execução na maioria do Brasil teve alguns problemas de alimentação de sistema e isso fez com que no caso do Pará, juntamente com mais 17 estados, não recebessem recursos. Minha percepção da Assistência Social é de que ela, com o SUAS, é um modelo mais avançado que a gente tem de política pública e a nossa expectativa é que a nossa política do trabalho, emprego e renda também trabalhe pra isso. (INFORMAÇÃO VERBAL)²³.

Então, com o Sistema Único da Assistência ele vem organizando melhor. Quando chega uma demanda aqui na gestão, a gente já sabe pra onde encaminhar, já identifica o que é da proteção básica, o que é da proteção especial, né? Então, fica mais fácil de trabalhar com o problema daquela família, daquele usuário. Com essa divisão também de média complexidade, alta complexidade ajuda muito também porque a gente sabe como encaminhar para o CREAS, encaminhar para a Casa Abrigo ou para a Residência Inclusiva, né? (INFORMAÇÃO VERBAL)²⁴.

[...] a Política Nacional e o SUAS tiveram um avanço enorme, fenomenal [...] o SUAS ele tem 10 anos, está passando para 11 anos. Não temos como comparar o que era antes e o que é hoje, porque antes, ninguém tinha direito a nada, a população vivia à margem [...] não se pode comparar o que era, há 15 anos atrás, na assistência com o que é hoje, porque o que foi construído, apesar do atual governo estar querendo derrubar, permanece [...] o que nós temos que fazer é lutar para que não haja esse desmonte, que eles estão

²³ Depoimento retirado da entrevista realizada com Secretário estadual de Assistência Social, Pará.

²⁴ Depoimento retirado da entrevista com a Secretária Adjunta de Assistência Social do Maranhão.

planejando [...]. Agora, com o SUAS, tem a proteção ao indivíduo. Efetivamente, agora é uma política nova [...] o SUAS só tem 11 anos, virou uma lei nacional. Mas alguns municípios, ainda não conseguiram efetivar o SUAS como lei municipal [...] “Nós conseguimos”. Aqui em Crateús, o SUAS é lei, passada na Câmara dos Vereadores e aprovada. Então, é uma política que não vai ser fácil qualquer prefeito que chegar desmanchar. O que eles querem fazer, eles podem, mas se a gente fizer um movimento, temos como respaldo a lei aqui em Crateús-Ceará (INFORMAÇÃO VERBAL²⁵).

No Relatório da Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018), abordou-se traço peculiar emergente nas percepções de alguns gestores acerca da Política de Assistência Social, a saber: seus discursos sinalizaram para a construção de um outro olhar acerca dos históricos e dos “novos” mandatários do campo socioassistencial estatal – além dos segmentos “inaptos para o trabalho”, também aqueles considerados “aptos para o trabalho” em situação de pobreza²⁶, desempregados, trabalhadores informais e precarizados – com vista a reconhecê-los na condição de sujeitos (as) de direitos. E, de maneira imbricada, pareceram apontar para uma compreensão ampliada da pobreza e das desigualdades sociais organicamente vinculadas à civilização do capital, que as produzem e reproduzem.

Nos Relatórios de Pesquisas de Campo dos Estados do Maranhão (2017), do Pará (2017) e do Ceará (2018), os avanços reconhecidos no campo socioassistencial estatal pelos (as) gestores (as) – em termos normativos e institucionais – entrelaçaram-se com as contradições estruturantes do capitalismo periférico-dependente brasileiro e as permanências do ranço conservador-assistencialista que o atravessam historicamente, com destaque ao poder legislativo municipal que, na figura do vereador, tende a fazer da Assistência Social sua “moeda de troca” eleitoreira. Estes (as) interlocutores (as) enfatizaram avanços e retrocessos por dentro dos recentes processos de reconhecimento da Política de Assistência Social e de implementação do SUAS nestes três Estados pesquisados, em especial face às ameaças à sua consolidação intensificadas a partir do segundo semestre de 2016, conforme enunciado nos discursos abaixo:

Já identifico essa política, comparando com outras políticas da área social, como uma das poucas políticas brasileiras que hoje se caracterizam **como uma política de Estado**. Não é dizer que isso está consolidado. Não está consolidada! **Porque o Brasil, por razões históricas, é um país de forte viés conservador. Todas as políticas que visaram às pessoas em situação de maior vulnerabilidade, nesse país, são vistas de maneira negativa, porque há preconceitos**. Eu acho que dez anos de SUAS não é um tempo muito curto pra consolidar uma política, por melhor estruturada, por melhor pensada que ela seja, considerando esses traços culturais brasileiros e a prova é o que nós estamos vendo aí, que em pouco tempo, nós já estamos **observando uma**

²⁵ Depoimento retirado da entrevista com gestor (a) do SUAS em Crateús - Ceará.

²⁶ Pobreza urbana vem aqui reconhecida como expressão-limite da questão social, produzida e reproduzida na sociedade capitalista: fenômeno socio-histórico e político, portanto, vinculado originalmente à lógica exploratória e opressora do capital em termos do modo de produção e reprodução da vida social. Adquiriu novas configurações e visibilidade pública nos anos 1990 e 2000, em meio ao seu adensamento no cerne do capitalismo contemporâneo. Conferir IAMAMOTO (2010); BEZERRA (2015; 2018).

tentativa de desmonte do SUAS. [...] Eu comungo muito com as concepções que estão estabelecidas no SUAS. Numa sociedade como a nossa, que se insere no sistema capitalista que traz, em seu bojo, profundas desigualdades, e daí porquê ele gera profundas desigualdades, é importante que o Estado tenha um papel é (pausa) equalizador, um papel (pausa), eu diria, um... um papel regulador dessa profunda (pausa), eu diria, dessa profunda desigualdade social. E como é que se faz isso? Se faz isso por intermédio de políticas públicas. Em sendo a política de assistência social uma política pública, precisa ser compreendido pelos governantes e pela sociedade como uma política de direitos. (...) (INFORMAÇÃO VERBAL²⁷).

Eu venho de muitos anos trabalhando na política de Assistência Social, desde a época da FBESP (Fundação do Bem-Estar do Pará). Depois do SUAS eu vejo muito avanço nesse processo. Hoje a relação entre as esferas mudou muito, hoje a relação é uma relação de diálogo. Houve um momento na história da Assistência em que parecia que havia um muro entre os secretários municipais, o secretário estadual e, principalmente com o governo federal. Hoje a gente dialoga, a gente consegue chegar perto, a gente consegue dizer o que pensa pró-secretário estadual, a gente consegue dizer o que pensa pra equipe do governo federal, pra equipe do MDS. Isso pra nós é muito importante porque a gente se aproximou, mesmo que a gente tenha algumas críticas a fazer, principalmente nós daqui da Amazônia, que defendemos **o fator amazônico, e ele aparece apenas no discurso dos gestores de Brasília**. Houve esse processo de aproximação e esse processo começa a partir de 2005. Antes a gente tinha muita barreira pra chegar próximo e assim parecia que era uma relação que as pessoas estavam lá em cima e quando elas chegavam, elas já chegavam pra intimidar, porque era uma política desacreditada como política pública, mas autoritária na gestão. Hoje os problemas de reconhecimento, de desqualificação que temos aqui em Abaetetuba é por parte dos vereadores, que historicamente tinham na Assistência uma alternativa pra manter os seus mandatos e hoje o formato do SUAS dificulta esse processo. (...) **Nossa relação com o legislativo é bem complicada, porque o legislativo não compreende a Política de Assistência do ponto de vista que nós defendemos, a Assistência como direito do cidadão. Nós não temos um legislador que defenda a política de Assistência lá dentro, nós não temos essa representação**. Então isso dificulta o processo pra gente. Aí pra gente fica até vergonhoso, porque a gente vai na Lei Orgânica do município e a linguagem está completamente desatualizada, fora do que a gente tá fazendo. Então, eu fico envergonhada dos nossos legisladores, porque eles ainda têm a visão da Política como assistencialista, infelizmente, e não deram importância quando foi feita a proposta. (INFORMAÇÃO VERBAL)²⁸.

No tocante às condições gerais de funcionamento e implementação da Política de Assistência Social e do SUAS, foi recorrente, nas falas dos (as) gestores (as) estaduais e municipais nos três Estados da pesquisa, reconhecer sua não execução em consonância com seus dispositivos jurídico-políticos, a atribuírem tais limites-desafios aos aspectos ora pontuados: secundarização desta política pública em relação à educação e à saúde, por parte dos gestores públicos; frágil intersetorialidade entre as políticas públicas sociais e interdisciplinaridade entre trabalhadores (as) do SUAS; reprodução do assistencialismo e da cultura do favor nas práticas sociais locais, a debilitar o reconhecimento da assistência social como direito socioassistencial, sobretudo, por parte dos (as) usuários (as) e do poder legislativo municipal; incipiente visibilidade pública e reconhecimento social desta política pública por dentro do Estado

²⁷ Depoimento retirado da entrevista com Secretário de Assistência Social, Fortaleza-Ceará.

²⁸ Depoimento retirado do grupo focal com a Secretária de Assistência Social, Abaetetuba – Pará.

e da sociedade civil, a reiterar os influxos do estigma da pobreza de cariz conservador/moralizador e individualizante; cortes orçamentários e atrasos no repasse de recursos públicos federais já evidenciados em 2016, a considerar a prevalência do cofinanciamento federal indispensável ao funcionamento do SUAS em todo o território nacional; bem como, o contexto emergente de retrocessos e desmonte do parco sistema de proteção social brasileiro, no qual se insere a recente Política Pública de Assistência Social.

Dentre as contradições apontadas pelos (as) gestores (as) entrevistados (as), importa destacar particularidade enunciada pelos (as) pesquisadores (as) do Pará (2017) em relação a este Estado, qual seja: o enfoque no “**fator amazônico**” – a remeter às especificidades das populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas em seus territórios vividos (SANTOS, 2008; BEZERRA, 2015) – explicitado nas normativas da Política de Assistência Social, todavia, não ainda incorporado na implementação do SUAS neste Estado e sem contar com cofinanciamento federal diferenciado. Tal aspecto considerado negativo em termos desta política pública foi melhor abordado por técnicos (as) e conselheiros (as) do Pará (2017) ao expressarem suas percepções situadas a partir das demandas específicas de seus territórios. Outro aspecto dissonante, em relação aos Estados de Ceará e Maranhão, concerne às percepções de desconhecimento da PNAS e do SUAS emitidas por dois gestores (as) municipais paraenses, a remeter ao continuísmo do assistencialismo. Conforme explicitado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará (2018, p. 65), a fala de um destes gestores municipais paraenses foi emblemática ao afirmar:

[...] não estou preocupado se é Assistência ou assistencialismo o que a gente faz. O importante é dar pra população o que ela precisa”. O que a população empobrecida e usuária precisava, segundo o gestor municipal, era “[...] organizar a família”, fato que poderia ser resolvido com a “[...] promoção da autoestima

De forma geral, os (as) *trabalhadores (as) do SUAS*, nos municípios paraenses, maranhenses e cearenses pesquisados, demonstraram conhecimento da Política de Assistência Social e de seu correlato modelo de gestão (SUAS) em termos de sua gênese, seu desenvolvimento, seus preceitos teóricos, técnicos e ideopolíticos, e, em especial, de seus marcos histórico regulatórios principais, sendo estes as referências fundantes em suas falas e que, supostamente, norteiam suas práticas profissionais. Predominou, nas narrativas dos (as) técnicos (as), a versão positivada da Assistência Social, a evocarem a *máxima “direito do cidadão e dever do Estado”* para melhor expressarem a sua configuração no patamar de política pública de Estado, com estruturação institucional, legislação e orçamento público específicos; de caráter

participativo e descentralizado; com sistematicidade e tipificação nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; além da definição das seguranças socioassistenciais.

Outro aspecto recorrente nas percepções dos (as) trabalhadores (as) foi apontar tal política pública como possibilidade de acesso aos direitos socioassistenciais por parte de seus demandatários (as) compreendidos (as) na condição de “cidadãos”. Reforçaram, assim, a necessidade de socializar informações sobre o SUAS, seus serviços, projetos, programas e benefícios inscritos no campo dos direitos socioassistenciais, a referenciar-se nos marcos regulatórios como mediação significativa para romper com a cultura do favor ainda vigente nos discursos e práticas de distintos sujeitos (as) imbricados neste campo. Não obstante, ao remeterem-se “*àqueles que dela necessitam*”, algumas narrativas de técnicos (as) pareceram reiterar a figura estigmatizada e naturalizada do “pobre”, expressivos na reprodução das noções de pobreza, vulnerabilidade e risco sociais restritas, por vezes, aos marcos regulatórios da PNAS (2004). Portanto, tais noções raramente foram problematizadas ou interpretadas criticamente em suas vinculações orgânicas com o capitalismo e enquanto refrações da questão social. A presente análise coaduna com a perspectiva de Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 50) ao alertarem que:

[...] os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados. Eles não são adjetivos da condição de usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re)produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Estas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além das políticas sociais. [...] Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz.

Conforme os “achados” de pesquisa indicaram, permanece o dilema-desafio fundante do campo socioassistencial estatal afeito à cultura da cidadania e do direito: desnaturalizar a pobreza – em sua gênese e configurações contemporâneas – politizá-la no debate público, de forma a apreendê-la como expressão-limite da questão social nos marcos do capitalismo mundializado e em sua versão à brasileira nestes anos 2000. Portanto, produzida e reproduzida socio-histórico e político-cultural na sociabilidade do capital, a ser decifrada e enfrentada em sua pluridimensionalidade (BEZERRA, 2015), para fins de garantia de direitos. Em correlato, exige atentar-se para a natureza e os limites da Política de Assistência Social no paradoxo de “[...] assegurar proteção social para segmentos estruturalmente desprotegidos nesta civilização do capital” (CARVALHO, 2017).

Cabe, aqui, lembrar a importância do debate crítico e politizado sobre o

pertencimento dos (as) ditos (as) usuários (as) da Política de Assistência Social às classes trabalhadoras, segundo já enunciado por Couto, Yazbek e Raichelis (2010), todavia ausente nas percepções dos (as) interlocutores (as) da pesquisa em tela. Trata-se de caminhar em direção à ruptura tanto com a cultura do favor/assistencialismo ora vigentes nas práticas sociais cotidianas que atravessam a implementação do SUAS, como com a perspectiva de inserção social focalizada, minimalista, pontual e seletiva daqueles que atenderem aos critérios rigorosos de seletividade e submeterem-se às normativas institucionais pertinentes ao campo socioassistencial estatal alinhado ao projeto político-cultural neoliberal à brasileira (BEZERRA, 2018). Desta feita, construir ou fortalecer uma cultura de reconhecimento da Política de Assistência Social pela ótica da cidadania ativa, para além da incorporação ou da socialização do marco regulatório pertinente ao SUAS tão reiteradas pelos (as) interlocutores (as) desta pesquisa, requer:

[...] recolocar o debate sobre o espaço da política no campo do acesso ao excedente do capital como forma de garantir vida digna a todos os cidadãos brasileiros. Para que isso seja possível [...] é necessário insistir no debate da política enquanto direito e reafirmar o lugar do usuário na condição de cidadão, pois os preconceitos fazem parte do cotidiano da atenção prestada pela assistência Social (COUTO *et al.*, 2010: p. 219).

Os (as) técnicos (as) interlocutores (as) desta pesquisa enunciaram também peculiares percepções negativadas da Assistência Social a serem destacadas. Segundo o Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará (2017), estas percepções negativas relacionaram-se ao “*descaso com o fator amazônico*”, posto que houve quase unanimidade dos (as) técnicos (as) ao salientarem que as particularidades regionais – em termos físico-geográficos e socioculturais pertinentes às populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas, a configurar as singularidades socio-territoriais das expressões da questão social paraense – não estavam sendo consideradas na implementação do SUAS nos municípios da amostra neste Estado, a colocar em risco a garantia de direitos a estas populações locais e a indicar dissonância com relação aos marcos regulatórios desta política pública. A própria incorporação da abordagem territorial – a considerar distintas escalas territoriais – enquanto eixo estruturante da PNAS parece fragilizada diante do “*descaso com o fator amazônico*” enunciado.

O Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018) evidenciou duas percepções recorrentes acerca da Assistência Social por parte dos trabalhadores: a primeira reforça o enfoque positivado concernente aos avanços jurídico-políticos e institucionais da PAS, a demarcarem “*um antes e um depois*” do SUAS no campo socioassistencial estatal nacional ora nomeado de “*sentido mais amplo*” desta política pública; e a segunda diz respeito aos desafios, dificuldades e limites postos à sua implementação nas unidades públicas constitutivas da Proteção Social Básica (PSB) e

da Proteção Social Especial (PSE) em âmbito municipal. Nesta segunda percepção da PAS e do SUAS nos municípios cearenses pesquisados, o foco das narrativas da maioria dos (as) técnicos (as) concerne às suas relações e condições de trabalho precarizadas e, portanto, em desacordo com a NOB/SUAS-RH (2005). Em especial, tal perspectiva foi identificada, unanimemente, por trabalhadores (as) da metrópole Fortaleza-CE, a apontar suas implicações na descontinuidade dos serviços, programas, projetos e benefícios diante da rotatividade do quadro de profissionais do SUAS; e na postergação e até inviabilização (temporária) do acesso dos (as) usuários (as) aos direitos socioassistenciais, operacionalizados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência para População de Rua (Centro Pop), conforme também observado durante o trabalho de campo²⁹.

Salienta-se a recorrente tendência de tecnificação e burocratização desta política pública nos anos 2000, a prevalecer, neste segmento de técnicos (as), duas dimensões inquietantes que atravessam o campo socioassistencial estatal brasileiro, de acordo com o Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Maranhão (2017, p. 60): “[...] uma compreensão equivocada e estigmatizante acerca do pobre e da situação de pobreza” somada à preocupação central “[...] em conhecer e cumprir as exigências técnicas e legais instituídas pela PAS”. Embora esta perspectiva não tenha sido enunciada pelos (as) interlocutores (as) técnicos (as) municipais dos outros dois Estados participantes desta pesquisa, cabe ressaltar que a supracitada versão gestonária desta política pública pode ser também percebida durante o trabalho de campo nos municípios cearenses, segundo assinalado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018).

As versões de parcela dos *conselheiros (as)* participantes desta pesquisa assemelharam-se, de forma geral, às dos (as) técnicos (as) ao referendarem os marcos regulatórios da PNAS (2004) e dos SUAS (2005; 2012) e enaltecerem a Assistência Social estatal como política pública de Estado e garantidora de direitos socioassistenciais. Buscaram distanciá-la de práticas assistencialistas, imediatistas, de primeiro damismo, de subalternidades instituídas e sem orçamento público definido, que anteriormente prevaleciam neste campo. Todavia, parcela significativa dos (as) conselheiros do Pará e do Ceará reconheceram traços de continuidade e hibridização

²⁹ Conforme salientado no Relatório de Pesquisa de Campo no Município de Fortaleza (2017), apesar do enfoque sobre as condições de trabalho no âmbito do SUAS não ser objeto desse item, considerou-se relevante pontuá-la para melhor compreender as percepções de interlocutores (as) – em especial, de trabalhadores (as) – acerca da Política de Assistência Social centrada nos desafios e dificuldades de sua materialização em âmbito municipal.

destas práticas por dentro da institucionalidade democrática e socialmente protetiva da Política de Assistência Social e do SUAS em sua materialidade cotidiana em nível municipal. Nestes discursos, a Política de Assistência Social emergiu como resultante de lutas de movimentos sociais e políticos, a configurarem-se em processo de construção permeado por avanços, limites e, em especial contradições e desafios adensados neste contexto de retrocessos e desmontes do sistema de proteção social brasileiro.

Dentre as percepções acerca desta política pública proferidas por conselheiros (as) paraenses, o Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará (2017) destacou três: primeiro, o “descaso com o fator amazônico”, cujo reconhecimento legal carece de materialidade; segundo, a tendência de fragilização do exercício do controle social em conjuntura de desmonte de direitos e ataque à democracia; terceiro, os limites postos pela constituição de equipe mínima nos municípios. Apesar de respaldada na própria NOB/SUAS-RH (2005), a prevalência de equipes mínimas de trabalhadores (as) do SUAS tende a inviabilizar o atendimento à totalidade das demandas postas neste campo e a garantia da qualidade dos serviços oferecidos aos seus usuários, segundo enfocaram conselheiros (as) paraenses. Foi ainda no Pará que a pesquisa em tela identificou, nas narrativas de conselheiros (as), a ausência de experiência em conselhos de gestão de políticas públicas e vinculações a movimentos sociais engajados nas lutas das classes trabalhadoras, traços que parecem contribuir com:

[...] uma percepção frágil da Política, de suas determinações e, principalmente dos objetivos dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). O desconhecimento do SUAS foi quase total, e no geral. Eles/elas tendiam a reforçar a cultura da Assistência Social como benesse dos prefeitos, sugerindo que o Conselho de Assistência Social se constituía em mais um espaço de filantropia (RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO PARÁ, 2017, p.67).

Ainda na perspectiva das percepções de conselheiros (as) acerca da Política de Assistência Social e do SUAS, cabe salientar as seguintes narrativas apreendidas nesta pesquisa no Ceará:

[...] a Política de Assistência Social é política pública de direitos no papel (...) a assistência social não chega ao rosto de quem precisa, na ponta (Informação Verbal³⁰).

[...] a política era fechada, não estava sendo disseminada para a população. Se a política é para quem dela necessita, pois necessita que essa pessoa conheça onde buscá-la” (INFORMAÇÃO VERBAL³¹).

³⁰ Depoimento retirado do Grupo Focal com os (as) *Conselheiros (as)* do SUAS no Ceará.

³¹ Depoimento retirado do Grupo Focal com os (as) *Conselheiros (as)* do SUAS no Ceará.

As supracitadas falas afirmam não ter havido apropriação desta política pública e de seus atinentes direitos socioassistenciais por parte do segmento de usuários (as) e/ou de potenciais usuários (as) de CRAS, CREAS e Centros Pop em seus territórios vividos. E, ao chegar às narrativas proferidas por estes (as) interlocutores (as), foi possível apreender que suas percepções acerca da PAS e do SUAS parecem ratificar a afirmativa destes conselheiros (as) cearenses.

