

UM CAMINHO A PERCORRER: os desafios da efetivação da política de assistência social no município de Recife

Salyanna de Souza Silva

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

UM CAMINHO A PERCORRER: os desafios da efetivação da política de assistência social no município de Recife

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a efetivação da Política da Assistência Social no município de Recife, que nos últimos anos vem nacionalmente sendo regulamentada enquanto direito social, entretanto, evidencia, nos municípios brasileiros, diversas limitações no que se refere a sua implementação. Destaca os improvisos e a falta de prioridade política e financeira para estruturar a assistência social. Mostra, por outro lado, a organização política das/dos trabalhadoras (es) da assistência social, que lutam, dentro dos limites institucionais, tanto por seus direitos trabalhistas quanto pela assistência social.

Palavras-chave: Assistência social, política social, direito social.

ONE WAY TO GO THROUGH: Challenges of the effectiveness of the social assistance policy in the municipality of Recife
Abstract: The original aim of this study is to analyze the effectiveness of the Social Policy in the municipality of Recife, which, in recent years, throughout the Brazil, has been gradually considered regulated as a Social Right, however is it evident in many other Brazilian cities the existence of several limitations regarding its implementation. In Recife, we can highlight improvisations and lack of political priority and financial structure for Social Assistance itself. On the other hand, we have the political organization of the social workers, who struggle for – within the institutional limits – both their labor rights and social assistance.

Key words: Social assistance, social policy, social rights.

Recebido em: 12.09.2011. Aprovado em: 22.10.2012.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a efetivação da Política de Assistência Social no município de Recife. Elementos que servirão de alicerce a tal análise encontram-se presentes na primeira parte da Dissertação de Mestrado desenvolvida para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), intitulada "Projeto Ético-Político e Consciência de Classe: uma relação dialética. Reflexões sobre o exercício profissional/político das/dos assistentes sociais dos Centros de Referência da Assistência Social de Recife" (2011).

A política de assistência social vem gradativamente ganhando destaque, principalmente no que se refere a sua regulamentação. Assim, temos a Política Nacional de Assistência Social/ PNAS – 2004, a Norma Operacional Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS – 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS - 2007, resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e a aprovação da Lei 12.435/11 que altera o texto inicial da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/ Lei 8.742/93).

Contudo, sabemos que entre a regulamentação da política da assistência social e sua implementação no cotidiano de cada município brasileiro existem, ainda, lacunas a serem preenchidas.

Dessa forma, no presente artigo procuramos trazer alguns elementos sobre a operacionalização da assistência social enquanto política social a ser efetivada no município de Recife, uma das capitais brasileiras com maior índice de vulnerabilidade e desigualdade social. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000). Para tanto, fizemos uma leitura de documentos oficiais, tanto nacionais quanto municipais, tais como PNAS, NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS, Plano Decenal SUAS – Plano 10, Plano Municipal de Assistência Social de Recife, Plano Plurianual 2010-2013, Anais da VII Conferência Municipal da Assistência Social (CEARÁ, 2009) e Relatório de Atividades das equipes CRAS/GRAS-2009. Analisamos também alguns dados quantitativos/qualitativos referentes aos programas e serviços sociais e assistenciais executados pelo município.

Finalizamos nosso artigo apresentando uma experiência exitosa, que acreditamos ter impulsionado a implementação da assistência social no referido município; tal experiência tratou-se da aprovação de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) específico para os CRAS, que partiu da articulação entre as/os profissionais da assistência municipal e o Ministério Público Estadual de Pernambuco.

Encontramos no processo de consolidação das políticas sociais no Brasil um longo caminho por ser construído; é necessário, portanto, a

luta diária que vise compreender e superar suas contradições. Assim, ao basear-se no método materialista histórico-dialético, nossa análise busca trazer elementos teóricos, reais e concretos que nos possibilitem uma aproximação teórica dos desafios encontrados na atual execução da assistência social em Recife, e identificação de suas particularidades e possibilidades.

2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: regulamentação e conceitos

Situada na trama das políticas sociais, a assistência social, enquanto política pública, é marcada por lutas e contradições. Posto isto, identificamos na cultura política brasileira posturas conservadoras que a colocam como "ajuda" ou "caridade"; observamos também uma marcante mobilização para sua regulamentação, tal como estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203 que traz em seu caput que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]". (BRASIL, 1990). Tendo por norte dentre outros, este princípio, profissionais da área como também movimentos organizados da sociedade se mobilizam por sua plena efetivação.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/93 (LOAS), expressou a luta e organização desses diversos setores, trazendo para a assistência social uma nova concepção, colocando-a no patamar de política pública de direito, o que questiona a tradição clientelista, assistencialista e tuteladora.

A primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada em 1998, no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, cinco anos após a regulamentação da LOAS e ainda apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária¹.

Assim, após diversas lutas da sociedade civil e de categorias profissionais, no primeiro Governo do Presidente Luis Inácio Lula de Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – criado nessa gestão, e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovaram e tornaram pública a segunda Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

Como expressão da materialidade das diretrizes da LOAS, a PNAS-2004 se apoia em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competência dos três níveis de governo na provisão de ações socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS como também os princípios que nortearão as Normas Operacionais editadas nos anos seguintes. O Sistema Único de Assistência

Social (SUAS) está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia do sistema de serviços, benefícios, programas e ações de assistência social em caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, a critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Nesse sentido, ressaltamos, também, a recente aprovada Lei 12.435/11 que altera o texto original da LOAS, tornando o SUAS uma política de Estado. Além de ratificar o atual modelo de assistência, dividido em proteção básica e especial, a referida lei busca assegurar os recursos do cofinanciamento para execução de ações continuadas da assistência social.

A PNAS estabelece que a Proteção Social dar-se-á através da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE). A primeira possui o caráter preventivo, com objetivo de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2004). Para executar os programas, serviços e projetos da PSB são estabelecidos os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS; atualmente são 7.657. (BRASIL, 2011).

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial e descentralizada, visa atender a um total de até 1.000 famílias/ano e referenciar 5.000. (BRASIL, 2004). Caracterizado como porta de entrada da política para a assistência, o CRAS tem o papel de articular com a rede de proteção local, prestar informações e orientação para a população, realizar o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promover a inserção das famílias nas demais políticas públicas.

No tocante às orientações técnicas para os CRASs (BRASIL, 2009a), o MDS estabelece que esses equipamentos devem desempenhar como principais funções a Gestão da proteção básica no seu território, e a Oferta de serviços socioassistenciais, com destaque para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b) organiza e define como demais serviços da PSB: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

Cada município deve construir um Plano Municipal de Assistência Social, a fim de definir metas, planos e prazos para a gestão municipal da política de assistência. No que se refere à Proteção Básica, o Plano deve necessariamente ter como objetivo a universalização, estabelecendo metas para a cobertura gradual em todos os territórios vulneráveis, priorizando comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos, de fronteiras, ribeirinhas, nas zonas rural e urbana, por meio

da oferta de CRAS. O Plano Decenal SUAS – Plano 10 aponta para a necessidade de uma gradual universalização de cobertura de serviços socioassistenciais da Proteção Básica até 2015.

A Proteção Social Especial é dividida em Média complexidade, destinada às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. A Alta complexidade visa garantir a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram em situação de ameaça, necessitando serem retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário. A unidade que executa os serviços nessa área de proteção social é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Existem 2.155 unidades em todo o país. (BRASIL, 2011).

A PNAS estabelece como usuária/o da assistência social cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos. Trata-se dos indivíduos, famílias e coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública, o que acarreta uma situação de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores sociais.

Para Couto, Yaszbeq e Raichelis (2010) a PNAS e o SUAS da mesma forma que ampliam as/os usuárias (os) da política, no sentido de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (idosos, população em situação de rua, dentre outros), não evidenciam sua condição de classe.

Tal dimensão precisa ser melhor problematizada, no sentido de compreender que as/os usuárias(os) da Política de Assistência Social pertencem à classe trabalhadora, em suas diferentes manifestações, como aqueles que trabalham de forma precarizada e informal ou que fazem parte da superpopulação relativa². Logo, as autoras afirmam que encontra-se em curso um processo de redefinição do perfil das/dos usuárias(os) da assistência social.

Diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios de assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda. Em uma conjuntura social adversa, é relevante analisar o significado que os serviços e benefícios sociais passam a ter para os trabalhadores precarizados. (COUTO, YASZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 46).

Para as autoras, existe uma pluralidade de abordagens das diversas categorias presentes

nas políticas sociais; algumas dessas abordagens reforçam a perspectiva da responsabilização individual para enfrentar riscos que são societários. Nesse sentido, a “questão social”³ é entendida como sinônimo de pobreza, possuindo um forte viés psicologizante; assim, são suficientes políticas sociais mínimas que atuem somente nas manifestações fenomênicas da pobreza, discurso presente no paradigma liberal.

