

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

MAXIMILIANO DA CRUZ ROCHA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE CANOAS: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS**

Do ano 1997 ao ano 2023

PORTO ALEGRE

2023

MAXIMILIANO DA CRUZ ROCHA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE CANOAS: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS**

Do ano 1997 ao ano 2023

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e social

Orientador: Luciana Pazini Pappi

Porto Alegre

2023

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 OBJETIVO GERAL	9
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
9	
ÂMBITO LOCAL	9
10	
a pesquisa empírica	10
2.2 O SUAS e a nova lógica de implementação da AS	12
2.3 O Papel do município na execução da política de A. S.	
1512	
3 METODOLOGIA	17
4 QUADRO DESCRITIVO DA PESQUISA DE CAMPO.....	18
5 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	19
5.1 Política Pública de Assistência Social em Canoas em 1997.....	19
5.2 A adesão ao SUAS e a AS em Canoas em 2009.....	21
5.3 A Política de Assistência Social de Canoas em um momento de desmonte.....	23
6 SUCATEAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	28
6.1 A situação dos CRAS hoje no Brasil	32

6.2 CRAS e CadÚnico: portas de acesso à assistência social	35
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
ANEXO I	40

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a Institucionalização da Política de Assistência Social no Município de Canoas: Uma análise das mudanças organizacionais ao longo do tempo, onde o objetivo é apresentar um estudo das práticas assistenciais desenvolvidas pelo município ao longo do tempo, desde a sua implementação, perpassando por todas as dificuldades e desafios para sua execução até os dias de hoje. Sabe-se que desde a criação da Constituição Brasileira, em 1988 a assistência vem sendo aprimorada através de leis específicas, assim como também é sabido que apesar disso está longe de ser ideal. Essas práticas acabaram sendo delegadas aos municípios, pois com a descentralização a tendência é que o olhar fosse mais focado às necessidades de cada local, uma vez que possuem características diferentes. Com exceção da organização estrutural, que é, via de regra, igual em todo o Brasil, cada município executa à sua maneira, e o município de Canoas não poderia ser diferente. A implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) neste município se deu no ano de 2010, e a partir daí houveram diversas mudanças estruturais e organizacionais no que tange aos serviços ofertados e também a gestão, uma vez que o SUAS prevê a assistência como um direito de todo o cidadão que dela necessitar, e como dever do Estado em ofertar, garantindo que as necessidades básicas da população sejam atendidas. Assim, o município assume a gestão desta política e passa a ser responsável pelo seu bom funcionamento, garantindo a efetiva ação do SUAS e firmando seu papel de prevenção e proteção aos indivíduos em situação de vulnerabilidade, garantindo inclusive que o público-alvo destes serviços tenha voz às suas reais necessidades e possam se sentir parte central neste processo, o que é de extrema importância para que esta política assistencial, seja, de fato, exitosa em sua execução. A política pública passa por momentos de retrocesso e avanços ao longo do tempo como o trabalho demonstra, afetando seu processo de institucionalização. Em termos metodológicos o trabalho foi qualitativo, realizou-se pesquisa documental e entrevistas.

Palavras-chave: Assistência social; políticas públicas; SUAS; CRAS; CREAS.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, garantiu direitos fundamentais e sociais, como responsabilidade pública estatal e fixou a Assistência Social no campo da Seguridade Social. No ano de 1993 é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, que instituiu definitivamente a Assistência Social como um direito social, estabelecendo seus princípios e diretrizes, bem como a proteção social a ser garantida por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, detalhando em três instrumentos: a Política Nacional de Assistência Social de 1998, e duas Normas Operacionais Básicas editadas em 1997 e 1998 com a descentralização das políticas sociais brasileiras. Com isso modificou-se as relações federativas do país no que se refere a autonomia aos municípios para formular e implementar políticas públicas (PAPI, 2014).

Apesar de tantos avanços legais, a AS demorou a institucionalizar-se no território nacional, ou seja: estruturar-se do ponto de vista material e simbólico, com base nas novas ideias da lógica de direitos, pois a trajetória e legados da AS foi sempre muito atrelada ao assistencialismo. Com efeito, apesar da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 203 sustenta que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL. Constituição, 1988), a política de assistência social demorou a profissionalizar-se em meio ao processo de descentralização, aonde a obrigatoriedade de oferta passou a ser feita pelos municípios, acarretando assim numa efetividade aquém da desejada para resolver os problemas sociais.

Em se tratando de descentralização, como ação para enxugar o Estado, foi determinado aos municípios que se fizesse a gestão do serviço social, responsabilizando-os pela formulação e implementação de políticas sociais. O problema é que em muitos municípios, que sofreram com as desigualdades regionais e sem contar com o suporte federal, acabaram repetindo as ações assistencialistas que ocorriam antigamente. Porém esse cenário começou a se modificar nos anos 2000, com a eleição do governo Lula e, sobretudo após a aprovação do SUAS.

A partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/2005, instituiu-se então o Sistema Único da Assistência Social — SUAS, e em decorrência desta, a política alcançou avanços expressivos que marcaram de vez a sua implementação. A NOB/2005 definiu e normatizou os conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências da gestão do financiamento e execução da Assistência Social. Destacou-se ainda a relevância da promulgação da Lei 12.435 de 2011, que alterou a Lei Orgânica da

Assistência Social — LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, os serviços e os programas socioassistenciais na legislação nacional. Em consequência introduziu novos processos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada — BPC e financiamento do sistema assistencial.

A nova NOB SUAS foi regimentada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada em dezembro de 2012 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e expressou os inúmeros avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS, no processo de priorização das políticas sociais atuantes no país na última década. Ao ter adotado um modelo de desenvolvimento econômico ligado ao desenvolvimento social, às populações em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social, estas passaram a contar com uma política pública ancorada na lógica de direitos. Ademais, o que era antes uma responsabilidade “exclusivamente” municipal, passou desde então a ser coordenada pela União, em que os três níveis federativos passaram a compartilhar responsabilidades. Em decorrência disso, muitos municípios conseguiram avançar na implementação e profissionalização de suas ações, se estruturando e contratando equipes de trabalho (PAPI, 2014).

No entanto, apesar desses avanços, após treze anos do surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), muitas gestões locais permanecem ainda em estágio de consolidação da política, afetados pela crise política e econômica que assolava o país, interferindo de fato na implementação e institucionalização do SUAS no contexto atual e suas ações na assistência.

Diante do exposto, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: como se deu o processo de institucionalização da assistência social do município de Canoas? Interessa investigar: como se estruturou a rede de serviços e de profissionais ao longo do tempo e como isso foi se modificando com as trocas da gestão.

A escolha de Canoas se justifica em função de ser uma cidade limítrofe de Porto Alegre, ficando a 13,5 quilômetros da capital, possui área de 131 quilômetros quadrados e população de 339.979 habitantes, conforme Censo do IBGE de 2014. O município é um dos polos industriais mais importantes do Brasil, com o segundo maior PIB do Rio Grande do Sul, atrás apenas de Porto Alegre, sendo o 25º entre todas as cidades brasileiras. A economia canoense baseia-se em serviços, comércio, indústria da transformação e logística. Porém possui um contingente alto de pessoas pobres e vulneráveis, em um total de 29,4% da população com renda igual ou inferior a meio salário-mínimo, segundo dados do IBGE de 2010, que nos apresenta dados do mapa da pobreza, onde a incidência é de 29,52%, com Limite inferior de 17,88% e limite superior de 41,16%. Já a Incidência da Pobreza Subjetiva é de 20,47%, com Limite inferior de 16,56% e Limite superior de 24,38%.

Do ponto de vista da implementação do SUAS em Canoas, iniciou no ano de 2010, e é possível verificar no passar do tempo muitas mudanças organizacionais e na estrutura dos serviços e da gestão, sendo um objeto de pesquisa importante.

Com efeito, a lei nº 5972 de 18 de dezembro de 2015, dispõe sobre o sistema único de Assistência Social do município de Canoas, e no seu artigo 1º relata que é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas de todo o cidadão. Seus objetivos são a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; trabalha no amparo às crianças e aos adolescentes carentes; atua na promoção da integração ao mercado de trabalho, além de agir na habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Para tanto estabeleceu os CRAS¹ e CREAS² e abrigos para atender essas necessidades. Sendo responsabilidade do município a coordenação e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em seu âmbito, coordenado pelo órgão gestor da política de assistência social que é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). No trabalho interessa investigar a implantação das unidades de CRAS e CREAS ao longo do tempo, observando se seguiu as diretrizes da territorialização, universalização e regionalização. Ademais, interessa verificar a supressão ou ampliação da rede ao longo do tempo no município. Outro ponto fundamental é a gestão do trabalho em AS, instituído pela NOB SUAS RH 2012. Neste trabalho verificaremos se o município atende ao previsto na norma e como foi evoluindo ao longo no tempo no campo da gestão de RH.

¹ CRAS, que é a unidade pública municipal, de base territorial, situada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, que objetiva à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de atuação e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias,

² CREAS, é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

1.1 OBJETIVO GERAL

Investigar o processo de institucionalização da política de assistência social no município de Canoas, desde a sua instituição, observando as mudanças organizacionais ao longo do tempo.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Pesquisar a constituição da política de assistência social do município de Canoas, antes do SUAS, observando os serviços, equipamentos e recursos humanos existentes;
- 2) Investigar o início da estruturação do SUAS observando os serviços equipamentos e recursos humanos existentes;
- 3) Mapear, através desta pesquisa de campo, as principais mudanças ocorridas no SUAS, seus equipamentos, serviço e gestão com as mudanças de gestão municipal;
- 4) Analisar a importância da rede de assistência na vida da população evidenciando a extrema importância desses serviços.

2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LOCAL

Neste capítulo será tratado a institucionalização das políticas públicas, como se deu este processo que culminou com a organização social das políticas públicas como se encontram hoje, perpassando pela criação de leis e normas que viriam a nortear os serviços de assistência social como se encontram organizados hoje.

