

# **O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO E MINAS GERAIS: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento<sup>1</sup>**

**Neiri Bruno Chiachio**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO E MINAS GERAIS: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento**

**Resumo:** Este artigo é uma versão condensada dos resultados da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação”, em municípios de dois Estados da região Sudeste do Brasil (São Paulo e Minas Gerais). Apresenta elementos do estágio inaugural da instalação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e das potencialidades e dos desafios colocados nesse processo.

**Palavras-chave:** Sistema Único, Assistência Social, centros de referência.

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO E MINAS GERAIS: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento**

**Abstract:** This article is a condensed version of the results of the research entitled “Brazil’s Social Assistance Unique System: an evaluation study of its implementation”, in the municipalities of two states of the Brazilian Southeast Region (Sao Paulo and Minas Gerais).

The article shows elements of the inaugural stage of installation of the Social Assistance Reference Centers (CRAS) and of the potentialities and challenges inside this process.

**Key words:** Unique System, Social Assistance, reference centers

Recebido em: 03.10.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto sistematiza resultados da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação”, do Programa de Cooperação Acadêmica (PROCAD), realizada na região Sudeste do país<sup>2</sup>.

Os Estados selecionados para a pesquisa - São Paulo e Minas Gerais - constituem as duas maiores unidades da federação, em número de municípios e em população. O estudo apresenta pontuações sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, embora se tenha enfatizado na coleta e análise o Centro de Referência da Assistência Social – Cras, objeto privilegiado desta sistematização.

Demarcam-se, inicialmente, os avanços apontados pelos participantes diante da instalação do SUAS e o significado por eles atribuído ao Cras, pelo seu potencial interventivo, proativo e preventivo, mesmo considerando o período inaugural de existência dessas unidades no momento da pesquisa.<sup>3</sup>

A implementação do CRAS, em escala nacional, suscita desafios pela inovação que representa na

política de assistência social, pois mobiliza debates e indagações exigindo a incorporação crítica de novas matrizes teórico-metodológicas e técnicas. Sua instalação induz e fortalece a presença do Estado em territórios vulneráveis e expande o acesso da população a serviços e benefícios socioassistenciais.

## 2 O CRAS EM MOVIMENTO

A instalação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como unidades de referência da Proteção Social Básica (PSB) tem importante significado no contexto de construção do SUAS.

Os Cras (e também os Creas) detêm a possibilidade de captar a realidade social, construir respostas e promover a articulação em rede de serviços e benefícios, conforme suas atribuições e populações que a eles se referenciam. Articulam prestações e acessos e podem funcionar como força indutora da expressão de demandas.

**2.1 Condições para o funcionamento do CRAS:** trabalhadores e infraestrutura material

Estudos têm revelado que os usuários se referenciam e reconhecem com mais clareza uma política quando há uma base física para o seu atendimento continuado. Os dados da pesquisa revelaram que esta questão ganha maior importância em uma área que ainda não criou um padrão de atendimento dos serviços e benefícios que oferta<sup>4</sup>, nem uma identidade visual dos CRAS, capaz de fixar junto à população o reconhecimento desses espaços. Nos municípios da região Sudeste evidenciou-se condições de funcionamento heterogêneas, observando-se tanto prédios adequados, quanto espaços precários.

Sabemos que espaços físicos adequados não garantem o bom desenvolvimento das atividades do CRAS, mas em equipamentos precários elas terão dificuldade de se desenvolver com qualidade. (CASTRO, 2008). Os CRAS pesquisados revelam elementos desta reflexão, tanto com relação às condições dos prédios como pela quantidade e qualidade dos equipamentos existentes, tais como computadores, instalações em rede e a insuficiência de viaturas (SP), em face de grandes deslocamentos para o acompanhamento das famílias.

Contudo, prover a assistência social de uma unidade estatal estrategicamente instalada no ambiente de moradia, de luta cotidiana e vivência das populações em situações de vulnerabilidade social, significa ir além da construção de uma referência territorial. Trata-se de marcar uma mudança paradigmática da política de assistência social, considerando que o CRAS carrega sentidos e revela intencionalidades do novo desenho institucional. Equacionam-se aqui duas variáveis para apreensão do significado do CRAS nos territórios: sua arquitetura e os valores da política que são por ela revelados. (CASTRO, 2008).