No tocante às percepções de **usuários (as)** acerca da Política de Assistência Social e do SUAS, recorrentes nos Relatórios de Pesquisa de Campo nos Estados do Pará (2017), Maranhão (2017) e Ceará (2018), buscou-se sintetizar significações predominantes e intrincadas em seus relatos. Por um lado, predominou o relativo “desconhecimento” da Assistência Social como política pública garantidora de direitos e do SUAS, em especial em termos de seus marcos regulatórios, das siglas adotadas, das noções e/ou conceituais que os alicerçam e, por vezes, de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais ofertados nos CRAS, CREAS e Centros Pop. Por outro lado, embora não identificando, diretamente, CRAS, CREAS e Centros Pop com a Política de Assistência Social e o SUAS, os reconheceram como espaços de “apoio”, “acolhimento”, “orientação”, “encaminhamentos”, de obtenção de informações, cursos, alguns benefícios emergenciais, inserção em serviços, programas e projetos socioassistenciais disponibilizados nestas unidades, com destaque especial aos CRAS como “porta de entrada” e de acesso ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família. As percepções destes (as) sujeitos (as) expressaram, assim, seus saberes e suas experiências tecidos nas estruturas e dinâmicas das unidades públicas em seus territórios vividos, sobretudo, nas interações estabelecidas com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em seus modos de operacionalização cotidiana desta política pública. Neste sentido, coaduna-se com a interpretação de Bezerra (2018), ao salientar que, a Assistência Social estatal, sob a ótica de seus usuários, vem apreendida não como compreensão genérica, jurídico-política ou teórica, mas como a vivem e a sentem cotidianamente.

Em termos ainda das recorrências nos discursos de usuários (as), importa salientar **a associação estabelecida**, por parcela significativa destes (as) sujeitos (as), **entre assistência social e a noção de “ajuda e/ou bem-estar” à reiterada figura do “pobre incivil”** (TELLES, 1999), o **dito “necessitado-carente”**, conforme prestada pelos (as) trabalhadores (as) do SUAS, via de regra assistentes sociais nomeadas de “as meninas”. Tais significações denotam a presença de resquícios do assistencialismo/benemerência e da cultura do favor e da tutela inscritos por dentro desta política pública. As percepções destes (as) usuários (as) acerca da assistência

social estatal tendem a ser positivadas ou negativadas a depender da qualidade da atuação profissional dos (as) trabalhadores (as) do SUAS, mesmo quando não implicava em acesso direto aos benefícios socioassistenciais e/ou à resolutividade de situações de necessidades que o (s) motivaram a procurarem os CRAS, CREAS ou Centros Pop em seus municípios. Nesta perspectiva, importa destacar as falas abaixo:

Minha irmã, até onde eu sei eu acho muito interessante porque são pessoas que **estão ajudando a comunidade**, estão **ajudando** a socializar as crianças com os programas do [...] antigamente chamavam PETI, como é que chamam agora? O Serviço de Convivência, eu acho muito interessante isso daí [...] apoio que estão [...] na nossa cidade [...], mas também nos interiores. Eu acho muito interessante essa parte de contribuição deles para a comunidade. (INFORMAÇÃO VERBAL, grifo nosso)³².

O CRAS aqui é como um pai e uma mãe pra nós. Os filhos de todos estão aqui dentro. Mas quando chega lá fora, quem falou, falou; quem não falou. Pois vamos falar do CRAS, aqui é uma benção, vem de Deus. Mas o povo aqui não acredita muito, não agradece. Então. eu sou a representante do grupo aqui. Então, depois que veio pra cá *miorou* tudo pras mães; pros filhos, que vem brincar aqui, que come, sai com a barriga tudo cheia. E a comida da pra encher a barriga, eles podem comer à vontade, só não comem porque não quer (INFORMAÇÃO VERBAL³³).

Uma vez uma senhora perguntou pra mim assim: escuta, eu quero te fazer uma pergunta: o que significa o CRAS? Ela perguntou pra mim. Eu disse: olha, o CRAS ela é uma coisa assim que é pras crianças que ainda tá fora da escola, criança que tá na rua, às vezes eles coiso aquele curso aí o CRAS coisa também negócio de curso pras crianças, a criança aprende muitas coisa boa, que a criança tá lá na rua às vezes, tá aqui dentro do CRAS aprendendo coisas boas, educação física, só que eles ainda não veio, por causa que o professor ainda não veio, mas tinha educação física pra eles, tem o baile dia de sexta-feira, é assim. O CRAS, ajuda nós, os velhos, que precisamos de ajuda, de informação, de divertimento. (INFORMAÇÃO VERBAL)³⁴.

No Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018), merecem destaque duas peculiares interpretações da Política de Assistência Social na ótica de seus usuários. A primeira versão, bastante frequente, consistiu na correspondência entre Assistência Social e os (as) profissionais de Serviço Social, a considerar suas respectivas atuações nos equipamentos socioassistenciais, os modos como lidam e respondem às demandas – materiais e/ou imateriais – os (as) usuários (as), ou seja, diz respeito à execução cotidiana desta política pública centrada na figura dos (as) trabalhadores (as) do SUAS.

A segunda versão, menos recorrente entre os (as) usuários (as) cearenses, parece indicar uma “visão híbrida” neste campo socioassistencial estatal sinalizada no deslocamento político-cultural da Assistência Social como “ajuda” – cujo acesso depende do critério de “necessidade”, “precisão”, “falta” – em direção a uma incipiente/frágil perspectiva do “direito” relativa ao “apoio” estatal que, face a situações de necessidade não restritas ao caráter material e/ou econômico, assegura políticas

³² Depoimento retirado do grupo focal com usuários dos serviços do CREAS – Barreirinhas - Maranhão.

³³ Depoimento de uma usuária retirado do Grupo Focal com usuários (as) do SUAS em Crateús - Ceará.

³⁴ Depoimento retirado do grupo focal com usuários (as) de Breves - Pará.

públicas sociais, com ênfase na Política de Assistência Social. Neste sentido de uma “visão híbrida” da Assistência Social estatal, CRAS, CREAS e, em menor proporção, os Centros Pop foram reconhecidos por parcela considerável de seus usuários enquanto *locus* de “apoio técnico, humanizado e ético”, “orientação”, “acolhimento”, socialização de informações sobre os direitos, além do acesso a programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais oportunizado pelos trabalhadores (as) do SUAS nos territórios referenciados, com especial alusão aos (às) assistentes sociais.

Desta feita, as relações e condições precarizadas de trabalho vivenciadas dos profissionais do SUAS não passaram despercebidos por estes (as) usuários (as) ao expressarem suas percepções negativas da Política de Assistência Social, a reconhecer que tal precarização instituída traz implicações na continuidade e na qualidade do acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais operacionalizados nos CRAS, CREAS e Centros Pop cearenses (RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO CEARÁ, 2018).

As percepções de usuários (as) de CREAS e Centros Pop do Pará aproximaram-se daquelas enunciadas pelos (as) usuários de Centros Pop cearenses com relação às críticas direcionadas às fragilidades apontadas na execução da Política de Assistência Social nestas unidades públicas, sobretudo, em termos da precarização das relações de trabalho dos (as) profissionais do SUAS e do sucateamento das unidades públicas. Na especificidade paraense, percepções de usuários (as) de CREAS e Centros Pop enunciaram “a não garantia da abordagem territorial conforme preconizada pelo SUAS e a dificuldade das ações e dos serviços em articular a Política de Assistência Social com a Política de Trabalho” (RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO PARÁ, 2017, p. 72). Nestes termos, os (as) pesquisadores (as) paraenses sinalizaram para a distância entre a execução cotidiana desta política pública e seus marcos regulatórios nacionais e locais.

Em última instância, mas não menos significativa, salienta-se a versão mais incomum produzida por alguns poucos usuários no Ceará: a identificação da Assistência Social como política pública garantidora de direitos, a mobilizá-los para resistir e lutar em sua defesa, sobretudo, mediante às incertezas de continuidade e de consolidação da PAS e do SUAS em todo o território nacional. Além de críticos dos limites e impasses que atravessam o campo socioassistencial estatal, conforme salientado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018), estes (as) sujeitos (as) parecem compreender a urgência em construir alianças – a evidenciar a importância estratégica do Serviço Social – e frentes de luta política em defesa de seus direitos, dentre os quais, a Assistência Social se inclui e tornou-se imprescindível no contexto de crescentes

violações de direitos, aprofundamento das desigualdades sociais, avanço da pobreza, desemprego estrutural e precarização das relações de trabalho, segregações socioterritoriais. Vale destacar esta significação ampliada acerca da Assistência Social sob o olhar de usuário (a) do SUAS cearense:

E hoje o que eu vejo é que houve uma mudança muito grande, porque hoje tem o CRAS e ele traz pra gente a Política Social, *a gente enfrentar e buscar mais conhecimento de lutar por aquilo que a gente tem direito, por aquilo que é direito da gente*. Então, nós temos aqui, nós não tamo só pra ouvir ela que fez a boa vontade de vim até nós pra explicar o que ela já tá explicando pra gente. *Mas a gente tá aqui, também, pra trabalhar junto com ela, pra passar o que a gente já conhece, o que a gente sente, o que a gente tem que lutar, que é pelos nossos direitos. Se é um direito nosso, nós não temos que baixar a cabeça, nem cruzar os braços. Nós temos que levantar a cabeça e ter garra de lutar pelos nossos direitos*. Porque eles tão lá, são todos poderosos lá às nossas custas. Se eles tirar o direito da nossa saúde, ele tá nos matando. Se ele nos matar, quem vai botar eles lá no poder deles que eles querem? *Então, é isso que nós temos que fazer: é lutar pelos nossos direitos e tá sempre ao lado daqueles que tem a força de vontade de vir lutar, junto conosco, pelos nossos direitos*. (INFORMAÇÃO VERBAL³⁵).

Se a saída é política, os caminhos, as estratégias, as frentes de resistências e as lutas são plurais. E, em consonância, também são múltiplos os (as) sujeitos (as) deste campo – gestores (as), conselheiros (as), trabalhadores (as) e usuários (as) do SUAS – protagonistas indispensáveis na defesa desta política pública, das seguranças e dos direitos socioassistenciais que afiança aos segmentos “que dela necessitam”. Não obstante, ressalta-se que os (as) usuários (as) da Política de Assistência Social e do SUAS são cruciais e estratégicos nas resistências e lutas pela continuidade e consolidação dos direitos socioassistenciais neste contexto de desmonte do sistema de proteção social brasileiro.

Nesta direção, coaduna-se com a proposta-desafio teórico-político enunciado por Bezerra (2018), qual seja: implodir a figura homogeneizadora de “usuário (a) da assistência social” – então identificado, prioritariamente, a partir de critérios de necessidades – para compreendê-lo (a) em seus modos de vida pluriversais. Implica, assim, abranger dimensões de interseccionalidades (CRENSHAW, 2002) entre classe social, gêneros, etnia-raça, geração, sexualidades situadas nos territórios e com suas territorialidades em construção, que atravessam e estruturam as existências precárias e as demandas comuns e específicas/ materiais e imateriais destes (as) sujeitos (as) “de carne e sangue”, historicamente demandatários do campo socioassistencial.

Sujeitos (as) de existências precarizadas, todavia, *vidas que importam*, com saberes, culturas e demandas a serem, cada vez mais, visibilizadas e tornadas audíveis publicamente, politizadas e consideradas (as) legítimas no acesso e na garantia de

³⁵ Depoimento de uma usuária retirado do Grupo Focal com os (as) usuários (as) do SUAS em Maracanaú – Ceará.

direitos socioassistenciais, ainda que inscritos nos limites do capitalismo mundializado e em suas configurações no Brasil deste século XXI. Assim, segundo afirma Bezerra (2018), decifrar e potencializar a pluriversalidade dos modos de vida, resistências e lutas destes (as) sujeitos (as), seus trânsitos no campo socioassistencial estatal, a partir das dinâmicas de seus territórios vividos inscritos nas margens urbanas, constitui-se em um dos desafios postos para a continuidade desta política pública e do SUAS. É urgente conhecê-los e reconhecê-los socialmente como protagonistas ativos e legítimos no processo de politização da natureza, finalidade, configuração e dimensão estratégica da Política de Assistência Social e do SUAS em face do capitalismo mundializado, centrado na acumulação por expropriação social (HARVEY, 2015), em perspectiva adensada no capitalismo periférico e dependente brasileiro.

As ameaças postas à inconclusa democracia brasileira, potencializadas com o encrudescimento do Estado penal-punitivo, somado ao desmonte do sistema de proteção social, no qual a Política de Assistência Social e o SUAS vem sofrendo drásticos cortes orçamentários e retrocessos político-culturais, as resistências plurais – em termos de recusa crítica qualificada do instituído – e a luta política pela reinvenção da vida democrática configuram-se em únicos caminhos possíveis para as classes subalternas e trabalhadoras. A continuidade desta política pública de direitos impõe, assim, a superação de discursos e práticas que a circunscrevem à sua versão despolitizada, gestionária e institucionalizada correlacionais à tendência de gestão territorial da pobreza urbana em ampla construção na vida brasileira nestes anos 2000 (BEZERRA, 2017; WACQUANT, 2005). Desta feita, a recomposição de forças plurais do campo democrático no Brasil rumo à consolidação de uma frente de luta política em defesa dos direitos humanos e sociais, dentre os quais a Assistência Social inclui-se e tornou-se indispensável, traduz-se em demanda urgente no Brasil do século XXI.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Sistema de Avaliação e Gestão de Informação SAG/Relatório de Informações Sociais**. 2018.

_____. Lei nº 7.789, de 9 de janeiro de 2014. **Institui a concessão de benefícios eventuais**. Lei nº 776 de 23 de dezembro de 2013. Institui o Programa Cheque moradia. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=263589>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 07 de**

dezembro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

_____. **Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

_____. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS.** 2. ed. Brasília: março/2010.

_____. **Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2009.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS.** Brasília, 2005.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.** Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). 2005.

_____. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004.** Brasília: 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988.

BEZERRA, L. M. P. de S. **POBREZA E LUGAR(ES) NAS MARGENS URBANAS:** lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim, 2015. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE, 2015.

_____. **IMPASSES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA-CE:** o Sistema Único da Assistência Social e as versões de usuários da Proteção Social Básica. Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas – UFMA. Maranhão, 2017.

_____. **DE “TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS/ DE RISCOS SOCIAIS” AOS TERRITÓRIOS VIVIDOS NAS MARGENS URBANAS:** uma análise da implementação do Sistema Único de Assistência Social em Fortaleza-CE, 2018. 142 f. Relatório de Estágio Pós-Doutoral em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE, 2018.

CARVALHO, A. M. P. de. Democracia, Participação e Seguridade. **Anais do 2º. Seminário de Política de Assistência Social em Maracanaú.** Maracanaú: Observatório de Práticas do Sistema Único de Assistência Social – OBSERVA/SUAS, setembro de 2017 (mimeo).

CARVALHO, A. M. P. de; BEZERRA, L. M. P. de S.; JALES, P. R. da S.; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; SILVA, M. O. da S.; SILVA, L. de A. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO CEARÁ.** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Universidade Estadual do Ceará, 2018 (mimeo).

COUTO, B. R. [Et all] (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil:** uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HARVEY, D. **O enigma do capital:** e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2015.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008, pp. 105-208.

CRUZ, S. H. R.; NASCIMENTO, M. A. C.; LIMA, V. F. S. de A.; PONTES, R. N.; SILVA, M. O. da S. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO PARÁ.** Belém: Universidade Federal do Pará. 2017 (mimeo).

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

SILVA, M. O. da S. e et al. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO MARANHÃO.** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017 (mimeo).

SILVA, M. O. da S. e (coord.). **O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina:** estudo comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016.

ANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Edições Almedina S.A., 2009.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar.** 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais:** Afinal, do que se trata? . Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **A cidade nas fronteiras do ilegal e ilegal.** Belo horizonte, MG: Argvmentvm, 2010.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada.** Trad. João Roberto Martins Filho. 2. ed. Rio de janeiro: Revan, 2005.

4.2 Serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos nos CRAS, CREAS e Centros POP: capacidade de atendimento, conhecimento, acesso pelos usuários e qualidade

Neste item, aborda-se o conjunto de ações que materializam a Política de Assistência Social (PAS), a partir de estudo avaliativo realizado sobre os serviços, programas, projetos e benefícios implementados, nos estados da amostra da pesquisa. O objetivo é compreender a capacidade de atendimento, conhecimento, acesso pelos usuários e qualidade dessas ações.

4.2.1 Concepções e configurações dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS

O SUAS é constituído por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos no âmbito da PAS, que podem ser prestados diretamente

pelas instituições públicas, consideradas as três esferas de governo, ou indiretamente, mediante convênios com organizações sem fins lucrativos. (YAZBEK, 2008). Todavia, considerando-se a diversidade de ações, faz-se necessário distinguir conceitualmente tais categorias, visto que não raramente os termos serviços, benefícios, programas e projetos são utilizados como sinônimos, mesmo tendo diferenças fundamentais como: seu caráter, ser permanente ou eventual, a forma de acompanhamento do público, o tipo de provisão prevista, dentre outros aspectos.

A efetivação dos benefícios socioassistenciais ocorre mediante repasse de bens materiais ou transferência de renda direta para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. São, portanto, provisões que integram a proteção social básica; compõem a rede socioassistencial e são divididos em duas modalidades, conforme dispõe a LOAS/SUAS (BRASIL, 2011a): Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais (BE). Acrescem-se a estes, os benefícios vinculados ao Programa Bolsa Família (PBF)³⁶, por se constituírem também provisões de natureza monetária.

O desenho dos benefícios referidos anteriormente, não se limita a transferência de renda ou de um bem, posto ser previsto um trabalho a ser realizado concomitante junto a famílias e indivíduos atendidos, visto que, “Além de provisões materiais, a Assistência Social deve oferecer meios para o desenvolvimento ou (re)construção da cidadania e da autonomia, ou seja, necessidades que vão além da reprodução material da vida.” (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 40).

No art. 23º da LOAS/SUAS (BRASIL, 2011a), os serviços socioassistenciais são atividades com caráter continuado que objetivam contribuir para a melhoria de vida da população com ações voltadas para às necessidades básicas. Constituem-se, portanto ações continuadas e por tempo indeterminado junto à população usuária da rede de PAS e objetivam contribuir para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária; atender situações de direitos violados ou ameaçados; prestar apoio sociofamiliar; orientar/encaminhar famílias e indivíduos para outras políticas públicas.

Muniz e outros (2007, p. 40) propõem um conceito para os serviços socioassistenciais no qual os definem como:

[...] meio de acesso a seguranças sociais que produz aquisições pessoais e sociais aos usuários e opera integradamente as funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, pelo desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física, com localização,

³⁶ Os benefícios vinculados ao PBF são de várias modalidades: básico, variável, jovem, nutriz, gestante e superação da extrema pobreza.

abrangência territorial e público definido.

As autoras acrescentam que os serviços socioassistenciais, são responsabilidade do Estado e como tal “[...] são regidos por normas técnicas, padrões, metodologias e protocolos e controles referenciados pelo SUAS.” (MUNIZ et al., 2007, p. 40). Nesta direção, destaca-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), instituída para organização e oferta dos serviços, padronização, em todo território nacional, com definição de conteúdos, público-alvo, finalidades e resultados a ser alcançados para a garantia dos direitos.

Assim, os serviços socioassistenciais, enquanto meio de acesso a seguranças sociais, gratuitos e continuados, são de responsabilidade dos entes federados, o que implica na garantia de meios e condições para sua oferta e gestão, tendo em vista constituir-se

[...] um campo de atenções, apoios e cuidados às pessoas, famílias e aos grupos que demandam proteção social do Estado, independentemente de sua condição de renda. Cumprem a função de proteger, reduzir danos, monitorar riscos e prevenir a incidência de agravos ao ciclo de vida, à dignidade humana e à fragilidade das famílias. (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 41-42).

Os serviços expressam respostas públicas diante das situações de privações econômicas, sociais, de fragilização de vínculos, acesso precário a bens diversos e às políticas públicas. Isso significa, conforme proposto, que “para o SUAS as respostas devem impactar positivamente as condições sociais daqueles que deles se utilizam, requerem ou venham deles a necessitar.” (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 41).

Outro termo corrente no âmbito da PAS é o de programas. A LOAS os designa como “[...] ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.” (BRASIL, 1993, art. 24º).

Para Jannuzzi (2014), os programas são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território. Muniz e outros (2007, p. 40), afirmam que programa pode significar, ainda: “[...] um conjunto de ações estratégicas para articular benefícios e serviços socioassistenciais e/ou de outras políticas sociais para, num prazo definido, alcançar determinados objetivos ou lidar com determinadas necessidades sociais, com vistas ao atendimento das seguranças devidas aos cidadãos”.

Depreende-se dessas concepções que o programa se constitui numa

unidade de planejamento que gerencia/articula um conjunto de serviços e benefícios de uma determinada política pública ou se articula intersetorialmente com outras políticas para alcançar seus objetivos. Nessa direção, o PBF ilustra esse esforço de articulação, visto que, no seu processo de implementação, articula benefícios e serviços socioassistenciais e outras políticas sociais.

Já os projetos respondem a uma situação ou especificidade territorial, ou até podem qualificar e desenvolver determinadas metas de programas e serviços com objetivos e prazo de duração determinados. (MUNIZ et al., 2007).

Nesse sentido, os projetos constituem um conjunto de ações estratégicas e complementares em relação à proposta de um programa/política social. Diz a LOAS que os projetos,

[...] compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. (BRASIL, 1993, art. 25º).

No âmbito da PAS, a LOAS dá ênfase aos projetos de enfrentamento à pobreza, enquanto ações que concorrem para o alcance de metas de programas e serviços voltados para melhoria das condições de vida de indivíduos e famílias oriundos de camadas populares.

Diante do exposto, compreendem-se os serviços, programas, projetos e serviços socioassistenciais como unidades de atenção a indivíduos e famílias, que possuem especificidades e por essa razão, constituem-se categorias distintas. Entretanto, constituem um conjunto articulado de ações que traz o desafio para gestores, de integrá-las em rede para o alcance da proteção social sob a responsabilidade da PAS.

Isto posto, importa considerar a configuração desse conjunto de provisões que compõem a Proteção Social assegurada pelo SUAS, organizado por níveis de proteção social e pela complexidade das atenções requeridas.

