



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Silva, Robson Roberto

"Reforma" da política de assistência social no município do Rio de Janeiro: em questão a análise da atuação dos CRASs e CREASs

O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, Julho-, pp. 299-326

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264908034>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

“Reforma” da política de assistência social no município do Rio de Janeiro: em questão a análise da atuação dos CRASs e CREASs

Robson Roberto da Silva¹

Resumo

Este trabalho consubstancia os resultados de uma pesquisa qualitativa que procurou analisar a atuação dos CRASs e CREASs no município do Rio de Janeiro. Mas, para tanto, apresenta, em um primeiro momento, um estudo sobre a “reforma” da política de assistência social nessa esfera local de governo, que buscou adequar-se aos preceitos previstos pela atual política nacional dessa área social. Posteriormente, o trabalho destaca uma análise da atuação desses centros de referência de assistência social, tomando com base os segmentos-populacionais, as necessidades e as estratégias sócio-assistenciais, assim como as relações existentes com os setores de gestão, com as políticas intersetoriais e com o conselho municipal de assistência social.

Palavras-chave

Reforma; Política de assistência social; Centros de referência de assistência social; município do Rio de Janeiro.

“Reform” of social welfare policy in the municipality of Rio de Janeiro: concerned the analysis of the performance of CRASs and CREASs

Abstract

This work embodies the results of a qualitative study that sought to analyze the performance of CRASs and CREASs in the municipality of Rio de Janeiro. But to do so, presents, at first, a study on the “reform” of social welfare policy in this sphere of local government, which sought to adapt itself to the precepts laid down by current national policy in this social area. Subsequently, the paper highlights an analysis of the performance of these reference centers for social assistance, taking with population-based segments, needs and strategies social assistance, as well as existing relationships with management sectors, with intersectoral policies and with the city council social care.

Keywords

Reform; Social assistance policy; Reference centers for social assistance; The municipality of Rio de Janeiro.

Introdução

Este trabalho apresenta alguns resultados da pesquisa qualitativa realizada no segundo semestre de 2010 e que deu origem à monografia — *Política Nacional de Assistência Social no Século XXI: Uma Análise da Atuação dos Centros de Referência de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro* — do curso de especialização em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais, promovido pela Universidade de Brasília (UNB), pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

A política de assistência social, desde o início da formação industrial e urbana do Brasil, isto é, nas duas últimas décadas da primeira metade do século XX, procurou intervir nas expressões da chamada “questão social”, que não foram compreendidas e enfrentadas pelo Estado brasileiro nas suas formas mais totalizantes, mas sim “numa ótica de individualização que transfigura os problemas sociais em problemas pessoais (privados)” (NETTO, 2001, p. 36).

Nesse período da história do país, tal política foi sendo implementada pelo Estado marginalmente, ou seja, sem tanta importância, quando comparada com as demais políticas sociais, que seguiam a lógica de seguro social. Isso pode ser explicado em parte pela perspectiva liberal adotada por essa “sociedade política” e que respaldava a existência de uma série de iniciativas no campo da filantropia e da caridade. Iamamoto e Carvalho (2001, p. 176) destacam que o Estado brasileiro, principalmente o governo de São Paulo, buscou “subordinar a seu programa de ação as iniciativas particulares — dividindo áreas de atuação e subvenciando as instituições coordenadas pela Igreja”. Essa estratégia, se por um lado, reforçou as iniciativas filantrópicas e de caridade, por outro lado, criava já uma simbiose entre o público e o privado em matéria de assistência social. Embora na década de 1940, para atender muito mais as exigências do capital do que dos trabalhadores, o governo nacional tenha criado algumas instituições sociais e assistenciais, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), estas implementavam suas atividades

sem tanta racionalidade e, por essa razão, estavam mais próximas “da caridade privada que da proteção social pública” (BOSCHETTI 2006, p. 35).

Após o meado do século XX, no regime autoritário-burocrático, o Estado brasileiro começou a realizar um conjunto de reformas, que excluiu os trabalhadores do processo de decisão política e que resultou no desenvolvimento das políticas de seguro social, ainda caracterizadas pela centralização político-administrativa. Porém, nas últimas décadas desse século, já em um período marcado pela redemocratização do país, realizaram-se outras reformas, que contaram com a participação popular e que culminaram com a criação da Constituição Federal de 1988.

Esta Carta Magna representou uma mudança legal da proteção social, tendo em vista que, ao incluir a política de previdência social, a de saúde e a de assistência social como partes da seguridade social, ampliou a noção de direitos sociais como parte da condição de cidadania, até então restritos à lógica de seguro social. Porém, para Fleury (1999), esses preceitos constitucionais deveriam, não só, atravessar uma longa trajetória legal, iniciando-se com a promulgação da legislação ordinária e das constituições estaduais e municipais, mas, também, serem transformados em práticas institucionais, pois já se observavam resistências por parte das forças conservadoras que habitavam o Poder Executivo e Legislativo.

A exemplo, as leis orgânicas das políticas de seguridade social, que deveriam ser aprovadas num prazo máximo de seis meses, como determina a Constituição, não ocorreram como se previa. Particularmente, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) — resultado da organização e mobilização de setores progressistas da sociedade — apenas foi promulgada em 1993. Entretanto, nesse período, o país já vivenciava a utilização, por parte do Estado, das estratégias neoliberais, que produziram uma verdadeira contrarreforma das políticas de seguridade social, em benefício das necessidades do capital (BEHRING, 1993); e também os primeiros passos do regime de produção —denominado por Harvey (1994) de “acumulação flexível”—, que aumentou o desemprego, intensificou a flexibilização, a precarização do trabalho e contribui para desmobilização e desorganização política da classe trabalhadora.

Na primeira década do século XXI, percebe-se que o país aprofundou essas contradições sociais, econômicas e políticas, que, de um modo geral, se expressam pelas mudanças no mundo do trabalho, que agravaram a situação de pobreza e de desigualdade social, e, também, pelas contrarreformas das políticas sociais, em especial da política de assistência social, que vem adquirindo certa centralidade no

sistema de seguridade social, a partir da implementação de programas de renda mínima, que vêm ganhando autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada desse sistema de proteção social como um todo (Cf. LAVINAS, 2004).

Alguns intelectuais, como Pastorini e Galízia (2006) e Rodrigues (2008), têm chamado atenção para esse processo em curso no Brasil e nos demais países da América Latina, que denominam de assistencialização da proteção social. Mota (2008) aponta que tal processo conduz a assistência social brasileira a um mito social. Isto é, a uma política que, unicamente, atenderia as distintas necessidades sociais dos trabalhadores, produzidas em decorrência da “acumulação por espoliação”².

Com a aprovação em 2004 da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que traz as bases de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) — cujo modelo de gestão segue as diretrizes constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade no controle das ações governamentais, que também estão previstas pela LOAS — o governo federal prioriza o investimento em programas de renda mínima, como o Bolsa Família (criado em 2003). Mas, em contrapartida, o montante de recursos financeiros que são repassados fundo a fundo para os serviços sócio-assistenciais é significativamente menor. Estudos realizados por Boschetti e Salvador (2006) destacam essa tendência:

as principais orientações dos programas e ações planejadas no PPA do atual governo: fortalecimento de benefícios de transferência de renda como BPC e Bolsa Família; apenas manutenção de ações protetivas e sócio-educativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançam mais de 5% dos recursos do FNAS [...]. Este Quadro indica, assim, aumento dos recursos repassados pelo governo federal em forma de transferência de renda diretamente aos beneficiários e manutenção ou pífio crescimento dos recursos destinados a ações que devem ser coletivamente executadas pelos CRAS na modalidade de proteção básica e/ou especial conforme a PNAS e a NOB (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, p. 50).