Para tanto, a criação do SUAS viria a ser o advento mais importante para que esta gestão organizada pudesse ocorrer, com cada ente se apropriando e desenvolvendo a sua parte no desenvolvimento desta política pública.

Assim, tanto a federação quanto o estado passariam a ocupar seu lugar na execução destes serviços, porém seriam os municípios que teriam um papel mais direcionado neste processo, uma vez que eles são a intersecção do serviço com a população mais vulnerável, que acaba por ser, de fato, o público-alvo desta política.

2.1 Institucionalização de políticas públicas: seus conceitos e sentidos para a pesquisa empírica

Os estudos sobre implementação de políticas podem ser classificados como o ponto inicial na análise do campo de políticas públicas. A partir disso, se desenvolve o ciclo: agenda > formulação > implementação > avaliação. Este ciclo é importante para compreendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (SOUZA, 2003).

A primeira fase, a da agenda, é o momento de definição dos temas prioritários a serem tratados pelo Estado. Essa fase busca compreender como e por que determinados temas se tornam mais, ou até menos prioritários da atenção do governo (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006).

Já na segunda fase, a da formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. Nessa fase busca-se compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais os atores estão envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental e o papel das coalizões (SOUZA, 2003).

Na terceira fase é a implementação, o momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É aí que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. É nesse ponto que vejo mais detidamente a parte mais importante e crucial dentre o todo, mas, de forma sintética, se busca compreender as diferenças do que foi formulado e o que foi executado, além do papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (HILL; VARONE, 2016).

Por fim, temos a fase de avaliação, onde os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões, os atores envolvidos na avaliação e mecanismos de feedback.

A primeira geração de estudiosos sobre as políticas públicas que se preocupou com a implementação, data de 1970, cuja ideia era compreender o que acontecia quando tais políticas eram colocadas na prática, baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise “top down” de implementação.

Mais para o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, deu-se a segunda geração que desenvolveu uma corrente analítica que busca entender o processo de implementação de outra forma, neste caso chamamos de “bottom up” uma perspectiva de baixo para cima, ou seja que considera a importância de proximidade do implementador com o público alvo.

Neste caso, o olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performidade, e seus resultados (ELMORE, 1979; HJERN; PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981).

Nos anos 1990 são propostos modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio “bottom up” e “top down”, e assim propor outros modelos analíticos. Desta dissociação surge a chamada terceira geração de estudos, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação (BARRETT, 2004; SABATIER, 1988).

A ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória.

Além disso, devemos compreender que os processos decisórios são complexos, até por que, cada região tem sua particularidade, seu ambiente e característica da sua população.

Isso nos leva a crer que o processo de implementação de políticas públicas é consideravelmente interativo (HJERN; PORTER, 1993). Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais.

Mas além de atores há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas, pois a implementação é influenciada por fatores relacionados a sistemas mais gerais organizacionais, como estruturas materiais e capacidades estatais que a sustentam. Nesse sentido se insere o conceito de institucionalização. A institucionalização pode ser entendida como um processo que cria regras, normas, símbolos, esquemas cognitivos e hábitos que afetam o comportamento político e organizacional, além da configuração das instituições governamentais e das políticas públicas (Papi et al, 2020).

A institucionalização na Assistência Social seria assim uma estratégia de construção proteção social na Política Pública, cujo objetivo é atuar sobre a inclusão social (PAPI, 2020).

Seu início data da Constituição de 1988, quando ocorreu a descentralização e a AS passou a ser responsabilidade dos municípios (PAPI, 2020). Com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, organizou-se os processos e metodologias da atuação dos municípios na política pública da Assistência Social. Porém com a instabilidade política nacional, devido ao impeachment da ex-presidente Dilma Rouseff em

2016, além da aprovação de leis que congelaram os investimentos na área da política social, deixaram os municípios com pouco apoio federal para as suas atribuições sociais.

Portanto, nesse estudo o foco de análise recai no que foi implementado ao longo do tempo. Como os estudos de implementação se propõem a entender “a política como ela é”, isto é, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim como ela de fato acontece, ele se agrega nos estudos de processo de institucionalização.

Assim observar como foram sendo construídos os recursos materiais e humanos no processo de institucionalização é de grande valia a esse trabalho. Entende-se que ao analisar o processo de implantação, pode-se verificar que os sistemas nacionais de políticas gerem efeitos de indução nos padrões subnacionais de provisão de serviços sociais. Entretanto, os formatos de cada sistema variam, bem como os legados de cada área de política, no caso específico o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.2 O SUAS e a nova lógica de implementação da AS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que foi criado para organizar os serviços de assistência social no Brasil. Seu modelo de gestão é participativa e articula os recursos nos três níveis de governo, entre municípios, estados e a União, visando a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que envolve as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O Suas é coordenado pelo Ministério da Cidadania, sendo este composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão de forma compartilhada. As ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Tais modos de procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social, que desempenham o trabalho de controle social.

O referido sistema foi criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em por meio da Norma Operacional Básica do SUAS (NOAB/SUAS), que apresenta as competências de cada órgão da federação e seus eixos de implementação e consolidação.