Percebemos, também, que a forma como está organizada a PNAS, tendo a violação de direitos e a formação de vínculos como critério para diferenciar a atenção dispensada à proteção básica, da proteção especial, demonstra uma análise idealizada sobre a realidade da própria população atendida, pois, a pauperização vivida pelas referidas famílias encontra-se em constante processo de recriação e renovação; possui, por sua vez, diversos níveis de complexidades e particularidades. Assim, é um equívoco tentar classificar e enquadrar tal dimensão em “caixas” e modelos estanques e preestabelecidos.

Destarte, debater conceitualmente a política social é compreender a repercussão de sua efetivação na vida concreta da população. Todas essas mudanças referentes às políticas sociais na atualidade, em nível nacional e internacional, fazem parte das respostas à crise econômica que evidencia o esgotamento dos padrões de acumulação capitalista, desde os anos 40. Abrangem então um conjunto de propostas implementadas nos diferentes países e monitoradas pelo Banco Mundial e demais agências multilaterais através do Consenso de Washington⁴.

A regulamentação da assistência social enquanto política pública aponta para a tentativa de ruptura com o caráter assistencial e emergencial. (SPOSATI, 2008, p. 23) que tanto marca a história das políticas governamentais brasileiras. Contudo, sua real efetivação passa a ser tensionada pelo contexto econômico e político de neoliberalismo.

Tal direcionamento está expresso na execução orçamentária da política da assistência social. A fim de sinalizar esse movimento trazemos de forma sucinta um debate sobre o financiamento.

O Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), instituído somente em 2006, tem a grande maioria de seus recursos destinados a benefícios de transferência de renda, são eles: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV). Logo, os recursos se concentram no pagamento desses benefícios constitucionais, cujo repasse é obrigatório; assim, recursos para as demais ações são sacrificados. Salvador (2010) também identifica a pulverização de recursos do FNAS em programas que não são relacionados à assistência social.

O FNAS nem consegue ampliar o montante de recursos para ações

relacionadas aos serviços, nem tampouco aumentar as transferências de recursos para que os municípios estruturam a rede de serviços assistenciais por nível de proteção social, básica ou especial, conforme o previsto na NOB/SUAS. (SALVADOR, 2010, p. 348).

O Plano Decenal SUAS – Plano 10, estabelece, para o ano de 2010, uma meta de 10% do orçamento geral da seguridade social da União e 5% do orçamento das demais esferas do Governo, para o cofinanciamento da Política de Assistência Social. Entretanto, tal meta não foi alcançada e a política da assistência social continua sem orçamento preestabelecido.

O SUAS corre sério risco, se não tiver aporte de orçamento suficiente para serviços, de se tornar apenas uma ‘carta de intenção’, indicando que, de fato, a opção da política de assistência social não é estruturação de serviços, ou de uma rede de proteção socioassistencial que requer aportes consideráveis de investimento para garantir uma cobertura universal. O caminho escolhido pelo governo é o da focalização com o Bolsa-Família, carro-chefe das ações de política de assistência social. (SALVADOR, 2010, p. 350).

Assim, a regulamentação da assistência social como política pública, frente ao atual neoliberalismo, significa também uma conquista das reivindicações da classe trabalhadora, porém, a legislação por si só não garante sua real efetivação, conforme poderemos observar, tomando como exemplo a operacionalização da assistência social no município de Recife.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RECIFE

Após a aprovação da PNAS, cada município “remodelou” suas ações e órgãos para se inserir no SUAS. Sendo uma das capitais brasileiras com maior índice de vulnerabilidade social e desigualdade do país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000), Recife assume para a Política de Assistência Social o porte de metrópole, o que implica na gestão total dos serviços, programas, benefícios e projetos assistenciais.

O município possui a Secretaria de Assistência Social (SAS), ligada à Prefeitura da Cidade de Recife (PCR); tem em seu desenho organizacional (03) três diretorias, a saber: a Diretoria de Proteção Social Básica (DPSB), a Diretoria de Proteção Social Especial (DPSE) e a Diretoria de Administração Setorial (DAS), além do Conselho Municipal da

Assistência Social (CMAS)⁵ e a Assessoria Técnica e Executiva.