Por outro lado, observou-se em alguns CRAS uma decoração baseada em uma “estética feminina”, favorecedora de atividades de maior aproximação de mulheres. Por vezes, uma semelhança do CRAS a uma casa, tanto do ponto de vista do *layout* dos espaços, como na recepção dos usuários, o que pode ser analisado em paralelo ao grau de presença e participação da mulher na assistência social.

Imbricadas às questões de infra-estrutura devem ser localizadas as relacionadas ao quadro de pessoal para o funcionamento do CRAS,

segundo definições da NOB-RH. (BRASIL, 2005).

As condições e a qualificação do trabalho social necessário foram reiteradamente apontadas nesta pesquisa que constatou a insuficiência de quadros técnicos e nem sempre adequadamente capacitados. Há contratos precários, terceirizados, parciais, apontados tanto pelos entrevistados da gestão, como dos CRAS. Há, no entanto, um reconhecimento acerca das possibilidades geradas pela Política que colocam o trabalho profissional sob bases normativas para sua operacionalização.

Sobretudo no caso das capitais dos estados pesquisados, há desafios relacionados à sua densidade populacional e uma significativa demanda não identificada ou não abordada nos CRAS e CREAS, já constituídos como lócus principal de acesso da população, sobre os quais incidem crescentes requisições.

Embora os CRAS visitados contem com equipe de profissionais, formada basicamente por psicólogos e assistentes sociais, foi mencionada séria defasagem na constituição desse quadro, em face da demanda e do

crescimento de atribuições burocráticas e do acompanhamento das condicionalidades do PBF, além do BPC.

As equipes reconhecem as necessidades de trabalho não cobertas e com potencial de desenvolvimento, especialmente quanto à função pró-ativa do CRAS, pela existência de apenas uma dupla de profissionais de nível universitário ou – em alguns casos – duas duplas. É diversificado o trabalho instalado e a impossibilidade de supri-lo. A demanda por capacitação é reiterada.

Entretanto, a par do quadro insuficiente e frágil quanto ao desenvolvimento de capacidades e qualificação, a implantação do SUAS revelou abertura de postos de trabalho.

## **2.2 Processo de implementação do CRAS:** demandas, serviços e atenções

A observação do funcionamento dos CRAS revelou modos e estratégias heterogêneas e mesmo compreensões diferenciadas de seu potencial de intervenção.

De modo geral, os técnicos e gestores possuem uma percepção

positiva acerca do CRAS, compromisso e responsabilidade quanto às suas finalidades e significado social. Diferenças foram observadas em relação às atribuições dessa unidade, por vezes identificadas com a própria gestão da política de assistência social, com um superdimensionamento de suas funções, ou ainda, o inverso, com um dimensionamento restrito frente às suas possibilidades e distante da compreensão de sua especificidade.

Nos municípios visitados, o CRAS é uma unidade pública estatal, embora em alguns haja uma condução mista de suas atividades, em parceria com organizações, na realização de oficinas, contratação complementar de trabalhadores, aquisição de materiais e outros.

Estão relativamente apropriadas as diretrizes que orientam os CRAS, quanto às suas funções de unidade de referência, regida pelos princípios da territorialização e da centralidade da família para o desenvolvimento de serviços na condição de direitos. Entretanto, é possível que sejam discrepantes os níveis dessa apropriação, pois foram observados processos diferenciados de incorporação de conceitos, o que

revela uma situação típica de transição e de mudança.

Observou-se um conhecimento construído pela prática dos profissionais acerca das necessidades e demandas sociais, embora raramente tenham sido detectados estudos para sistematizar esses conhecimentos.

É importante observar a riqueza das situações que espelham as multiterritorialidades e a multiplicidade de indivíduos, grupos e coletividades que demandam intervenções sociais, muitas das quais extrapolam as possibilidades de atenção da política de assistência social.

Quanto ao perfil de atividades desenvolvidas pelos CRAS, a administração de benefícios é preponderante, pela inserção ou alteração de cadastros (quando conectados no CRAS) e orientação e encaminhamento para acesso ao BPC, embora haja significativa ausência de acesso a cadastros de beneficiários. No caso do PBF, constatada a ênfase no acompanhamento de condicionalidades, razão provável da frequência da visita domiciliar como atividade com peso considerável no conjunto do trabalho técnico.