Diante desse contexto, o presente trabalho procura analisar os avanços e os desafios da PNAS (2004), tomando como referência a atuação dos Centros de Referência de Assistência Social do município do Rio de Janeiro (RJ), que são “unidades” públicas de atendimentos que compõem o SUAS. Essa análise, orientada pela teoria social crítica, fundamentada pela tradição marxista, tor-

nou-se possível a partir da utilização da pesquisa documental e bibliográfica, que permitiu compreender, em um primeiro momento, a “reforma” na área da assistência social que este município (um dos pioneiros na implantação do SUAS) realizou para se adequar aos preceitos previstos nesta atual política nacional. As entrevistas semi-estruturadas também foram um dos instrumentos adotados nessa pesquisa, que propiciaram analisar, já em um segundo momento, o “trabalho” desenvolvido pelos equipamentos de assistência social nessa localidade. Foram realizadas entrevistas dessa natureza com um assistente social, que atende diretamente a população usuária, de cada um dos sete Centros de Referência da Assistência Social (CRASs) e dos quatro Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Essa amostra de 11 equipamentos, de um universo aproximadamente de 47 CRASs e 14 CREASs no município, se deu de forma aleatória. Porém, buscou-se garantir uma representatividade de todas as áreas do território. Portanto, foram entrevistados profissionais que atuam nesses centros nas Zonas Oeste, Norte, incluindo Leopoldina, Zona Sul e também Centro do RJ. Os dados coletados foram organizados nos seguintes eixos de análise: (i) Segmento Populacional e Demandas Sócio-assistenciais; (ii) Estratégias Sócio-assistenciais; (iii) Relação com os Setores de Gestão; (iv) Relação com as Políticas Intersetoriais; e (v) Articulação com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – e são apresentados após um estudo da reestruturação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) do RJ.

“Reforma” Político-administrativa na Área da Assistência Social no Município do Rio de Janeiro.

A prefeitura do RJ vem realizando, desde 2001, um processo de re-configuração da assistência social no âmbito de sua Secretaria Municipal, atual SMDS. Apesar das forças progressistas locais buscarem a ampliação da cidadania e o aprofundamento da democracia, as mudanças político-administrativas apresentam certos elementos que, segundo alguns autores, corroboram para a assistencialização da seguridade social e também da profissão de Serviço Social. A exemplo desta abordagem destacam-se as reflexões de Rodrigues (2007), que não chega a desconsiderar o inegável investimento que o município tem feito na área da assistência social, nos últimos anos, e que propicia uma maior “visibilidade e profissionalismo a uma política social tratada historicamente como uma política menor, sem a expressão e a importância diante das demais políticas públicas” (RODRIGUES,

2007, p. 110). A criação do Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS), pela Lei N° 3.343, de 28 de dezembro de 2001, demonstra, ao menos em tese, a preocupação em investir recursos nessa área social.

O SIMAS busca promover a articulação de planejamento, coordenação, supervisão, orientação, execução e controle social das ações referentes à assistência social em toda rede de serviços das políticas básicas do município. De acordo com a lei que institui este Sistema, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, que passa a ser chamada de SMAS, é a principal responsável pela sua execução. Além disso, esta lei preconiza, no parágrafo um, do seu Art. 2º., que a proteção social refere-se “as ações diretamente afetadas à assistência social na vertente sócio-educativa, dirigida aos excluídos das políticas públicas de saúde, educação, trabalho, habitação e outras, desenvolvidas com exclusividade no âmbito da SMDS” (PREFEITURA DO RIO, 2001, p. 01). Esta concepção de proteção social acaba por priorizar a assistência social, em detrimento daquelas de caráter mais permanente e universal, embora também não se desconsidere ao investimento que o município realizou, no que tange à contratação de assistentes sociais, via concurso público:

a prefeitura promoveu a ampliação substantiva do corpo técnico especializado habilitado a operacionalizá-la. O ingresso de um número expressivo de profissionais de Serviço Social, via concurso público, cerca de oitocentos assistentes sociais no concurso de 2002, permitiu alterar de forma significativa – ao menos para a categoria profissional – o quadro de precarização, terceirização, que marcava a antiga a SMDS (RODRIGUES, 2007, p. 110).

Esse quadro de assistentes sociais do SIMAS aumentou significativamente, tendo em vista que o Decreto Municipal de N° 26.154, de 26 de dezembro de 2005, deslocou, arbitrariamente, os assistentes sociais de outras áreas setoriais, principalmente os da saúde, para comporem a equipe técnica deste Sistema³. Rodrigues (2007) sinaliza, em seu estudo, um movimento de resistência dos assistentes sociais que trabalhavam na área da saúde a respeito desse deslocamento. Aponta que a Comissão de Orientação e Fiscalização do CRESS 7º Região registrou relatos de ameaças e punições a vários assistentes sociais do município, que acarretaram um grande número de exonerações nos últimos anos. Entretanto, alude que muito em decorrência dessa situação, a prefeitura do RJ realizou um novo concurso público, no ano de 2006, e contratou mais 150 assistentes sociais.

Com esse concurso, o quadro de profissionais do SIMAS foi alterado para 1.100 assistentes sociais, o que coloca na condição de um dos maiores empregadores de profissionais de Serviço Social da região.

Nesse meio tempo, isto é, em 2005, a SMAS já tinha iniciado uma ampla “reforma” político-administrativa para seguir os preceitos da PNAS. Esta secretaria, responsável pela política pública de assistência social no município do RJ, tem como diretrizes fundamentais: o “combate” às conseqüências geradas pela pobreza, como, por exemplo, a “exclusão social”; a garantia e a promoção do acesso às políticas públicas que são apontadas como essenciais para vida do cidadão carioca, como a política de educação, a de saúde, a de cultura, a de esporte e lazer, e a de habitação; e o desenvolvimento de uma política de inclusão social para as camadas mais pobres da população da localidade (Cf. SMAS, 2007).

A legislação em vigor no município do RJ preconiza que compete à SMAS:

- Conceber e implementar a Política Pública de Assistência Social, na Cidade do Rio de Janeiro;
- Coordenar e promover, com as Secretarias que integram a Macrofunção de Políticas Sociais, o Sistema Municipal de Assistência Social – SIMAS;
- Gerir, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Avaliar os impactos da operacionalização da Política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 9).

As informações que vêm sendo veiculadas pela SMAS apontam que esta Secretaria conquistou a gestão plena da Assistência Social⁴. Para alcançar essa modalidade de gestão, este órgão passou, como já sinalizado, por uma profunda reestruturação político-administrativa.