A DPSB é constituída por outras (03) três gerências: a Gerência de Vigilância Social (GVS); ligada a esta gerência encontra-se a Gerência Operacional de Monitoramento; a Gerência de Políticas de Promoção (GPP), que possui (02) duas outras gerências operacionais: a Gerência Operacional de Convívio Sociofamiliar e a Gerência Operacional de Protagonismo Juvenil (GPJ); e as Gerências Regionais de Assistência Social (GRASs).

Junto à DPSE estão ligadas a Gerência de Políticas de Proteção, com suas 04 (quatro) Gerências Operacionais (GO): a GO de Medidas Sócio Educativas, GO de Medidas Protetivas, GO de Erradicação do Trabalho Infantil e GO de Inclusão da Pessoa com Deficiência; pertence também à DPSE a Gerência de Benefícios de Transferência de Renda (GBTR), que possui outras 02 (duas) gerências operacionais: a GO de Acesso aos Benefícios e a GO de Atendimento ao Beneficiário.

As Gerências Regionais da Assistência Social (GRAS) têm a finalidade de coordenar e articular ações da PSB nos territórios, voltadas à população destinatária da assistência social. Possuindo uma equipe psicossocial, as GRAS além de acompanhar os serviços ofertados nos CRASs, também possuem a finalidade de atender, "de forma pontual", a população que reside nos bairros que não possuem CRASs, o que no atual modelo adotado pela SAS, significa a grande maioria dos bairros, como veremos posteriormente.

Existem apenas 12 (doze) Centros de Referência de Assistência Social (CRASs)⁶ 7, funcionando em sua grande maioria fora do território de abrangência, em prédios alugados e com suas equipes bastante reduzidas. Muitos equipamentos encontram-se funcionando em precárias condições, com problemas relacionados ao transporte, o que tende a prejudicar a realização das visitas domiciliares e busca ativa, falta de privacidade para atendimento individual; quadro de pessoal insuficiente e alta rotatividade das/dos profissionais.

A Secretaria de Assistência Social (SAS) realizou, no ano de 2007, concurso público para o preenchimento de 229 vagas, sendo 126 (cento e vinte e seis) vagas de Nível Superior; e 103 (cento e três) vagas de Nível Médio com carga horária de 30 horas semanais (Edital publicado no Diário Oficial do Município Nº 50 de 05 de maio de 2007)⁸. Essa ação é uma orientação preconizada pela atual legislação da Política de Assistência Social.

Além das diversas fragilidades em sua execução, o atual modelo adotado pela gestão municipal (equipe psicossocial da GRAS para atender as famílias nos bairros que não possuem CRAS) deixa de lado um dos eixos centrais do SUAS: a descentralização.

Para exemplificar essa limitação, no ano

de 2008, ocorreu a implementação do Projovem Adolescente no município. Integrando o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJovem, essa modalidade possui como critério, além da faixa etária, jovens entre os 15 e 17 anos, sendo ofertada somente para as/os jovens nos territórios dos CRASs e entidades conveniadas da rede socioassistencial. Assim, a grande maioria das/dos jovens em Recife não participaram do programa.

Outra dificuldade referente à execução da proteção social básica no município alude à gestão do Programa Bolsa-Família (PBF)⁹. Atualmente esta gestão não é executada diretamente pelas equipes dos CRAS/GRAS, a exemplo de outros municípios, pois as equipes encontram-se com número bastante reduzido, não tendo, portanto, estrutura física nem material.

Dessa forma, Recife possui um posto de inscrição no Cadastro Único por RPA (Região Política-Administrativa, forma como está zoneada a cidade). As famílias que ainda não possuem cadastro e desejam se inscrever para participarem do PBF, podem tanto obter o encaminhamento junto às equipes CRAS/GRAS ou mesmo do Conselho Tutelar e, mediante ligação para call center 0800. 281.0313 (segunda a sexta, das 07:00 às 19:00h), conseguir número de protocolo e agendar no posto mais próximo ao bairro onde mora e o dia para ser atendida.

No que tange ao serviço de call center, um complicador bastante apontado é o tempo de espera para o cadastramento, muitas vezes demasiadamente demorado, a ponto de ser discutido na VII Conferência da Assistência Social de Recife, em 2009, onde foi colocado como deliberação ampliar o atendimento do 0800, visando reduzir o tempo de espera.