Nas atribuições do SUAS temos a proteção social, que é a forma de garantir que todas as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade e de risco sejam inseridas nas ações de proteção.

Corroborando com isto, temos a Proteção Social Básica, que visa prevenir as situações de risco de forma com que se possa evitá-las. Tal fato acontece em decorrência do desenvolvimento e fortalecimento de vínculos familiares e também comunitários.

A Proteção Social Básica destina-se para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, em consequência da pobreza, por falta de dinheiro e acesso precário ou nulo a serviços públicos.

Cabe ressaltar que o foco das ações sociais é o frágil vínculo afetivo devido a discriminações por questões de idade, etnia, de gênero ou por deficiências.

Já a Proteção Social Especial atua quando os direitos dos cidadãos já sofreram algum tipo de violação. É neste ponto a principal diferença entre os tipos de proteção para o cidadão, apesar de ambas serem voltadas para a prevenção de situações de risco, a especial atua muito mais próxima das pessoas vulneráveis.

O processo de constituição do SUAS, consiste na formulação, em nível federal, de diferentes tipos de normas que procuram regular os parâmetros para especificar o papel de cada ente subnacional na provisão de serviços, normas que estipulam formas de repasse de recursos e aquelas que especificam o que são os serviços socioassistenciais. Isto implica a construção de um processo de institucionalização da política de assistência social ao longo do tempo.

Através da Constituição de 1988, se elevou os municípios ao patamar de ente federado, mas não definiu com clareza competências entre os níveis da federação no âmbito das políticas sociais. Foi a partir da metade dos anos 1990, com um conjunto de reformas que se estabeleceu que a União teria um papel de coordenação, indução e regulação dos desenhos e diretrizes das políticas sociais no país, enquanto aos Estados e mais especificamente os municípios, cabia a responsabilidades da gestão e implementação das políticas públicas. (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2002, 2012; ABRUCIO, 2005; MELO, 2005).

Diante do que foi exposto até aqui, foram necessários muitos outros esforços no sentido de fortalecer a assistência social como política pública (PAPI, 2014, 2017; SÁTYRO; CUNHA, 2014; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017), mas sua regulamentação só ocorre após a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, que resulta de um processo lento e marcado por muitas disputas (SÁTYRO; CUNHA, 2014; GUTIERRES, 2015). A LOAS reafirma a importância do Estado como ator principal na provisão de benefícios e serviços de assistência social e inova ao estabelecer

instrumentos que permitem o planejamento, a gestão e o financiamento da assistência social pelos três níveis de governo.

Em 2004, tem-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), unificando sob um só comando as políticas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Neste mesmo ano é lançada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que reforça a ideia de que o Estado é centralizador na formulação e na condução de políticas de assistência social e propõe um modelo de gestão compartilhada entre os três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, com especial ênfase para modos de financiamento padronizados (BICHIR, 2016).

A PNAS avançou também na definição de dois níveis de proteção, a básica e a especial, vinculadas a equipamentos públicos específicos, onde a proteção básica é destinada à população em situação de vulnerabilidade social e fragilização de vínculos sociais e comunitários, sendo o CRAS o órgão responsável pelos atendimentos nesse nível. Para se ter uma ideia, em 2007 havia 4.195 unidades do CRAS, já em 2016 essas unidades totalizam 8.240, presentes em quase todo território nacional (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017).

No ano de 2005 foi editada a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOAB/SUAS), que hierarquizou e padronizou os serviços socioassistenciais, dando maior definição dos papéis de cada esfera do governo. Ainda no âmbito da definição de parâmetros nacionais para a implementação dos serviços, no caso dos municípios, merecem destaque a NOB-RH de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 (Resolução CNAS no 109, de 11 de novembro de 2009), e os cadernos de orientação técnica para os CRAS e para a provisão do PAIF, lançados, respectivamente, em 2009 (BRASIL, 2009) e 2012 (BRASIL, 2012). A NOB-RH estabelece os parâmetros gerais para a gestão do trabalho na área de assistência social, engloba todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios.

Já do ano de 2009 ao ano 2012, e dos anos de 2012 a 2015 já no segundo mandato do prefeito Jairo Jorge, foram considerados os tempos áureos da Assistência Social, onde o acolhimento institucional sofreu uma reorganização a partir das orientações técnicas do SUAS, pois promulgada a adesão ao SUAS, criou-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em todos os Cras e houve a descentralização dos serviços, passando a atender a comunidade nas suas respectivas regiões de domicílio, mostrando que é possível fazer um bom trabalho na assistência social e atender as comunidades mais carentes.

Em 2020 a verba da AS foi em grande parte para o combate à Covid-19, onde se restringiu os atendimentos para manter o foco no combate a pandemia, buscando orientar a comunidade na prevenção, na proteção e nos cuidados necessários, pois os postos de saúde e hospitais estavam superlotados com a demanda já alta e crescente.