Para estar adequada com a novíssima Política Nacional de Assistência Social, que em 2005 avançou a passos largos conseguindo unificar ações, profissionalizar as formas de gestão dos programas nacionais, buscar metodologias para qualificação dos pro-

fissionais da área, rever nomenclaturas, criar novos critérios de partilha de recursos da verba a ser dividida e repassada aos municípios, ampliar o atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, por tudo isso, a Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS – precisou ser reestruturada (SMAS, 2007, p. 1).

A partir dessa reestruturação, a SMAS passou a se constituir em três subsecretarias, que foram inspiradas, até mesmo nas nomenclaturas, na PNAS (2004): a Subsecretaria de Proteção Social Básica; a Subsecretaria de Proteção Social Especial e a Subsecretaria de Gestão. Também fazem parte dessa estrutura da SMAS, a Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social e a Coordenadoria Geral de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação (Cf. PREFEITURA DO RJ, 2009). A Subsecretaria de Gestão tem como competências:

- Coordenar, acompanhar e avaliar, no âmbito da Secretaria, as atividades de:
- planejamento, administração, desenvolvimento e avaliação de pessoas, valorização do servidor e desenvolvimento institucional, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de recursos Humanos e Gestão Institucional da SMA;
- infra-estrutura e logística, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Infra-Estrutura e Logística da SMA;
- planejamento e orçamento, segundo as diretrizes emanadas do Órgão Central de Orçamento;
- comunicação social, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Comunicação Social;
- ouvidoria, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Ouvidoria;
- integrar as ações administrativas da Secretaria (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 9).

A Subsecretaria de Proteção Social Especial, por sua vez, tem como responsabilidades garantir e promover o acesso dos seus usuários (crianças, adolescentes, jovens, famílias e idosos), que estão em uma situação de “vulnerabilidades” (decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração ou da violência) aos serviços sociais públicos, como, por exemplo: as instituições de acolhimento (os chamados antigos Abrigos) e os serviços de atenção psicossocial especializados, que buscam criar laços de pertencimento e possibilidades de reinserção social. Especificamente, compete a esse setor da SMAS:

- Planejar e coordenar um conjunto de ações heterogêneas, no tempo e no espaço, direcionado a situações não apenas de risco social, mas de controladas privações quanto ao acesso dos bens e serviços que denotem situações individuais e familiares caracterizadas por rompimento ou esgarçamento de convívio com as normas sociais vigentes de diversificadas ordens e grandezas sociais, físicas e psíquicas;
- Promover e organizar ações e intervenções necessárias ao atendimento de um público-alvo multifacetado de problemas, em interação constante com o eixo de proteção básica;
- Definir as responsabilidades e as atribuições técnicas dos profissionais que atuarão em frentes de trabalho, tais como centros de acolhimentos (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).

Além dessas competências, esta Subsecretaria coordena e monitora ações sociais de média ou alta complexidade. Uma das ações de média complexidade que a SMAS (2007) aponta é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que exige uma estrutura técnica e operacional maior do que as que existem no nível de proteção social básica, com atendimentos individualizados e monitoramento sistemático. Já em relação às ações de alta complexidade, a SMAS (2007) destaca vários serviços sócio-assistenciais, sobretudo, os destinados à população em situação de rua, como, por exemplo, os serviços prestados pelos Centros de Acolhimentos, que fornecem refeições balanceadas, ambiente familiar e que possuem no seu interior uma equipe de assistentes sociais, psicólogos e educadores, que se propõem a construir junto com esses cidadãos, muitas das vezes, crianças, adolescentes, adultos, idosos e até mesmo famílias, a reinserção na sociedade.

A implementação dessas ações de média e alta complexidade tornou-se possível, principalmente, a partir de uma Rede Acolhedora de Atendimento à População de Rua e de dois núcleos: o Núcleo de Direitos Humanos, que é responsável pela articulação e implementação de projetos voltados para a promoção dos direitos humanos dos indivíduos que se encontram à “margem” da sociedade carioca; e o Núcleo de Ações Emergenciais, que “tem como prioridade agir em situações de emergência gerenciando e monitorando as ações e serviços a serem desenvolvidos em caráter de extrema necessidade, como em situações de desastres e calamidades públicas ocorridas na cidade” (SMAS, 2007, p. 01).

A Subsecretaria de Proteção Social Básica, seguindo as orientações da PNAS (2004), busca planejar, coordenar e executar serviços sócio-assisten-

ciais que se propõem a promover a inclusão social das famílias ou indivíduos que estão em situação de “vulnerabilidade” pessoal e social, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Em outras palavras, compete a essa subsecretaria:

- Planejar e coordenar os serviços sociais executados pela SMAS e seus parceiros, no que tange à qualquer situação social diagnosticada como de risco social ou vulnerabilidade social;
- Promover e organizar, no âmbito das dez áreas programáticas, serviços, ações e intervenções sociais necessárias ao desenvolvimento das potencialidades individuais e comunitárias;
- Garantir o fortalecimento de veículos sociais como sedutores de situações de vulnerabilidade ou privação dos direitos sociais inalienáveis ao desenvolvimento humano e cidadão;
- Definir as responsabilidades e atribuições técnicas dos profissionais da SMAS, quanto:
- À referencia metodológica e conceitual da vigilância social das situações de exclusão e/ou falta de precocidade de acesso da população;
- Aos serviços essenciais das políticas públicas, garantidoras de seus direitos e necessidades para sobrevivência com autonomia (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).

A execução dos serviços sócio-assistenciais referentes à proteção social básica acontece nos Centros de Referência da Assistência Social – CRASs, que vêm acompanhando em específicos territórios da cidade do RJ as “vulnerabilidades sociais” que fragilizam indivíduos e famílias. Através desse acompanhamento, os técnico-profissionais, em especial, os assistentes sociais buscam viabilizar o acesso aos serviços e políticas setoriais, principalmente às políticas assistenciais, que possuem características dessa proteção social básica, como, por exemplo: Centros de Juventude; Talentos de Vez; Espaço do Artesão; Das Ruas para as Empresas; Com Licença eu Vou à Luta; Conversando é que a Gente se Entende; Mulher Ação; ProJovem; Agente Jovem; Programa Bolsa Família (Cf. SMAS, 2007).

No município do RJ, existem aproximadamente 47 CRASs, que vêm se constituindo, ao menos no seu desenho operacional, como a porta de entrada para as políticas sociais implementadas pelo município. Estes CRASs estão distribuídos em 10 Coordenadorias de Assistência Social (CASs), que têm como

competências “participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social” (SMAS, 2007, p. 1). Todas essas CASs possuem coordenadores que, em tese, participam de reuniões com as gestoras das Subsecretarias de Proteção Social Básica, Especial e com os coordenadores dos núcleos dessa subsecretaria. A meta da SMAS é de chegar a 72 CRASs, incluindo com os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – os CREASs, cujo universo corresponde a 14 unidades públicas que estão distribuídas também seguindo a territorialidade das CASs.

