



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS NO MARANHÃO: REFLEXÕES SOBRE UM PROCESSO EM (DES) CONSTRUÇÃO

Cleonice Correia Araujo¹

Resumo: O presente artigo traz reflexões sobre o processo de implementação do SUAS referenciadas em resultados de pesquisa avaliativa realizada em estados brasileiros das regiões norte e nordeste. Apresenta inicialmente uma discussão da Política de Assistência Social como um processo, social e histórico em construção, em seguida, desenvolve uma análise da visão dos gestores, técnicos, conselheiros e usuários sobre a Política e como essa visão se traduz na sua implementação no estado do Maranhão. Destaca determinações decorrentes de fatores internos e externos, conjunturais e estruturais oriundos do processo de formação da sociedade brasileira e do contexto da sociedade capitalista atual. Conclui destacando avanços e desafios com ênfase nas influências do conservadorismo tendo como referência elementos centrais da percepção dos sujeitos e suas implicações na implementação da Política no contexto do SUAS.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; SUAS; estado do Maranhão.

Abstract: This article presents a discussion of the implementation process of SUAS referenced in evaluative research results carried out in Brazilian states of the north and northeast regions. It initially presents a critical reflection of the Social Assistance Policy as a process, socially and historically constructed, and then develops an analysis of the vision of managers, technicians, counselors and users about the Policy and how this vision translates into its implementation in the municipalities surveyed in Maranhão. It highlights determinations to internal and external factors, conjunctural and structural originated from the process of formation of Brazilian society and the context of current capitalism. It concludes by highlighting advances and challenges from the central elements of the subjects' perception and their refutations about the implementation of the Policy in the SUAS context.

Key-words: Social Assistance Policy; SUAS; Maranhão state.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo reflete sobre a Política de Assistência Social no estado do Maranhão, tomando como referência dados e informações coletadas em municípios maranhenses no contexto da pesquisa **AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA**

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: <cleo.araujo.as@hotmail.com>

REGIÃO NORTE E NORDESTE: significado do SUAS². Entendemos que discutir a Política de Assistência Social implica, dentre outros aspectos, reconhecê-la como relação social, como processo complexo em construção, permeado por avanços, continuidades e recuos, implica, ainda na compreensão e análise das concepções dos sujeitos sociais que a constroem. Considera-se que as concepções expressam, não apenas o “lugar” que os sujeitos ocupam no processo da Política, mas as determinações sociais, políticas, econômicas e culturais, bem como as contradições que fundamentam o contexto em que essa Política é concebida e implementada.

A concepção de Assistência Social integra o processo de construção histórica da proteção social brasileira. O padrão brasileiro de intervenção estatal no âmbito da proteção social apresenta uma trajetória marcada por contradições e limites que moldaram e sustentaram um padrão caracterizado por respostas fragmentadas às diversas formas de demandas sociais, pautado no princípio do mérito a partir da posição ocupacional e de renda no âmbito da estrutura produtiva, e incipiente no que diz respeito à abrangência e cobertura da sua população. Essa caracterização expressa a forma de enfrentamento da questão social em um contexto marcado por especificidades históricas e estruturais típicas do desenvolvimento econômico e político de uma sociedade de capitalismo periférico e tardio.

² A pesquisa **AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO NORTE E NORDESTE:** significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil realizada pelas pesquisadoras do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à pobreza - GAEPP vinculado ao Departamento de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Se volta para a análise do Processo de Implementação da PAS/SUAS nas regiões Norte e Nordeste, a partir de uma amostra intencional, em municípios dos estados do Maranhão, Ceará e Pará, buscando verificar como está sendo feita a implementação do SUAS no âmbito dos CRAS, dos CREAS e dos Centros POP, nos municípios selecionados. Foram elaborados critérios para escolha dos municípios e a amostra toma por base estes critérios. Desse modo, foram selecionados 06 municípios de cada Estado, incluindo as capitais, totalizando, portanto, 18 municípios nos 03 Estados. O presente artigo se propõe a apresentar alguns resultados dessa pesquisa, no Estado do Maranhão, a partir dos Relatórios da pesquisa de campo. Ressaltamos que a pesquisa de campo foi realizada em 06 (seis) municípios maranhenses (Açailândia, Bacabeira, Barreirinhas, Cururupu, Davinópolis e a capital São Luís) no ano de 2016.