No tocante às atualizações cadastrais do Cadastro Único, o município possui somente um posto de acesso para toda a população, que está instalado no espaço físico da URB (Empresa de Urbanização do Recife), RPA 01, bairro Boa Vista, Rua Oliveira Lima, s/n. Assim, todas as famílias que estão no Cadastro Único devem, impreterivelmente, se deslocar até ao centro da cidade para ter o benefício garantido, o que acarreta em grandes filas, falta de conforto e uma demora no atendimento.

Como podemos constatar, tais debilidades estão relacionadas com o número reduzido de CRAS e a não prioridade no município em estruturar esses equipamentos. Destarte, a SAS/PCR tem ainda um grande caminho a percorrer no que se refere ao princípio da descentralização das ações, serviços, benefícios e programas do SUAS, embora o Plano Decenal SUAS – Plano 10 coloque para o poder municipal a necessidade da gradual universalização da Proteção Social Básica, por meio da ampliação e implantação de CRAS nas áreas de maior índice de vulnerabilidade, até 2015, como afirmamos

anteriormente.

A fim de identificar a real demanda de CRAS em Recife, buscamos nos documentos oficiais do MDS os possíveis indicadores de vulnerabilidade social, com intuito de, a partir destes, chegar ao número ideal de equipamentos da proteção social básica. Assim, tomando O Guia de Orientações Técnicas dos CRAS (BRASIL, 2009a), observamos que este estabelece o número total de famílias beneficiadas do Programa Bolsa-Família, no município, como um dos indicadores de vulnerabilidade.

A partir desse indicador temos que, no município de Recife, existe um total de 127.897 famílias beneficiadas no PBF (Dados SAS, de agosto de 2010). Dessa forma, fizemos uma projeção, a partir do número de famílias beneficiadas com o PBF por bairro, buscando, assim, identificar a real demanda de CRAS no município. Logo se revelou uma demanda de 45 CRAS, a serem distribuídos em 41 bairros¹⁰; levando em consideração o número de CRAS existentes (12), a demanda requer um aumento percentual de quase 300% de novos centros de referência a serem instalados no município de Recife. (Tabela 1).

As maiores concentrações de famílias beneficiadas pelo PBF estão principalmente nos seguintes bairros: Água Fria – RPA 02 (5.555), Nova Descoberta – RPA 03 (6.689) e Iburá – RPA 06 (13.127). Este último representa mais de 10% do total de famílias beneficiadas em Recife.

No tocante a execução dos serviços da Proteção Social Especial, o município possui três CREAS. Muitas das ações dessa proteção (alta e média complexidade) são realizadas pelo Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC¹¹, uma autarquia vinculada à SAS, com personalidade jurídica de direito público, responsável pelo desenvolvimento de ações e serviços direcionados ao resgate de direitos da população em maior grau de exclusão e vulnerabilidade social, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Vale ressaltar que tal autarquia nasce a partir da redefinição e extinção, em 2003, da Legião Assistencial do Recife – LAR.¹²

Tais improvisos e adaptações, demonstrados na operacionalização da assistência social de Recife, nos incitam a questionarmos sobre o lugar que ocupa essa política na gestão municipal e estadual, sendo evidente um processo de invisibilidade.

Embora a realização de concurso público, tanto para a SAS quanto para o IASC, seja considerado um grande avanço de Recife, em relação a outros municípios, encontramos diversos outros desafios que ameaçam tanto a permanência desses profissionais na SAS, como o própria efetivação da política da assistência social. Dados da secretaria (dezembro de 2010) apontam para um déficit de equipes de nível superior nos CRAS de aproximadamente 37,5% e de 68,8% de nível médio,

Tabela 1 – Bairros que possuem a partir de 1.000 famílias beneficiadas versus necessidade do número de CRAS correspondentes