2.3 O papel do município na execução da política de A.S.

Os municípios devem assumir a gestão da Política Municipal de Assistência Social, alinhada a Política Nacional de Assistência social, seguindo as orientações técnicas e regulamentares do funcionamento do sistema Único de Assistência social – SUAS. A partir da implementação da Política de Assistência Social no âmbito Municipal é imprescindível a criação do conselho Municipal de Assistência social, do Plano Municipal de Assistência social e do Fundo Municipal de Assistência Social, pois a execução desta política é fundamental para o bom funcionamento do sistema. Seguindo esta linha, deve-se manter os processos de planejamento, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, que são requisitos fundamentais para a real efetivação da ação do SUAS nos municípios. Como exemplo, temos o Plano Decenal da Assistência Social, que deu uma importante contribuição para o rompimento da lógica emergencial, fazendo com que a assistência social alcançasse o status de política pública e assim, afirmando o seu papel preventivo, proativo e protetivo no acompanhamento de famílias e indivíduos que convivem com situações de risco social e vulnerabilidade.

Seguindo essa linha de atuação, os municípios devem elaborar seus Planos Municipais da Assistência Social, e a partir da caracterização do seu cenário e a definição de ações, metas, prazos e responsáveis pela sua execução, devem ir a campo analisar a realidade local e o contexto socioterritorial com dados identificados pelas equipes, levando em consideração as reais demandas e particularidades para poderem traçar as metas e objetivos dos serviços a serem prestados.

É fundamental e não menos importante, que o processo de planejamento contemple a participação popular, envolvendo seus usuários dos serviços socioassistenciais e a população no debate. Se em outras épocas havia a precarização das condições do trabalho no âmbito da Assistência Social, hoje em um grupo considerável de cidades, esta situação vem sendo modificada pelos compromissos elencados nas regulamentações e normativas do SUAS, visando a qualificação da prestação de serviços na ampliação da capacidade no desenvolvimento das funções.

Com relação a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS), esta estabelece regras que qualificam a gestão e a execução dos serviços. A NOB define a

qualificação do atendimento, os profissionais de referência para o desenvolvimento de atribuições da gestão da Política Municipal de Assistência Social, as funções de planejamento, de monitoramento, da avaliação e da gestão do Fundo Municipal de Assistência Social.

Segundo a Lei nº 12.435/11, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, se prevê a criação de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio à área da assistência, e ainda vislumbra a formação continuada e a estruturação de sistemas de informação para ter o monitoramento periódico de suas ações. Segue ainda a disposição de normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades e organizações vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º B da Lei Federal nº 8.742, de 1993. A partir daí, deve estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para que estes participem nas instâncias de controle social da política de assistência social. É importante frisar que observando o interesse de cada município, é possível gerar novas competências desde que respeitadas as normas gerais.

Os municípios têm a responsabilidade de garantir as condições necessárias, bem como a previsão de ações e seus recursos financeiros, para de fato agir contra a precarização das condições de trabalho que ainda afeta milhares de cidades no Brasil.

Dentro dessas normativas, cabe relatar que para o amparo ao cidadão, há dois tipos de centro de referência. Temos o CRAS, que é o Centro de Referência de Assistência Social e o outro é o Centro de referência Especializado de Assistência social. O CRAS é responsável pela prevenção de situações de vulnerabilidade social e risco nos territórios. Já o CREAS trata das consequências e acompanha as famílias e indivíduos que já tiveram seus direitos violados. Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o CRAS, que atua como Proteção Social Básica, visa a prevenção da ocorrência de situações de vulnerabilidade social e risco nos territórios, já o CREAS, atua como Proteção Social Especial de Média Complexidade, age no trabalho social com as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos. Para se ter acesso ao CREAS, basta ser encaminhado pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, ou por outros serviços da assistência social e qualquer órgão de políticas de direitos humanos, mas há casos de usuários que buscam o atendimento de forma espontânea.

Com relação ao CRAS, o acesso pode ser feito de três maneiras: Procura espontânea, quando a família ou indivíduo vai ao local por iniciativa própria para receber o atendimento; pela busca ativa, que consiste em visita para conhecer as condições de vida das famílias, bem como localizá-las e contatá-las nas suas residências ou marcando entrevistas no próprio CRAS. No caso, a prioridade é na busca de famílias com cadastro

em benefícios dos programas de transferência de renda que acessam o CRAS, além das famílias que não estão cumprindo as determinações definidas pelo programa após o seu encaminhamento; e através de encaminhamentos realizados pela rede socioassistencial e serviços de políticas públicas para cadastro e atendimento de pessoas e famílias.

Cabe ressaltar que o território de abrangência do CREAS inclui territórios de pequeno, médio e grande porte, elaborados por parâmetros de um diagnóstico socioterritorial. No caso do CRAS, a implementação nos territórios deverá ser definida pelo Plano Municipal de Assistência Social, que definirá a quantidade e necessidade da instalação dos CRAS em cada localidade. Em municípios de pequeno porte pode ser instalado em áreas de maior convergência da população, com acesso fácil às famílias vulneráveis. Nos municípios de médio e grande porte o CRAS deve ser implementado em territórios que possuem maior vulnerabilidade. Por fim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem a família como centro de suas ações na área social, através da rede de serviços socioassistenciais que visa o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social, visando a manutenção das relações familiares e comunitárias.