Como princípio orientador do trabalho social, a centralidade na

família esteve presente nas falas, pelas preocupações de organizar o “trabalho socioeducativo com famílias”, no mais das vezes acompanhado de questionamentos quanto à sua adequação, correta adoção de estratégias e o seu efetivo alcance.

### **2.3 Entre o plantão e a transversalidade**

O modo como se organizam as atividades no CRAS é diversificado: desde aquelas que mantêm o atendimento individualizado aos cidadãos que demandam benefícios eventuais, orientações e encaminhamentos, nos moldes do *Plantão Social*, passando pela experimentação de novas abordagens do trabalho social com grupos; até, em alguns casos, atividades que integram benefícios e serviços no mesmo local.

No discurso de alguns profissionais observa-se certo antagonismo entre a forma do Plantão Social e do CRAS e uma tendência em compreender a provisão de benefícios materiais como sinônimo de assistencialismo, em contraposição ao denominado trabalho *socioeducativo*, ambos integrantes de demandas regulares provenientes de um mesmo

contexto social e da mesma prática profissional.

É significativa a negação da função pela qual a assistência social é comumente reconhecida: provisão de benefícios emergenciais e eventuais, direito estabelecido pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social<sup>5</sup>. Por outro lado, alguns depoimentos revelaram a expectativa de operação dos benefícios eventuais no CRAS, justificada pelas dificuldades dos usuários transitarem até unidades mais distantes.

A construção de mediações que promovam autonomização dos usuários e a ênfase em sua travessia para outras políticas públicas parecem indicar a compreensão da assistência social como ação processante. Percebe-se, nesse caso, a incorporação do conceito de autonomia centrado na obtenção de rendimentos, “para não precisar mais depender da assistência social” segundo fala de participante da pesquisa. Expressa, ainda, uma tendência de considerar alternativas estruturantes no campo de outras políticas públicas.

A provisão de benefícios é parte integrante do trabalho social no CRAS. Entende-se como equivocada a

cisão entre provisão material e trabalho social, sendo fundamental a direção que se imprime à intervenção e a relação com a população, que reivindica e tem direitos de acesso a bens materiais, relacionais e simbólicos como diferentes dimensões do trabalho social que pode ser portador de tutela/coerção ou autonomização, dependendo das concepções teóricas e posturas ético-políticas dos profissionais que o conduz.

#### **2.4 Matricialidade familiar e a dimensão socioeducativa do trabalho profissional**

Os conceitos de *matricialidade familiar* e *territorialidade* compõem as concepções sustentadoras da proteção social oferecida pelo CRAS. Apesar de não serem eixos incomuns à trajetória histórica da assistência social, no contexto da PNAS/SUAS (BRASIL, 2004) são ressignificados na perspectiva de alterar o sistema metodológico de intervenção requisitando construções que possibilitem aproximações e interações com os núcleos familiares contemporâneos.

A complexidade da realidade social em territórios com alto índice de vulnerabilidade exige intervenções que contemplem uma dimensão relacional e caráter multidimensional, com vista a ativar as sinergias de um amplo rol de procedimentos, articulados à rede socioassistencial, às dinâmicas e movimentos locais e às políticas setoriais.

O que se observou pela pesquisa é que, estando o CRAS em estágio inicial, a sua operação revela sistemas de gestão e metodológicos heterogêneos. Encontram-se unidades mobilizadas para a adoção de trabalho social inovador, com tentativas de construção de abordagens que levam à reflexão crítica e análise das situações enfrentadas e conseqüente elaboração de projetos coletivos de enfrentamento. Por outro lado, constata-se unidades que apresentam rotinas reiterativas e não investem na mudança capaz de estimular rupturas gradativas com práticas tradicionais.

Outras questões a serem problematizadas dizem respeito ao alcance massivo dos beneficiários de programas de transferência de renda e o limitado quadro de pessoal para acompanhamento social às famílias.