Bairro	Número de famílias beneficiadas pelo PBF	Número correspondente de CRAS
RPA 01		
SANTO AMARO	2.096	1
SÃO JOSÉ	1.227	1
ILHA JOANA BEZERRA	2.452	1
Total de CRAS necessários na RPA 01		3
RPA 02		
CAMPINA DO BARRETO	1.636	1
CAMPO GRANDE	3.033	1
ÁGUA FRIA	5.555	2
BOMBA DO HEMETÉRIO	1.159	1
BEBERIBE	1.673	1
DOIS UNIDOS	3.825	1
LINHA DO TIRO	1.863	1
Total de CRAS necessários na RPA 02		8
RPA 03		
ALTO JOSE BONIFÁCIO	1.383	1
BREJO DA GUABIRADA	1.243	1
CASA AMARELA	3.163	1
GUABIRADA	1.884	1
MANGA DEIRA	1.070	1
MACAXEIRA	2.219	1
NOVA DESCOBERTA	6.689	2
PASSARINHO	1.094	1
VASCO DA GAMA	3.655	1
Total de CRAS necessários na RPA 03		10
RPA 04		
TORROES	3.499	1
TORRE	1.137	1
VARZEA	4.378	1
CORDEIRO	2.276	1
IPUTINGA	3.739	1
Total de CRAS necessários na RPA 04		5
RPA 05		
AFOGADOS	3.162	1
AREIAS	3.171	1
BARRO	1.231	1
ESTÂNCIA	1.254	1
JARDIM SÃO PAULO	2.648	1
MANGUEIRA	1.462	1
MUSTADINHA	1.778	1
SAN MARTIN	2.159	1
TEJIPIÓ	1.011	1
TOTÓ	1.276	1
Total de CRAS necessários na RPA 05		10
RPA 06		
BOA VIAGEM	2.140	1
BRASÍLIA TEIMOSA	1.573	1
IMBIRIBEIRA	3.567	1
PINA	2.792	1
IBURÁ	13.127	3
JORDÃO	1.666	1
COHAB	3.157	1
Total de CRAS necessários na RPA 06		9
Total de CRAS		45

Fonte: Síntese elaborada pela autora a partir da folha de pagamento do PBF de agosto de 2010, dados cedidos pela SAS.

perfazendo uma média de 53,2% de profissionais.

Todos esses determinantes que apresentamos anteriormente repercutem diretamente nas atividades desenvolvidas pelas equipes de referência. Estas concentram suas ações basicamente no repasse de informações/orientações no tocante aos benefícios, serviços e programas da assistência social, como também encaminhamentos para demais entidades/instituições referentes aos direitos sociais. Assim, as equipes desenvolvem suas atividades mediante diferentes ações e técnicas.

O Relatório de Atividades das CRAS/GRAS (janeiro e outubro) em 2009 mostra que parte das equipes não realizam ou realizam em quantidade bastante reduzida as reuniões socioeducativas. Dentro do exposto, podemos afirmar, de forma preliminar, que as ações desenvolvidas na Proteção Social Básica (GRAS/CRAS) funcionam como "plantões de emergência", perdendo dessa forma seu caráter preventivo. O mesmo documento apresenta que a grande dificuldade se refere à falta de estrutura e escassez de recursos humanos.

Destarte, as atividades realizadas nos CRAS e CREAS tendem a não se diferenciarem das formas tradicionais historicamente desenvolvidas, pois "atendem aos que chegam através do processo de demanda espontânea, privilegiam as abordagens individuais, quando muito realizam reuniões grupais onde abordam temas variados em forma de palestras". (COUTO, YASZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 46).

Contudo não se pode esquecer o caráter contraditório do movimento do real, visto que neste espaço de análise (SAS), identificamos um grande reconhecimento das/dos trabalhadoras (es) dessa política na construção do SUAS, por meio da garantia de concursos públicos e de uma política de recursos humanos (Planos de Cargos e Carreiras, etc.). A garantia de uma legislação contendo parâmetros, princípios e diretrizes, visando à universalização, descentralização, qualidade dos serviços ofertados, como também apontando para uma perspectiva de valorização do quadro funcional (BRASIL, 2005), atribuem à assistência social um patamar de política pública, podendo ser reivindicada por movimentos da sociedade brasileira.

Para ilustrar esse processo temos o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público do Estado de Pernambuco - Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e a Secretaria de Assistência Social (SAS), publicado em 31 de maio de 2012 no Diário Oficial Estado de Pernambuco. A TAC firmada tem como objeto a adoção de compromissos que tendam a reparar inadequações quanto ao funcionamento dos CRASs em Recife, melhorando-se, nos respectivos territórios, a oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e aos

indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

O referido termo estabelece diversas metas condicionadas a prazos; a partir do momento em que tais obrigações e prazos não são cumpridos, o órgão público que firmou o TAC deve pagar uma multa diária. O TAC em questão traz dentre outras metas a implantação de 30 CRAS até 2015, realização de novos concursos público até 2014, descentralização do atendimento do Cadastro Único e destinação de um veículo de passeio para cada CRAS.