A Subsecretaria de Proteção Social Básica é composta por três núcleos: o Núcleo de Inclusão Produtiva, que é responsável pelo desenvolvimento, estruturação e coordenação de projetos destinados para a geração de trabalho e renda dos indivíduos e famílias em situação de “vulnerabilidade” social; o Núcleo de Proteção Básica, que busca coordenar a implementação dos serviços e programas destinados à prevenção de diversas situações de “vulnerabilidades” sociais apresentadas pelos indivíduos e famílias e que se propõe também a implementar estratégias de controle e avaliação das ações destinadas ao seu público-alvo, regulando dessa forma os serviços e as políticas de proteção social básica no que tange ao seu conteúdo, cobertura, ofertas, acesso e padrões de qualidade⁵; e o Núcleo de Transferência de Renda, que é responsável pela execução dos programas/projetos: Programa Bolsa Família e Banco Carioca de Bolsas de Estudo (Cf. SMAS, 2007), e que tem como competência:

- Executar o planejamento e a logística de pagamento dos beneficiários dos programas com transferência de renda;
- Monitorar e avaliar o processamento das ações financeiras, orçamentárias e sociais dos programas;
- Viabilizar a integração intersetorial com fins de ampliação da rede de proteção social e acesso à porta de saída das famílias atendidas pelos programas (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).

A criação do Núcleo de Transferência de Renda no interior da Subsecretaria de Proteção Social Básica, teve como principal motivo acompanhar o desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município do RJ. Este Núcleo é composto por sete servidores públicos e possui em cada uma das 10 CASs um interlocu-

tor, que é responsável, também, pelas atividades ligadas ao Programa, como, por exemplo, o cadastramento e o acompanhamento das famílias beneficiárias, que acontecem nos CRASs.

A SMAS, através do Núcleo de Transferência de Renda, busca construir uma identidade do Programa Bolsa Família com esta própria Secretaria. A construção dessa identidade é considerada, segundo Silva (2007), um desafio para este órgão da prefeitura do RJ. Isso porque a compreensão de um sistema unificado de assistência social nesse município (como em todo o país) ainda é bastante nova e o Programa Bolsa Família não está situado na PNAS (2004). Acredita-se que o desafio da construção dessa identidade entre o Programa Bolsa Família e a SMAS vai depender de um maior investimento por parte das diferentes esferas de governo no SUAS e também nas demais políticas sociais, principalmente na política de saúde e educação.

Neste sentido, considera-se que o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do RJ, ao enfrentar os problemas que a literatura especializada apresenta sobre esse tipo de instância de controle social no país, pode se constituir em um importante espaço de deliberação, de avaliação, de fiscalização e de execução da política pública de assistência social no município. Tal Conselho, em setembro de 2006, em cumprimento da meta de Médio Prazo deliberada na V Conferência Municipal de Assistência Social, realizada no ano de 2005, criou, em cada um das 10 CASSs, as Comissões Locais de Assistência Social, que estão ligadas a esta instância de controle social e que buscam contribuir para a descentralização democrática, exercício da intersetorialidade e do controle social, no plano cada vez mais local (Cf. PREFEITURA DO RJ, 2005). Entretanto, estas Comissões podem também promover uma prática que, segundo Pereira (2007), privilegia o privado em detrimento do público. Nesse caso, a atuação dos Centros de Referência de Assistência Social, pode, sob certas circunstâncias sociais, enfrentar tal prática, haja vista que o CFESS (2009) enfatiza que é fundamental assegurar a participação dos diferentes profissionais que compõem as equipes destes Centros e também dos usuários, nos conselhos de assistência social, como uma das estratégias de construção do SUAS e de qualificação dos espaços de controle social democráticos.

Análise da Atuação dos CRASs e CREASs no Município do Rio de Janeiro

Os Centros de Referência de Assistência Social (tanto os CRASs quanto os CREASs), ao se configurarem como um espaço de viabilização de serviços e direitos sociais; de articulação intersetorial; e de mobilização e participação popu-

lar, podem evitar e/ou enfrentar duas tendências conservadoras presentes nessa política social. De acordo com o CFESS (2009):

A primeira é de restringir a atuação aos atendimentos emergenciais a indivíduos, grupos ou famílias, o que pode caracterizar os CRAS e a atuação profissional como um “grande plantão de emergências”, ou um serviço cartorial de registro e controle das famílias para acessos a benefícios de transferência de renda. A segunda é de estabelecer uma relação entre o público e o privado, onde o poder público transforma-se em mero repassador de recursos para as organizações, que assumem a execução direta dos serviços sócio-assistenciais. Esse tipo de relação incorre no risco de transformar o(a) profissional em um(a) mero(a) fiscalizador(a) das ações realizadas pelas ONGs e esvazia sua potencialidade de formulador(a) e gestor(a) público(a) da política de Assistência Social (p. 22-23).

Essas considerações do CFESS são importantes insumos para a análise da atuação dos CRASs e CREASs no município do RJ, que levou em consideração, como se pode observar a seguir, os segmentos populacionais, as necessidades e as estratégias sócio-assistenciais apresentadas pelos usuários, as relações existentes entre esses centros com os setores de gestão da SMAS, com as políticas intersetoriais e com o conselho municipal dessa área social.

Segmento Populacional e Necessidades Sócio-assistenciais nos CRASs e CREASs

A PNAS (2004) destaca, sobretudo, que as famílias brasileiras, em situação de “vulnerabilidade” e “risco” social, devem ser consideradas como público alvo das atividades sócio-assistenciais desenvolvidas pelos CRASs e CREASs. A literatura especializada vem apontando que essa é uma tendência não só dos países de capitalismo periférico, como o Brasil, mas, também, de muitos dos países de capitalismo central, principalmente no período marcado pela “crise” dos Estados de Bem-Estar Social, que tem início nos anos 1970. Mioto (2008), ao utilizar o estudo de Esping-Andersen, aponta que essa tendência é conceituada como “familismo”, que está relacionada ao fato da política pública considerar, e até mesmo insistir, que as “unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros” (p. 134) e não o Estado. Porém, embora o Brasil não tenha conquistado um Estado de Bem-Estar Social, tal como os dos países de capitalismo avançado, desde os anos 1990, em um contexto de hege-

monia neoliberal, o sistema de proteção social brasileiro, assim como dos demais países latino-americanos, vem sendo conduzido, significativamente, a partir da utilização do familismo. No caso da “política de assistência social assume-se a matricialidade sócio-familiar inicialmente como princípio e, posteriormente, como diretriz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (MIOTO, 2008, p. 144).

Neste sentido, de acordo com as informações coletadas nos CRASs e CREASs, o principal segmento da população do município do Rio de Janeiro que demanda atendimentos sociais nesses equipamentos são famílias. Muitas dessas famílias são classificadas pelos entrevistados como monoparentais, ou seja, “unidades domésticas em que as pessoas vivem sem cônjuge, com um ou vários filhos com menos de 25 anos e solteiros” (VITALE, 2002, p. 45). São “Famílias, mas as famílias que a gente atende têm muitas crianças. Famílias com baixa renda e geralmente famílias monoparentais” (Entrevistado 02).

Essas famílias possuem uma série de necessidades sociais, que deveriam ser enfrentadas a partir da interseção de um conjunto de políticas sociais públicas. Entretanto, devido às fragilidades e à inexistência dessas medidas sociais no município em questão, identificou-se a utilização do “familismo”, principalmente em se tratando da política de assistência social, que vem se resumindo aos programas de renda mínima. Esse fato tem penalizado ainda mais as famílias em situação de pobreza da região, uma vez que para permanecerem nesses programas precisam assumir algumas responsabilidades, conhecidas como condicionalidades na área da saúde, educação e também da própria assistência social. A área é muito carente de política social, muito carente, muito carente! (Entrevistado 02).