4.2.2 Serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados no âmbito do SUAS no Pará, Maranhão e Ceará: capacidade de atendimento, conhecimento, qualidade e acesso dos usuários

A PAS se organiza por dois tipos de proteção social: básica e especial. A básica tem como público-alvo indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos. Tem como objetivo prevenir situações de risco, mediante o desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o

fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2005).

A previsão é de que, na proteção básica, sejam desenvolvidos serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos de acordo com a situação de vulnerabilidade expressa pelos demandantes. Do mesmo modo, os benefícios socioassistenciais, BPC, BE e o PBF compõem essa proteção pela sua natureza.

A proteção social especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. (BRASIL, 2005).

Cabe considerar que a proteção social especial comporta níveis de complexidade, de acordo com as situações/demandas apresentadas por indivíduos e famílias. Assim, este tipo de proteção se organiza por dois níveis de complexidade: média e alta. Na média complexidade, os serviços devem oferecer atendimentos a famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas com vínculos familiar e comunitário mantidos, o que requer acompanhamento especializado e sistemático por uma equipe de profissionais. Dentre os serviços previstos estão o de orientação e apoio socio-familiar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). (BRASIL, 2005)

Na alta complexidade, a proteção especial envolve serviços que devem garantir proteção integral (alimentação, higienização, trabalho protegido, moradia) para indivíduos e famílias sem referência ou em situação de ameaça. Tais serviços voltam-se para o atendimento integral institucional, atendimentos em casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade. (BRASIL, 2005).

De acordo com esse entendimento, os serviços, programas e benefícios são viabilizados e ofertados em Unidades de Atendimento: CRAS, CREAS, Centro POP, Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias e nas Unidades de Acolhimento: Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem.

A estruturação da PAS, mediante a forma de gestão do SUAS, do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios hierarquizados por tipo de proteção e níveis de complexidade introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para os entes federados e, conseqüentemente, impõe desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede

socioassistencial. Ademais, importa considerar os determinantes socioeconômicos e políticos que interferem na forma como esta política pública tem conseguido ser implementada na sociedade brasileira.

A esse respeito Yazbek (2007, p. 47), referindo-se ao desenvolvimento da PAS sob a égide do SUAS, ressalta que: “[...] vivemos hoje um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade”. E acrescenta:

[...] é necessário ultrapassar a análise da assistência social em si mesma para situá-la no contexto dessas relações sociais mais amplas que a condicionam e lhe atribuem características particulares. Seu significado social, suas demandas, suas tarefas e suas atribuições devem ser identificadas dentro do contexto da proteção social dos cidadãos brasileiros em suas múltiplas dimensões (material, espiritual, cultural, subjetiva, etc.). (YAZBEK, 2007, p. 47-48).

No contexto dos três Estados e, por conseguinte, dos dezoito municípios pesquisados, se verificou que as três capitais concentravam o maior número de equipamentos atendendo o que preconiza a Lei, quando orienta a existência do quantitativo de CRAS, CREAS e Centro Pop a partir do tamanho da população. Todavia, a despeito das capitais possuírem o maior número de equipamentos, são os CRAS que se sobressaem³⁷ e embora tenham como objetivo a Proteção Básica Social são frequentemente obrigados a receberem as demandas de média complexidade, existentes nos municípios, que seriam para os CREAS. A inexpressiva oferta deste Centro constitui-se num aspecto a ser destacado, posto que municípios de pequeno porte eram inviabilizados de implantar CREAS, visto que o parâmetro para implantação é que o município tenha uma população de mais de 20.000 habitantes. (BRASIL, 2011a). Todavia, a existência de demanda justificaria a garantia do atendimento das famílias em CREAS Regionalizados. Uma reflexão recorrente nos relatos dos técnicos interlocutores da pesquisa nos três Estados sobre essa situação pode ser ilustrada nas falas a seguir:

Nós não temos um número de habitantes, conforme a exigência da NOB SUAS, para aderir um CREAS. Mas não deixamos de atender. Criamos uma sala depois que veio o monitoramento para atender demandas individuais em dias determinados pela psicóloga e pelo jurídico. Então, a psicóloga, além de atender a básica também faz esse atendimento individualizado, porque nós não temos a contra referência para encaminhar para o CREAS de Imperatriz e a Regional não atende. Então, não deixamos de atender a demanda, mas é assim! (INFORMAÇÃO VERBAL)³⁸.

O problema é que a Lei, a Política, desconhece que hoje no Brasil, não existe mais fronteira pra existência dos efeitos dos graves problemas sociais. Aqui no

³⁷ O que não significa afirmar que o número deste equipamento nas capitais corresponda ao orientado pela Política e que sejam suficientes para atender às demandas.

³⁸ Depoimento retirado da fala de uma técnica no grupo focal em Davinópolis/MA.

Pará pequeno, médio ou grande municípios apresentam os mesmos problemas de miséria, delinquência infantil e juvenil, violência familiar e contra mulher, abuso de criança e adolescentes e tudo que se acreditava ser coisa da cidade grande (INFORMAÇÃO VERBAL)³⁹.

Assim, de modo geral, a maioria dos CRAS oferta todos os serviços definidos pela Política Nacional, como Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Acolhimento de Crianças e Adolescentes, Medidas Socioeducativas, CADÚNICO, BPC, PBF e os BE. Estes últimos, em grande parte, sem regulamentação. Isso ocorre mesmo no município de Vitória do Xingu/PA, onde predominou uma completa *desobediência civil* por parte do gestor municipal (prefeito), ao realizar encaminhamentos que fogem às orientações legais da PNAS por afirmar não reconhecer e precisar dos recursos da PAS por considerá-la uma Política com financiamento insignificante.

No que se refere à situação dos equipamentos nos municípios pesquisados, pôde-se identificar que a maioria funcionava em casas e prédios alugados pela Prefeitura. Nem as capitais que ofereciam as melhores condições estavam isentas desta condição. Em razão dos aluguéis, haviam mudanças constantes que incidiam sobre a capacidade de atendimento, conforme atesta o relato a seguir:

[...] uma coisa que precisa dentro do Sistema Único de Assistência é você ser referência né, ter o espaço próprio né, que não se tem. De 2009 pra cá, que é o período que estou no CRAS, nós tivemos três casas em vias de ir para a quarta. Falam né que a gente vai ganhar uma sede mais adequada né e isso é uma coisa que é muito ruim, porque você não tem um espaço próprio com acomodação ideal, se a gente demorar um pouquinho mais aqui vai escurecer e não temos luz. Fora outras necessidades básicas, água, a exemplo, não trouxe o copo novamente porque não tinha (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁰.

Sobre a estrutura física dos Centros de Referência, a maioria, apresentava condições inadequadas no que se refere aos espaços (tamanho, quantidade, distribuição e ventilação). Portanto, a maioria desses locais não atendia as indicações contidas nas Orientações Técnicas relativas aos CRAS e CREAS (2011b) no que diz respeito à infraestrutura, identificação e organização do espaço físico, fatores esses que pareciam limitar a capacidade de atendimento dessas unidades e dificultar qualidade ao trabalho das equipes. O relato abaixo é elucidativo da questão:

O espaço do Centro Pop, assim, né, não é adequado porque não tem sala pra cada profissional. Às vezes (pausa) tem uma sala lá maior, que o psicólogo e o advogado atendem ao mesmo tempo. Fica difícil dependendo do serviço de cada um. Não vai ter aquela conversa com cada um, individual. É, individual por cada usuário. Um acaba ouvindo a conversa do outro e acaba até dando um limite para o trabalho do psicólogo ou do advogado. (INFORMAÇÃO VERBAL)

³⁹ Depoimento retirado da fala De uma técnica no grupo focal em Inhangapi/PA.

⁴⁰ Depoimento retirado da fala de uma técnica no grupo focal de São Luís/MA.

VERBAL⁴¹⁾

Quanto à oferta dos serviços socioassistenciais, destacou-se o imprevisto e o atendimento emergencial de demandas espontâneas como práticas que prevaleciam no âmbito dos Centros de Referência. Isso ocorria pelo desconhecimento de demandas coletivas e da realidade na qual o público da PAS estava inserido. Práticas que precisam ser superadas mediante a afirmação de iniciativas que valorizem também demandas de caráter coletivo, o que passa necessariamente pelo conhecimento do território.

No que se refere à transferência de renda para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, identificou-se que os benefícios continuados existentes, nos municípios pesquisados, são o PBF e o BPC que contemplam um número expressivo de beneficiários. O Bolsa Família, em setembro de 2017, atingiu uma cobertura de atendimento superior a 100% da população alvo: pobre e extremamente pobres, em 11 dos 18 municípios. A pesquisa também demonstrou a inexistência de benefícios continuados de iniciativa municipal ou estadual, o que revestia de maior relevância a transferência direta de renda federal no atendimento às situações de pobreza das famílias.

Quanto aos benefícios eventuais previstos no art. 22º da LOAS, as informações obtidas nos municípios demonstraram que a concessão dos mesmos ocorria em todos os municípios pesquisados, e eram estabelecidos a partir de Lei específica, na maioria não regulamentada. Destaca-se que na maioria dos municípios, técnicos e gestoras ressaltaram o fato da demanda pelos benefícios ser sempre superior à oferta. O relato a seguir é expressivo do que foi informado como realidade da materialização dos referidos benefícios:

Quando chegam os benefícios, no caso do benefício eventual, quando tem as cestas básicas, a gente faz as concessões. Mas não é mensal, não é. Já passou de três, quatro meses sem chegar nada. Então, quando chega a gente vai fazer, ver para quem a gente vai conceder, quem são as famílias beneficiadas. Normalmente são as pessoas do PAIF, a gente faz a visita, já estamos acompanhando, quando chega, a gente faz só as concessões. (INFORMAÇÃO VERBAL⁴²⁾

No que diz respeito ao tipo de benefício eventual ofertado, constatou-se que a maioria dos municípios ofertava o auxílio natalidade e auxílio funeral. Todavia, os municípios não tinham informações sistematizadas sobre a quantidade de benefícios concedidos e, por essa razão, esse dado não foi disponibilizado para a pesquisa. Esse

⁴¹Depoimento de um trabalhador do SUAS retirado do Grupo focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Fortaleza/CE.

⁴²Depoimento de uma trabalhadora do SUAS retirado do Grupo focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Fortaleza/CE.

fato parece apontar para necessidade de organização da gestão nesse aspecto, como forma de propiciar o controle social para garantia de direitos pelas famílias que deles necessitar e também como forma de garantir elementos para o monitoramento e avaliação sobre a oferta dos benefícios eventuais.

A regulamentação dos benefícios eventuais, com definição de critérios para sua concessão, a partir da instituição de lei municipal, visando romper com o clientelismo arraigado, sobretudo nos municípios de portes menores, deve ser definida com a participação efetiva do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Todavia, a pesquisa demonstrou, nos municípios estudados, que a concessão de benefícios eventuais, mediante critérios legalmente definidos, ainda era um desafio a ser enfrentado pela maioria, visto que, dos 18 (dezoito) municípios, somente em 2 (dois), técnicos e gestores afirmaram não haver interferência política no processo de concessão. Nos demais municípios, parecia ainda existir a interferência de práticas clientelistas e assistencialistas no acesso dos usuários aos benefícios eventuais e demais proteções sociais asseguradas pelo SUAS, o que dificultava a consolidação da PAS como política pública de direitos. Uma fala que sintetiza os relatos socializados pode ser observada nos termos abaixo:

Eu diria que um dos maiores obstáculos à consolidação do SUAS no Pará é a câmara municipal. Os vereadores não aceitam a regulação da Política de Assistência como direito porque têm medo de perder o instrumento que mantêm eles no poder: o assistencialismo. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴³.

É necessário, portanto, romper com a ideia do direito como favor prestado sem regularidade e, através de um centralismo decisório, romper com a ideia de que esta política é financiada apenas com recursos públicos residuais e, por fim romper com a lógica de gestão dos recursos de maneira clientelista e patrimonialista. (YAZBEK, 2008).

Sobre a capacidade de atendimento dos equipamentos, a pesquisa demonstrou, a partir das observações e depoimentos nos grupos focais e entrevistas, que todos os municípios pesquisados apresentavam limitações. Verificou-se que, no geral, havia um esforço em cumprir as orientações previstas nas normas técnicas para CRAS, CREAS, Centro Pop e, efetivamente, constatou-se que houve avanços, porém, o volume crescente de demandas, o grau de complexidade destas, os recursos escassos associados à burocratização do aparato estatal impunham limites à capacidade de atendimento da PAS nos municípios pesquisados.

Nesta direção, entendiam a maioria dos técnicos, que “[...] a capacidade de

⁴³ Depoimento retirado da entrevista da Gestora da Secretaria de Assistência Social em Abaetetuba/PA.

atendimento do CRAS é reduzida também porque a rede socioassistencial disponível é muito limitada” (Informação verbal)⁴⁴. Em Belém, foi destacado a grande demanda de idosas pelos Serviços de Convivência de Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e a insuficiente oferta de participação no grupo de idosos que, além de impor limite de acesso às usuárias, definia o tempo de vinculação ao Serviço, restrito a dois anos. A restrição apareceu nos relatos como um dos motivos de tensão entre os trabalhadores, gestores e usuárias do referido equipamento, uma vez que as atividades realizadas no grupo de idosos vinha fortalecendo à qualidade de vida e acesso ao lazer de pessoas que viviam solitárias.

Sobre conhecimento, pôde-se apreender a partir dos relatos que, em todos os municípios, principalmente nos CRAS e CREAS, os usuários dos serviços ofertados, apresentaram muita dificuldade em falar sobre a PAS e o SUAS. Convém salientar que, dentre os serviços e benefícios de maior visibilidade na ótica dos usuários, no âmbito dos CRAS destacou-se os SCFV, nos seus diferentes acompanhamentos grupais e o PBF. Já no âmbito dos CREAS, os serviços de maior visibilidade para os usuários foram as medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Ademais, notou-se que os usuários demonstraram desconhecimento sobre o conjunto dos serviços disponibilizados pela Política. Não obstante, observou-se que a elucidação sobre a PAS se expressava quando da avaliação da qualidade dos serviços buscados individualmente. Quando o demandante era atendido, a Política era avaliada positivamente, como fica claro em relatos do tipo:

Eu, minha família depende totalmente do CRAS, dos serviços que só tem aqui. Não consigo imaginar nós, e todos pobres, né? Sem o CRAS. As meninas, as técnicas, são muito boas. Nos atendem direitinho. Nos escutam e fazem de tudo pra resolver nossos problemas. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁵.

Ainda em relação às apreciações dos usuários sobre o CRAS, ressaltaram, como elemento importante, a gratuidade de acesso aos serviços operacionalizados, como os cursos e ações socioeducativas. O PBF foi o programa mais conhecido nos municípios. É reveladora a fala de uma usuária ao afirmar a relevância dos cursos ofertados no CRAS:

O mais importante que é gratuito, porque às vezes a gente tem vontade de botar os filhos em outros projetos (cursos), mas são pagos ou ocorrem em outra cidade. Os daqui são gratuitos. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁶

⁴⁴ Depoimento retirado da fala de um dos técnicos do grupo focal de Davinópolis/MA.

⁴⁵ Depoimento retirado da fala de uma usuária do grupo focal de usuários de Breves/PA.

⁴⁶ Depoimento retirado da fala de uma usuária do grupo focal de usuários de Fortaleza/CE.

Exceção na fala dos usuários em relação ao conhecimento da Política e a qualidade dos serviços ofertados, pode ser relacionada às reflexões desenvolvidas pelas pessoas que frequentam o Centro Pop. Este segmento demonstrou profundo conhecimento dos serviços socioassistenciais no Brasil. Assim, as manifestações dos usuários dos Centros Pop sobre conhecimento, acesso e qualidade dos serviços ilustraram questões fundamentais que podem ser compreendidas pelo relato a seguir:

[...] Uma das coisas que eu queria falar é sobre o negócio das atividades que podia melhorar aqui. Não é criticando a atividade, é que podia melhorar as atividades. Por quê? As atividades que eles trazem não traz benefício pra nós assim, benefício bom, porque geralmente é uma atividade de dança, atividade pra pintar, tá entendendo? Então, podia melhorar do seguinte jeito: podia arranjar um estudo, umas qualificações, uns cursos técnicos, um curso de informática, que tem muitos aqui que não sabem nem mexer em computador nenhum, tá entendendo? Podia não ser aqui, mas podia ser externamente, arranjava com a prefeitura, em outros lugares que a prefeitura tem, tá entendendo? Pra melhorar, pra ter uma coisa mais concreta (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁷.

Os referidos sujeitos (população em situação de rua) questionaram o tipo de atividade realizada pelo Centro Pop porque não respondiam às expectativas de melhoria da condição de vida, buscavam reconhecimento, reintegração, dignidade, respeito à cidadania. Diziam não encontrar no equipamento uma perspectiva social concebida para eles. Criticaram o trabalho realizado porque, segundo eles, eram atividades que não geravam renda, oportunidade de trabalho. As falas ilustradas chamam a atenção para dificuldade da política social, em especial da PAS, em responder aos interesses dos usuários, que não desassociam política de trabalho da PAS. As atividades criticadas por eles permitiram inferir que as ações dirigidas a eles no referido equipamento, desconsideravam a condição de trabalhador ou de seu potencial para sobreviver a partir do trabalho.

A relevância do trabalho como reivindicação para usuários do Centro Pop tem sido destacada em outras pesquisas sobre o tema como de Silva (2006) que evidencia que o desemprego é uma das motivações dos homens que constituem a população de rua.

Fica claro que, para além da realidade encontrada nos Centro Pop dos três Estados, verificou-se que o anseio, o desejo e o sonho de se atingir condições para o trabalho se faz presente para a maioria de usuários entrevistados, seja adulto, homens, mulheres, jovens ou adolescentes. A busca dos serviços socioassistenciais nos municípios pesquisados, por diferentes segmentos populacionais que se encontravam em situação de vulnerabilidade socioeconômica, étnica/racial e de gênero, significava a esperança de se

⁴⁷ Depoimento retirado da fala de um usuário do grupo focal com o usuário de Belém/PA.

abrir possibilidade de formação ou capacitação para o trabalho como estratégia de subsistência e melhoria de vida.

Outro aspecto destacado durante a realização da pesquisa refere-se ao acesso dos usuários aos equipamentos. Nesta questão pode-se afirmar que a maioria dos equipamentos disponibilizados, pelos municípios, para a implementação da PAS nem sempre atendia aos requisitos colocados pelas normativas do SUAS, uma que a maioria não estava localizada próxima dos territórios mais pobres de modo a permitir o acesso dos usuários. Um dos relatos expressivos neste sentido, manifestado, principalmente pelos interlocutores dos estados do Maranhão e Ceará, pode ser percebido na fala que enfatiza:

Nós mudamos duas vezes, para um lugar em que as famílias já não tinham tanto acesso, depois mudou para um lugar ainda pior, para uma rua escondida, as pessoas têm dificuldade de encontrar, o bairro é onde tem a maior demanda, mas o prédio está mal localizado, é de difícil acesso, as pessoas têm dificuldade, é difícil até para ensinar, não tem ponto de referência. Essa é a questão, a demanda acaba caindo, é disso que ela está falando. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁸.

Na Amazônia, o território, no interior das discussões sobre a materialização do SUAS, tem sido identificado como *fator amazônico*, expressão que, nas palavras de Teixeira (2013), embora remeta à dívida social que o Estado brasileiro tem com a região, precisa ser ressignificada, uma vez que datada nas décadas de 1970/1980, no contexto da ditadura militar, objetivava enfatizar apenas os aspectos que dificultavam a *integração* da Região ao Sudeste do País, isto é, suas longas distâncias, seu clima quente e úmido, as chuvas torrenciais e seus insetos.

Na percepção dos interlocutores do Pará, o grande dilema da Política Nacional de Assistência Social ocorria na região Amazônica. Nela, ficava claro o hiato entre o legal e o real. Como exemplo evidenciado, citam-se as concepções distintas entre técnicos do MDS e técnicos da Região, estes últimos, reivindicando a materialização do que consta na lei, como ilustra o relato a seguir:

Em um momento eu fiz a interrogação para o técnico do Ministério se o CRAS Quilombola era itinerante e soube que o MDS não reconhece como tal. Eu digo: mas dadas as características? E ele colocou: não, não reconhece como itinerante. Não reconhece e não cofinancia. Então nós não temos equipe itinerante cofinanciada pelo MDS, porque ele não reconhece a nossa realidade mesmo com o *fator amazônico*. Então, essa era a nossa grande luta de sermos reconhecidos como município diferente, porque somos diferentes. Dentro da região Amazônica tem diversas realidades que a gente tem certa dificuldade que o MDS saia do gabinete venha para cá reconhecer a nossa realidade pra poder escrever política pública para a nossa região, mas infelizmente nós já temos uma política padrão, o Brasil inteiro, pelo menos nós já temos, mas nós queremos muito mais do que é isso, nós queremos ser reconhecidos também como uma realidade presente dentro do território brasileiro e que precisa ser

⁴⁸ Depoimento retirado do grupo focal de Técnicos e Conselheiros de Açailândia/MA.

enxergada como tal a luta foi grande. Conseguimos já em 2013, na NOB SUAS ser reconhecido como *fator amazônico*, se não me engano no artigo 62 da NOB SUAS aprovada em 2013, mas não é só isso, não é só ser reconhecido. O reconhecimento não foi fácil, mas já foi. Hoje nós queremos o cofinanciamento diferenciado, porque nós precisamos disso. Hoje nós somos reconhecidos, tudo bem, ótimo, mas isso ficou no papel e isso não pode ser letra morta. Então, tem que ser além do que tá escrito. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴⁹.

Outros relatos se fizeram na direção à crítica da ausência de cofinanciamento para viabilização do *fator amazônico*:

[...] tem uma lancha que foi dada pelo MDS, mandada, muito linda, mas ela não atende a minha demanda. A equipe volante tem que chegar até comunidades mais distantes, mas necessita mesmo daquele atendimento. Com a lancha que o MDS mandou eu não consigo realizar esse atendimento, pra mim chegar a uma extremidade do município de Breves eu demoro aí quase um dia pra chegar, se não um dia e meio, mas com a lancha que eu utilizo no momento. Ela não tem como montar rede, ela não tem como fazer, digamos, uma estadia nesse meio de transporte. Ou seja, quando eu tenho que me deslocar pra algum desses lugares eu preciso de uma lancha alugada sendo que nós temos uma lancha. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁵⁰.