Destaca-se, ainda, na formatação do sistema de proteção social brasileiro o controle sobre os movimentos sociais no sentido de inibir a constituição de sujeitos organizados que politizam suas necessidades sociais no espaço público. Em decorrência direitos foram inscritos no campo das concessões e a “cidadania” estratificada a partir da inserção no sistema produtivo, de forma que eram considerados não cidadãos os trabalhadores pobres, sobretudo aqueles que desenvolviam atividades não reconhecidas pela legislação trabalhista. O sistema de proteção social brasileiro se desenvolveu, portanto, com traços paternalistas, conservadores, configurando-se insuficiente, desigual, fragmentado e até mesmo perverso, demonstrando as debilidades e fragilidades tanto do processo econômico, quanto organizativo, marcado pela cultura do autoritarismo e do favor na medida em que a relação entre a sociedade e a burocracia estatal era fortemente mediada pelo clientelismo presente até os dias atuais na sociedade brasileira.

A consolidação da proteção social do Estado, a partir da década de 1930, privilegiou a regulação do trabalho formal, referenciada na lógica contributiva, via constituição de caixas de seguro social, organizadas por setor econômico, financiadas e geridas por empregados, empregadores e pelo Estado, visando proteger os trabalhadores e seus familiares de certos riscos e contingências coletivas. Essa forma de enfrentamento da questão social deixava de fora amplos segmentos populacionais que não eram participantes do mercado formal de trabalho. A proteção social a esses segmentos era viabilizada pela assistência social como ação privilegiada no trato “compensatório e filantrópico da pobreza” conforme assevera Teixeira (2007, p. 51).

A assistência social constituía uma ação paralela ao sistema de seguros. Sua relação histórica com a filantropia não sofre rupturas ao ser assumida pelo Estado que passa a regular essa relação dando seguimento a lógica de gestão filantrópica da pobreza mediante ações configuradas como “ajuda”, vinculadas ao mérito da “carência”. Ademais, essa lógica de gestão se ancorava num vasto esquema de instituições privadas com repasse de financiamento público, evidenciando um traço específico da proteção social brasileira que é a estreita

vinculação público e privado nas provisões sociais. Emerge então uma rede de ajuda e assistência aos pobres, pautada no enfoque caritativo e na benemerência praticamente dissociadas das ações de regulação do Estado e da responsabilidade pública.

Na década de 1980 foram efetuadas amplas reformulações nas diferentes áreas das Políticas Sociais, com alterações significativas na forma de organização do padrão de intervenção social brasileiro. Uma agenda de reformas de cunho progressista foi impulsionada, de um lado, pelo movimento político de redemocratização do país, em torno do qual amplos setores sociais se articularam e reorganizaram demandas sociais reprimidas desde a instalação do regime militar. De outro lado, a crise do modelo econômico se explicitava, expondo os seus limites no que se refere à dinâmica de inclusão dos setores mais empobrecidos contribuindo para a legitimação de um novo projeto social a ser incorporado na agenda constituinte.

A Constituição Federal de 1988 foi formulada expressando ideais universalistas articulados a uma ideia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito ao usufruto de bens e serviços socialmente produzidos, garantias de renda e equalização de oportunidades na perspectiva de superar um sistema excludente e não distributivo marcado pelo autofinanciamento buscando assim ampliar a noção de Proteção Social. Desse modo, o Sistema de Proteção Social brasileiro ganha contornos diferenciados (pelo menos no aspecto formal-legal) mediante a introdução de dispositivos de cunho democrático, buscando alterar o princípio organizativo, até então vigente, que era fundado no mérito individual e no status ocupacional de caráter excludente e segmentador, por outro, orientado pela lógica da universalização vinculada à ideia de cidadania universal e, portanto, de direitos inscritos num código de pertencimento à nação, inserindo a noção de direitos sociais e de responsabilidade pública a partir da instituição da Seguridade Social composta por um tripé de composição mista (securitária/universal) integrando a Previdência: política contributiva; a Saúde: política universal; e a Assistência Social: política não contributiva direcionada a quem dela necessitar.

É essa concepção de proteção social e os pressupostos subjacentes na Carta Constitucional de 1988 que vai se expressar na Política de Assistência Social a partir da LOAS (Lei 8.742 / 1993) e da sua inserção no campo da Seguridade Social. Desse modo, a inserção na Seguridade Social confere a assistência social o caráter de política pública afiançadora de direitos.