3 METODOLOGIA

Com o intuito de atender aos objetivos propostos neste TCC, sobre a Institucionalização da Política Pública de Assistência Social no município de Canoas: Uma análise das mudanças organizacionais ao longo do tempo, este se deu em forma de pesquisa descritiva, feita através de análise bibliográfica, bem como pesquisa de campo, por meio de aplicação de entrevistas.

Inicialmente, foi realizada uma investigação de como se instituiu a política de assistência social no Brasil, utilizando uma pesquisa bibliográfica mais aprofundada acerca do assunto, e após, foi realizada uma pesquisa documental para entender a fundação e a trajetória da AS no município de canoas, que é o alvo principal deste trabalho.

Ainda, realizou-se um mapeamento de dados, nos planos de AS de Canoas e na base de dados do Censo SUAS. Além disso, foi realizada pesquisa de campo, em um momento de observação, seguido de um acompanhamento das vivências destes profissionais e a aplicação de um questionário que foi utilizado para dar a noção real da efetivação da oferta destes serviços.

Assim, tratando-se de uma pesquisa descritiva, feita através de saídas de campo e análise bibliográfica, verificou-se como se estruturou a AS no município, analisando como se deu o momento de fundação e como mudou ao logo do tempo, analisando assim sua institucionalização, observando e ponderando este funcionamento na prática.

4. QUADRO DESCRITIVO DA PESQUISA DE CAMPO

	Características a serem analisadas	Forma de análise
Pesquisar a constituição da política de assistência social do município de Canoas, antes do SUAS, observando os serviços equipamentos e recursos humanos existentes	<ul style="list-style-type: none"> a) Diretrizes que guiaram a constituição deste serviço; b) Modo de implementação; c) O que mudou até hoje; 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental -Entrevistas com os funcionários dos serviços de assistência.
Investigar o início da estruturação do SUAS observando os serviços equipamentos e recursos humanos existentes;	<ul style="list-style-type: none"> a) Alterações nos processos; b) Percepção dos colaboradores; c) Como os gestores estão lidando com as mudanças. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental -Entrevistas com colaboradores - Análise de ambiente
Mapear, através desta pesquisa de campo, as principais mudanças ocorridas no SUAS, seus equipamentos, serviço e gestão com as mudanças de gestão municipal;	<ul style="list-style-type: none"> a) Treinamentos de implementação; b) Acompanhamento pós implementação c) Alterações nas rotinas laborais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas com gestores -Entrevistas com colaboradores -Comparação de dados
Analisar a importância da rede de assistência na vida da população evidenciando a extrema importância desses serviços.	<ul style="list-style-type: none"> a) Acompanhar o funcionamento dos serviços; b) Comparar a oferta de atendimento em cada um deles; c) Observar na prática sua eficácia 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise de ambiente - Observação do espaço em funcionamento

5. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CANOAS

A Política Social no município de Canoas teve seu desenvolvimento de fato a partir do final dos anos 1990.

A seguir teremos uma análise da estrutura da Assistência Social descrita em alguns períodos relevantes ao longo dos anos até os dias atuais.

5.1 Política Pública de Assistência Social da cidade de Canoas em 1997:

O Prefeito do município de Canoas, sr. Hugo Simões Lagranha, instituiu a Lei nº 4236 de 19 de dezembro de 1997, criando o Programa de Apoio Técnico-Financeiro às Entidades e Organizações de Assistência Social que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742 de 07.12.93, bem como atuem na defesa e garantia de seus direitos. Foi a partir dessa lei que se estabeleceu as parcerias através de convênios entre o município em questão e as entidades e organizações de assistência social regularmente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS com o objetivo de executar as ações da Política Municipal de Assistência Social, na forma de gestão descentralizada e participativa como preconiza a LOAS em seu art. 6º a execução da Política Municipal de Assistência Social. Sendo assim, cada entidade será contemplada com a quantia correspondente ao resultado da divisão do valor total pelo número geral de atendidos propostos nos projetos de aplicação e proporcionalmente ao número de atendidos por cada entidade individualmente (CONASS - 2006/2007).

Em uma entrevista com uma assistente social, funcionária pública municipal com mais de 20 anos de atuação, a assistência social tem uma história mais longa, desde o início dos anos 1980 quando as práticas se assemelhavam mais ao assistencialismo. Nesse sentido o marco de 1997 é importante para a fundação da AS em Canoas, conforme refere a entrevistada:

A AS teve início por no ano de 1980, através da antiga LBA (Legião Brasileira de Assistência). Porém em 1991, foram feitas diversas denúncias de esquemas de desvios de verbas da LBA, logo, ela foi extinta através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia em que assumiu o governo o Presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir daí, com o passar dos anos, a assistência passou por vários projetos sociais (ENTREVISTA 1).