Tal instrumento jurídico partiu originalmente do Inquérito Civil nº 10008-0/7, instaurado com o objetivo de apurar fatos e circunstâncias reveladores de possível insuficiência/inadequação da Política Municipal da Assistência Social, referente ao funcionamento dos CRAS em Recife.

Vale ressaltar que o levantamento referente a demanda de CRAS em Recife, apresentado anteriormente, foi utilizado como parâmetro para o número de CRAS a serem implementados pela SAS presente na TAC. Assim, a pesquisa sobre a realidade social desenvolvida pela academia, em especial nos Programa de Pós-Graduação, deve voltar-se para não somente compreender o real, mas principalmente contribuir para sua transformação.

4 CONCLUSÃO

A regulamentação da Política de Assistência Social representa uma vitória em termos de direitos sociais, contudo identificamos, de forma geral, que tal legislação não rompe a priori com o atual direcionamento político e econômico do Estado brasileiro.

Dito isto, ao confrontarmos a efetivação da assistência social nos municípios brasileiros, com destaque para Recife, visualizamos várias improvisações que vão de encontro aos princípios da PNAS-2004, como também aos direitos da população. Assim, com repasse financeiro escasso, decorrente da redução de gastos com as políticas sociais, de uma forma geral, e de certa invisibilidade que historicamente acompanha a assistência social, a SAS atualmente se depara com uma gama de desafios a serem enfrentados, tais como: déficit de profissionais, falta de equipamentos, material de trabalho e uma defasagem de 300% de CRAS.

Por outro lado, tal regulamentação possibilita o surgimento de novos espaços de reivindicação; dentre esses, destacamos a organização das/dos profissionais da área e demais setores da sociedade brasileira, como por exemplo, Ministério Público.

Esperamos com esse estudo trazer e divulgar alguns elementos da particularidade do município de Recife, a fim de contribuir com a melhor implementação e efetivação da assistência social no Brasil.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva. 1990.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **MDS em números**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

_____. _____. Sistema único de Assistência Social. Proteção Social Básica. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, 2009a.

_____. _____. _____. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2009b.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**: Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília, 2005.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

CEARÁ. Prefeitura do Recife. Secretaria de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social. **Anais da VII Conferência Municipal de Assistência Social**. Recife, 2009. Mimeo.

_____. _____. Secretaria de Assistência Social. **Guia de orientação técnica para execução dos serviços de proteção social básica no município do Recife**. Recife, fev. 2008. Mimeo.

_____. _____. Secretaria de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2007-2015**. Recife, 20 jul. 2007. Mimeo.

_____. _____. **Lei Orgânica do município do Recife**. Recife, 4 abr. 1990.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. _____. ; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**:

uma realidade em movimento. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/primeiros_resultados_amostra/grandes_regioes/pdf/tabela_2_7_12.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, 2001.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais**: uma questão em análise. 10. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, mar. 2004.

Notas

¹ Criada em 1995, o Programa Comunidade Solidária, vinculado ao Gabinete Civil da Presidência da República, estabelecia a forma de atuação do então governo na área social, representou uma "afronta" aos preceitos da recém aprovada LOAS, pois sob a direção da primeira dama Ruthi Cardoso representou a continuação do "primeiro damismo" e do clientelismo. (COUTO, 2004).

² Marx (1985) afirma que o surgimento da superpopulação relativa, ou exercito industrial de reserva, é fruto do processo de acumulação capitalista. Esta população supérflua é essencial pois garante uma "liberdade de ação" para a produção capitalista, a existência de uma fila de trabalhadores desempregados que pressiona aqueles de trabalham a um sobretrabalho, rebaixando também os salários, logo, a superpopulação relativa funciona como uma alavanca a acumulação capitalista.

³ A expressão "questão social", segundo Netto (2001), começou a ser utilizada na terceira metade do séc. XIX, para designar as manifestações políticas da classe trabalhadora. Para o autor a "questão social" é colada ao modo de produção capitalista, pois é somente nesse modo de produção que ocorre a proliferação do pauperismo em um pólo e a enorme concentração de riquezas, no outro pólo, através do processo de produção. Assim, podemos afirmar que a questão social expressa as manifestações concretas

o processo de acumulação do capital, que por meio de sua (re)produção orgânica e subsunção do trabalho pelo capital, produz a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa e a luta de classes.