A assistência Social, assim tem a tarefa de trazer para a arena política as demandas de grande parcela da população brasileira e os faz na condição de direito social, desmercadorizável e universal. Reconhece que há necessidade de um pacto social onde os direitos da população mais pobre devam ser garantidos, que o Estado deva ter primazia na condução dessa política e que haja um compartilhamento das decisões a serem tomadas entre sociedade civil e Estado (COUTO e SILVA, 2009, p.34-35).

Na década de 1990, destaca-se como um ganho importante a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993 que impulsiona uma trajetória de construção da gestão pública e participativa da assistência social. Nessa construção destaca-se, em 2004, a edição da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que estabelece novo modelo de gestão. Além desses marcos regulatórios registram-se normas operacionais básicas voltadas para orientar o processo de implementação da Política em todo o território nacional, com a hierarquia, dos vínculos das responsabilidades do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social. A instituição do SUAS, segundo Silveira, configura

(...) uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social, pela construção de dispositivos relacionados à concepção de uma política pública estatal, particularmente, pela provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos e estatais e referenciados nos territórios mais desiguais (...) destinado à gestão do conteúdo específico da assistência social no sistema protetivo brasileiro (SILVEIRA, 2017, p. 487 – 488).

O SUAS inova na construção de um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social ao reafirmar a articulação entre econômico e social e com outras políticas públicas (intersectorialidade); o Controle Social da sociedade na formulação, gestão, execução e avaliação da Política; o Comando Único; a Centralidade na Família e aqui ressaltamos a necessidade de problematização e superação da visão fragmentadora, repressora, conservadora, moralizadora e de responsabilização da família; o protagonismo dos usuários como sujeitos de direitos; a Garantia de financiamento compartilhada pelos três níveis de Governo; as Garantias de Proteção Social dentre outros aspectos.

A trajetória da Política de Assistência Social vem sendo marcada por tensões, lutas e disputas, sua história recente vem expressando os efeitos dos determinantes estruturais e conjunturais impostos pelo contexto ideopolítico de orientação liberal conservadora que rebatem na implementação das políticas públicas em geral, e na assistência social em particular. Os atuais processos de regulação do capital sob a orientação neoliberal, as prerrogativas para as políticas sociais em países como o Brasil, norteadas, em grande parte, por organismos internacionais, seguem na direção do que Soares (2000) assinala como uma crescente fragmentação da gestão do social, bem como um movimento de restrição e retrocesso das políticas sociais, dado o seu caráter cada vez mais focal e emergencial direcionado a situações extremas de pobreza.

No âmbito desses atuais processos o SUAS, embora objetivando o fortalecimento da implantação unificada da Política de Assistência Social e os direitos subjacentes a esta como responsabilidade do Estado, não tem conseguido ultrapassar os limites de normas e regulamentações que, a despeito de representarem um avanço no campo normativo, jurídico, político e técnico trazem no seu conteúdo concepções forjadas nos marcos do ideário liberal. Dessa forma e tendo presente os ranços históricos da trajetória da assistência social brasileira, o SUAS não tem conseguido avançar no confronto da persistente cultura do conservadorismo da assistência social, cuja

superação é fundamental ao seu reconhecimento como política pública asseguradora de direitos.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO MARANHÃO: elementos da realidade empírica a partir da percepção dos sujeitos

A trajetória da Assistência Social, no Maranhão encontra-se articulada ao seu processo de construção no território nacional, considerando que, após a regulamentação da LOAS (Lei n. 8.742/07 de dezembro de 1993), os estados deram início ao movimento de implantação e estruturação dessa Política Pública. Podemos afirmar que se trata de um movimento complexo, contraditório, marcado por avanços e dificuldades, como estrutura insuficiente para acompanhamento, supervisão e assessoramento aos municípios, além da persistência de uma cultura política marcada pela formação de oligarquias legitimadas pelas práticas da tutela, do patrimonialismo e do clientelismo (Silva et al, 2001, p. 131).

É no bojo desse movimento que a Política de Assistência Social no Maranhão vem sendo construída por um conjunto de sujeitos sociais que vêm conferindo concretude à Política no Estado. Essa concretude expressa os avanços, os limites e os desafios à consolidação do SUAS como um sistema de garantia de direitos, de reordenamento da gestão da Assistência Social de forma descentralizada e participativa nas três instâncias de governo.