As pessoas realmente são de extrema pobreza, são pessoas oriundas de comunidades com mínimas condições de subsistência. Existe uma procura de programas, projetos sociais e ações, que viabilizem a isenção de taxas. Essas pessoas vêm muito por causa do Bolsa Família (Entrevistado 05).

Todavia, embora os atendimentos nos CRASs e CREASs sejam destinados, sobretudo, às famílias, os participantes da pesquisa mencionaram que esses equipamentos, muitas das vezes, atendem crianças, adolescentes, mulheres e idosos, mas sem desconsiderar, na análise sócio-econômica, os núcleos familiares que esses usuários estão inseridos. Nesses atendimentos, as necessi-

dades sociais apresentadas pela população usuária são inúmeras e expressam diferentes níveis de complexidade. No caso dos atendimentos prestados pelos CRASs, os entrevistados apontaram que as necessidades sócio-assistenciais estão relacionadas à renda mínima das famílias. Já no que se referem aos CREASs, tais necessidades correspondem, na concepção dos sujeitos da pesquisa, à violência doméstica, à dependência química, principalmente a dependência do Crack pelos adolescentes, ao desemprego; aos conflitos familiares e de comunidades, ocasionados pela criminalidade, que contribuem para expulsão de muitas famílias e indivíduos dos seus territórios.

Em termo de atendimento o carro chefe hoje seria a dependência química, a entrada do Crack vem afetando todos os perfis, a questão do desemprego também que está afetando muitas famílias que estamos atendendo. Conflito em comunidade, que em geral expulsão essas famílias ou membros dessas famílias, gerando o desemprego, a falta da casa e muitas vezes motivando a ida para as ruas, isso tem sido um complicador (Entrevistado 09).

Essas distintas necessidades sócio-assistenciais são expressões da “questão social”. Iamamoto (2001), ao analisar as principais mudanças no mundo do trabalho, alude que os profissionais de Serviço Social, que se inserem em diferentes espaços sócio-ocupacionais, portanto, não só os da assistência social, “trabalham com a questão social nas suas mais variadas expressões quotidianas, tais como os indivíduos as experimentam no trabalho, na família, na área habitacional, na saúde, na assistência social pública, etc” (p. 28). Contudo, a PNAS (2004) adotou as categorias “vulnerabilidade” e “risco” social para se referir aos segmentos populacionais, às necessidades sócio-assistenciais e, conseqüentemente, para direcionar às estratégias que devem ser implementadas pelos CRASs e CREASs. Essa utilização, vale dizer, tende a contribuir para uma não compreensão substantiva do conteúdo concreto dessas categorias, que estão situadas no “âmbito das relações de trabalho, entendidas como expressão das relações de forças entre classes ou segmentos de classe que se confrontam” (GUERRA, 2005, p. 135). Em outras palavras, o emprego dessas categorias, sem uma melhor qualificação substancial do que elas significam, pode contribuir para uma despolitização das relações sociais que se estabelecem na sociedade brasileira e que se expressam no interior dos diferentes espaços sócio-ocupacionais.

Estratégias Sócio-assistenciais desenvolvidas nos CRASS e CREASS

Este eixo busca, por sua vez, identificar as principais estratégias sócio-assistenciais, isto é, os principais benefícios, programas, projetos ou serviços desenvolvidos por esses centros no município do Rio de Janeiro. Especificamente, procura analisar os principais avanços e os limites dessas estratégias. Com base nas informações coletadas, foi possível identificar a centralidade que o Programa Bolsa Família (PBF) está assumindo dentre as estratégias sócio-assistenciais implementadas pelos CRASSs. Esta centralidade pode levar o SUAS a se constituir em uma rede mínima de proteção social, muito diferenciada da dimensão da “proteção social não contributiva concernente à assistência social como política de seguridade social” (SPOSATI, 2006, p. 112). Embora os entrevistados tenham mencionado, secundariamente, outros programas federais, como, por exemplo: o Projovem Urbano; Projovem Adolescente; Programa Minha Casa, Minha Vida; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e o Passe Livre Interestadual, nenhum dos entrevistados, que trabalham nos CRASSs, mencionou sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que, segundo a PNAS (2004) faz parte do nível de proteção social básica e deve ser implementado articuladamente com os demais programas e serviços previstos pelo SUAS. O dado indica que esse primeiro e único mínimo social constitucional, que busca garantir um salário mínimo a determinados segmentos da população brasileira que não têm condições de provê-la de forma própria, ainda é visto como um direito atrelado significativamente à lógica da Previdência Social, estando muito distante de ser concebido operacionalmente pela política de assistência social.

Em relação aos benéficos, programas, projetos e serviços sócio-assistenciais dos CRASSs, que são próprios do município do Rio de Janeiro, os entrevistados mencionaram: o Banco Carioca de Bolsa de Estudo; os grupos de convivência para idosos e para Adolescentes; o trabalho com famílias; e o Passe Livre para idosos e pessoas com deficiência. Entretanto, pôde-se perceber nos discursos desses sujeitos nenhuma referência às estratégias sócio-assistenciais do governo estadual, o que confirma que o “papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS” (CARVALHO, 2006, p. 127). No que se refere aos avanços e limites dessas estratégias implementados pelos CRASSs, o destaque maior foi dado ao Programa Bolsa Família (PBF). Segundo os participantes, os avanços deste Programa estão relacionados ao fato de promover o acesso a muitas famílias e indivíduos, que estão excluídos da riqueza socialmente produzida. O “Bolsa Família vem sendo um grande avanço, porque nós tivemos um maior contato com a mi-

serabilidade que fica oculta com a sociedade. [...] nos fez conhecer para além dos muros das comunidades” (Entrevistado 05). Entretanto, embora este Programa de renda mínima tenha aproximado esses profissionais da população em situação de pobreza e de extrema pobreza, vale a pena enfatizar, que existe uma tendência da política social, que ao se preocupar com os dados quantificados e mensurados, torna a política para “os pobres, não para a pobreza” (VIANNA, 2009, p. 29).

Neste sentido, mesmo que alguns dos entrevistados tenham sinalizado que um dos avanços do PBF está relacionado com o aumento do poder de compra da população beneficiária, isso não significa que programas dessa natureza se propõem a combater a pobreza. Pelo contrário, estudos realizados por Silva (2007) apontam que o Estado, ao aumentar seu gasto assistencial com programas de renda mínima, em detrimentos das políticas sociais permanentes e universais, está corrigindo, sobretudo, falhas de mercado, uma vez que, na sociedade brasileira, uma grande parcela da população encontra-se fora do mercado formal de trabalho ou inserida precariamente. Além disso, apesar dos participantes destacarem que por meio das condicionalidades deste Programa, seus beneficiários têm tido acesso aos direitos e serviços sociais, Fonseca (2006) alerta que programas dessa natureza não vêm se configurando como porta de entrada para os níveis mais complexos de atenção social.