De outro lado, a tendência de direcionar o trabalho social para o fomento de prontidões para o mercado de trabalho, foco importante do trabalho com famílias beneficiárias. Nesse caso, a ruptura com o assistencialismo vem relacionada à capacitação profissional e acesso a trabalho e renda, por meio de oficinas que, frequentemente, conduzem a inserções precárias e subalternas no mercado de trabalho.

A pesquisa evidenciou que a questão teórico-metodológica do trabalho social posta aos CRAS é desafiadora e conta com escassa referência na literatura crítica e em processos continuados de formação e capacitação em serviço.

## **2.5 O território e as ações pró-ativas: rede e intersectorialidade**

Em grande parte dos municípios analisados, o planejamento e as intervenções intersectoriais são processos em lenta construção. Ao instalar o CRAS em territórios vulneráveis, a integração e interação com operadores de outras políticas públicas devem ser oportunizados. Essa construção é impulsionada pela existência de importante demanda de

acessos de usuários ao conjunto de políticas públicas e, com destaque, às políticas de habitação, saúde e educação – as duas últimas alvo das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF).

As possibilidades que emergem com o CRAS não suprem a necessidade de articulações a serem viabilizadas pelos organismos centrais de gestão das políticas públicas, em cada esfera de governo, na produção de protocolos de ação integrada.

Para o alcance da efetividade e completude nas atenções ofertadas pela política de Assistência Social, faz-se necessário que se alicerce nos CRAS e nos órgãos gestores, procedimentos voltados à formação e fortalecimento da rede socioassistencial. Esse processo supõe mais do que a integração e soma de serviços, mas a complementaridade para o enfrentamento conjunto às demandas sociais.

O que a pesquisa revelou é que há graduações esgarçadas no processo de construção e ativação da rede socioassistencial. A articulação pelos CRAS ainda é frágil, pela ausência de procedimentos regulares e sistematizados de supervisão de

serviços intencionalmente planejados em conjunto e regulados pelo poder público.

No caso dos pequenos municípios, a relação de proximidade com os usuários caracteriza-se pela informalidade, pois todos se conhecem e a circulação na cidade facilita o contato. Tais interlocuções se fazem, geralmente, mediadas por essas relações pessoais, de maneira pontual e por pressão de urgências e emergências nos atendimentos individuais.

No geral, não foram identificados mecanismos de referência e contrarreferência entre os serviços da rede, como uma ação organizada. O procedimento de encaminhamento é usual e importante, mas parece ocorrer sem o controle de sua garantia e efetividade.

### **3 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E O SUAS – ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS**

A implementação do SUAS provocou impactos nos processos de participação e de controle social e, em particular, na atuação, funcionamento e dinâmica dos Conselhos de Assistência Social (CMAS) que possuem atuação

heterogênea, seja pela sua composição, porte do município, trajetória de atuação em cada cidade, relação com o poder público e legislativo, acesso a informação, dentre outros fatores. Na maioria das cidades pesquisadas não foram observadas formas de articulação entre o trabalho do CRAS e a organização coletiva da população, especialmente voltada ao debate das condições de vida, do mundo do trabalho, sobre demandas e reivindicações por serviços.

Nos marcos do SUAS há a valorização da organização e protagonismo dos usuários e, nacionalmente, pode-se observar que a realização de conferências incentivou a participação dos usuários, em particular daqueles nucleados em torno dos CRAS. Em Belo Horizonte (MG) foram relatados processos de grupalização e das temáticas debatidas com os usuários, especialmente dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda. No Estado de São Paulo observou-se, de modo geral, uma sub-representação dos usuários nos conselhos, com tendência de ampliação nos territórios onde há CRAS e nas conferências municipais. A pesquisa revelou que, quanto menor

o município, mais os conselheiros transitam pelos vários conselhos com o objetivo de cumprir exigências legais, sem que haja, necessariamente, um conhecimento e debate apropriado das diretrizes de cada política.

#### 4 CONCLUSÃO

O estudo reafirmou o contexto de mudanças na política de assistência social com a implantação do SUAS, onde se destacam os CRAS como a sua face mais visível nos territórios em que estão instalados. Em termos da dinâmica de funcionamento do CRAS, observou-se em muitos casos o superdimensionamento de suas responsabilidades, em contraste com a precariedade de suas estruturas materiais e humanas, correndo-se o risco de isolá-lo do contexto mais amplo da gestão da política de assistência social, apartando o órgão gestor de suas competências e atribuições.