A Política de Assistência Social no Estado do Maranhão é coordenada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES, responsável pelo suporte técnico, administrativo e financeiro, tendo em vista o aprimoramento da gestão dos 217 municípios, conforme estabelece a LOAS (art.13). São 213 municípios em nível de gestão básica e 04 em nível de gestão plena, incluindo a capital, São Luís.

A pesquisa de campo permitiu verificar as diferentes percepções dos sujeitos com relação à Política. Interessante ressaltar que as percepções

apresentadas nos seus depoimentos denotam o “lugar” que os sujeitos ocupam no processo de implementação da Política e como se relacionam com esta. A compreensão dos diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo de implementação do SUAS: gestores (as), técnicos (as), conselheiros (as) e usuários (as) se constitui aspecto importante para uma avaliação da Política de Assistência Social, porque expressa o entendimento de sujeitos com níveis de inserção, experiências e envolvimento diferenciados no âmbito dessa Política e do seu sistema de gestão.

Importa ressaltar que as diferentes percepções aqui expostas e analisadas foram obtidas mediante entrevistas³ com gestores (as) e grupos focais com usuários (as), técnicos (as) e conselheiros (as), além de observações registradas em diário de campo no âmbito da pesquisa já informada nesse artigo. As entrevistas e grupos focais foram orientadas pelas seguintes questões: O que é a Política de Assistência Social e o SUAS para os diferentes sujeitos? Quais as percepções sobre o processo de implementação do SUAS? As respostas foram gravadas em áudio com a permissão dos participantes, foram transcritas, sistematizadas conforme os eixos elencados na pesquisa.

As percepções do conjunto dos sujeitos denotam que há contraposição entre o desenho da política e sua implementação bem como um avanço lento do SUAS expresso, principalmente, na secundarização da Política de Assistência Social no âmbito municipal o que se reflete na estrutura precarizada do SUAS e, principalmente, na distribuição insuficiente dos recursos e, em decorrência, dos serviços. Destaca-se, por exemplo, as condições estruturais, de prédios, para funcionamento dos serviços indicando o quanto é necessário avançar nessa área. Observamos, por ocasião da realização das visitas e dos grupos focais, estruturas prediais que não garantem, por exemplo, acessibilidade aos (às) usuários (as).

³ No estado do Maranhão foram realizados: 01 entrevista com o gestor estadual, 06 entrevistas com gestoras municipais, também foram realizados 19 (nove) grupos focais com a participação de 58 técnicos (as), 104 usuários (as) e 15 conselheiros (as), totalizando 184 participantes.

Dentre as gestoras e técnicas (os) participantes, a maioria demonstra conhecer a Política de Assistência Social e a forma de gestão através do SUAS como sistema alicerçador de direitos. Contudo, o conhecimento se restringe aos enunciados e normas regulatórias. Percebeu-se nas equipes de referências dos equipamentos públicos, que alguns técnicos ainda têm limitações quanto à concepção e direção da Política em âmbito municipal estadual e federal e ficam mais restritos ao conhecimento sobre o serviço que executam diretamente nos equipamentos.

Foram poucos os sujeitos que se destacaram pela reflexão crítica dos impasses na execução da política de proteção social em meio a um sistema de produção que gera riscos e vulnerabilidades de forma permanente, ou seja, a partir da sistematização das reflexões das suas intervenções, estudos e discussões que participam. No geral, constatamos, entre os sujeitos dificuldade em compreender a Política de Assistência Social no contexto da Seguridade Social, as tensões e contradições enfrentadas por essa Política para assegurar direitos em uma conjuntura adversa, de prevalência de programas reducionistas, da continuidade do ranço assistencialista, da escassez de recursos e da dificuldade na garantia de direitos sociais.

Parte significativa dos participantes demonstra o não reconhecimento da assistência social como direito, sobretudo, os (as) usuários (as) entre os (as) quais predomina a concepção da ajuda reiterando a histórica lógica do favor e da gratidão (cultura assistencialista). Além disso, muitos (as) usuários (as) também associam a Política de Assistência Social ao CRAS, aos serviços e algumas ações específicas, o que também denota conhecimento restrito. Verificamos que este segmento tem dificuldade em identificar os serviços acessados com a assistência social.

Para os (as) usuários (as), as respostas em relação a percepção da assistência social se direcionaram para as dificuldades pessoais vivenciadas, suas apreensões em relação a um futuro incerto, ausência de perspectivas e a possibilidade iminente de perda da segurança que os serviços e benefícios representam. Em geral, suas expectativas giram em torno das questões mais imediatas de caráter emergencial.