Os relatos acima deixaram evidente o descaso com o art. 62 da Resolução nº 33/2012, que reconhece: “[...] o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial deverá considerar fatores que elevam o custo dos serviços na Região Amazônica [...]” (BRASIL, 2012 a, p. 21).

A não materialização da singularidade da PAS, na particularidade Amazônica, foi ilustrada pelos informantes através do tratamento dado aos usuários, em especial, das populações tradicionais da área rural reverberada principalmente pela ausência nos municípios pesquisados de espaço físico de CRAS Quilombola e Indígena. Algumas ações dirigidas para os referidos usuários, por exemplo, as orientações sobre o PBF e o BPC ocorriam em escolas e centro comunitários das comunidades, remetendo ao fato de que o discurso era do reconhecimento da heterogeneidade, mas a prática era da reprodução da homogeneidade, numa demonstração de que, na regulamentação a diversidade, pode ser acionada como prática discursiva sem prejuízo da manutenção da desigualdade.

Ainda segundo observações *in loco* e os relatos dos trabalhadores do SUAS, a garantia de condições de trabalho condizentes com a realidade local e a adequação das variáveis de registro no sistema SUAS inexistia, como fica evidente na fala abaixo.

Infelizmente, nós ainda não conseguimos isso. Porque a realidade do nosso município é de 72 ilhas. Esse é o nosso grande desafio: chegar até lá porque nós ainda não conseguimos devido a questão de recursos financeiros, porque tem que ter uma equipe dedicada para atender só a proteção básica nesses locais, como não tem, a equipe que está no CREAS na região urbana faz este

49 Depoimento retirado do grupo focal com Conselheiros do CMAS em Abaetetuba/PA.

50 Depoimento retirado da entrevista com a Secretária de Assistência Social de Breves/PA.

atendimento. A proteção social especial também deveria chegar tanto nas ilhas quando nas regiões de estradas. Então nós participamos de outros encontros em outras regiões do país e com outros municípios e o que a gente percebe é que, apesar das nossas dificuldades e entraves no território municipal, nós estamos à frente de alguns municípios, por conta do entendimento e por conta que a equipe aceita o desafio do compromisso com os que precisam da Assistência fora do urbano. Os profissionais que vêm trabalhar no município não enxergam os entraves geográficos que o município possui como um entrave pessoal para não ir até lá. Eles aceitam o desafio e acabam realizando e elaborando estratégias diferentes do que o MDS pensa., (INFORMAÇÃO VERBAL)⁵¹.

Este relato deixa claro que para os técnicos locais a adversidade geográfica não se constituía um problema, mas que ela precisava de tratamento distinto e, muitas vezes, tentava concretizá-la por meio de “estratégias diferentes”, ou seja, tornando o “impossível” para o institucional, “possível” para o gestor e para o técnico. A dificuldade de operacionalizar as ações da Política concernente ao reconhecimento da diversidade no contexto do Pará estava presente não só nos CRAS e CREAS das comunidades dos municípios, mas nas sedes, manifestada na precariedade da infraestrutura e das condições e relações de trabalho. Os interlocutores denunciaram que trabalhavam muito, uma vez que precisavam responder às situações de insuficiência de condições administrativas, materiais e humanas como fica explícito neste relato ao criticar a indiferença da burocracia com os endereços das populações tradicionais:

[...]. Outra situação é a falta de reconhecimento dessa realidade que nós temos e de falar no censo SUAS sobre isso, nós não temos nem endereço nós não podemos colocar rio fulano de tal, braço de ilhas, furo, igarapé, nós não podemos colocar isso lá, porque não existe espaço, variável no sistema, mas não é por falta de não dizer que existe, porque existe. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁵².

Em Abaetetuba (PA) foram identificados 6 (seis) CRAS Quilombolas que apareciam também como CRAS rurais, nos cadastros da Secretaria Municipal de Assistência Social do município. Porém, sem espaço físico, utilizando-se provisoriamente como base uma sala de referência na sede da secretaria, uma demonstração do relato acima problematizado como ausência de endereço para o censo SUAS.

Pelo exposto sobre a implementação do SUAS no Pará fica claro que a abordagem do território era garantida no que se refere à localização dos equipamentos, na medida em que a maioria dos CRAS estava próxima das residências dos usuários, marcadas por vulnerabilidade social das famílias, diferente do que foi afirmado acima

51 Depoimento retirado da entrevista com a Secretária de Assistência Social de Abaetetuba/PA.

52 Depoimento retirado do grupo focal com Técnicos em Abaetetuba/PA.

sobre o Maranhão e o Ceará, contudo o respeito às singularidades regional e cultural não foi observado.

Outra questão a ser mencionada, com repercussão direta na qualidade do trabalho realizado nos Centros de Referência nos três Estados diz respeito aos recursos humanos envolvidos na oferta dos serviços e concessão de benefícios. Com a pesquisa, evidenciou-se que, a maioria dos municípios nos três Estados não tinha realizado concurso para composição do quadro de pessoal da PAS, prevalecendo o tipo de vínculo empregatício de contrato temporário. Desse modo, a falta de estabilidade dos profissionais, equipe reduzida, alta rotatividade, baixos salários nos municípios onde trabalhavam dificultavam a sistemática de acompanhamento das famílias e comprometia a qualificação da PAS e do seu sistema de gestão, o SUAS.

A esse respeito, a pesquisa apontou que um dos maiores desafios da PAS era a constituição de equipes técnicas de referência nos termos preconizados pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. (BRASIL, 2006). A situação mais grave foi identificada em Açailândia (MA), onde foi constatado que uma das unidades de CRAS encontrava-se, na ocasião da pesquisa, sem funcionamento por falta de equipe técnica.

O conteúdo exposto deixa claro que a avaliação da capacidade de atendimento, conhecimento, acesso e qualidade dos serviços ofertados nos equipamentos alvos da PAS no Pará, Maranhão e Ceará tinha estreita relação com o nível de organização da implementação do SUAS nos municípios da amostra. Nesse sentido, nos municípios em que as ações estavam mais desenvolvidas, a despeito das dificuldades apresentadas, ratificou-se a clareza de que o SUAS conseguiu avançar no atendimento dos seus usuários, com reconhecimento desses da importância da gratuidade dos serviços ofertados para suas vidas, com o expressivo número de CRAS, ainda que não contemplasse a demanda e a publicização da PAS como direito social. A própria instituição do SUAS, no país, representa um avanço democrático na consolidação de uma política pública que tem sua importância e lugar numa sociedade fortemente marcada pela pobreza e desigualdade regional e social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Lei do SUAS. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011a.

_____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) e Norma Operacional Básica (NOB SUAS)**. Brasília, DF, 2005.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 – NOB SUAS**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília, DF, 2012.

_____. _____.; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais. **Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade**. 1 ed. Brasília, DF, 2013. (CapacitaSuas, v. 2).

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Temas em destaque. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

MUNIZ, E. et al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., Brasília, DF, 2007. **Caderno de textos**. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2007.

YAZBEK, M. C. A gestão do SUAS. In: VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., Brasília, DF, 2007. **Caderno de textos**. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2007.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Instituto de Estudos Especiais e Desenvolvimento de Projetos Especiais. **SUAS: configurando os eixos de mudança**. 1. ed. Brasília, DF, 2008. (CapacitaSuas, v. 1).

SILVA, L. Lopes. SILVA, M. L. L. Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno População em situação de rua - 1995-2005. Brasília, DF: UNB, 2006.BJ, TEXEIRA, J. B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUZ, J. F. da et al. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2013.

4.3 OS TRABALHADORES DO SUAS NOS ESTADOS DO PARÁ, MARANHÃO E

CEARÁ: composição das equipes, capacitação dos técnicos e condições de trabalho

Neste item reflete-se sobre o processo de implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará tomando como referência a composição, a capacitação e as condições de trabalho das equipes técnicas. O fio condutor da sistematização desenvolvida são os padrões de relacionamento construídos entre o

Estado e os trabalhadores que, mais virtuosos no contexto dos governos petistas, vêm sofrendo retrocessos que se refletem em crescente precarização das formas de contratação dos trabalhadores, dos vínculos trabalhistas e da insuficiência dos salários.

4.3.1 Composição das equipes

Um dos principais avanços apresentados pelo SUAS diz respeito ao trato normativo conferido aos trabalhadores e trabalhadoras da Política de Assistência Social expressa pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) de 2006, a qual diz que:

[...]. As equipes de referências são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006. p. 25).

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS ao aprovar a NOB-RH deliberou sobre a composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS para oferta de serviços no âmbito da Proteção Social Básica, conforme segue:

Quadro 24 - Composição dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL – CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: (FERREIRA, 2011).

Na prote o social especial de média complexidade a unidade pública de referência   o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, cuja composi o deve ser a seguinte:

Quadro 25 - Composição dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS

MUNICÍPIOS EM GESTÃO INICIAL E BÁSICA	MUNICÍPIOS EM GESTÃO PLENA E ESTADOS COM SERVIÇOS REGIONAIS
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: (FERREIRA, 2011).

As equipes de referência das unidades de atendimento de alta complexidade também estão previstas na NOB-RH (2006). Desse modo, a composição de cada equipe é especificada conforme o público atendido e a natureza do serviço ofertado por cada unidade.

O resultado da pesquisa nos Estados do Ceará, Maranhão e Pará (amostra das regiões Norte e Nordeste) apontou para a seguinte composição das equipes do SUAS:

Quadro 26 - Quadro de Pessoal da PAS distribuído nos municípios dos Estados da amostra da pesquisa empírica

ESTADOS/MUNICÍPIOS	TIPO DE PROFISSIONAL	NÍVEL DE FORMAÇÃO	VÍNCULO EMPREGATÍCIO
CEARÁ (Pires Ferreira, Pindoretama, Beberibe, Crateús, Maracanaú e Fortaleza)	Assistente Social - 253 Psicólogo - 83 Pedagogo - 107 Advogado - 26 Outras Profissões de Nível Superior - 106	Ensino Fundamental - 296 Ensino Médio - 1.143 Ensino Superior - 574 Total de Trabalhadores - 2.013	Estatutários - 248 Celetistas - 531 Comissionados - 201 Outros Vínculos - 1.033

MARANHÃO (São Luís, Açailândia, Bacabeira, Barreirinhas, Cururupu e Davinópolis)	Assistente Social - 209 Psicólogo - 61 Pedagogo - 83 Advogado - 20 Outras Profissões de Nível Superior - 112	Ensino Fundamental - 168 Ensino Médio - 865 Ensino Superior - 473 Total de Trabalhadores - 1.506	Estatutários - 189 Comissionados - 306 Contratos temporários - 170 Outros Vínculos - 901
PARÁ (Abaetetuba, Belém, Breves, Inhangapi, Salinas e Vitória do Xingu)	Assistente Social - 173 Psicólogo - 63 Pedagogo - 65 Advogado - 11 Outras Profissões de Nível Superior - 35	Ensino Fundamental - sem registro Ensino Médio - 651 Ensino Superior - 395 Total de Trabalhadores - 1.046	Estatutários - 594 Celetistas - 27 Comissionado (DAS) - 89 Contratos temporários - 365

Fonte: (Relatórios de pesquisa dos estados do Ceará, Maranhão e Pará)

Comparando-se os dados do quadro acima, pode-se verificar que dos 03 (três) estados o Ceará, representado pela amostra de 06 (seis) municípios, apresenta o maior número de trabalhadores do SUAS, considerando os 03 níveis de formação, com predominância do nível médio que totaliza 1.143 trabalhadores seguido dos profissionais com formação superior, tendência identificada nos demais estados.

Dentre os tipos de profissionais que compõem as equipes de referência nas unidades públicas da PAS dos 03 (três) estados, observou-se a predominância de assistentes sociais, seguida de pedagogos, psicólogos e advogados. Essa informação revela que, embora os psicólogos constituam uma categoria profissional que deve compor as equipes de referência, sobretudo de CRAS e CREAS, conforme definido pela NOB-RH/2006, figuram em número menos expressivo se comparado ao número de pedagogos, situação evidenciada nos 03 (três) estados.

Verificou-se ainda que há uma forte tendência de constituição de equipes de referências com o número mínimo de pessoal exigido pela legislação. Assim, as possibilidades de incorporação de outros profissionais como: antropólogo, economista doméstico, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta, prevista pela Resolução 17 de 20 de junho de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social, com vistas a atender especificidades dos serviços socioassistenciais, pouco se efetiva.

No que se refere ao vínculo empregatício das equipes, a pesquisa identificou que os quadros profissionais do SUAS, nos estados do Ceará e Maranhão, são

formados majoritariamente por trabalhadores contratados, comissionados e por outros vínculos. Todavia, no Pará evidenciou-se situação divergente, da que parece ser uma tendência nacional, visto que a maioria dos trabalhadores do SUAS são estatutários, totalizando 594 trabalhadores com esse tipo de vínculo.

Esses dados nos credenciam a afirmar que a maioria dos trabalhadores do SUAS, considerando o conjunto de estados pesquisados, não ingressa na PAS, mediante realização de concurso público, o que desrespeita a NOB/RH como referência e não garantindo, portanto, a sustentabilidade necessária para implementação da PAS nos moldes previstos no âmbito do SUAS.

De fato, para a NOB-RH/SUAS para que seja assegurada a qualidade dos serviços prestados e garantido o seu caráter público, deve-se atentar para que os servidores públicos ingressem com base na legislação que regula o concurso público e advenham de profissões regulamentadas por lei. Estas indicações visam romper com a lógica das terceirizações de serviços e, conseqüentemente, com o processo de precarização do trabalho na prestação dos serviços socioassistenciais.

4.3.2 Capacitação dos técnicos

Sem dúvida, deve-se considerar um avanço a discussão e definição dos parâmetros organizadores do trabalho no âmbito do SUAS, pois, outrora a área da Assistência Social foi acometida de certa *banalização* do trabalho, como se não houvesse *expertise* para esse campo de atuação, deixando um flanco aberto para que qualquer pessoa tivesse a prerrogativa de realização do trabalho no âmbito dessa política social. Estabelecer normas, exigir formação e qualificação profissional para o atendimento de pessoas (famílias) em situação de vulnerabilidade social significou imputar importância aos sujeitos demandatários dessa política pública, compreendidos como sujeitos de direitos.

Porém, apesar dessa normatização acerca da composição das equipes, ainda encontramos, no Ceará, por exemplo, a prevalência de profissionais de nível médio no quadro de profissionais da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), responsáveis pela implementação da Política de Assistência Social. A rigor, somando-se o número de profissionais de nível médio, ou seja, 824, com o de nível fundamental, ou seja, 321 tem-se o total 1.145 profissionais, correspondendo a 75%, enquanto o número de profissionais de nível superior é na ordem de 366, correspondendo a 25% do universo de profissionais da STDS. Logo, o quantitativo de profissionais de nível superior, no exercício da implementação, do monitoramento e

avaliação no âmbito do SUAS nos municípios não atende à demanda da Política estadual.

Avançando nas apreciações analíticas sobre a equipe técnica e condições de trabalho, uma questão que ganha especial destaque é a Qualificação Profissional, nos marcos do que as normativas da Política de Assistência Social denominam de Capacitação Permanente. A NOB/RH preconiza que a capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais ao efetivo exercício das ações no SUAS, no controle social e na socialização das informações aos usuários para o aprimoramento da política pública. De fato, esta importante dimensão no âmbito da gestão do trabalho foi alvo de críticas recorrentes nos municípios pesquisados constituindo um ponto de tensões e estrangulamentos nos percursos de implementação do SUAS. O depoimento de uma trabalhadora de Maracanaú/CE é deveras contundente da falta de efetivo processo de capacitação continuada:

Quando eu cheguei em Maracanaú quase que, foi assim, caindo de paraquedas. Eu vinha da saúde, não sabia o que era Casa da Família, CRAS. Disseram-me: você vai para o CRAS e eu - o que é isso? Realmente, historicamente, a gente não tem tido uma política de educação permanente, embora, boa parte dos profissionais faça um esforço de qualificar-se; são iniciativas bem individuais, de pessoas que vão fazer especialização. Tivemos uma única vez especialização compartilhada: a gente pagava a metade e o município a outra metade, uma única vez... E aí quem quer, encara fazer um mestrado, sem afastamento. Eu estou saindo agora para o doutorado, aproveitando todas licenças: licença prêmio, licença não sei o que, licença sem remuneração, contando as horas para poder ficar em outro Estado, investindo numa formação profissional. Então, acho que também, isso acaba desestimulando as pessoas a ficarem, principalmente na assistência. Parece assim que o sonho é ir para saúde. (INFORMAÇÃO VERBAL⁵³)

Foi apontado também como um elemento de fragilidade desse formato de proposta de capacitação a não inclusão de todos em todos os níveis das capacitações oferecidas e àqueles que vão participar dos cursos nem sempre conseguem criar estratégias para repassar os conteúdos aos demais que não participaram.

Então, devemos melhorar em termos de capacitação de gestores e funcionários. Eu estive em São Luís ano passado no Capacita SUAS, eu não me lembro de ter visto ninguém de Açailândia. Na época eu não fui por esse município.

Acaba não dando continuidade, porque se você vai no primeiro módulo e não vai no segundo [...] E ninguém passa as informações adiante [...] (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁵⁴.

⁵³ Depoimento de um Trabalhador do SUAS retirado do Grupo Focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Maracanaú.

⁵⁴ Depoimentos retirados do grupo focal de Técnicos e Conselheiros de Açailândia.

Desse modo, a capacitação pensada pela Política como uma forma de possibilitar a atualização de conhecimentos dos trabalhadores sobre legislação, desafios impostos pelo cotidiano do trabalho, dentre os quais as possibilidades e limites das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, raciais, geração, sexo, gênero, dentre outras questões, também não se concretiza. No estado do Pará foi informado que essa capacitação ocorre de forma esporádica. Destaque foi dado ao Capacita SUAS, que encontrava como um dos empecilhos à dificuldade de liberação de técnicos e descontinuidade de acompanhamento no curso, conforme ficou claro no relato de gestora de Breves.

Vou dar um exemplo que deixa claro o limite da capacitação como exigência do Sistema: quando nós tivemos a Conferência Estadual de Assistência, se colocava a questão do capacita SUAS. O capacita SUAS é um bom programa? É um bom programa. É adequado? É adequado, mas ainda insuficiente pra realidade, até mesmo porque o capacita SUAS pra Breves só podem participar oito técnicos da Proteção básica, três técnicos da Especial. Para o número de técnicos que nós temos, sem falar que como ele é um programa por módulos, quem participou do primeiro módulo precisa participar do segundo. Então acaba ficando em um grupo de profissionais que foram selecionados por um outro motivo, de uma outra forma, mas fica fechado aquele grupo. Então acaba não abrangendo todos os profissionais do SUAS, principalmente os profissionais de nível superior que são os que agem diretamente com a população (Informação verbal)⁵⁵.

Depoimentos dos (as) Conselheiros (as) do CMAS apontam as deficiências da capacitação profissional no contexto da Assistência Social

Em termos desta gestão precarizada do trabalho, salientaram ainda a parca e ineficaz capacitação profissional para implementação do SUAS. Por se tratarem de trabalhadores (as) temporários (as), as capacitações realizadas tornam-se onerosas, repetitivas e ineficazes a longo prazo. Não se consegue formar um corpus de profissionais efetivos e qualificados para atuação na política de assistência social, embora reconhecendo tratar-se de necessária educação permanente. A educação permanente também tende a ficar comprometida, devido ao quantitativo de profissionais inferior às necessidades nas unidades público-estatais, sobretudo os de nível superior, a dificultar as suas possibilidades de ausentar-se do equipamento ou de constituir espaços para capacitação em serviço. (INFORMAÇÃO TEXTUAL⁵⁶)

As capacitações promovidas pela Secretaria de Estado do Ceará não conseguem atingir aos (as) trabalhadores (as) das equipes de referência e, por sua vez, os municípios não desenvolvem processos formativos com seus/suas trabalhadores (as). Depoimentos de trabalhadoras apontam, com clareza, esta deficiência na qualificação profissional:

⁵⁵ Depoimento retirado do grupo focal com a Secretária de Assistência Social, Breves.

⁵⁶ Trecho retirado do Relatório Municipal da pesquisa de campo em Fortaleza.

Geralmente quando tem capacitação é entre a gestão e a coordenadora; então, fica muito limitado a elas. Então, a gente fica só no sofrimento, na expectativa, mas a gente não vai e nunca é convidado [...] Raramente tem socialização. Às vezes é pincelado o que foi dito, a não ser que a gente converse com a técnica de gestão que é mais acessível para ela ir passando algumas informações para a gente, mas se a gente for ficar na espera de que vai ser passado, tem essa dificuldade das informações, de compartilhar. Tem essa dificuldade infelizmente. Questão de material, também a gente fica muito limitado a ter que ir sempre na coordenação procurar o nosso material, porque na nossa sala não tem uma impressora. (INFORMAÇÃO VERBAL⁵⁷)

[...] Eu cheguei esse ano, estava na educação e hoje estou aqui, mas eu acho que se faz necessário, fora a apostila que a gente recebe pra ler, mas um entendimento geral. Uma conversa tanto para a descrição de cargo, como descrição de papel e perfil de atividades [...] Eu acho que fica muito a desejar e com isso dificulta um pouco o nosso trabalho (INFORMAÇÃO VERBAL⁵⁸).

Se houvesse um treinamento, uma reciclagem para você rever novos conceitos, explicar as nomenclaturas, que eu acho que muitos orientadores ainda não sabem algumas nomenclaturas e sabem porque um fala aqui, um fala ali aí você vai pegando [...] Para a gente tentar descobrir eu acho que se faz necessário mesmo um treinamento coletivo de funções e descrição de cargos, de nomenclaturas usadas, de tudo para que a gente tenha um conhecimento abrangente sobre o assunto... (INFORMAÇÃO VERBAL⁵⁹).

Trabalhadores (as) e conselheiros (as), em seus depoimentos, foram explícitos na crítica ao fragilizado processo de capacitação permanente em Fortaleza, afirmando não conhecer o Plano Municipal de Capacitação que os gestores afirmam existir e contrapondo-se à “suposta” qualidade do Capacita SUAS no Ceará.