No caso do CRAS, ficou evidenciada a magnitude das exigências burocráticas no trabalho dos técnicos, comprimindo o tempo e os recursos exigidos para o trabalho

socioeducativo e de mobilização coletiva nos territórios de abrangência.

A insuficiência e precariedade do quadro profissional nos CRAS é grave, observando-se, mesmo com concurso público realizado em alguns municípios, a alta rotatividade entre os profissionais em função dos baixos salários, e a presença de um quadro com pouca experiência na política de assistência social.

Outra questão relaciona-se à rede socioassistencial, que tanto no Estado de São Paulo (com maior intensidade) quanto de Minas Gerais, se organiza através de uma malha densa e diversificada de serviços e provisões prestados por entidades privadas de assistência. A pesquisa constatou, por outro lado, nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte processos de terceirização em diferentes níveis, com CRAS e CREAS funcionando com pessoal terceirizado, quando não são eles mesmos terceirizados.

Mas, mesmo com todas essas limitações, identificou-se na interlocução com os profissionais entrevistados, o compromisso com a atual etapa de implantação do SUAS, o interesse pela qualificação e busca

de incorporação no cotidiano institucional de temas, conceitos e pautas introduzidos pela PNAS e pelo SUAS, que representam uma discussão absolutamente inovadora no âmbito da assistência social, mesmo, por vezes, com limitados recursos teóricos e conceituais para uma apreensão qualificada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília-DF, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília-DF, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 25 nov. 2009.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS: planos de assistência social: diretrizes para elaboração**. Brasília, 2008. v. 3.

## NOTAS

<sup>1</sup> A pesquisa da região sudeste esteve sob a responsabilidade da PUC-SP, com a coordenação das profas. Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis e a participação de doutorandas e mestrandas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, pesquisadoras convidadas, mestres e doutoras egressas do Programa, atualmente vinculadas a outras instituições de ensino, responsáveis pela coleta de dados e elaboração dos relatórios de pesquisa: Ana Maria A. Camargo, Ana Paula R.R. Medeiros, Andréa C.S. de Jesus, Gisela Barahona, Maria Helena Cariaga, Maria Virginia Righetti F. Camilo, Maria Luiza Mestriner, Marilene F. Sant' Anna, Neiri B. Chiachio, Rosana Cardoso, Rosângela Paz, Rosemeire dos Santos, Sonia Nozabielli e Vania B. Nery.

<sup>2</sup> Este texto é parte do livro “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento” organizado por Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Raquel Raichelis, Editora Cortez, São Paulo, 2010, capítulo 4: Resultados da pesquisa empírica sobre implantação e implementação do Suas nas regiões.

<sup>3</sup> A pesquisa em municípios do Estado de São Paulo: - São Paulo, Batatais, Guareí, Mongaguá, Nova Canaã Paulista, Santo André, Sumaré – foi aplicada no período de 20 de Junho a 9 de agosto de 2007, exceto as entrevistas com os gestores da capital e do Estado que ocorreram em setembro de 2008 e abril de 2009, respectivamente. No Estado de Minas Gerais – Belo Horizonte, Carbonita, Congonhas, Coronel Fabriciano, Janaúba e Limeira do Oeste – realizou-se no período de 8 de maio a 30 de julho de 2008.

<sup>4</sup> É recente a Resolução que cria a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e constrói um padrão de nomenclaturas e descritores para o funcionamento desses serviços.

<sup>5</sup> Art. 22 da LOAS – Lei nº 8.742 de 07.12.1993. Decreto nº 6.307, de 14.12.2007 dispõe sobre os benefícios eventuais: Art. 1º *Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.*

*Neiri Bruno Chiachio*

**Neiri Bruno Chiachio**

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo

Professora convidada do Curso de  
especialização em Política de Assistência  
Social pela PUCSP

E-mail: [neirib@uol.com.br](mailto:neirib@uol.com.br)

**Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo – PUC-SP**

Rua Monte Alegre, 984  
Perdizes - São Paulo - SP  
CEP: 05014-901