A discussão que se desenrolou com os (as) usuários (as), mostrou que estes (as) geralmente, possuem trajetórias marcadas por adversidades difíceis de serem superadas, de imediato, no contexto de suas condições objetivas de existência. Tais adversidades culminaram com a redução de suas perspectivas, horizontes e desejos de forma que demonstram satisfação e conformidade com o que recebem.

Depoimentos dos (as) técnicos (as) apontam a persistência da troca de favores no contexto da implementação da Política ainda fortemente mediada pelo favor como *moeda de troca* (SCHWARZ, 1981) entre a população e os políticos. Verificamos a necessidade de debates e reflexões críticas sobre os conceitos que fundamentam a Política de Assistência Social a exemplo de pobreza, território, família no sentido de confrontar esses conceitos com a compreensão de gestores e técnicas (os), em geral, impregnadas de estigmas que se reproduzem na relação com os (as) usuários (as), sob a forma de julgamentos sociais e morais que comprometem a concepção do (da) usuário (a) como sujeito de direitos.

No que se refere a participação e controle na Política de Assistência Social os depoimentos evidenciaram que a maioria dos conselheiros não demonstra protagonismo que expresse conhecimento da Política de Assistência Social. Foi expressiva a fragilidade na participação da sociedade civil, que, no geral, mantém uma relação de subalternidade em relação ao poder público, bem como a dificuldade de estratégias de viabilização da participação de usuários (as) restrita a uma formalidade burocrática no âmbito dos Conselhos ante a ausência de conhecimento sobre a Política e a inexistência de embates entre os diferentes segmentos que compõem o Conselho.

Considerando que o Conselho constitui um espaço político composto por diferentes sujeitos com racionalidades, concepções e propostas divergentes as dissensões deveriam fazer parte. Os conselheiros apontaram a responsabilidade e a dimensão de envolvimento que o controle exige e as condições concretas para sua efetivação. Isto evidencia uma questão nodal: a estruturação das instâncias de controle como exigência formal burocrática, uma

vez que o controle efetivamente não ocorre. A presença do gestor (em geral, membro e dirigente dos Conselhos) tende a inibir confrontos e questionamentos tanto por parte de conselheiros do poder público quanto da sociedade civil, sendo ausente, portanto, a demanda por um acompanhamento sistemático da gestão da Política de Assistência Social.

No que se refere à compreensão sobre a Implementação do SUAS, os sujeitos destacaram que com o SUAS houve melhor apreensão do que é a Política de Assistência Social, em termos da definição das suas atribuições e competências. Todavia, há o reconhecimento de que a Política não vem sendo executada plenamente de acordo com as determinações do SUAS. Os entrevistados disseram que há uma organização da Política no formato do SUAS apenas no plano formal, mas, não se materializa nos municípios. Entretanto, foi possível constatar, nas falas dos sujeitos, que manter os equipamentos, em pleno funcionamento, tem se constituído um desafio para a gestão nos municípios e para as equipes de trabalhadores e trabalhadoras, sobretudo na Proteção Social Especial⁴. Com um número insuficiente de CREAS a relação de referência e contra referência entre os serviços fica comprometida, conforme evidencia no depoimento de uma técnica do CREAS:

Você busca o CREAS e o CREAS está lá não sei onde pra atender uma família. O CREAS que me atende é o CREAS da Vila Bacanga, como é que pode uma pessoa que tá bem aqui no Tibiri ser atendida lá no Bacanga? Não tem CREAS na zona rural, então são coisas que angustiam muito a gente (Técnica CREAS).

A pesquisa também mostrou que a inserção e alocação dos (as) trabalhadores (as) do SUAS ainda se faz em condições de precarização das relações e condições de trabalho: vínculos instáveis, poucos trabalhadores

⁴ A rede socioassistencial do SUAS, no estado, é constituída por 319 Centros de Referência de Assistência Social - CRAS; 123 Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, 08 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centros POP e 03 Centros Dia (02 em São Luís e 01 em Imperatriz). O Estado também possui diversas unidades de acolhimento para a oferta dos serviços de alta complexidade com o envolvimento de 25 municípios. Dentre as unidades estão: 10 Residências Inclusivas, 03 Casas Lar, 07 unidades de Acolhimento adulto (população de rua), 01 Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI, 03 unidades de Acolhimento idoso, 03 Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora, 24 unidades de Acolhimento de Crianças (SAAS/SEDES, 2017).