Em termos de equipamentos públicos nessa época havia apenas 2 abrigos, um único albergue que já tinha uns 30 anos de atividade, um plantão social e serviços enxutos. Houve uma virada na política social de Canoas no ano de 2005, quando o prefeito do

município a época sr. Marcos Ronchetti, segue a diretriz nacional com relação a Assistência Social, e dá início ao sistema democrático e participativo de gestão e de controle social: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas e pela respectiva esfera de governo; b) da publicação de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de assistência social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetido a controle social, através de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços. Foi depois disso que se passou a usar a proteção social de assistência social, que consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pela SUAS. Neste ano a NOB-SUAS/2005 representou um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, induzindo um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o país. No caso de Canoas, realizou-se um concurso público onde chamaram 60 pessoas só para a assistência social totalizando 300 funcionários na área, permanecendo esse contingente até o ano de 2009 (ENTREVISTA 1).

Nisso, o município assume a oferta da proteção social básica da assistência social, devendo desenvolver ações de prevenção a riscos sociais no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que tem como parâmetro os programas, serviços e ações desse nível de proteção, onde o nível em que a cidade de Canoas assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, quando o gestor assume a responsabilidade de organizar a proteção básica, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições.

A composição das equipes dos CREAS, também determina a relação entre o conceito de acolhimento, as diretrizes da NOB-RH/SUAS e as deliberações da conferência municipal de Assistência Social. Para se ter uma ideia, segundo dados da NOB_RH/SUAS, um CREAS com capacidade de atendimento de 80 famílias/indivíduos, para um município do porte da cidade de Canoas, este deverá contar como uma equipe composta por 1 coordenador, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 advogado, 4 profissionais de nível superior ou médio e 2 auxiliares administrativos.

A época, a estrutura daquela equipe estava subordinada à secretaria municipal de saúde e localizada em prédio próprio da administração do município de Canoas. No local havia de 4 a 10 computadores para uso com acesso à internet; com relação a equipe técnica, havia um total de 25 funcionários na Assistência Social, sendo estes 09 estatutários, 09 comissionados, dentre estes 12 eram graduados, e contavam com 07

estagiários da área da assistência social. A cidade contava com 01 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), 01 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), mas não possuía nenhuma unidade de atendimento ao adolescente em conflito com lei.

5.2 A adesão ao SUAS em Canoas em 2009

A partir do ano de 2009, é possível perceber algumas mudanças na Assistência Social no município de Canoas em relação ao ano de 2005, cujo sr. Jairo Jorge era o prefeito da cidade naquela ocasião. Conforme entrevistada, aumentou equipe, equipamentos e serviços. Entretanto a lei da adesão ao SUAS foi promulgada apenas em 2015.

Foi no ano de 2009, mas a lei municipal do SUAS foi em 2015, no período de 2009 a 2015 seguiu-se as orientações federais, mas em 2015 foi realizado o convencimento dos gestores do município para promulgar adesão de fato por completo ao SUAS (ENTREVISTA 1).

Com relação a Assistência Social, o número de funcionários aumentou consideravelmente, passando para 158 no total, mas destes 128 são estatutários, 14 comissionados e 14 estagiários. A equipe técnica está mais diversificada e multidisciplinar, contando com 13 Assistentes Sociais, 03 Psicólogos, 03 Pedagogos, 01 Sociólogo, 03 Advogados, 03 Nutricionistas e 01 Administrador. Cabe ressaltar que ainda segue havendo 01 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), mas como item negativo, não há mais o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (IBGE Cidades).

Conforme a entrevistada a política de AS avançou muito com a adesão ao SUAS:

O usuário passou a ter o devido reconhecimento público, o que antes parecia ser um favor aos usuários, com o SUAS se tornou um serviço de qualidade por ter profissionais técnicos selecionados para melhorar o atendimento. Essa mudança foi significativamente benéfica para os funcionários também. O CadÚnico é um instrumento que atua como um raio x, mostrando quem somos, quanto somos e onde estamos no município, e virou uma realidade positiva para a população. Se antes o atendimento era no Centro Comercial na zona central da cidade, após passou a ser zoneado, pois a prefeitura através do prefeito Jairo Jorge, dividiu a cidade em 4 regiões, e nelas há uma unidade de assistência social, o que facilitou o acesso aos serviços de assistência para comunidade (ENTREVISTA 1).

Na perspectiva de política de assistência social, o município de Canoas, antes da implementação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) no ano de 2009, se vinculava a outras secretarias, possuindo apenas alguns serviços.

Houve o advento do diagnóstico socioterritorial que serve como um instrumento de grande relevância para subsidiar e fundamentar ações estratégicas na política de

assistência social, de forma preventiva e proativa, em todos os níveis de governo e demais processos de planejamento e avaliação.

Neste período, SMDS da cidade de Canoas, já no governo do sr. Jairo Jorge, visando garantir a proteção social e apoiando o cidadão canoense em suas dificuldades, oferece os programas Proteção Social e Auxílio ao Cidadão, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que ocorre por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. Estas ações ficam divididas em duas frentes: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

Na Proteção Básica, o foco das ações é a prevenção de riscos sociais e pessoais, que ocorre por meio de ofertas de programas, projetos, serviços e benefícios.

Já na Proteção Especial, destina-se a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram os seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros.