Em verdade, tal situação não é uma realidade só dos Estados e municípios pesquisados, o que expressa desrespeito à NOB/RH como diretriz e referência. Ou seja, se constata que a Política não conta com um quadro de profissionais, em grande parte, constituído por concursos públicos, com capacitação continuada, regidos por planos de cargo e carreira na Assistência Social, de maneira a garantir a sustentabilidade da Política a partir dos paradigmas preconizados no âmbito do SUAS.

A precarização das formas de contratação e conseqüentemente, dos vínculos trabalhistas e dos próprios salários é um dos dilemas a perpassar a implementação do SUAS nos Estados do Ceará, Maranhão e Pará materializando uma tendência nacional.

⁵⁷ Depoimento de uma Trabalhadora do SUAS retirado do Grupo Focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Pindoretama.

⁵⁸ Depoimento de um Trabalhador do SUAS retirado do Grupo Focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Pindoretama.

⁵⁹ Depoimento de um Trabalhador do SUAS retirado do Grupo Focal com os (as) trabalhadores (as) do SUAS em Pindoretama.

4.3.3 Condições de trabalho

Elemento fundamental na pesquisa realizada, a categoria condições de trabalho associa a existência de equipamentos, espaço físico e ambiente on line adequado à qualidade das relações de trabalho construídas para efetivação do ações preconizadas pelo SUAS.

Em relação a essa questão, a pesquisa evidenciou que, na maioria dos municípios, as condições infraestruturais não se coadunam com os requisitos exigidos para o funcionamento de CRAS, CREAS e Centros POP. Nesse campo, destacam-se, como mais relevantes, os meios de transporte (carros) e comunicação (telefone) inadequados ou insuficientes para viabilizar o atendimento das demandas postas aos profissionais; o espaço físico de atendimento que, em alguns casos não permite o adequado sigilo dos diálogos realizados entre profissional e usuário; e o sistema web/Suas que nem sempre funciona de forma adequada, dificultando o registro das informações municipais. Tais obstáculos refletem-se na implementação dos serviços desenvolvidos: atendimento dos demandantes, processos de busca ativa e constituição de sistemas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações.

No que diz respeito às relações de trabalho, pôde-se verificar que as normas legais que devem orientar o contrato de trabalho no Brasil não são obedecidas na maioria dos municípios pesquisados⁶⁰. Há de se recordar que tal problemática não expressa uma particularidade da Política de Assistência Social. Reflete, sim, a feição atual da forma de regulação capitalista e seus rebatimentos no Brasil. Porém, os trabalhadores vinculados ao campo da Assistência estão entre os que mais padecem, no país, sob os efeitos da crise estrutural do capitalismo que se expressa mediante precariedade dos vínculos contratuais, condições inadequadas ao exercício laboral e baixos salários.

O mais comum nos vários municípios pesquisados é a contratação temporária, situação que obstaculiza um atendimento apropriado aos demandantes da Política nos municípios, conforme ilustra o relato a seguir:

Sendo essa a situação contratual dos trabalhadores evidenciamos que, no geral, as equipes técnicas são incompletas nos CRAS e CREAS, excetuando alguns casos, até mesmo na capital (São Luís) este fato é presente. Sabemos que esta situação de precariedade dos vínculos contratuais e trabalhistas acarretam prejuízos ao andamento das ações, refletindo na qualidade do trabalho em decorrência das constantes necessidades de adaptações e na quebra do vínculo de confiança já estabelecido entre o usuário e as equipes

⁶⁰ As relações internacionais de trabalho passaram a ser reguladas e protegidas desde 1919, quando da instituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), situada em Genebra, na Suíça.

alocadas nos equipamentos (CRAS, CREAS e Centros POP) (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶¹.

Do ponto de vista da expansão do número de trabalhadores (as) do SUAS, particularmente, no contexto dos governos petistas (2003 a 2015), a PNAS experimentou visível melhoria nas suas configurações institucionais. As chamadas equipes de referência seguem, via de regra, às exigências básicas da NOB-RH/SUAS: assistente social, psicólogo, pedagogo e advogado, no caso do CREAS. Em alguns municípios verifica-se certa tendência de ampliar as equipes de referências com suporte na Resolução 17 de 20 de junho de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS incorporando economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional, musicoterapeuta e antropólogo. Alguns participantes da pesquisa, inclusive, defendem necessidade premente de profissionais antropólogos, com a justificativa de que entenderiam melhor as particularidades de alguns territórios que comportam comunidades tradicionais como povos indígenas e quilombolas.

Porém, como as equipes de referência, na maioria dos municípios, limitam-se à composição básica e são em número pequeno, não é viável a realização do trabalho necessário considerando as dimensões dos territórios e os quantitativos de famílias referenciadas em cada equipamento. De fato, diferentemente do que propõe a PAS, na prática, a restrição das equipes de referência atuantes nos equipamentos do SUAS e as extensas e complexas configurações dos espaços territoriais classificados como de vulnerabilidade e de risco social, coloca uma exigência cada vez maior de ampliação da capilaridade do trabalho socioassistencial com o apoio das chamadas equipes volantes, que prestam serviços a famílias que residem em locais de difícil acesso (entre as quais, áreas rurais, calhas de rios, assentamentos, comunidades indígenas, quilombolas). Alguns profissionais entrevistados entendem que deve ser repensada a equidade entre o urbano e rural, criando-se condições de estruturar equipamentos como CRAS também na zona rural, o que demandaria, além de unidades físicas, outras estruturas capazes de dar suporte à especificidade do trabalho com populações que vivem no campo.

Os depoimentos dos (as) trabalhadores (as) sobre as restrições numéricas das equipes, face à demanda nos territórios, traz embutida uma crítica fundante à própria estruturação dos equipamentos do SUAS que, situados em áreas consideradas de vulnerabilidade e de risco social, circunscrevem contingentes inviáveis de famílias referenciadas, comprometendo a natureza do trabalho socioassistencial. Em verdade,

⁶¹ Depoimento retirado da fala de Técnica no grupo focal de Técnicos e Conselheiros de Açailândia/MA.

conforme a proposta original da PAS, o conceito de territorialização, ao contemplar áreas consideradas de vulnerabilidade e risco social, impõe a necessidade de ampliação, sobretudo, do número de CRAS em diferentes bairros e comunidades.

Em alguns municípios já ocorre relativo aumento do número de trabalhadores do SUAS nos últimos cinco anos. Porém, essa expansão não vem sendo acompanhada de garantia das condições laborais condizentes com as diferentes situações, verificando-se processo de precarização das relações de trabalho como uma situação rotineira. Tal processo de precarização pode ser visualizado, pelo menos, sob três diferentes feições:

A primeira é a ampliação do número de trabalhadores (as) sem vínculo permanente com a PNAS, sobretudo, terceirizados (serviços de limpeza e manutenção) e com contratos temporários, caso das equipes mínimas de referência, geralmente inclusas mediante seleção pública simplificada e concurso público (este último em número gradativamente decrescente). Em alguns casos é utilizada uma forma de licitação na qual os profissionais, ao final do ano, são demitidos e retornam no ano seguinte. Trabalham, assim, 11 meses e passam 1 mês desempregados à espera da renovação do contrato.

Para alguns gestores, as explicações para essas formas de vinculação precárias dos trabalhadores é, de um lado, a inaptidão revelada por muitos municípios para geração de receita própria o que lhes impõe a condição de sobreviver com recursos de transferências federais. De outro lado, a configuração da Lei de Responsabilidade Fiscal que inflige limites severos para contratação no serviço público.

A precarização de vínculos trabalhistas não aparece com nitidez nas falas de técnicos entrevistados em alguns municípios, sobretudo, naqueles onde os profissionais gozam de relativa estabilidade, talvez porque em situação de desemprego estrutural, seja mais prudente não questionar os obstáculos e limites de modo a manter o que existe, mesmo que seja de caráter precário. Porém, outros entrevistados são incisivos em afirmar que vivenciam contexto de perdas: às vezes têm que trabalhar doentes porque o abono de faltas ao trabalho, além de ser garantido por junta médica, para assegurar a veracidade da informação, há o limite para a menção do número de “doecimentos” posto que se apresentar mais de um atestado no período de três meses, há desconto nas gratificações; corte da gratificação por insalubridade; congelamento de gratificações que estão em lei; ausência de reajuste ou mudança de data-base para reajuste salarial, inclusive este abaixo da inflação; demissões repentinas; redução de salário de contratados sem aviso prévio; seleções com propostas de salários baixos; desrespeito às regras de promoção e progressão do Plano de Cargos e Carreiras,

quando este existe, dentre outras.

E os gestores, por mais que questionem a precarização do trabalho, dada a realidade, acabam assumindo essa precarização e colocando obstáculos ao processo organizativo dos trabalhadores que, por sua vez, têm uma dificuldade de se ver como classe. O esvaziamento dos fóruns dos trabalhadores, criados em alguns municípios como espaços destinados a construir estratégias para enfrentamento dessas questões, ficam esvaziados e não cumprem seu papel.

A segunda feição relacionada às condições de trabalho diz respeito ao pagamento de salários aviltantes, comparando-se trabalhadores do SUAS com outros que desenvolvem atividades semelhantes, em outros espaços laborais. Há, ainda, diferenciação salarial dentre as distintas categorias profissionais que compõem as próprias equipes de referência nos CRAS. O desincentivo salarial é situação comum na maioria dos municípios pesquisados, embora haja menção de cidades que, mesmo sem Plano de Cargos e Carreiras, concedem aumento salarial sistemático e incentivos, como gratificações, aos trabalhadores. É importante lembrar, porém, que, do ponto de vista conceitual, esses incentivos que, muitas vezes, são incorporados como se fizesse parte do salário, na verdade são agregados conjunturais repassados como complemento ou reconhecimento da importância que determinados trabalhadores assumem, formando o que as normativas legais denominam de remuneração.

As dificuldades estruturais ou conjunturais dos municípios em cumprir as normas trabalhistas ou de agregar número suficiente de trabalhadores para o desenvolvimento das atividades relacionados ao SUAS redundam na terceira feição do que se está denominando de condições de trabalho. Dois elementos compõem essa terceira feição. De um lado a duplicação da jornada de trabalho e a rotatividade de trabalhadores, encontrando-se situações em que há técnicos (as) com exercício em distintos espaços laborais, muitas vezes, em mais de um município, em busca de ampliação do seu rendimento. De outro lado, tem-se, a dificuldade de construir-se política adequada de qualificação profissional, em consonância com a NOB/RH-SUAS. Conforme já mencionado nesse texto há de se recordar que, de acordo com essa normativa, a capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício das ações no SUAS, ao controle social e à socialização das informações aos usuários para o aprimoramento da política pública.

No contexto das reflexões desenvolvidas, apesar dos avanços que o SUAS representa em termos dos direitos conquistados, continua-se a reforçar a histórica

secundarização da Assistência Social que, para alguns entrevistados continua sendo campo social relegado considerando outras políticas sociais como Saúde e Educação.

Porém, pode-se concluir, em relação às três feições que refletem a categoria condições de trabalho que comportam verdadeiro círculo vicioso: problemas relacionados à crise estrutural do sistema e ao processo de gestão dos municípios obstaculizam a construção de uma política de recursos humanos e a instabilidade funcional inutiliza esforços empreendidos de educação continuada dos técnicos, o que reforça os problemas históricos relacionados ao campo da Assistência Social.

É importante ressaltar, porém, que apesar das dificuldades mencionadas, dos vínculos precarizados e da fragilidade nas condições de trabalho, as equipes técnicas demonstram compreender a necessidade de esforço coletivo no sentido de adequar a PAS ao caráter público, descentralizado e participativo definido pelo SUAS. Reconhecem, ainda, a necessidade de aprofundamento de conhecimentos e práticas que propiciem a construção de estratégias coletivas de gestão com a participação dos usuários, o que só é possível com uma equipe técnica de referência, qualificada, contratada em consonância com o preconizado pela NOB-RH/SUAS.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Stela da Silva. NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

Relatórios da pesquisa SUAS dos estados do Ceará, Maranhão e Pará.

4.4 PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E CONTROLE SOCIAL

A questão da participação sempre foi um tema muito caro ao trabalho realizado no âmbito da Assistência Social. Ressalta-se, ainda no período do regime militar, a mobilização a favor de processos participativos, com o intuito de envolver especialmente os usuários das políticas públicas. Os anos pós-regime militar se constituíram em marco histórico para a reconstrução desses processos a partir da luta pela anistia internacional, pela abertura política e democrática, culminando com o movimento constituinte num primeiro momento e, posteriormente, com o movimento pelas Diretas Já. Aprovou-se o texto constitucional, sancionou-se e promulgou-se, mas, a luta não cessou. Foram muitos anos de mobilização para superar os entraves e se alcançar a aprovação do texto que regulamentaria a Assistência Social como política de direitos, objetivada em 1993, por meio da LOAS, que em seu Art. 5º, Inciso II preconiza

a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (BRASIL, 2018. P. 9).

A promulgação da LOAS, como já mencionado, impôs novo processo de organização e estruturação da Assistência Social em todo o território nacional e, como consequência de mobilização e participação dos sujeitos que fazem essa história. A aprovação da PNAS em 2004, do SUAS em 2005 e da NOB em 2012, são marcos importantes para essa área. O SUAS, constituído nessa visão paradigmática, tem como um dos seus desafios [...] a participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, transitando da inaceitável condição de subalternidade para sua efetiva e autônoma afirmação como sujeito de direitos. (BRASIL, 2009, p. 4).

Importante ressaltar que, pela tradição construída, todo o marco regulatório da Assistência Social é permeado pela prerrogativa da participação popular, enquanto estratégia de se reconhecer cidadania e garantir democraticamente o acesso à PAS nos municípios brasileiros e no Distrito Federal. É verdade, contudo, que, embora seja prevista legalmente, a participação no âmbito da PAS e do SUAS, ainda se constitui em grande desafio para os operadores e usuários dessa política pública. O SUAS admite em seu marco regulatório a importância e a necessidade de se garantir a participação como estratégia de inclusão social, mas, que na realidade, se apresenta como desafio.

Paiva, Rocha, Carraro (2010), analisando os anos pós advento do SUAS, constata que a “reconstrução orgânica da política de assistência social a partir da participação popular constitui-se, portanto como uma força expressiva na ruptura do legado histórico que ainda persiste no âmbito dessa política pública”, constatando os desafios que se colocam para a questão da participação no âmbito da assistência social.

4.4.1 Compreensão dos envolvidos acerca do significado e importância do controle social

O controle social relaciona-se com a garantia de direitos sociais e repousa nas transações que envolvem a luta pelo poder. Pode ser indireta, feita através dos sistemas de freios e contrapesos, e, diretamente, pela população e usuários dos serviços públicos com o uso de canais legalizados ou não-institucionalizados, caso da mídia, dos movimentos sociais, do orçamento participativo, das igrejas, dos sindicatos, das associações. (PIRES, 2007). A existência dos Conselhos e Conferências, como organismos institucionalizados, seria uma forma de colocar a discussão do controle

social num patamar político para além da mera vigilância e o reconhecimento dos representantes da sociedade como protagonistas.

Nos três Estados em estudo: Pará, Maranhão e Ceará, a participação e o controle social aparecem como um campo político a ser conquistado pelos operadores e usuários do SUAS, pois, embora seu arcabouço legal aponte a participação como uma de suas diretrizes, os sujeitos dessa Política, representados por trabalhadores e usuários, apresentam participação bastante limitada ou quase nenhuma. Do ponto de vista administrativo, os municípios pesquisados atendem legalmente aos dispositivos do art. 30 da LOAS que, define os critérios relacionados ao controle social para que municípios se habilitem ao Fundo Nacional de Assistência Social. Os municípios investigados possuem seus conselhos formados, entretanto, isso, *per si*, não garante o efetivo controle social com participação dos sujeitos do SUAS.

Parte dos sujeitos do SUAS reconhece os espaços de controle como lugares de efetivo exercício da democracia, porém, apontam a não-participação dos usuários como grande obstáculo para efetivação de direitos sociais nesse âmbito.

Eu penso que o nó da Política é a participação do usuário. O usuário não participa, aqui no Conselho... não participa. Essa é uma questão que eu acho que tem que ser discutida, eu não sei nem que rumo, sabe? [...] de onde começar isso, mas a entidade que representa o usuário, o representante não é o usuário, então o usuário não fala. Raras são as representações de usuários que falam, né? olha a distância, o representante do usuário não fala, imagina o usuário! O usuário não vem aqui, né? [...] No Conselho a gente está justamente acompanhando mais a gestão da Política, daquilo que o governo faz, mas as entidades não [...] todas elas [...] nunca trazem a realidade delas para o Conselho. A preocupação da gente, do Conselho, tanto das entidades civil quanto do poder público, as questões são mais é discutir [...] do que aquilo que as entidades fazem. Então, é uma coisa muito [...] não tem essa proximidade, ligação de ter essa discussão no Conselho. Então, eu acho que pelo menos nas reuniões que eu estou há dois anos no Conselho não se teve uma discussão da entidade, o impacto que ela tem, o controle, a parceria com órgão público, se essa união do órgão com a entidade está atingindo seu objetivo, o dinheiro que está sendo investido se está sendo aplicado, essa discussão ela nunca chega a nível do Conselho. (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁶².

Observa-se, assim, que, embora haja sujeitos com pouco domínio sobre os fundamentos da Política e sobre os instrumentos normativos do SUAS, todos os envolvidos parecem ter introjetado o discurso que justifica a importância de uma gestão compartilhada e do controle da sociedade sobre as ações do governo. No entanto, para os conselheiros e as conselheiras participantes da pesquisa, sejam governamental ou não-governamental, as falas têm a mesma sintonia:

Não é fácil a gente articular a sociedade civil hoje. A gente ainda percebe dos próprios conselheiros. Prossegue a mesma conselheira: [...] eu cheguei aqui.

⁶² Depoimentos retirados da entrevista com os Conselheiros de São Luís/MA.

Eu não sabia nem porque eu tinha vindo, mas eu fui pro Conselho, eu fui lá [...] às vezes a gente percebe que o conselheiro não representa a população ou a sociedade, ele tá representando a entidade dele, ou seja, o governo e seus interesses políticos partidários (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶³.

[...] há um interesse muito pessoal, um interesse de garantir as questões da própria instituição e o conselho de assistência [...] como eu sou da sociedade civil eu posso falar com toda tranquilidade e também participo de outros conselhos, a gente tem um diferencial no conselho de assistência porque os técnicos que estão lá, do governo, muitas vezes brigam mais pelas questões da política do que a própria sociedade civil. [...] não é o CRAS indicar uma pessoa, ela estar lá que é representação de usuário, não é. Isso não é, tanto que os que foram assim, os que chegaram lá dessa forma não permaneceram (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶⁴.

As falas evidenciam a dificuldade em articular e garantir a participação de usuários no processo de controle social, pois, mesmo que seja uma exigência e uma condição à formação dos CMAS, foram identificados sérios limites de condições para que desenvolvam suas finalidades, conforme preconiza os parâmetros legais. Mesmo nos municípios em que se verificou algum avanço, constata-se ou a ausência de usuários nos conselhos, ou quando estão presentes, não têm discernimento do papel que deveriam desempenhar enquanto conselheiros municipais.

Mesmo os usuários que vêm do CRAS e CREAS não são formados para o exercício do controle social. Nesse sentido, esses equipamentos públicos falham por não exercerem um papel educativo/pedagógico para que os usuários possam assumir sua condição de cidadãos de direito e representantes de um coletivo, já que o Conselho é um direito adquirido desde a LOAS. Entretanto, a conquista dos usuários a assento nos Conselhos é de alta relevância para a garantia de participação daqueles que são públicos dos programas, projetos, benefício e serviços do SUAS.

Associa-se ainda o fato de que em todos os municípios pesquisados, os conselhos são conduzidos pelos gestores dos órgãos de Assistência Social, com raríssima exceção, transformando-os em lugar de reprodução da concepção clientelista, fisiológica, assistencialista, da política do favor, tornando ainda mais distante a consolidação do SUAS enquanto política pública descentralizada e participativa da Assistência Social.

Esse quadro parece ser mais grave ao associar-se à dinâmica das regiões Norte e Nordeste de se fazer política com práticas clientelistas e oligárquicas ainda com muita força. Assim, tem-se nos municípios pesquisados conselheiros indicados pelos gestores ou articulados e mobilizados por eles, sem que a sociedade civil representada tenha participação em qualquer processo de escolha, tornando o controle social acessório da PAS na realidade municipal.

⁶³ Depoimento retirado do grupo focal com Conselheiros, Belém/PA.

⁶⁴ Depoimento retirado do grupo focal com Conselheiros, Belém/PA.

Para alguns entrevistados, a efetivação da participação e do controle social precisa estar articulada à superação das marcas históricas da Assistência Social (imediatismo, clientelismo e assistencialismo). Nesse sentido, a mudança paradigmática apontada pelo SUAS é tida como um desafio para a maioria dos que se posicionaram na pesquisa. Isto porque entendem que nas instâncias municipais, a utilização de critérios político-clientelistas para indicação dos dirigentes ainda se sobrepõe ao critério técnico. Essa prevalência, inclusive com a manutenção do primeiro-damismo, favorece a elaboração de agendas que influenciam, diretamente, processos de decisão política contrapostos, muitas vezes, às normativas do SUAS e aos interesses da população usuária dos serviços de Assistência Social.

As ações da Política de Assistência Social ainda são muito usadas como moeda de troca. Infelizmente, tal movimento é decepcionante [...] Eu, como assistente social, tive muitos sonhos que foram esquecidos, vão passando os anos de formação e a gente vai se desgastando com aquilo ali, porque você faz, faz, e não vê resultado (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶⁵.

Apesar de alguns gestores afirmarem empenho no fortalecimento dos conselhos, percebeu-se que a mobilização de conselheiros da sociedade civil é insuficiente: essas convocações e assembleias ocorrem, muitas vezes, tão somente para assegurar o “processo democrático” e aprovar pautas vinculadas a liberação de recursos. Não foi constatado trabalho permanente no âmbito dos municípios que prepare os conselheiros para assumir sua responsabilidade pública. As capacitações, quando realizadas, foram avaliadas insuficientes para qualificar o desempenho das funções requisitadas. Houve depoimentos também de culpabilização dos conselheiros por não buscarem informações e qualificação, uma vez que o MDS oferta cursos *online*.