concursados, salários baixos, inexistência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS em observância a NOB-RH/SUAS 2006. O número de profissionais é insuficiente para desenvolver as ações compatíveis com o desenho da Política. Ademais, também foram pontuadas outras dificuldades que rebatem no trabalho, como, por exemplo: as estruturas físicas dos equipamentos onde funcionam as ações da política; o tempo de horas de trabalho que a equipe técnica disponibiliza para a execução das ações; a concentração do trabalho dos técnicos em dias ou horários previamente definidos – desconsiderando as demandas dos territórios; a precarização das relações de trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS; a ausência ou insuficiência de equipamentos (computador, impressora;) e a ausência ou insuficiência de internet, telefone, carro, combustível, etc.

Os trabalhadores e trabalhadoras situados no campo da Assistência Social ainda que busquem balizar suas ações de acordo com as normativas da Política, confrontam-se com vieses como o clientelismo, o patrimonialismo, o paternalismo, o mandonismo, a apropriação privada da coisa pública, o que se reflete em benefícios a exemplo dos eventuais, amplamente utilizados para fins eleitoreiros, numa visível reiteração dos traços históricos definidores da cultura conservadora e privatista brasileira e que se contrapõem à concepção de democracia, de cidadania e de direito. A maioria dos (das) técnicos (as) expressa a discrepância entre a arquitetura do SUAS e sua operacionalização e o esforço despendido para superar os obstáculos presentes no cotidiano da política. No que diz respeito aos serviços socioassistenciais continuam prevalecendo práticas de improvisação e de atendimento emergencial das demandas espontâneas e individuais, em desconhecimento das demandas coletivas e da realidade na qual os demandantes estão inseridos. Tais práticas baseadas no imediatismo, no emergencial, na improvisação e fragmentação das ações, que historicamente marcaram e continuam marcando o campo da Assistência Social.

A despeito dos esforços das equipes observamos as fragilidades relativas a prática de planejamento coletivo no âmbito dos equipamentos. O planejamento é escasso, apresenta pouca consistência, limitando-se no geral a

adequação às demandas, sobretudo as demandas espontâneas, denotando o pouco investimento na busca ativa.

Na estruturação dos equipamentos CRAS, CREAS e Centros Pop há prevalência de estruturas alugadas e adaptadas, em geral, precarizadas e inadequadas. A esse respeito Silva pondera que “a condição de ocupante ou de inquilina contribui para aprisionar a política de assistência social à lógica, historicamente predominante, de filantropia e benemerência, em vez de investir na capacidade própria de instituir estruturas públicas compatíveis com as exigências de realização que preconiza o SUAS” (SILVA, 2015. p.46).

Como elemento característico nas ações socioassistenciais desenvolvidas, constatamos a ênfase na busca de soluções subjetivas, psicologizantes, moralizadoras e individualizadas, que investem na autoestima visando o empoderamento, a autonomia e o bem-estar social e familiar. Trata-se de uma direção balizada no movimento conservador, histórico, expressivo e predominante na sociedade brasileira. Nesse movimento, o pensamento conservador é reatualizado para o enfrentamento ideológico da crise mundial do capitalismo e para a erosão das políticas e dos direitos sociais. Barroco (2015, p. 265) denuncia que “a moral desempenha uma função de destaque no ideário conservador, sendo concebida como base fundante da sociabilidade e da política (...)”. Esse ideário perpassa as normas e orientações técnicas nacionais que balizam as ações da maioria dos municípios brasileiros na implementação do SUAS.

O autoritarismo foi identificado como elemento característico do trabalho, principalmente da relação estabelecida com os (as) usuários (as). Não foram identificadas durante a pesquisa de campo ações de incentivo e apoio as possíveis formas de organização coletiva dos (das) usuários (as), de suas resistências. Temáticas que tenham como eixo a questão de classe, subalternidade política, formas históricas de trabalho e sua relação com os limites relativos às privações que afetam as condições objetivas de vida dos usuários e usuárias não constituem objeto de reflexão e debate no âmbito da implementação da Política no estado do Maranhão.