A respeito dos limites das estratégias sócio-assistenciais desenvolvidas pelos CRASs, os entrevistados destacaram a infraestrutura precária dos equipamentos e também o número reduzido de técnicos, sobretudo de administrativos, frente ao grande quantitativo de famílias, que demandam atendimentos principalmente para o PBF. Um dos sujeitos da pesquisa relatou que esses limites dificultam um acompanhamento substantivo dessas famílias. Em suas palavras, pôde-se identificar que ocorre um acompanhamento de cadastros e não de famílias.

O grande quantitativo de atendimentos é um deles. [...] Então para você administrar isso, às vezes, eu digo assim, você não acompanha famílias, você acompanha cadastros. Eu acho também que a questão do equipamento também é bastante precária, pode ver pela própria infraestrutura dele (Entrevistado 01).

Essa lógica produtivista no campo da assistência social pode ser explicada pela expansão da racionalidade formal-abstrata “posta no processo de trabalho na ordem burguesa: a mercantilização das relações sociais, a coisificação dos homens – para todas as esferas da vida humana” (GUERRA, 2000, p. 14).

Alguns CRASs, mesmo a PNAS (2004) destacando que esses equipamentos devem se constituir enquanto unidades públicas estatais, vêm sendo implementados como se fossem setores ou departamentos no interior de outros equipamentos, como, por exemplo, escolas, centros integrados de políticas sociais, centros de inclusão social, etc. Tal questão traz dificuldades físicas, como, por exemplo, redução de espaço, e também para construção da identidade tanto dos CRASs quanto dos CREASs, principalmente por parte da população usuária, que, muitas das vezes, não é bem recepcionada pelos agentes comunitários que trabalham nesses equipamentos, tendo em vista que estão insatisfeitos com suas condições objetivas de trabalho. Entretanto, todos os entrevistados dos CRASs mencionaram que a SMAS do Rio de Janeiro, nesse caso a Subsecretaria de Proteção Social Básica, vem investindo um pouco mais nesses equipamentos. Esse investimento está muito atrelado à centralidade dos programas federais, sobretudo no que tange ao PBF. Isto é, as melhorias relatadas pelos participantes, em termos de infraestrutura desses equipamentos, estão sendo realizadas, principalmente porque o PBF exige — para dar conta de uma série de normas, decretos e portarias, criadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) — uma engenharia social, que se pode afirmar, nunca antes foi vista na área da assistência social brasileira.

A gestão tem trazido melhoria para o equipamento, embora o trabalho tenha aumentado. Quando eu cheguei aqui, nós só tínhamos um computador com o sistema do Cadastro único, agora nós temos quatro computadores com o sistema. Nós não tínhamos Internet nenhuma (Entrevistado 02).

Contudo, esse padrão de investimento traz sérias conseqüências para o trabalho realizado pelos CREASs no município. A PNAS (2004) aponta que esses equipamentos, situados no nível de proteção social de média complexidade, devem atender as famílias em situações de violações de direitos e cujos vínculos estão frágeis, mas ainda não foram rompidos. Mas, as dificuldades são inúmeras, elas remetem em grande medida à questão da infraestrutura desses centros especializados, como aponta os sujeitos da pesquisa.

Os limites concretos do nosso atendimento aqui, eu vou começar do básico, a estrutura física, material a gente não tem, as nossas condições são mínimas, temos que dividir espaço com um abrigo (Entrevistado 08).

Essa parte da infra-estrutura é muito complicada, o investimento da infra-estrutura é muito pequeno ainda, hoje a gente não tem como acessar a Internet. *A verba está sendo maior agora para os CRASs e não para os CREASs*, impulsionada pelo Bolsa Família. Tudo que é feito no Bolsa Família, no Sistema do Cadastro Único, se recebe uma verba para isso. Atualmente, *os CRASs estão recebendo mais investimento do que os CREASs* (Entrevistado 07, grifos nossos).

Levando em consideração essas condições objetivas de trabalho, que os entrevistados mencionaram, as seguintes estratégias sócio-assistenciais vêm sendo implementadas: os Programas Família Acolhedora, Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto, de Volta a Terra Natal; PETI, Penas Alternativas; os Serviços de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual (SECABEXS); os atendimentos aos adolescentes usuários de Crack; as abordagens a população em situação de rua; e articulação com a rede social. Em relação aos avanços dessas estratégias realizadas pelos CREASs, o destaque foi dado ao Programa de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto. De acordo com as informações coletadas, embora este Programa seja uma estratégia que só recentemente vem sendo implementada pelos CREASs no município do Rio, uma vez que tal Programa estava ligado à área da Justiça, foi possível constatar que vem ocorrendo um atendimento mais humanizado aos adolescentes em conflito com a lei, junto com sua família e em seu território de origem.

Relação dos CRASs e CREASs com os Setores de Gestão da SMAS do RJ

Com este eixo procurou analisar os avanços e os limites da relação dos CRASs e CREASs com os setores de gestão da política de assistência social do município do Rio de Janeiro. Isto é, a relação desses equipamentos com a Subsecretaria de Proteção Social Básica, com a Subsecretaria de Proteção Social Especial, com a Gerência de Monitoramento e Avaliação, e com as Coordenadorias de Assistência Social (CASs).

Neste sentido, segundo os relatos dos entrevistados que atuam nos CRASs, o principal avanço diz respeito a uma maior aproximação com os setores de gestão da SMAS do RJ, sobretudo com a Subsecretaria de Proteção Social Básica. Tal aproximação, de um modo geral, para a maioria dos participantes da pesquisa, vem ocorrendo a partir dos recursos que estão sendo destinados a esses equipamentos, como, por exemplo, telefones e Internet. Porém, alguns sujeitos informaram também que a nova gestão da Subsecretaria de Proteção Social Básica

tem feito reuniões e visitas aos CRASs. Além disso, relataram que com essa atual gestão, os CRASs, como prevê a PNAS (2004), estão apenas assumindo as responsabilidades dos serviços, projetos, programas e benefícios ligados à proteção social básica. Na gestão anterior, mencionaram que implementavam também as estratégias sócio-assistenciais dos CREASs. Em termos de avanços das relações entre os CREASs e os setores de gestão da SMAS do RJ, os participantes não conseguiram identificar avanços. Um dos entrevistados enfatizou que não existe essa aproximação com os CREASs, uma vez que não existem reuniões instituídas, formalizadas pelos setores de gestão. “Eu não vejo uma sistemática de reuniões tanto com a Secretaria quanto com a CAS, eu vejo reuniões pontuais em cima de situações que devem ser resolvidas. Eu vejo que, por programas, de um modo geral, eu não vejo reuniões instituídas” (Entrevistado 07).