Definição hierárquica das pautas a serem votadas; discussões de assuntos paralelos; morosidade na deliberação de algumas matérias; falta de conhecimento dos conselheiros, especialmente os da sociedade civil; falta de participação nas reuniões, tanto dos representantes governamentais, como não governamentais; e influência da política partidária são apontadas como principais limites ao trabalho e desenvolvimento do controle social nos municípios. Alguns discursos revelaram dependência do CMAS à administração municipal.

Nesse sentido, as marcas históricas da Assistência Social, a deliberada interferência de alguns gestores e técnicos na configuração dos CMAS rebatem diretamente na desconstrução da identidade social dos usuários e conselheiros como interlocutores

⁶⁵ Depoimento retirado da entrevista com conselheiros de São Luís/MA.

políticos e legítimos no trabalho de construção das novas formas de gestão da Assistência Social regulamentadas pelo SUAS. É o que as falas, a seguir, refletem:

Ele (usuário) é representado, mas ele não sabe nem quem representa, não tem articulação nenhuma de quem representa o usuário com o usuário, o máximo que ele representa é a direção dessa entidade, mas o usuário não tem conhecimento. Isso é que permite a duplicidade de paradigma da Política, porque, como o usuário não sabe, ele recebe a Política como caridade. Talvez seria emancipação, a emancipação do usuário, o reconhecimento do usuário em estar usuário dessa política num determinado momento. Então, não tem, não tem nenhuma participação, o usuário não faz controle da Política, o usuário não discute o controle, o usuário não sabe se pode participar do Conselho. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶⁶.

Eu acho que acontece na maioria dos conselhos, a pessoa é indicada, ela não tem a menor identificação com essa questão de conselho, mas acaba tendo que participar. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶⁷.

Um aspecto ressaltado por conselheiros foi a particularidade da representação no CMAS onde os participantes tendem a ser identificados apenas pela deficiência ou carência. “[...] eles vão para os seus conselhos da política específica [...]. Talvez, uma ideia minha mesma, talvez priorizando uma política em que ele tenha mais relação”. Tendem a priorizar a participação em Conselhos de políticas em que se sintam representados: “Uma política onde ele se sente parte, ele se sente mais parte do que no Conselho de Assistência.” (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁶⁸.

Nesse sentido, para alguns sujeitos participantes da pesquisa, entre os desafios postos para favorecer a compreensão do SUAS como direito e instância de participação política destaca-se o aprofundamento de conhecimentos e práticas que propiciem a construção de estratégias coletivas de gestão. Entendem que isso só é possível “[...] com uma equipe técnica de referência, qualificada, contratada mediante concursos públicos, em consonância com as prerrogativas da NOB-RH/SUAS.” (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶⁹, o que ainda não acontece na maioria dos municípios pesquisados nos três Estados.

4.4.2 Regulamentação das instâncias de controle e estrutura dos equipamentos utilizados para o exercício do controle

A questão da participação e do controle social no SUAS está situada num conjunto de dispositivos jurídicos ao nível dos três poderes que podem ser acionados pela população, para garantir o seu direito à Assistência Social. Esse arcabouço jurídico

⁶⁶ Depoimento retirado do grupo focal com a Conselheira de São Luís/ MA.

⁶⁷ Depoimento retirado do grupo focal com técnicos de São Luís/ MA.

⁶⁸ Depoimentos retirados do grupo focal com os Conselheiros de Açailândia/ MA.

⁶⁹ Depoimento retirado do grupo focal com conselheiros de Barreirinhas/MA

institucional (sobretudo, elementos centrais que definem a LOAS - Lei nº 8.742/1993, a PNAS 2004, a NOB/SUAS e a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH) já foi incorporado pelos sujeitos responsáveis pela implementação do SUAS nos municípios, o que foi apontado tanto por técnicos, quanto por alguns conselheiros e gestores, como avanço da institucionalidade da Política: concepções de territorialidade, matricialidade familiar, intersectorialidade, descentralização e participação.

De fato, nos casos em que foram encontrados documentos escritos sobre o papel dos conselhos, parecia claro que a função básica dessas esferas é a de avaliar, no campo da Assistência Social, o cumprimento de duas funções básicas da democracia: a participação e a *accountability* do sistema, de modo a contribuir para romper com um traço histórico do processo de formação da sociedade brasileira – a privatização do espaço público por agentes privados⁷⁰.

Quanto às condições estruturais, a maioria dos municípios, nos três Estados, ainda não conta com prédios próprios e equipamentos adequados para criar e manter referência num determinado território, garantindo a acessibilidade aos usuários e a prioridade estabelecida para implantar serviços. Para os sujeitos da pesquisa, os conselhos não dispõem de infraestrutura adequada ao seu pleno funcionamento: “Não temos nada, não, tem o armário e eu acho que é só o armário, só o arquivo com as pastas, mas mobiliário não, a gente usa tudo do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nem computador, usamos o particular da secretária”; “Assim, eu gosto muito de ler e lá dizia tudo que o Conselho tem e não temos nada daquilo, não temos nada, não temos nem sede própria.” (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁷¹.

A inexistência de espaço físico adequado é reconhecida como óbice ao debate dos conselheiros, às ações de capacitação, ao planejamento e à implementação de outras ações de caráter coletivo necessárias ao exercício do controle social. Na maioria dos municípios, os conselhos enfrentavam problemas de funcionamento, infraestrutura, autonomia e protagonismo, o que reforça a ideia de que os conselhos não se constituem espaço privilegiado de discussão da PAS em âmbito municipal, como podemos perceber nas falas dos conselheiros que ressaltam aspectos estruturais e de falta de condições objetivas, criticando seus limites.

O nosso conselho aqui né? Estamos estruturando aqui, mana, agora nós ganhamos aqui, que eu venho brigando há muito tempo, querendo, porque não temos condições de alugar, a situação financeira não cabe. E eu entrei em

⁷⁰ Para aprofundar esse tema conferir Di Giovanni (2017).

⁷¹ Depoimentos retirados do grupo focal com conselheiros de Fortaleza/Ceará.

parceria com a educação aonde era o depósito da Educação, que se encontra aqui na principal, muito bonito o espaço lá e eu vinha buscando, buscando e eu consegui. Então, nós vamos agora mobiliar, fizemos a compra, né, todo o equipamento pra eles. Estamos comprando um carro também, já foi licitado, está sendo licitado agora, é pra deixar à disposição do Conselho. O espaço lá maravilhoso, eles mesmo me disseram que na hora que a gente entregar vão sair na avenida fazendo festa [...] (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷².

Como se pode perceber há críticas sobre o abandono do poder público municipal em relação ao espaço dos *conselhos*, visto que, além de tudo, os espaços abrigam vários conselhos e se encontram precários. Ademais, foi apontada incoerência em relação à missão de fiscalização de outras entidades e suas precárias condições para funcionamento. A gestão corrobora com a crítica: “[...] dividem o espaço com o conselho da criança, mas, o CMAS não está satisfeito [...] Há pendências administrativas desde 2013, 2014 e 2015” (INFORMAÇÃO VERBAL).

A maioria dos conselhos municipais pesquisados têm uma profissional assumindo o trabalho de secretária executiva, que se fosse, realmente, desenvolvido segundo às orientações inerentes ao cargo, poder-se-ia obter melhores resultados. As secretárias executivas, em algumas das colocações feitas nas entrevistas e nos grupos, têm outras ocupações técnicas (dão suporte a mais de um conselho) e ainda realizam convocações, organizam pautas de reuniões, redigem editais e atas, organizam fóruns visando à escolha de conselheiros, organizam conferências municipais, entre outras atividades. A presença de alguém com qualidade técnica para apoiar as ações dos Conselhos Municipais de Assistência Social é ressaltada como uma conquista de sua insistência e luta.

Verifica-se, assim, que, nos municípios pesquisados nas regiões Norte e Nordeste, as condições de estruturas para funcionamento do controle social não recebem prioridade no âmbito da PAS. Isto porque nos três Estados constatou-se o funcionamento dos conselhos em espaços alugados, improvisados, sem equipamentos adequados e com limitado pessoal de apoio, o que termina situando o controle social enquanto uma dimensão formal, prevista em lei. Já a participação popular e de usuários na gestão compartilhada é ainda uma realidade distante.

4.4.3 Dinâmica do controle social

Nos municípios pesquisados, a dinâmica da representação, segundo técnicos entrevistados “[...] tem sido objeto de reflexões”. Nessas análises, consideram-se como fundamental, para cumprir as exigências normativas do SUAS e como forma

⁷² Depoimento retirado do grupo focal com a Conselheiro de Belém/PA.

de materializar a democracia, “[...] questionar o próprio sentido do controle social nas situações concretas dos municípios em que a cultura político-clientelista ainda predomina.” (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁷³.

Alguns conselheiros mencionaram a Conferência Municipal de Assistência Social como estratégia para *ouvir a voz* do povo.

[...] nas Conferências o que se fez? Lá nos CRAS procurou regionalizar pra ele poder participar, o usuário, porque talvez ele não venha na Conferência, mas pelo menos escutar qual a proposta que ele tem, como ele tá sentindo a Política né, participar do planejamento, né, os próximos dez anos, nessa perspectiva de escutar muito, o que se tem que evoluir na Política, o controle social. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁴.

As conferências municipais foram destaque na fala de alguns gestores, trabalhadores e conselheiros como espaços de proposição e de avaliação da política municipal. Essas conferências reúnem, além de conselheiros, entidades socioassistenciais, usuários e convidados, abrindo a possibilidade para conhecimento da sociedade acerca da Política de Assistência Social. Na maioria das vezes são precedidas por uma palestra do tema principal, seguida de trabalhos de grupo. Trata-se de um evento democrático, principalmente quando pensamos no passado quando tudo vinha de cima, como se houvesse um doador e um receptor. Observe-se o relato abaixo:

Sim, é algo que não foi colocado aqui que eu queria ressaltar: a questão da importância das conferências. Certo? Como um campo democrático, um espaço democrático, onde a gente pode na realidade conversar, dialogar, trocar ideias, estudar, conhecer e assim, agora, lá tem briga gente, lá tem briga para ir para a estadual. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁵

Também mencionaram que há avanços na dinâmica da Política

Porque muitas entidades trabalhavam com assistencialismo mesmo, uma pessoa precisando ali de um alimento, de uma cesta básica, então vamos dar cesta básica, precisando ali de um remédio, vamos dar remédio, está precisando ali de um benefício, de um cimento, uma areia, então, ficava muito na área do assistencialismo mesmo. Mas depois do que já foi falado se deu esse salto e se está amadurecendo essa política e realmente a gente está percebendo que tanto os usuários quanto nós, as pessoas que estão fazendo essa política. [...] A gente percebe que está tendo essa reciprocidade entre os usuários e as pessoas que estão fazendo essa política, tanto o poder público quanto as entidades da sociedade civil. A gente está percebendo esse amadurecimento porque está tendo esse vínculo mais próximo entre os usuários e as entidades responsáveis por fazer acontecer essa política. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁶.

⁷³ Depoimentos retirados do grupo focal com Técnicos de São Luís/MA.

⁷⁴ Depoimento retirado da entrevista com Conselheira de São Luís MA.

⁷⁵ Depoimento de uma Conselheira retirado do Grupo Focal com as conselheiras em Crateús/CE.

⁷⁶ Depoimento retirado do grupo focal com os Conselheiros de São Luís/MA

A participação de uma das gestoras ouvidas, em espaços de debate e deliberação nacionais, como a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o acento no Fórum de Metrôpoles Brasileiras, para discutir a particularidade do SUAS e a conformação de demandas e do próprio cofinanciamento foram apontados como fator que vem contribuindo para clarear limites e possibilidades do processo de participação. Alguns problemas, porém, são apontados como óbices aos processos de participação e controle social: composição do CMAS com número limitado de entidades da sociedade civil; indicação de representantes feita pela própria burocracia municipal; tendência à simplificação de questões complexas, reduzindo o debate público; ausência de condições materiais para participação dos usuários; falta de capacitação de parte dos representantes da sociedade civil para o debate com os dirigentes e falta de vontade política para efetivar a participação.

Esses obstáculos, que foram observados na maioria dos municípios, indicam que o controle social é mais nominal que efetivo, o que favorece o referendo das ações definidas pelos dirigentes, a influência, no processo decisório, de grupos políticos com interesses clientelistas e de grupos econômicos com interesses privados, desviando a direção da proposta original do SUAS e das reais necessidades da população demandante dos serviços de Assistência Social.

Do que foi observado, pode-se concluir que os espaços de controle social nos municípios da amostra da pesquisa no Norte e Nordeste ainda não avançaram, como seria esperado, tendo em vista as normativas do SUAS e, até, mesmo, a importância atribuída a essa dimensão da gestão pública pelos entrevistados. De fato, embora, a maioria dos sujeitos envolvidos no campo da Assistência Social compreenda sua relevância, na prática, tende-se a reproduzir, nos espaços da Política, questões histórico-estruturais: a ausência de espaço físico, o clientelismo, a representação de interesses pessoais e privados, entre outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **LOAS ANOTADA.** Disponível: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf. Acesso em 17-04-2018.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálisis**. v. 13, n. 2. jul./dez. 2010. Florianópolis: UFSC, 2010. p. 250-259.

4.5 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: nível de sistematização e funcionamento

O presente tópico apresenta a realidade da Vigilância Socioassistencial nos 18 municípios dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará que integraram a amostra da pesquisa objeto do presente relatório. Discute a concepção, os conceitos centrais e as formas de organização da Vigilância Socioassistencial a partir dos documentos oficiais e de publicações sobre a temática, para seguir analisando as convergências e diferenciações na materialização desta função nos municípios pesquisados.

4.5.1 Vigilância Socioassistencial no SUAS: aproximação conceitual

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), art. 2º, essa Política possui três objetivos, quais sejam: a proteção social, “que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”; a Vigilância Socioassistencial “que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos”; e a defesa de direitos “que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais” (BRASIL, 1993). No parágrafo único do artigo 6º da LOAS, a Vigilância Socioassistencial vem afirmada como um instrumento de identificação e prevenção de situações de vulnerabilidade e risco sociais das proteções sociais básica e especial.

Já a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2012) apresenta a Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social que constrói, organiza, analisa e socializa informações territorializadas sobre situações de vulnerabilidade e riscos sociais das famílias e serviços socioassistenciais ofertados. Segundo o Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018), dos termos utilizados (objetivo, instrumento e função), a compreensão de função é a que melhor define a conceituação da Vigilância Socioassistencial como espaço de compilação de dados que dão suporte às intervenções profissionais. A sua percepção como objetivo ou instrumento, amplia ou reduz, respectivamente, o seu conteúdo, por isso a opção pela utilização do termo função.

Mesmo assim, pesquisadoras da equipe do Ceará (2018) chamam a atenção para o uso da palavra “vigilância” junto ao vocábulo socioassistencial em uma política pública ainda atravessada pela cultura do assistencialismo e de práticas de controle/vigilância/punição dos “pobres” reiteradas neste século XXI. Segundo o

Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018, p. 172):

[...] Diferentemente da área da saúde, em que a Vigilância Sanitária pode aparecer mais como precaução, cuidado com a saúde, a Vigilância Socioassistencial é passível de ser interpretada na perspectiva do controle, do policiamento e da fiscalização de usuários e profissionais [...].

A cultura assistencialista, que permeia as práticas da Assistência Social, juntamente com o desconhecimento das legislações oficiais, podem justificar interpretações equivocadas da Vigilância Socioassistencial, acarretando punição para aqueles que deveriam ser protegidos pelo Estado (SILVA, 2015). Por isso, a necessidade de reflexão sobre todo o significado que o termo “vigilância” encerra na história da Assistência Social, tradicionalmente espaço de troca de favores e oportunismo eleitoral.

Dessa forma, faz-se necessário compreender a palavra “vigilância” com prudência, precaução, atenção para com os sujeitos/famílias, suas condições de vida e os serviços socioassistenciais prestados nos territórios. Vulnerabilidade social, risco e território são, portanto, a base conceitual da concepção de Vigilância Socioassistencial instituída na PNAS, conforme salientado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Maranhão (2017, p. 89-90):

[...] O risco visa identificar e conhecer a probabilidade e a iminência de contingências de caráter pessoal e social “[...] que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos)”, com o objetivo de propor ações e estratégias direcionadas a prevenção e redução de agravos. (BRASIL, 2005, p. 39). A vulnerabilidade parte do entendimento de que usuários (as), em situação de vulnerabilidade, podem ser conduzidos a processos excludentes e, o território, como espaço socialmente determinado, é espaço de propensão e eminência de riscos e vulnerabilidades também determinados socialmente. A implementação da Vigilância Socioassistencial implica, portanto, no conhecimento das vulnerabilidades sociais e risco sociais presentes nos territórios e na identificação da capacidade de alcance, pela rede de serviços socioassistenciais, das demandas postas pelos (as) usuários (as).

Sendo o território o *lócus* no qual se expressam as vulnerabilidades e os riscos sociais determinados socialmente, não se pode restringir o seu entendimento ao espaço físico. Esta noção polissêmica vem adotada, nesta reflexão, no sentido de “espaço socialmente construído”, “território usado, relacional e dinâmico”, “territórios vividos”, ou seja, lugar praticado e socialmente significado pelos (as) sujeitos (as) que deles se apropria em suas teias relacionais cotidianas, a considerar tanto suas necessidades (materiais e imateriais), como seus movimentos, situações, experiências, interações socioculturais (simbólicas) e relações de poder intraterritoriais e entre territórios (SANTOS, 2008; KOGA, 2003; BEZERRA, 2015). Converte-se com noção incorporada pela PNAS (2004) “[...] a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições de acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos ‘atores que dela se utilizam’” (PNAS, 2004, p. 43). Acerca desta noção de território e sua importância para a Vigilância Socioassistencial, importa destacar a análise construída pelos (as)

pesquisadores (as) do Estado do Pará (2017, p. 93):

[...] Trata-se de uma avançada e complexa definição teórica, que condiciona o entendimento dessa função da PAS, de modo a ultrapassar uma concepção restritiva ligada a controle e produção de dados de forma vertical e autoritária. Tal concepção coloca a Vigilância Socioassistencial como campo estratégico, criando novas práticas de registro e análise da realidade voltada ao aprimoramento da gestão, do cotidiano dos processos de trabalho e do controle social.

Desta feita, a implantação e implementação da Vigilância Socioassistencial nos Estados e municípios vislumbra proporcionar processos de planejamento, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social em relação às vulnerabilidades sociais e os riscos sociais materializadas nos territórios, bem como a abrangência e a qualidade dos serviços ofertados, de maneira a garantir a perspectiva de totalidade da questão social e a intersectorialidade das políticas públicas sociais. Os trabalhadores do SUAS, lotados nos equipamentos socioassistenciais (CRAS, CREAS e Centros Pop), com destaque para os técnicos, são fundamentais no registro de dados, no intercâmbio dessas informações nos e entre os equipamentos, bem como nas análises feitas pelo setor de Vigilância Socioassistencial para melhoria dos serviços. Além destes, considera-se pertinente que usuários (as) e suas famílias, que disponibilizam informações sobre suas condições de vida, sejam incluídos nos processos de avaliação do acesso e da qualidade da prestação dos serviços socioassistenciais, nos níveis de gestão e de execução da Política de Assistência Social.

O Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará (2017) salienta que a não criação de um setor de Vigilância Socioassistencial pode fortalecer o discurso de atribuir essa função a um profissional dos equipamentos socioassistenciais, a implicar, assim, em não contratação de equipe específica para sistematização e análise das informações. Já a setorialização pode burocratizar o tratamento dos dados, perdendo a dimensão de totalidade. Por isso, coaduna-se com o fluxo de referência e contra referência para a Vigilância Socioassistencial propostos por Martinelli, Santos e Silva (2015), conforme explicitado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018, p. 175-176):

a) Registro gerado pelas proteções: básica e especial; b) Troca de informações entre os serviços; c) Encaminhamento das informações à Vigilância Socioassistencial; d) Sistematização das informações pela Vigilância Socioassistencial; e) Agrupamento, análise, processamento e devolução das informações para os trabalhadores e usuários que geraram as primeiras bases.

O potencial da Vigilância Socioassistencial está tanto na produção de dados, como na incidência destes nas ações profissionais, com o objetivo de qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Só o conhecimento da totalidade da realidade em que a política pública é executada pode superar práticas de

improvisação e atendimento emergencial das demandas espontâneas e individuais, que marcam a história da Assistência Social brasileira, segundo destacado no Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Maranhão (2018).

4.5.2 A Realidade da Vigilância Socioassistencial nos Estados do Ceará, Maranhão e Pará

Os Estados do Maranhão e do Pará possuem, no organograma da Secretaria responsável pela Política Estadual de Assistência Social, um setor específico de Vigilância Socioassistencial. O Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará indicou que a equipe estadual é multidisciplinar e experiente, mas insuficiente para cobrir as demandas deste território. Apesar de não ter um setor de Vigilância Socioassistencial no Ceará, gestores e técnicos de alguns municípios informaram a existência de monitoramento pela Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS), embora tenham afirmado não obterem as devolutivas das avaliações.

Dos 18 municípios pesquisados, seis têm setor de Vigilância Socioassistencial, sendo um no Maranhão (São Luís), dois no Pará (Belém e Abaetetuba) e três no Ceará (Fortaleza, Maracanaú e Crateús). Consistem em metrópoles e municípios de grande e médio porte, a denotar dificuldades nos municípios de pequeno porte para estruturação dessa função da Política de Assistência Social, embora alguns deles reconheçam a sua importância. O Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Pará registrou que os municípios de pequeno porte pesquisados relataram dificuldades técnica e financeira por parte da Secretaria Estadual. No Ceará, Beberibe e Pindoretama destacaram como principais dificuldades para sua materialização a parca vontade política dos gestores e o número reduzido de profissionais para implementarem a função de Vigilância Socioassistencial, conforme indicado em relatório estadual (2018). As pesquisadoras do Maranhão (2017) registraram que todos os municípios da amostra confirmaram obstáculos na contratação de pessoal, por terem que arcar com os custos das equipes profissionais.