Além disso, enfatizamos que esse conjunto de fatores estruturais e conjunturais, aliados à frágil apreensão dos conteúdos teóricos, conceituais e mesmo metodológicos do trabalho que a Política de Assistência Social e o SUAS preconizam, tem rebatimentos, sobretudo no trabalho da equipe técnica e das (dos) e gestoras (es). Destaca-se que a limitada compreensão crítica sobre as bases materiais fundantes da sociedade capitalista se expressam na percepção desses sujeitos. Desse modo, o trabalho socioassistencial planejado e desenvolvido se volta para ações que tem o caráter mais de disciplinamento e moralização dos (das) trabalhadores (as) pobres e quase ou nenhum enfoque político pedagógico e organizativo, ou seja, são ações que reiteram a condição de subalternidade dos sujeitos demandatários da Política.

3 CONCLUSÃO

Como elementos conclusivos ainda parciais podemos afirmar que no atual contexto de crise, de desmonte de sistemas estatais públicos, contrarreformas e perda de direitos, a intervenção do Estado brasileiro tem se direcionado para a despolitização da questão social tomando a pobreza na sua expressão mais absoluta. A assistência social apesar de vir assumindo, nesses termos, a condição estratégica de principal política de proteção social, faz isto de forma tímida e precária, tanto no que diz respeito às estruturas físicas, materiais e tecnológicas disponibilizadas para a sua implementação, quanto no tocante à questão de pessoal técnico contratado para o desenvolvimento das ações.

Nesse sentido, ainda que possamos dizer que a Política de Assistência Social, no Maranhão tem apresentado avanços significativos quanto a sua institucionalidade, o que se pode constatar no esforço de ordenamento legal dos órgãos gestores, de cumprimento da tipificação dos serviços socioassistenciais e no esforço, também de romper com o assistencialismo na perspectiva de tornar os serviços direitos reclamáveis, constatamos limites de

caráter conceitual, estruturais e conjunturais incidindo sobremaneira na Política e sua materialização como direito.

Na compreensão da Política de Assistência Social, por parte dos sujeitos foi constatada a dificuldade de sua contextualização e compreensão como processo e produto de relações históricas, sociais, políticas. A discussão, em geral, isola e restringe a Política aos seus aspectos legais, normativos e operacionais, expondo a necessidade de aprofundamento de conhecimentos, saberes, bem como adoção de instrumentos apropriados para a qualificação do atendimento aos usuários (as), do exercício da vigilância socioassistencial e desenvolvimento das ações de caráter preventivo e protetivo. Essa situação se agrava pela fragilidade no domínio crítico, na formulação, execução e sistematização das ações socioassistenciais. Falta por parte da maioria dos sujeitos compreensão clara do papel da Política, bem como de seu alcance e objetivos, com base na realidade das condições materiais de vida, trabalho e necessidades da população demandatária.

Nesse aspecto destacamos que a cultura clientelista e assistencialista é expressiva nas concepções de técnicos (as), conselheiros (as) e usuários (as), sendo que os serviços prestados ainda são utilizados como moeda de troca. Ademais, a política partidária local, ainda de cariz conservador, autoritário, clientelista e, portanto, antidemocrático, impõe dificuldades a ruptura com essas concepções tão persistentes na assistência social, de forma que a lógica de acesso aos serviços socioassistenciais, como direito, considerando as desigualdades sociais, não vem sendo percebida ou incorporada pelos sujeitos.

Neste sentido, as concepções de assistência social como direito e como bem-estar ainda se misturam e se conflitam nas concepções e ações cotidianas dos sujeitos com destaque para os (as) usuários (as). Neste sentido, urge o desafio de discutir a dimensão conservadora que historicamente permeia a assistência social mediante reflexões críticas e questionamentos, que tenham como foco os (as) usuários (as) dos serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

É incontestável que a LOAS e o SUAS avançaram no reconhecimento dos (das) usuários (as) como sujeitos de direitos, contudo esse reconhecimento não é suficiente. É necessário que se tornem efetivamente sujeitos de direitos, incluindo-se o direito de lutar por seus direitos. Assim, devem ser construídas estratégias que possibilitem aos usuários (as) o envolvimento em ações coletivas visando novas sociabilidades pautadas em ideais democráticos, igualitários e solidários.

Contribui para uma concepção restrita, embora não seja o seu principal determinante, a reduzida capacitação dos (das) conselheiros (as), gestores e técnicos (as) acerca da Política de Assistência Social no sentido de viabilizar debates e reflexões acerca dessa Política como processo de produto de relações históricas, sociais e políticas. Os depoimentos dão conta de que, no cotidiano de trabalho no âmbito da assistência social muitos saberes são necessários para a qualificação do atendimento e melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, contudo a ausência de espaços compartilhados de discussão para debater e refletir criticamente os processos de trabalho em que estão inseridas as equipes impõe limites para que o cotidiano de trabalho se torne um espaço de aprendizagem.