Além desse limite, outra dificuldade apresentada pelos profissionais que atuam nos CRASs e também por aqueles que atuam nos CREASs diz respeito ao esvaziamento das CASs. Estas Coordenadorias, embora não estejam previstas na PNAS (2004), portanto, referem-se a uma particularidade político-institucional da assistência social no município do Rio, foram criadas com a finalidade de propiciar uma maior articulação entre os CRASs e CREASs nessa localidade. Contudo, as informações coletadas indicam que as CASs têm perdido essa função articuladora. São muitos os conflitos entre a Subsecretaria de Proteção Social Básica e a Subsecretaria de Proteção Social Especial. Uma boa parte deles é ocasionada pelo padrão de investimento concentrado no Bolsa Família. A gestão da proteção social básica tem desconsiderado o papel das CASs, sua comunicação tem sido diretamente com os CRASs. Assim, estas Coordenadorias vêm se dirigindo principalmente aos CREASs, como o entrevistado menciona:

Dentro do próprio SUAS não se prevê a figura da CAS. Então, observamos muitas vezes, que isso é transitório e estão remodelando algo novo, que vem por aí. Então, direcionada a proteção básica, a CAS já tem atuado menos, ela está mais voltada para proteção especial no momento. O contato maior do CRAS vem sendo diretamente com a secretaria (Entrevistado 01).

Essa questão traz dificuldades para a integralidade das estratégias sócio-assistenciais, que vêm sendo implementadas pelo SUAS no município. Outro limite apresentado pelos entrevistados dos CRASs e, principalmente dos CRE-

Ass, está relacionado à determinação, por parte do gestor da pasta, da atuação desses profissionais não mais por programas. Ou seja, a SMAS do Rio de Janeiro vem determinando que os profissionais que trabalham nesses equipamentos, não sejam mais especialistas, mas sim generalistas. Porém, esta Secretaria não vem ampliando os seus cursos de capacitação técnico-profissional. Iamamoto (2001), ao analisar as implicações do regime de “acumulação flexível”, discute sobre o trabalhador polivalente, ou seja, aquele profissional que é chamado a exercer várias funções, várias atividades, no mesmo tempo de trabalho, porém sem alteração salarial. A análise dessa autora permite compreender essa precarização do trabalho nos equipamentos de assistência social do município. Em uma passagem da sua obra, ela reforça que o trabalhador deixou “de ser um trabalhador ‘especializado’ — e também o assistente social — sendo solicitado a exercer múltiplas tarefas, até então não necessariamente envolvidas em suas tradicionais atribuições” (IAMAMOTO, 2001, p. 32).

Relação dos CRASs e CREASs com as Políticas Intersetoriais do Município do RJ

Através deste eixo buscou-se analisar os avanços e os limites da relação dos CRASs e CREASs com as políticas intersetoriais e também com as chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs) do Município do Rio de Janeiro. Em relação aos avanços da relação entre os CRASs com as demais políticas intersetoriais da região, alguns entrevistados apontaram que essas relações têm avançado, em alguns aspectos, principalmente a partir da implementação do PBF, que exige o acompanhamento das condicionalidades na área da saúde, da educação e da assistência social. Além disso, alguns participantes que atuam no CRAS e outros que atuam no CREAS informaram que outro avanço está relacionado às reuniões de rede, que são consideradas espaços importantes de troca e que contribuem para um atendimento integral a população usuária. Contudo, tais reuniões não acontecem em todos os territórios nos quais se localizam esses equipamentos. Alguns determinantes de ordem político-institucional, econômicos e cívicos têm contribuído para essa prática, mas ainda é nula a participação da população usuária, sendo essas reuniões espaços que envolvem apenas os representantes de instituições e organizações públicas e privadas. A criação dessas reuniões, principalmente pelos profissionais desses equipamentos, pode ser analisada através do estudo realizado por Pereira (2004), que aponta que a política de assistência social por natureza é “genuinamente complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expressa

no adjetivo (social) que a qualifica” (p. 59). Por essa razão, essa autora alude que a assistência social é a que mais se propõe a estabelecer interfaces e vínculos com as demais políticas, sem correr o risco de descaracterizar ou de se dissolver no interior das mesmas.

Entretanto, todos os participantes da pesquisa mencionaram que a rede social tem fragilidades que trazem limites para atuação desses centros no município do Rio. Destacaram o número restrito de instituições e organizações sociais e conseqüentemente as dificuldades para atender as necessidades essenciais da grande parcela empobrecida da população. “Os limites estão também relacionados com a rede. A própria rede é cheia de buraco, é uma rede que tem pouca parte tecida. [...] Muitas das vezes até tem o serviço, mas a gente não consegue a inclusão” (Entrevistado 07). Nas grandes comunidades situadas na Zona Norte, Zona Sul e Zona Oeste, os entrevistados mencionaram que, embora exista um grande número das chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs), nelas se praticam a sobreposição de clientelas e serviços; e apesar do Estado promover parcerias com essas organizações da sociedade civil; por meio dessa estratégia não tem sido possível atender de forma plena as demandas encaminhadas pelos equipamentos públicos de assistência social. Essas organizações possuem, na sua grande maioria, fragilidades financeiras, técnicas e políticas. “Nessa região, tem muitas ONGs, agora a minha preocupação também é com relação à sobreposição de ações, aquela coisa de todo mundo ficar com atividades de capoeira” (Entrevistado 04). E “As ONGS aqui da região elas ainda denotam uma certa desarticulação” (Entrevistado 01).

Com essa parceria que o Governo Federal fez com essas ONGs, houve uma procura muito grande dos beneficiários [...], mas as ONGs não conseguiram abraçar essa demanda, o que aconteceu é que muitos se inscreveram, mas não foram chamados (Entrevistado 02).

Montaño (2005), ao analisar essas parcerias entre o Estado e as instituições ou organizações, que fazem parte do chamado “terceiro setor”, alude que essas parcerias dizem respeito às estratégias reforçadas pelos governos neoliberais. De acordo com o autor, o “Estado, dirigido pelos governos neoliberais, se afasta parcialmente da intervenção social, porém é subsidiador e promotor do processo ideológico, legal e financeiro de ‘transferência’ da ação social para o terceiro se-

tor” (MONTAÑO, 2005, p.235). Entretanto, embora esses limites estejam presentes no campo da atuação dos CRASs e CREASs, não existe um estreitamento das relações entre esses equipamentos com as instâncias de controle democrático que pudesse enfrentar de forma efetiva esse quadro político-institucional.

Articulação dos CRASs e CREASs com o Conselho Municipal de Assistência Social do RJ

Este último eixo procurou analisar as relações dos CRASs e CREASs com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do Rio de Janeiro. A ideia desse eixo é a de identificar possíveis avanços e limites dessas relações. Isso porque a literatura apresenta que esses espaços de controle social têm fragilidades políticas e institucionais (BEHRING e BOSCHETTI, 2006) que dificultam a deliberação e a fiscalização da política de assistência social. Porém, muitos autores e órgãos que representam os profissionais que trabalham nos CRASs e CREASs, como, por exemplo, o CFESS (2009), vêm sinalizando a importância de assegurar a participação dos distintos profissionais e usuários, ligados a esses equipamentos, nessas instâncias de controle social, para a construção do SUAS. Entretanto, as falas dos entrevistados não demonstram uma grande aproximação com esses espaços públicos. Na verdade, diante das condições objetivas de trabalho desses profissionais, é praticamente nula a relação desses equipamentos com o CMAS do Rio. Existe apenas uma proximidade meramente burocrática, que diz respeito à fiscalização, que alguns profissionais desses equipamentos realizam nas instituições e organizações da sociedade civil, que estão inscritas ou querem se inscrever neste conselho gestor. “Não tem relação alguma com o Conselho, o que eu vejo é que quando eles precisam fiscalizar alguma instituição da área que está inscrita no Conselho, a gente recebe alguns processos para gente fazer visitar” (Entrevistado 02).