Pires Ferreira, no Ceará, é o único município de pequeno porte I integrante da amostra da pesquisa que tem profissionais para fazer o monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (CadÚnico), através de um conjunto de tabelas, fórmulas e indicadores no Excel criados por profissional de psicologia, que também é técnica de referência do equipamento de proteção social básica. No CRAS, a inserção e verificação dos dados no sistema também são de responsabilidade desta profissional. Na Secretaria municipal, a

responsabilidade é dos funcionários do CadÚnico. As informações tabuladas e sistematizadas através de gráficos são socializadas com os trabalhadores do SUAS e contribuem para o acompanhamento de famílias e usuários, conforme Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018).

Mesmo que alguns Estados e municípios pesquisados tenham setor específico de Vigilância Socioassistencial e os equipamentos produzam dados sobre os atendimentos realizados, especialmente os solicitados pelo MDS, não implica existir a troca de informações entre os serviços socioassistenciais, nem a disseminação dos dados enviados ao setor, como apresentado nas falas abaixo:

A gente tá precisando sistematizar, eu acho que é bem aí. É o olhar da Vigilância, porque, às vezes, a secretária chega, “quantas pessoas vocês têm em aluguel social, quantas no Bolsa Família, quantas estão atendidas, acompanhadas”? Os dados existem só que a gente precisa saber o que vai fazer com eles. Aí a gente se vê perdida porque essa sistematização não acontece (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁷.

[...] O que acontece! Nós enviamos os dados mensalmente, mas se a gente precisa de... uma pesquisa [...], pedir os dados do CREAS [...], por exemplo! A gente tem que retomar a planilha, contabilizar tudo novamente ou mesmo mensalmente, tá enviando esse dado para a Secretaria, ou seja, acaba que o movimento oposto, nós é que temos que dar uma resposta do todo, enquanto que a secretaria nos deveria dar um feedback, já que mensalmente os relatórios são enviados. [...] O [relatório] condensado? Não! Então, ele [o coordenador do CREAS] encaminha... Não existe [...] uma reunião para falar sobre isso. [...] A gente passa esses dados para ele aí ele condensa, encaminha e aí encerra o assunto (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁸.

Dessa forma, a sistematização e a análise das informações pelo setor de Vigilância Socioassistencial e seu retorno aos equipamentos para uma percepção de totalidade da materialização da política pública parece não ocorrer em todos os municípios pesquisados. Além disso, a maior parte dos dados produzidos se limita a oferta de serviços e de benefícios, não sendo levado em consideração o perfil socioeconômico, o diagnóstico de vulnerabilidades sociais, destituições e riscos sociais referentes às famílias em seus respectivos territórios vividos.

A pesquisa revelou que apenas um município no Pará e um no Maranhão tinham diagnóstico socio-territorial, estando o deste último desatualizado, segundo registrado nos Relatórios de Pesquisa de Campo dos citados Estados. A equipe de pesquisadoras do Ceará (2018) apontou três municípios cearenses – Fortaleza, Maracanaú e Pindoretama – que possuíam diagnóstico socio-territorial, sendo que um deles foi feito através de consultoria externa, o que pode dificultar a compreensão dos territórios e das condições de vida das famílias residentes por parte dos trabalhadores do SUAS, conforme registraram as pesquisadoras cearenses (2018).

⁷⁷ Depoimento retirado da entrevista com a Técnica CRAS do Estado do Maranhão.

⁷⁸ Depoimento retirado do Grupo focal com os (as) trabalhadores (as) de Fortaleza - Ceará.

De acordo com a equipe de pesquisadores (as) do Pará (2017), somente Belém relatou experiência de produção de boletins semestrais como estratégia de devolutiva das informações para o planejamento nos equipamentos, avançando em relação às outras capitais. Segundo a gestora da supracitada metrópole:

[...] a gente faz boletim semestral. [...] Todo mês nós recebemos os relatórios de todos os espaços. A gente insere no sistema nacional, a gente insere no banco de dados local; mas aí como fazer a devolutiva pros espaços, né? Como fazer? Aí foi quando a gente teve a ideia de elaborar boletins. No semestre eu pego todos os CRAS, os relatórios de todos os CRAS, faço tabela, nós temos um técnico de referência pra cada complexidade lá na vigilância, da básica, da média e da alta e a gente faz tabelas, faz comparativos entre CRAS. [...] Isso tem gerado momentos fecundos de discussão. Porque a gente pega, põe na sala todo mundo e a gente vai discutir como tá um, como tá outro, o que que foi alcançado, o que que não foi alcançado . Então é a forma de dar devolutiva, ver se eles estão alcançando a meta ou se não estão alcançando, ver se precisam reestruturar. Então, a gente faz isso em agosto com os dados do primeiro semestre e a gente faz no começo do ano com os dados do ano todo. Tem sido superimportante (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷⁹.

No município paraense de Breves, apesar de não ter setor de Vigilância Socioassistencial, registrou-se processos de monitoramento e sistematização de dados. Mais uma vez, o desafio é na socialização das informações, que não acontece como previsto pelas normativas nacionais, ressaltou a equipe de pesquisadores (as) do Pará (2017).

Já Maracanaú, município cearense, destacou-se pela idealização e implementação, em 2014, de um Observatório de Práticas do Sistema Único de Assistência Social – ObservaSUAS, que realizou dois seminários e mostras de relatos de experiências e pesquisas no âmbito do SUAS. Apresenta papel significativo na produção, disseminação de conhecimento e qualificação de seus profissionais, assinalaram as pesquisadoras da equipe Ceará (2018).

Crateús, outro município cearense, informou que a Vigilância Socioassistencial orienta, principalmente, o cumprimento do pacto de aprimoramento de gestão e a localização dos equipamentos socioassistenciais. Além disso, representante da gestão descreveu experiência de articulação com a Polícia Civil do município para levantamento de casos de violências. Ainda de acordo com o Relatório de Pesquisa de Campo no Estado do Ceará (2018), tanto em Fortaleza, como em Crateús registrou-se a carência de ferramentas de compilação das violações de direitos vivenciadas pelas famílias e sujeitos, uma vez que o CREAS atende indivíduos que sofrem e realizam a violências.

É mister ressaltar que, em alguns municípios pesquisados nos três Estados

⁷⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada com a Gestora, Belém.

(Pará, Maranhão e Ceará), o registro de informações ainda é manual, a dificultar a tabulação, a organização e a sistematização de informações nos equipamentos socioassistenciais, quando ela existe. Falta investimento em computadores, acesso a internet e a sistemas informacionais locais para viabilizar tal processo.

Em relação à compreensão de Vigilância Socioassistencial pelos participantes da pesquisa, a maioria dos gestores mostrou razoável conhecimento da função; os trabalhadores do SUAS e os conselheiros apresentaram concepções coerentes com as definições da NOB/SUAS, percepções equivocadas e alguns não a conheciam; e os usuários de todos os municípios desconheciam a Vigilância Socioassistencial. Na análise da equipe de pesquisadoras do Maranhão (2017, p. 96), extensiva às realidades dos municípios pesquisados nos Estados do Ceará e do Pará, ressalta-se que:

[...] há problema de ausência de aprofundamento conceitual sobre a matéria em questão, o que exige reflexões conceituais do tema no sentido de avançar no debate sobre as bases conceituais que sustentam a Vigilância Socioassistencial. Essas bases precisam amplamente ser discutidas e problematizadas, tais como: território, risco e vulnerabilidade sociais. Contudo, conforme assinalamos, trata-se de uma discussão que está posta, a exigir dos sujeitos os conhecimentos necessários para a construção de mecanismos de efetivação dessa função.

Pelo exposto, a Vigilância Socioassistencial não vem, portanto, assumindo centralidade na dinâmica de trabalho dos equipamentos e nas gestões das políticas estaduais e municipais de assistência social que integraram a mostra da pesquisa. Apesar de alguns municípios apresentarem algumas experiências para a materialização da função, ainda são muitos os obstáculos para que a Vigilância Socioassistencial atinja os objetivos e a estrutura estabelecidos na NOB/SUAS (2012), a fim de garantir uma análise e um planejamento a partir da totalidade da realidade em que a política pública é implementada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivi/l_03/LEI_S/L8742compilado.htm>. Acesso em: 6 jun. 2018.

_____. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Março de 2012 (reimpressão).

BEZERRA, L. M. P. de S. **POBREZA E LUGAR(ES) NAS MARGENS URBANAS**: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim, 2015. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE, 2015.

CARVALHO, A. M. P. de; BEZERRA, L. M. P. de S.; JALES, P. R. da S.; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; SILVA, M. O. da S.; SILVA, L. de A. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO CEARÁ**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Universidade Estadual do Ceará, 2018 (mimeo).

CRUZ, S. H. R.; NASCIMENTO, M. A. C.; LIMA, V. F. S. de A.; PONTES, R. N.; SILVA, M. O. da S. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO PARÁ**. Belém: Universidade Federal do Pará. 2017 (mimeo).

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINELLI, T.; SILVA, M. B.; SANTOS, S. R. dos. **Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social: concepções e operacionalidade**. Revista Katálysis. Florianópolis, V. 18, n. 1, p. 104 a 112, jan./jun. 2015.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, M. O. da S. e. et al. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE CAMPO NO ESTADO DO MARANHÃO**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017 (mimeo).

SILVA, T. G. M. da. **A Vigilância Socioassistencial da Política de Assistência Social: desafios conceituais e operacionais**. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís. Universidade Federal do Maranhão, 2015.

5 CONCLUSÃO: convergências, divergências e especificidades da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS em termos de avanços, recuos, limites, dificuldades, desafios e perspectivas nas regiões Norte e Nordeste

As reflexões apresentadas, a seguir, a título de conclusão, foram elaboradas a partir da pesquisa empírica realizada nos 18 municípios selecionados para compor a amostra geográfica da pesquisa nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará. Os conteúdos foram extraídos, principalmente, de manifestações dos diferentes sujeitos da pesquisa: gestores municipais e estadual, técnicos, conselheiros e usuários. Foram também produtos de observações espontâneas e sistemáticas desenvolvidas pelas (es) pesquisadoras (es) nos campos investigados e nos equipamentos selecionados para o estudo: CRAS, CREAS e Centros Pop.

Na sistematização dessa conclusão, são considerados eixos de reflexão qualificadores da implementação do SUAS nos municípios estudados: avanços, recuos, limites, desafios e perspectivas, buscando-se, nesses aspectos, destacar possíveis convergências, divergências e especificidades da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS, nos Estados mencionados.

Conforme exposto, verificou-se uma maior prevalência de indicações de limites ou dificuldades para fazer avançar a implementação do SUAS nos municípios

pesquisados, com o registro também de indicações de desafios e perspectivas, tendo, porém, sido registradas poucas situações classificadas como recuos.

Destaques em relação aos Avanços: realidade e contradições

No relatório do Estado do Maranhão o principal destaque em termos de avanços foi atribuído à **institucionalidade da Política rumo à sua construção como direito** expressa pelo avanço no nível de ordenamento legal dos órgãos gestores municipais; pelo aprimoramento e regulação dos Benefícios Eventuais; pela ampliação de novos programas, projetos e ações, com incremento da prestação dos serviços nas áreas urbanas e rurais, com conseqüente aumento do atendimentos e demandas apresentadas a partir da realidade local, na busca de torná-los direitos reclamáveis; a reorganização da proteção social básica e especial e seus serviços, em conformidade com a Tipificação Nacional, criando condições de melhor identificação, funcionamento e institucionalização dos serviços. Ainda no campo da institucionalidade da Política, foram acrescentados: o planejamento das ações, o Plano de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação que têm se constituído nas principais ferramentas de orientação técnica na busca de qualificação da oferta dos serviços e benefícios; elaboração do PPA e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) com a participação ativa de profissionais vinculados à gestão da PAS em alguns municípios; estrutura administrativa que assegura a prestação de serviços em conformidade com as normativas da PAS; progressiva incorporação do arcabouço jurídico institucional pelos sujeitos responsáveis pela implementação do SUAS; luta para ultrapassar o clientelismo; maior nível de compreensão das normativas e a defesa da Assistência Social como direito de cidadania, embora tenha se identificado nas falas dos sujeitos entrevistados que o entendimento acerca da Política, ainda é incipiente, principalmente nos municípios de pequeno porte, na sua maioria marcados pela cultura do favor, do clientelismo e do assistencialismo, onde os usuários esperam ações imediatistas. Nesse sentido, os serviços oferecidos nos municípios, a despeito do empenho das equipes técnicas, ainda se distanciam, mais ou menos, das formulações do SUAS em termos do reforço às ações de convivência, socialização e promoção das famílias, evidenciando-se uma sobreposição de ações de caráter individualizado, mesmo nas abordagens em que as famílias são tomadas como unidade de atenção. Isto é, embora sejam registrados avanços na institucionalidade da Política que expressam a concepção da Assistência Social como direito, essa referência ainda não se encontra devidamente presente na prática da implementação do SUAS. Desse modo, os avanços no campo da institucionalidade da PAS terminam por centrarem-se nos aspectos legais, normativos

e operacionais, o que significa dificuldade em traduzir em ações concretas os princípios e diretrizes da PAS. Ademais, foi percebida expressiva fragilidade na contextualização da PAS em âmbito nacional, estadual e municipal, dificultando a percepção da Política como processo e produto de relações históricas, sociais, políticas, o que contribui para limitar a Política aos seus aspectos legais, normativos e operacionais.

A indicação em termos de avanços da Política de Assistência Social e do SUAS em relação à institucionalidade é reafirmada na pesquisa realizada no Estado do Ceará, cujo relatório destaca os seguintes aspectos: avanços jurídico-políticos significativos mediante os marcos regulatórios nacionais, estaduais e municipais da Política de Assistência Social e do SUAS, a favorecer o reconhecimento da Assistência Social no campo das Políticas Públicas Sociais; avanços na implementação do SUAS em termos de normatizações, no relativo aumento no número de equipamentos, na tipificação de serviços, na perspectiva da qualificação do trabalho socioassistencial registrado na grande maioria dos municípios; existência em todos os 184 municípios do Ceará de Conselhos Municipais e Fundos Municipais de Assistência Social, em funcionamento, como condição de liberação de recursos federais, estaduais e municipais, na perspectiva do pacto federativo; avanços no reconhecimento relativo dos (as) trabalhadores (as) do SUAS como uma categoria emergente, com uma identidade em construção, em meio a processos de precarização no âmbito da gestão do trabalho; reconhecimento relativo dos (as) usuários (as) do SUAS como sujeitos (as) de direitos por parte de parcela significativa das equipes técnicas, conselheiros e gestores, apesar dos traços persistentes da cultura do favor/da benesse, do assistencialismo; existência de lei municipal de estabelecimento e regulamentação do SUAS nos três municípios de porte maior no interior da amostra: Fortaleza, Maracanaú, e Crateús, rumo à construção de uma “política de Estado”; postura dos gestores e gestoras da Assistência Social, no âmbito dos seis municípios da amostra, de um contato mais direto com as equipes de referência atuantes nos equipamentos, indicando, assim, para a construção de mecanismos de democracia interna; reconhecimento da importância dos CRAS, CREAS e Centros POP por parte de seus usuários, com atribuição de distintos significados desses equipamentos no universo de vida das populações vulnerabilizadas e vivendo situações de risco; vontade política de uma parte considerável dos (as) trabalhadores (as) do SUAS nos municípios, na perspectiva de um compromisso ético-político com a população usuária da Assistência Social.

A questão do avanço da institucionalidade da PAS destacada nos relatórios da pesquisa dos Estados do Maranhão e Ceará é vista de modo mais restrito no relatório da pesquisa no Pará, quando destaca que a PAS, somente na metrópole e no município

de porte grande (Belém e Abetetuba), era gestada e executada segundo os parâmetros institucionais do SUAS, numa busca de adequar a estrutura municipal às exigências legais. Foi ainda mencionado que a preocupação em responder aos documentos oficiais ocorria devidamente articulada com o conhecimento teórico de perspectiva crítica sobre a política social, em geral, e a PAS, em particular. Esta articulação entre domínio técnico, teórico e político apareceu nos relatos das gestoras, dos técnicos e dos conselheiros, ao discorrerem sobre os avanços e desafios da Política nas três esferas de governo, reiterando a perspectiva da busca de superação de práticas residuais e não estatal.

Ainda em relação a avanços, de alguma forma decorrentes da institucionalidade da PAS, a pesquisa realizada nos Estado do Maranhão, Ceará e Pará revelou que, na grande maioria dos municípios, foi identificada a adoção do comando único e a superação, mesmo que formal, do primeiro damismo na gestão da Política de Assistência Social. Todavia, no relatório do Estado do Maranhão foi ressaltado que o critério político para indicação dos gestores ainda se sobressai ao critério técnico, com indicações de pessoas aliadas ao grupo político do prefeito, nem sempre com capacitação técnica no campo da PAS e do SUAS. Esse aspecto foi considerado ainda mais preocupante por ter sido apontado, em alguns municípios, o descompromisso do executivo municipal com os princípios da PAS, ocorrendo, inclusive, interferência no sentido de canalizar determinadas demandas para a prefeitura. Nesse sentido, técnicos e conselheiros admitiram ser comum a reiteração das práticas clientelistas, utilizadas para servir ao propósito dos governos locais que hierarquizam e manipulam as demandas apresentadas pelos usuários, de acordo com interesses político-eleitoreiros. Essa prática marca as contradições identificadas no campo dos mencionados avanços, desconfigurando e limitando a afirmação da Assistência Social como direito e a autonomia e a definição de prioridades orientadas pelas demandas e necessidades da população.

No relatório do Estado do Ceará foi ressaltada a existência de órgãos específicos de comando único da Política de Assistência Social em cinco dos seis municípios da amostra, com exceção da metrópole Fortaleza, que já teve um órgão específico – a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) – e foi extinto quando do início da primeira gestão (2013-2016) do atual prefeito municipal. Todavia, em todos os seis municípios pesquisados, os gestores e gestoras da Política de Assistência Social são técnicos (as), com formação de nível superior, atendendo ao que estabelece a NOB-RH-SUAS.

Na mesma direção, o relatório do Estado do Pará registra que a maioria os

municípios possuíam um órgão específico para o comando da PAS, implantados, na maioria, a partir de 2006. Registra também a superação do primeiro damismo em quatro dos seis municípios da amostra da pesquisa, com gestoras de novo perfil, técnicas de carreiras, assistentes sociais, formadas em curso presencial, sem vínculos de parentesco com políticos locais. A superação do primeiro damismo mencionada por gestoras, técnicas e conselheiros foi reconhecida como resultado da percepção qualificada da PAS, como política pública nos últimos doze anos, pelo poder executivo.

Finalmente, ainda no campo dos avanços registrados no âmbito da Política de Assistência Social, a pesquisa realizada nos Estados integrantes da amostra identificaram o que foi denominado de despontar dos usuários como sujeitos da Política, com representação específica de usuários em grande parte dos Conselhos Paritários de Assistência Social nos municípios pesquisados e alternância da presidência entre representantes governamentais e não governamentais nos Conselhos, sendo que o Conselho de Assistência Social de Maracanaú/CE já foi presidido por uma usuária na gestão 2014-2016. Ademais, os usuários, com destaque à população em situação de rua, vêm atuando de modo significativo no campo das lutas e organizações políticas, pautando reivindicações e instituindo fóruns como espaço de resistência.