- ⁴ Em 1989 reuniram-se em Washington diversos representantes de países da América Latina, funcionários do FMI, Banco Mundial e BIB - Bando Interamericano de Desenvolvimento e do Governo Norte Americano, tal encontro foi conhecido como "Consenso de Washington", visava estabelecer medidas de ajuste, através da implementação de programas de estabilização: um superávit fiscal primário; reestruturação dos sistemas de previdência pública, e reformas estruturais- liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais. (BEHRING, 2003).
- ⁵ Criado em 22 de outubro de 1992, pela Portaria nº 15.706, instituído nos termos do artigo 142, da Lei Orgânica do Município do Recife, promulgado em 04 de abril de 1990.
- ⁶ Atualmente temos os CRAS Boa Vista, CRAS Santo Amaro, CRAS Campina do Barreto, CRAS Alto Santa Terezinha, CRAS Dois Irmãos, CRAS Nova Descoberta, CRAS Iputinga, CRAS Roda de Fogo, CRAS Afogados/Mustardinha, CRAS Totó, CRAS Boa Vista e CRAS Iburá.
- ⁷ É importante observar que o Plano Municipal de Assistência Social (2007-2015) da Prefeitura da Cidade do Recife não prevê o aumento do número de CRAS na capital, apenas estabelece como meta adequação da estrutura física e padronização da identidade visual dos equipamentos. Contudo, o Plano Plurianual (2010-2013) prevê recursos para um total de 18 (dezoito) CRAS. (CEARÁ, 2007).
- ⁸ Dos cargos ofertados e número de vagas no concurso temos: Nível Superior:Técnico em Assistência Social 1 (Assistente Social) – 55 vagas; Técnico em Assistência Social 2 (Psicólogo) – 37 vagas; Técnico em Assistência Social 3 (Pedagogo) – 20 vagas; Técnico em Assistência Social 4 (Sociólogo) – 14 vagas; Nível Médio: Agente Administrativo da Assistência Social – 103 vagas. O referido concurso teve seu prazo de validade prorrogado pela gestão municipal, contudo observamos uma morosidade na convocação das/dos candidatas (os) que tiveram seus nomes homologados.
- ⁹ A gestão do PBF se refere ao acesso direto ao sistema do Cadastro Único juntamente ao MDS, a partir deste é possível à família, tanto ser incluída no cadastro, quanto atualizar seus dados (mudança de endereço, composição familiar, etc). Cada família deve também, pelo menos a cada dois anos, atualizar seu cadastro, a fim de ter o benefício garantido.
- ¹⁰ Os cálculos que realizamos pautaram-se primeiramente em identificar o número de famílias beneficiadas no PBF em cada bairro de Recife. Após chegarmos ao referido número, tomamos a PNAS-

2004, e vimos que esta estabelece que cada CRAS deve atender a um total de 1.000 famílias/ano e referenciar 5.000. Assim, selecionamos os bairros de Recife que possuíam a partir de 1.000 famílias, chegamos ao total de 41 bairros, a esses atribuímos um CRAS. Já os bairros que apresentaram um número acima de 5.000 famílias, convencionamos atribuir mais CRAS. Ou seja, um CRAS a cada bairro com 1.000 a 5.000 famílias beneficiárias do PBF. Ressaltamos que os dados aqui apresentados são apenas uma tentativa de aproximação da real demanda de CRAS no município, haja vista que nem todas as famílias em situação de vulnerabilidade são, necessariamente, beneficiárias do PBF.

- ¹¹ Em 2006 ocorre concurso público para preenchimento de 238 vagas para Cargos de Nível Superior e Médio. Dos cargos ofertados temos: Nível Superior: Administrador, Advogado, Assistente Social, Contador, Enfermeiro, Nutricionista, Pedagogia, Psicólogo, Terapeuta Ocupacional. Nível Médio: Auxiliar de Enfermagem, Técnico em Contabilidade e Auxiliar Administrativo. Em 2010 o IASC realiza um novo concurso de 220 vagas para Educador Social.
- ¹² Instituição sem fins lucrativos, fundada em 1972, ficava sob coordenação das primeiras-damas, com caráter meramente caritativo. Segundo o Guia de Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do Município de Recife (2008), a LAR realizava "projetos e ações nas áreas de defesa de direitos, cultura, educação, saúde, família e comunidade, visando a melhoria da qualidade de vida de seus usuários em especial das crianças e adolescentes em situação de risco e a execução de políticas públicas direcionadas à infância brasileira".

Salyanna de Souza Silva

Assistente Social
Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Professora da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
E-mail: salyanna@ig.com.br

Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB
CEP: 58429-500