Apenas o entrevistado 01 informou que procura participar, sistematicamente, das reuniões dos conselhos, principalmente das assembléias do CMAS do Rio de Janeiro. Porém, esse quadro reduzido, de participação dos profissionais e dos usuários dos CRASs e CREASs, caso seja alterado pode fazer uma grande diferença na construção do SUAS no município. Isso porque se considera que “as forças verdadeiramente democráticas, no nível local e nacional, dentro ou fora do Estado, podem fazer uma real diferença” (WOOD, 2003, p. 49).

Considerações Finais

De um modo geral, pôde-se constatar por meio dessa pesquisa que apesar da quase nula participação de profissionais e usuários da assistência social no CMAS, o município do Rio de Janeiro, do ponto de vista institucional, vem estruturando a assistência social nos moldes da PNAS (2004). Entretanto, em matéria de estratégias sócio-assistenciais implementadas, identificou-se que o único direito assistencial, o BPC, ainda tem sido considerado um benefício sem tanta correspondência com essa área social. O principal programa implementado pelos CRASs é o Bolsa Família, que não faz parte do desenho operacional da PNAS (2004). Por esse motivo, este Programa tem conduzido à relação dos CRASs com outras políticas sociais. Mas essa relação tem sido conflituosa, tendo em vista que outros equipamentos sociais (escolas e unidades de saúde) consideram tal Programa muito mais uma estratégia de responsabilidade da assistência social. Além disso, embora o Bolsa Família tenha propiciado uma maior articulação dos CRASs com a gestão da proteção social básica, a lógica de investimento concentrado neste Programa tem contribuindo para o esvaziamento de espaços institucionais (as CASs), que buscavam integrar as estratégias desenvolvidas no âmbito do SUAS no município. Diante dessa política que prioriza este Programa, os CREASs vêm tendo muitas dificuldades de atuação, e não contam com apoio por parte do Governo do Estado.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*. São Paulo: Cortez, 2003 (1 ed.).

_____. e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, UNB, 2006.

_____. e SALVADOR, E. *Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: Perversa Alquimia*. In: Serviço Social & Sociedade, N° 87, Ano XXVII, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Assistência Social: Reflexões sobre a Política e sua Regulação*. In: Serviço Social & Sociedade, N° 87, Ano XXVII, São Paulo: Cortez, 2006.

CFESS. *Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social*, Brasília: CFESS, 2009.

FLEURY, Sonia. *Assistência Social na Previdência Social – Uma Política Marginal*. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C. e TEIXEIRA, S. M. F. (Org.). *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*. São Paulo: Cortez, 1999 (3. ed.).

FONSECA, Ana Maria M. da. *Los Sistemas de Protección Social en América Latina: Un Análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional da FAO, dezembro de 2006.

GUERRA, Yolanda. *A Instrumentalidade do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2005 (4. Ed.).

_____. *Instrumentalidade do Processo de Trabalho e Serviço Social*. In: Serviço Social e Sociedade, n° 62, Ano XX, março de 2000.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Loyola, 1994.

_____. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo: EDIÇÕES LOYOLA, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela e CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação Histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 2001 (14. ed.).

_____. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. São Paulo: Cortez, 2001 (4. ed.).

LAVINAS, L. *Excepcionalidade e Paradoxo. Renda Básica Versus Programas de Transferência Direta de Renda no Brasil*. Trabalho Apresentado na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Européia, 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e Políticas Sociais*. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M. dos. MIOTO, R. C. T. (Org.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social*. São Paulo: Cortez, 2005 (3. ed.).

MOTA, A. E. *A Centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos Anos 2000*. In: MOTA, A. E. (org.) *O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008 (2. ed.rev.).

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2001 (3ª ed.).

PASTORINI, A. e GALIZIA, S.A *Redefinição do Padrão de Proteção Social Brasileiro*. In: Revista Praia Vermelha, nº 14 & 15. Rio de Janeiro: PPGESS/UFRJ, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. *Como Conjuguar Especificidade e Intersetorialidade na Concepção e Implementação da Política de Assistência Social*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 77, Ano XXIV, março de 2004.

_____. *Sobre a Política de Assistência Social no Brasil*. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; RJ: UERJ, 2007 (3ª ed.).

PREFEITURA DO RJ. Lei nº 3.343 de 28 de dezembro de 2001. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social e dá outras providências. RJ, 2001.

_____. *Anais da 5ª Conferência Municipal de Assistência Social: SUAS Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social*, RJ, agosto de 2005.

_____. *Decreto Nº 26860, de 09 de agosto de 2006*. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro, 2006.

_____. *Decreto Nº 30.691 de 08 de maio de 2009*. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro, 2009.

RODRIGUES, M. *Assistencialização da Seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: Notas Críticas de um Retrocesso*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Ano XXVIII, Nº 9, setembro de 2007.

_____. *Balanço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização*. In: Em Foco, ed. 5, RJ: CRESS-7ª Região, 2009.

SILVA, R. R. da. *Sistema de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

SMAS. *Estrutura da Assistência Social no Município do RJ*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/sspseapresentacao.html>> Acesso em: setembro de 2007.

SPOSATI, Aldaíza. *O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: Serviço Social & Sociedade, Nº 87, Ano XXVII, São Paulo: Cortez, 2006.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil*. Receita Infalível ou Abordagem Discutível? In: Revista Em Pauta, Volume 6, Número 23, Julho de 2009.

VITALE, Maria Amália Faller. *Famílias Monoparentais: Indagações*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 71, Ano XXIII, setembro de 2002.

WOOD, Ellen Meiksins. *O que é (anti) Capitalismo?* Revista Crítica Marxista, São Paulo: Revan, 2003.

Notas

- 1 Assistente Social e Mestre em Política Social pela UFF; Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB; e Doutorado em Serviço Social pela UFRJ, E-mail: robs_robert@hotmail.com.
- 2 De acordo com Harvey, é possível compreender a acumulação por espoliação, a partir das seguintes questões: a administração e a manipulação de crises pelo complexo Tesouro dos Estados Unidos – Wall Street – FMI; a privatização e mercadificação; a financialização e as redistribuições via Estado, que buscam resolver o problema da sobreacumulação quando liberam “um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2008, p.124).
- 3 No meado de 2010, a SMAS transferiu mais alguns assistentes sociais que trabalhavam na política de saúde para a política de assistência social. Porém, nesse mesmo período, este órgão deslocou todos os assistentes sociais que trabalhavam na Rede de Proteção ao Educando (RPE) para a política de educação.
- 4 A gestão plena é um nível em que o município tem a gestão local das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).
- 5 Neste Núcleo de Proteção Básica encontra-se a Rede de Proteção ao Educando (RPE), que foi criada em 2007. A RPE é um projeto macrofuncional entre a SMAS e a Secretaria Municipal de Educação, que busca atender aos alunos das escolas municipais e seus familiares. Atuam na RPE em torno de 169 servidores, sendo 112 assistentes sociais e 57 psicólogos, que estão lotados nos CRASs e nos Pólos de Atendimento Extra Escolar (Cf. SMAS, 2007).

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.