A prevalência de limites e dificuldades para implementação do SUAS

A partir da pesquisa de campo realizada no Pará, Maranhão e Ceará, os seguintes aspectos foram considerados limites e dificuldades para o avanço da Política de Assistência Social e para a implementação do SUAS:

a) Quanto aos **prédios** onde funcionam os CRAS e CREAS, o relatório do Maranhão destacou diversas inadequações relacionados à estrutura físico-operacional dos equipamentos sociais em descondição aos pré-requisitos para funcionamento desses Centros. Na maioria dos municípios, os prédios apresentavam espaços pequenos e inadequados para o atendimento e acompanhamento das famílias, sem garantia do sigilo necessário das informações, pouca ventilação e sem climatização. Muitas vezes, não ostentavam a identificação dos equipamentos. Ademais, a grande maioria dos prédios eram alugados e nem todos os CRAS se encontravam em áreas de vulnerabilidade; instalados em prédios sem acessibilidade, não possuindo rampas que possibilitassem condições adequadas de acesso, particularmente àquelas pessoas com dificuldades de locomoção; por vezes, localizados em área central da cidade, onde há grande fluxo de pessoas que se deslocam dos povoados e de ilhas existentes em alguns municípios. Às condições precárias dos espaços físicos, acrescentavam-se, em grande

parte dos CRAS e CREAS, poucas condições em termos de equipamentos e materiais, com destaque à insuficiência de computadores, telefones, carros e funcionamento precário da internet, limitando o funcionamento adequado do Sistema Web SUAS. Já, no Pará os equipamentos, principalmente os CRAS urbanos, estavam compatíveis com a legislação, ou seja, implantados nos territórios mais vulneráveis, e, por conseguinte, próximos ao local de moradia dos usuários, todavia nenhum dispunha de prédio próprio. A condição de alugados não possibilitava reformas que permitissem sanar problemas como odor de mofo, cômodos maus estruturados, infiltrações, mobília insuficiente e insegurança dos imóveis. Ademais, o único CRAS rural, dirigido para uma comunidade quilombola, não dispunha de sede física e de uma equipe técnica compatível com às necessidades do município. Ainda sobre o Pará foi destacada uma situação específica com o registro da falta de garantia de equipamentos como lanchas volantes em alguns municípios ribeirinhos para atender à particularidade da navegação nos rios. Essa situação evidencia o não atendimento do *fator amazônico* por parte da PAS no Estado. Especificamente, o Relatório do Ceará sublinhou que os diferentes sujeitos atuantes na Política de Assistência Social criticam a precarização da infraestrutura, destacando determinados elementos problemáticos: a inadequação dos espaços físicos sem as devidas condições de trabalho; falta de equipamentos e as restrições de transporte, a limitar os necessários deslocamentos das equipes profissionais. Trata-se, de fato, de um conjunto de condições objetivas que interferem na dinâmica do trabalho socioassistencial. Nesse sentido, é enfatizada a inadequação das instalações físicas dos equipamentos para o necessário atendimento dos(as) usuários(as) com salas sem as devidas condições de trabalho, a comprometer o próprio sigilo profissional. Também, no referido Relatório do Ceará, é feito um destaque quanto à questão da insegurança no exercício do trabalho socioassistencial, com profissionais expostos a constantes situações de violência, inclusive, no tocante à sua integridade física, nos ditos “territórios de risco”, onde ocorre atuação de facções criminosas nas quais trabalhadoras(es) transitam sem as condições de segurança, nem mesmo crachá de identificação, podendo, ser confundidos com a própria polícia.

b) Quanto ao **Quadro de pessoal do SUAS**, nos municípios pesquisados nos três Estados, na grande maioria, o quadro de pessoal é considerado insuficiente, composto por profissionais contratados, com alta rotatividade, condições de trabalho instáveis e precárias; baixos salários, ensejando a descontinuidade das ações e a realização de um trabalho de *referência* pelo contínuo recomeçar que essa situação provoca. Em alguns municípios, os técnicos desempenhavam dupla função no âmbito do SUAS, com

equipes mínimas incompletas, curta permanência dos profissionais nos respectivos municípios durante a semana. Em alguns municípios do Maranhão alguns CRAS encontravam-se quase desativados no momento da pesquisa em razão da falta de técnicos. Outro aspecto identificado nos três Estados foi a falta de participação sistemática dos técnicos em atividades de educação permanente, registrando-se tão somente capacitações pontuais. Sobre a capacitação de técnicos foi também apontada a insuficiência do Capacita SUAS por limitar-se ao atendimento de alguns técnicos das equipes municipais. Nesse aspecto, no relatório do Pará afirma que a capacitação dos trabalhadores aparece de forma muito tímida com algumas referências de participação no Capacita SUAS, criticado pelo alcance e cobertura que tensionava com a equipe reduzida. Ademais, as condições de trabalho foram problematizadas pelos limites decorrentes da equipe reduzida dos trabalhadores do SUAS na maioria dos municípios. Belém e Abaetetuba, por exemplo, a despeito do número significativo de trabalhadores, com predomínio dos assistentes sociais, não ingressaram nas secretarias através de concurso público, mas foram contratados como temporários, fato que, na avaliação dos sujeitos da pesquisa, prejudicava a continuidade e a qualidade do trabalho desenvolvido e vinha contribuindo para o adoecimento dos técnicos. Soma-se a isto a ausência de uma política de planos, cargos e salários conforme prescrito na lei. Ainda sobre a questão do quadro de pessoal, o relatório do Estado do Ceará reafirmou as seguintes situações: quantitativo de profissionais nas equipes técnicas (mínimas) em relação à abrangência dos territórios e número de famílias referenciadas em cada unidade pública estatal (CRAS e CREAS), a implicar em sobrecarga de trabalho e déficit nos atendimentos; equipes de referência mínimas e restritas em relação às demandas sociais postas nos CRAS, CREAS e Centros Pop, limitando-se ao (a) Assistente Social, psicólogo (a) e pedagogo (a), desconsiderando profissionais de outras categorias que podem atuar no SUAS, conforme Resolução 27 do Conselho Nacional de Assistência Social; precarização das relações de trabalho no âmbito do SUAS, com a ampliação do contingente de trabalhadores (as) com vínculos empregatícios temporários e baixos salários, a provocar alta rotatividade de profissionais, sobretudo nos municípios de pequeno porte e na metrópole Fortaleza, a manter a sistemática de seleção pública reiterada a cada dois anos; ausência de Plano de Cargos e Salários em cinco dos municípios investigados, a implicar em rotatividade e saídas sistemáticas dos (as) profissionais em busca de melhores condições salariais e de trabalho. Ademais, ocorreu o congelamento do Plano de Cargos e Salários dos Trabalhadores do SUAS no único município que dispunha desse mecanismo, qual seja, Maracanaú; precarização das condições de trabalho nos equipamentos do SUAS nos municípios investigados, em

termos de instalações físicas e de infraestrutura, de disponibilidade de telefones, computadores e impressoras e também de transportes para deslocamentos das equipes técnicas; fragilidades no processo de organização dos (as) trabalhadores (as) do SUAS nos diferentes municípios constituintes da amostra, destacando-se a inexistência de Fórum de Trabalhadores (as) em cinco desses municípios; deficiências e debilidades nos processos de capacitação permanente dos (as) trabalhadores (as) do SUAS e dos (as) Conselheiros (as) em todos os municípios investigados, a comprometer o trabalho no campo socioassistencial.

Apesar dos limites mencionados, foi frequente se verificar, na relação com o quadro de técnicos, a demonstração de empenho e compromisso com a implementação da Política, procurando demonstrar uma postura de autocrítica e preocupação em definir instrumentais que permitam desenvolver um trabalho de forma mais qualificada e demonstrando reconhecimento da necessidade de instituir estratégias criativas de trabalho para potencializar ações e recursos já existentes.

c) Quanto ao Cofinanciamento da PAS, foram verificadas limitações financeiras para contratação das equipes técnicas e para a devida execução dos serviços e benefícios conforme a demanda, principalmente devido à ausência de cofinanciamento estadual e dos poucos recursos federais e municipais disponibilizados para implementação dos serviços. Verificou-se também, na maioria dos municípios, não visibilidade em relação ao orçamento da PAS, sem o devido conhecimento por parte dos responsáveis pela implementação dos serviços e benefícios acerca da gestão dos recursos financeiros e sua distribuição nos equipamentos. O relatório da pesquisa do Estado do Ceará registrou também dificuldades na construção do Pacto Federativo por parte do ente estadual, no tocante ao cofinanciamento e à capacitação de trabalhadores (as) e Conselheiros (as), sendo considerada frágil a relação dos municípios com o Estado e o financiamento da Política de Assistência Social por parte do Estado, considerado inexpressivo, ficando, assim, o financiamento a cargo do ente federal e de determinados municípios. Situação similar ao Maranhão e Ceará ocorria também no Pará.

d) Quanto à **Vigilância Socioassistencial**, no geral, a pesquisa evidenciou que o Sistema é incipiente ou praticamente inexistente em vários municípios, dificultando o funcionamento dos sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação e a implementação dos serviços desenvolvidos. Em consequência, verificou-se fragilidade no sistema de informações acerca da PAS aos usuários quanto à Política e aos serviços prestados. Situação que contribui para que os usuários tenham dificuldade em associar os equipamentos CRAS e CREAS e os serviços prestados no âmbito desses

equipamentos com a Política de Assistência Social, sendo frequente o CRAS ser concebido como a própria Política. Ademais, muitas vezes, os usuários chegam a associar os serviços que acessam como *ajuda*, reiterando a histórica e persistente relação da **Assistência Social como favor**. Em resumo, o eixo da Vigilância Socioassistencial não vem assumindo centralidade na dinâmica de trabalho dos equipamentos, denotando-se ausência de banco de dados e de um diagnóstico acerca das condições de pobreza, que permita identificar as demandas da população beneficiária. Essa situação parece ligeiramente diferenciada no Estado do Ceará onde a criação da Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social, garantida pela LOAS e NOB-SUAS (2012), ou a existência de responsáveis pela função de vigilância socioassistencial foi identificada em quatro dos seis municípios pesquisados. Dois desses municípios apresentaram bancos de dados próprios para monitoramento das informações, todavia, com um número restrito de profissionais nesse setor, bem como falta de qualificação específica para o exercício do trabalho. Ademais, foi mencionada a falta de investimento municipal em sistemas informacionais próprios e pouco conhecimento de gestores (as), trabalhadores (as) e Conselheiros (as) sobre o que é realmente a Vigilância Socioassistencial.

e) Quanto à **fragilidade do controle social e da participação dos usuários** no contexto do SUAS, o relatório da pesquisa no Maranhão registrou fragilidade da participação dos Conselhos na dinâmica do SUAS em termos do exercício do controle social, demonstrando, por vezes, insipiente compreensão do que realmente seja esse controle social, agravado com inexpressiva participação dos usuários no processo de implementação da Política nos municípios. A fragilidade do controle social e de participação efetiva dos sujeitos da Política nas instâncias de discussão, pactuação e decisão acentua-se pela inexistência de espaço físico e de condições materiais e humanas para funcionamento dos CMAS e a não adoção de estratégias de fortalecimento dos Conselhos e de adoção de ações de qualificação para participação visando a efetividade do controle social. O relatório da pesquisa no Ceará reafirma a precarização nas condições de funcionamento dos CMAS, com deficiência de infraestrutura e a não garantia das devidas condições para os (as) Conselheiros (as) participarem das reuniões, sobretudo vale transporte ou carro da Secretaria; dependência dos CMAS da gestão municipal em parte considerável dos municípios cearenses. Ademais, verificou-se, ainda, a influência da política partidária em determinados conselhos municipais. O relatório da pesquisa no Pará, por sua vez, salientou a fragilidade do exercício de mobilização para a participação e controle social

apesar de discursos comprometidos de técnicos e conselheiros sobre a democratização das relações sociais, não oportunizando que os beneficiários da Política sejam chamados a participar, conhecer, debater e se apropriar dos diversos aspectos da Política, no sentido de qualificar e elevar o nível de consciência social.

f) Sobre a **Rede Sociassistencial**, no geral, essa foi considerada de funcionamento precário e insuficiente para atender às demandas da população, colocando a necessidade de definição de responsabilidades e criação de estratégias para o fortalecimento e efetividade do trabalho em rede.

Identificação de recuos na implementação do SUAS

Em termos de indicação explícita de recuo, só foi encontrado registro no relatório do Ceará, com a ressalva de se tratar de situações específicas a determinadas configurações municipais. Senão vejamos: na metrópole Fortaleza, ocorreu a extinção da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), órgão específico de gestão da Política de Assistência Social e do SUAS, seguida de sua substituição pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), de maneira que passou a aglutinar três políticas públicas em uma só instituição e com orçamento cada vez mais limitado, em especial, desde a complexificação da crise político-econômica e na atual conjuntura pós golpe 2016; em continuidade a esse processo, registrou-se nova reconfiguração da SETRA após as eleições municipais de 2016, inaugurando 2017 com nova gestão à frente da secretaria, cuja área da Assistência Social foi fundida com a área dos direitos humanos, constituindo a atual Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS). Em ambos os processos de reconfiguração destas secretarias, os (as) interlocutores (as) identificaram-nos como recuos porque instituídos na contramão dos processos de afirmação nacional da importância da Política de Assistência Social e do SUAS sob comando único com orçamento específico. Outro recuo registrado no Ceará foi o retrocesso na Política de Valorização dos (as) Trabalhadores (as) do SUAS em Maracanaú, sobretudo na gestão municipal a partir de 2017, com ampliação dos vínculos temporários e conseqüente precarização das condições de trabalho dos (as) trabalhadores (as) do SUAS no município. Igualmente, ainda no Relatório do Ceará, foi constatado um considerável recuo na contratação e valorização dos trabalhadores do SUAS na metrópole Fortaleza, depois da desativação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), em janeiro de 2013. De fato, a maioria dos profissionais, integrantes das equipes de referência, nos CRAS, CREAS e Centros Pop em Fortaleza, estão submetidos a constantes seleções públicas para

empregos temporários, de dois em dois anos.

Dilemas e Desafios para implementação do SUAS

Situando-se em interface com o que pode ser considerado ainda no âmbito ou em decorrência de possíveis limites, os sujeitos participantes da pesquisa sobre a PAS e a implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará apresentaram um conjunto de posicionamentos que classificamos como possíveis dilemas e desafios. Sem a pretensão de categorizar de per si os posicionamentos, destacamos, a seguir, as manifestações dos sujeitos da pesquisa em cada Estado.

Destaques do Estado do Ceará:

- a) A permanência da imbricação entre o “novo” e o “velho”, o que passa uma ideia de que a Assistência Social avança em seus instrumentos legais e normativos com uma nova base conceitual sobre o tipo de proteção social que é de sua responsabilidade, trazendo inovações nas ofertas dos serviços socioassistenciais com implicações positivas, ao mesmo tempo que convive com concepções arcaicas a que historicamente esteve subjugada, como “a visão de política pobre, para pobres”, que pode ser feita de qualquer jeito e com poucos recursos, sem profissionalismo, referenciada na ajuda e no amor ao próximo. Essa é uma tensão que perpassa a construção da Política de Assistência social que tende a agravar-se no atual contexto de precarização de Políticas Públicas e desmonte de direitos sociais;
- b) Persistência da Cultura do favor/benesse e dos traços históricos do assistencialismo no imaginário e práticas no campo socioassistencial, sobretudo, nas versões reiteradas de usuários (as) nas suas relações com os profissionais do SUAS;
- c) Fragilidade no efetivo exercício da intersetorialidade na implementação do SUAS em termos de articulação de Políticas Públicas, como um dilema enfrentado nos diferentes municípios, constituindo uma tensão que perpassa a Política de Assistência Social, colocando sérios limites aos processos de Proteção Social;
- d) Desconhecimento relativo dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por parte dos (as) usuários (as) e dos (as) Conselheiros (as);
- e) Incipiente e ambíguo reconhecimento dos direitos socioassistenciais por parte dos

(as) usuários (as) da PAS;

f) Baixo quantitativo de equipamentos do SUAS – CRAS, CREAS e Centros Pop – incompatível com a abrangência territorial e populacional da metrópole Fortaleza, do município de grande porte Maracanaú, do município de médio porte Crateús e, mesmo, dos municípios de pequeno porte, para dar conta das múltiplas e adensadas expressões da questão social no Estado do Ceará;

g) Insuficiência das equipes de referência para desenvolver o trabalho socioassistencial no âmbito do SUAS, acarretando sobrecarga diária de trabalho e, muitas vezes, comprometendo a qualidade dos atendimentos ao público usuário.

h) Falta do necessário conhecimento sobre a PAS por parte dos (as) Conselheiros (as) municipais, como um dilema histórico a limitar a atuação do próprio Conselho Municipal;

i) Inexistência de um órgão estadual específico viabilizador da Política de Assistência Social. De fato, a partir da própria LOAS na década de 1990, a Assistência Social no Ceará vem sendo gerida no âmbito de órgãos responsáveis pela Política de Trabalho, pela Política da Criança e do Adolescente e pela Política de Segurança Alimentar;

j) Precarização das formas de contratação e, conseqüentemente, dos vínculos trabalhistas e dos próprios salários, como um dos dilemas a perpassar a implementação do SUAS na região Norte/Nordeste, expressando uma tendência nacional.

k) Exigência da viabilização do estabelecido na NOB-RH, no tocante à contratação e valorização dos trabalhadores(as) do SUAS, com destaque para a realização de concurso público e definição de cargos e salários.

Destaques do Estado do Pará

a) O reconhecimento da necessidade de qualificação da PAS não se reflete no comprometimento efetivo na contrapartida municipal como ampliação de recursos municipais bem como não influencia o legislativo, identificado por técnicos, gestores e conselheiros como o maior obstáculo às aprovações de leis e decretos municipais necessários à regulamentação da PAS;

b) Observação das atividades dos grupos de convivência e fortalecimento de vínculos

indicou uma ênfase ao entretenimento e escuta dos problemas pessoais e familiares, não ficando claro possíveis investimentos em vínculos familiares, aliás, os membros dos grupos de Convivência são fragmentados considerando sua identidade etária ao molde da tradicional Política de Assistência Social;

- c) Necessidade de garantia de equipes de trabalhadores de referência, qualificadas, contratada por meio de concursos públicos conforme prescreve a NOB-RH/SUAS com substituição da terminologia equipe mínima;
- d) Necessidade de efetivação da Resolução Nº 33/2012, que reconhece o *fator amazônico*;
- e) Ampliação de serviços na proteção social especial de alta complexidade;
- f) Necessidade de superação da lógica normativa dos conselhos setoriais;
- g) Qualificação de conselheiros para participação e controle social e acima de tudo a politização da PAS no contexto das desigualdades sociais, raça/etnia, gênero e geração;
- i) Mobilização dos usuários para sua participação nos CMAS;
- j) Estruturação dos CMAS com garantia de sede e trabalhadores próprios;
- k) Ampliação de recursos nos municípios, com participação do Estado no cofinanciamento da Política e ampliação do cofinanciamento federal;
- l) Aprimoramento do setor de Vigilância Socioassistencial onde já existe e implantação nos outros municípios;
- m) Investimento na compra de prédios próprios para os espaços de materialização da PAS (CRAS e CREAS e Centro Pop);
- n); Investimento nos equipamentos e mobílias dos CRAS e CREAS e Centro Pop;
- o) Ampliação do número de CRAS e criar CREAS nos municípios de pequeno porte.

Destaques do Estado do Maranhão

- a) Construção e disseminação de uma concepção da Assistência Social como direito inscrito no campo da cidadania capaz de fundamentar a implementação do SUAS com participação dos diferentes sujeitos organizados da sociedade civil;
- b) Reconhecimento e valorização da identidade social dos usuários como interlocutores políticos e legítimos no trabalho de construção das novas formas de gestão da Assistência Social;
- c) Necessidade de constituição de equipes de profissionais de referência, qualificados e contratados mediante concursos públicos em consonância com as prerrogativas da NOB-RH/SUAS;
- d) Ampliação de serviços na proteção social especial de alta complexidade;
- e) Ampliação do cofinanciamento federal com participação do Estado e ampliação de recursos municipais para a Política de Assistência Social;

- f) Aquisição de prédios próprios e adequadamente localizados para implantação de CRAS e CREAS;
- g) Capacitação continuada dos conselheiros para melhoria da atuação no exercício do controle social da Política e garantia de local próprio para funcionamento dos conselhos, como condições necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos;
- h) Instituição da Vigilância Socioassistencial como forma de conhecer a realidade onde se intervém, assim como monitorar e avaliar a oferta dos serviços socioassistenciais pela própria rede.

Finalmente, no âmbito dessa conclusão, merece destaque a indicação de perspectivas que devem ser consideradas na conjuntura vivenciada de desmonte e de subfinanciamento das ações socioassistenciais implementadas pelo SUAS e dos benefícios implementados no âmbito da PAS. Nesse aspecto, o relatório do Estado do Ceará destaca estarmos vivenciando um contexto de um Estado de Exceção, em meio à exacerbação do neoliberalismo, com materialização de “políticas de austeridade” em termos de desmonte de conquistas e direitos. Nesse cenário, a Política de Assistência Social vem sofrendo com o desmonte do SUAS. Desse modo, parecem não se afirmarem as perspectivas de consolidação dos avanços na implementação do SUAS nos municípios brasileiros.

Para enfrentamento dessa situação, a perspectiva deve ser de resistências e lutas dos diferentes sujeitos que fazem o SUAS e que estão sendo atingidos por esse grave quadro de retrocesso. Assim sendo, podemos vislumbrar perspectivas nos seguintes termos:

- a) Os (as) gestores (as) comprometidos (as) com a consolidação do SUAS precisam criar estratégias de construção do orçamento com a participação ativa de trabalhadores (as) e usuários (as) do SUAS, ampliando os canais de transparência da utilização de recursos públicos;
- c) Construir a categoria, por vezes homogeneizadora, de “usuários (as)” do SUAS, para reconhecer a diversidade desses *sujeitos* a partir das dinâmicas e estruturas socio-territoriais locais, nacionais e globais, ampliando sua organização e luta em defesa de seus direitos socioassistenciais, sociais e trabalhistas;
- d) Avançar nos processos de afirmação da identidade dos trabalhadores(as) do SUAS, como uma categoria emergente, a congregar expressivo número de profissionais atuantes no campo socioassistencial.
- d) Avançar no trabalho político-educativo nos territórios de vulnerabilidade social, por dentro dos processos de trabalho nos CRAS, CREAS e Centros Pop, a implicar a desconstrução de pré-noções e estigmatizações socio-territoriais projetadas sobre os

- (as) usuários (as) do SUAS para reconhecê-los como sujeitos portadores de direitos;
- e) Ampliar os processos organizativos dos (as) trabalhadores (as) do SUAS em articulação com outros segmentos de trabalhadores em âmbitos local, estadual e federal em defesa do frágil e recente sistema de proteção social brasileira, a exigir o enfrentamento político qualificado do atual “estado de coisas” pós-golpe 2016;
- f) Propiciar articulação e construção de pautas comuns entre movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e associações, com vistas a resistir e avançar nas lutas sociopolíticas para garantia dos direitos socioassistenciais e da democracia face ao avanço do *estado* de exceção no Brasil.

Pelo exposto, podemos concluir que a convergência mais destacada sobre a realidade da PAS e da implementação do SUAS nos 18 municípios de três Estados das Regiões Norte e Nordeste se manifesta pelo avanço na institucionalidade da Política rumo à sua construção como direito, embora essa realidade seja marcada por contradições de práticas institucionais de conteúdos legais, normativos e operacionais, mas ainda permeadas pela cultura do assistencialismo e, por vezes, da filantropia. Os traços mais marcantes do avanço da institucionalidade da PAS e da implementação do SUAS convergem para a busca de superação do primeiro *damismo*, mesmo que, essencialmente, ainda em termos formais; pela instituição do comando único da Política e pelo despontar dos usuários enquanto sujeitos. Por conseguinte, ao longo do percurso investigativo, podemos perceber que, principalmente em determinados municípios de pequeno porte, tem-se ainda, de forma marcante, processos relativamente precários na implementação do SUAS, registrando-se, por vezes, ingerências da política partidária na dinâmica da Política de Assistência Social. Essa realidade impõe que os avanços no campo de convergências sejam considerados na contradição e na diversidade da realidade dos municípios.

É oportuno, ainda nessa conclusão, o destaque que a pesquisa evidenciou no Estado do Pará, em termos da especificidade da realidade do Fator Amazônico, em termos da cultura, mas sobretudo em relação às condições para locomoção e acesso aos moradores, principalmente as populações ribeirinhas. Essa realidade coloca demandas e exigências que precisam ser consideradas no âmbito da PAS e da implementação do SUAS, o que requer a aplicação efetiva da Resolução Nº 33/2012, que reconhece o *fator amazônico*.

Por fim, destaca-se na implementação do SUAS nas Regiões Norte e Nordeste, representadas por 18 municípios dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará tratar-se de uma dinâmica complexa, contraditória, não linear e de uma Política que procura se construir e reconstruir, rompendo com uma longa história do não direito em

direção à construção de direitos fundamentais que garantam o direito à vida com dignidade daqueles que da Política de Assistência Social necessitarem.