Além da sobreposição da rotina de atividades, o saber mais disseminado entre as equipes acaba por se restringir ao “saber institucional” representado pelas normas e orientações técnicas. Os serviços socioassistenciais, particularmente os serviços de média e alta complexidade, exigem a constituição de equipes multidisciplinares compostas por profissionais com elevado grau de especialização nas temáticas que envolvem os serviços prestados. Entendemos que se trata de uma especialização que excede os manuais normativos e se constrói na problematização coletiva fundamentada em reflexões, debates e estudos críticos sobre as temáticas trabalhadas.

Neste sentido destacamos a necessidade da profissionalização e qualificação dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS como uma estratégia central para a formação de equipes de referência devidamente qualificadas e especializadas. Contudo, Silva (2015, p. 48) adverte que aos processos de capacitação continuada “(...) precedem a realização de concursos públicos, a definição de planos de carreira, salários dignos e condições adequadas de

trabalho, assim como é necessário o investimento nos equipamentos públicos, nas estruturas de atendimento e nas condições do exercício de controle democrático pelos Conselhos”.

Apontamos como um dos agravantes para a implementação da Política de Assistência Social no Maranhão a quase ausência da esfera estadual no cofinanciamento da Política, revelando o descumprimento das responsabilidades dos entes federados, pactuadas nacionalmente, e que fragiliza a gestão da Política, mediante a lógica do SUAS nos municípios.

A pesquisa reafirma que o SUAS, como um processo em construção, sinaliza uma possibilidade histórica de consolidação da proteção social. No entanto essa construção, no atual contexto pós golpe parlamentar, judiciário e midiático desferido em 2016 esbarra em um projeto de retrocessos que tem minado suas bases estruturantes reforçando a propagação do conservadorismo, do gerencialismo e, em decorrência, sua desestruturação como sistema alicerçado de direitos. É a agenda de contrarreformas imposta pela radicalização dos ajustes neoliberais determinando a subordinação da proteção social à política financeira e a conseqüente fragmentação dos direitos sociais.

Concordamos com Silva (2015), quando esta autora assinala que, na atualidade há duas perspectivas em disputa no âmbito do SUAS: “ (...) a que afirma a assistência social como política pública, direito da população e dever do Estado e a que reforça o legado conservador/tradicional da área, constituído, dentre outros aspectos, pela intervenção emergencial, improvisada e precária” (SILVA, 2015, p.48). Todavia, reiteramos que a assistência social cumpre uma longa trajetória política inscrita no campo da não política, do não direito, composta de práticas desqualificadas no seu aspecto político-institucional. Conforme Aginsky et al (2009, p.65) enfatizam, “(...) a compreensão destes determinantes históricos é essencial para projetar o presente e o futuro da Política de Assistência Social, uma vez que o novo não supera o velho de um dia para o outro (...)”.

O processo de construção do SUAS compreende uma dinâmica de rupturas e continuidades em que a lógica do direito e a lógica do favor

contraditoriamente se entrelaçam, se conflitam e, por vezes se complementam. Assim, a compreensão e desvelamento crítico dessa dinâmica são essenciais para a afirmação da Política de Assistência Social no campo dos direitos, como também é essencial que os (as) usuários (as) alcancem autonomia como sujeitos coletivos, politicamente organizados na luta pela construção de um novo projeto de política e de sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz, Gershenson et al. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização, concepções e práticas ainda em disputa sobre o público alvo da assistência social, In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al. **O sistema único de assistência social entre a fundamentação e o desafio da implementação**. Porto Alegre: Edipuc - RS, 2009.

BARROCO, Maria Lúcia. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 124, p. 623 – 635, out./dez. 2015.

COUTO, Berenice Rojas e SILVA, Marta Borba. A política de assistência social e o sistema único de assistência social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al. **O sistema único de assistência social entre a fundamentação e o desafio da implementação**. Porto Alegre: Edipuc- RS, 2009.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas cidades, 1981.

SILVA, Maisa Miralva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, 2017, p. 487- 506.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas sociais no Brasil: a histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em debate**, v. 13, n. 2, p. 45–64, jul./dez. 2007.