Com estas definições, é possível entender como funcionam as unidades da SMDS dentro do município de Canoas, no caso o CRAS e o CREAS. Enquanto nos anos anteriores haviam poucos locais de referência para a população da cidade buscam ajuda, agora há um aporte mais vasto, onde os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dedicam-se ao atendimento da Proteção Social Básica, com o objetivo de prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios onde o equipamento está inserido. Estes centros foram reestruturados e ampliados, tendo um aumento de pessoal, de equipamentos e divididos pela cidade em 4 Quadrantes: Nordeste, Noroeste, Sudeste e Sudoeste, como se pode verificar abaixo (www.canoas.rs.gov.br/):

CRAS Nordeste (Guajuviras) - Setor 5 Quadra R ,20 – Guajuviras

Fone: 3478-4316

E-mail: cras.nordeste@canoas.rs.gov.br

CRAS Sudoeste (Rio Branco) - Rua Montenegro, 1057 – Rio Branco

Fone: 3236.2715 / 3463-1260

E-mail: cras.sudoeste@canoas.rs.gov.br

CRAS Noroeste (Mathias Velho) - Rua São Gabriel, 441 – Mathias Velho

Fone: 3236.2719

E-mail: cras.mvelho@canoas.rs.gov.br

CRAS Sudeste (Niterói) - Rua Alegrete, 1295 – Niterói

Fone: 3199-1712

E-mail: cras.sudeste@canoas.rs.gov.br

> Horário de atendimento dos centros: segunda à sexta das 8h às 18h.

A entrevistada refere igualmente que foi um período de crescimento e avanço da AS em Canoas, mostrando um processo de institucionalização crescente.

Sim os serviços se ampliaram significativamente, pois criou-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em todos os Cras, o acolhimento institucional sofreu uma reorganização a partir das orientações técnicas e assim, passou para a iniciativa privada, fechamos o abrigo municipal e terceirizamos para uma Ong, pois atendíamos 20 acolhidos e passamos a atender o dobro no mínimo através das Casas Lares, o acolhimento pessoas que vivem nas ruas e são atendidas em albergues passaram a ser pelo CentroPop e este foi ampliado, criou-se também o programa da cidadania alimentar de idosos. Antigamente haviam 6 assistentes sociais e elas atendiam em plantões sociais, mas o atendimento era de revezamento, pois a estrutura era pequena, tinham que dividir as poucas salas que existiam, sendo que, quem atendia num dia, não fazia o atendimento no dia seguinte, mas após a reorganização institucional e de estruturas, triplicaram atendimentos (ENTREVISTA 1).

O relato acima mostra que com investimento e vontade política, é possível atender as demandas da comunidade que carece de atenção e suporte nas questões assistencialistas, onde a vulnerabilidade é presente e assola uma parte considerável dos moradores da cidade de Canoas. Através do PAIF, a rede de acolhimento ampliou seus atendimentos, abrangeu mais pessoas necessitadas e deu um pouco mais de apoio as famílias mais humildes do município.

A entrevistada relata ainda que nos anos de 2009 a 2012, e dos anos de 2012 a 2015 já no segundo mandato do prefeito Jairo Jorge, foram considerados os tempos áureos da Assistência Social, onde o acolhimento institucional sofreu uma reorganização a partir das orientações técnicas do SUAS, pois promulgada a adesão ao SUAS, criou-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em todos os Cras e houve a descentralização dos serviços, passando a atender a comunidade nas suas respectivas regiões de domicílio.

5.3 A Política de Assistência Social de Canoas em um momento de desmonte, ano 2017

Em 2017, no período de transição do governo municipal do sr. Luis Carlos Busato para o sr. Jairo Jorge, foi um contexto de desinstitucionalização da AS em Canoas. Segundo a entrevistada foram cortados recursos, equipamentos públicos, pessoas da equipe técnica, material e estrutura, como mobília e veículos.

Anteriormente, no primeiro mandato do prefeito Cesar Busato, foi um retrocesso geral, onde tudo que se possa imaginar no serviço de assistência social foi reduzido, fechado ou extinto, em 2019 fechamos 2 Cras e o CentroPop e com a chegada da pandemia do covid-19 no ano de 2020, foi um caos total, considerado por quem trabalha na área da AS como o pior período que se vivenciou (ENTREVISTA 1)

O que não foi fechado ou cancelado, foi desmantelado, retirou-se grande

parte dos recursos da Assistência Social, deixando o setor com valores escassos para os devidos atendimentos. Houve redução no número de profissionais graduados para trabalhar na AS, equipe técnica foi redistribuída em outros setores, tornando difícil manter a qualidade da assistência dirigida as pessoas da comunidade como era antes (ENTREVISTA 1).

Com a pandemia do Covid-19 em 2020, a crise foi muito grande, pois perdeu-se servidores, onde uns se afastaram por licença saúde, outros se aposentaram, teve quem se exonerou, e até quem faleceu. A verba da AS foi em grande parte para o combate à Covid-19, mas o que deixou os funcionários mais apreensivos foi o fato de que, mesmo ligados à saúde, estes não tiveram direito, como advento da vacina em 2021, de serem imunizados como os demais funcionários de hospitais e postos de saúde, pois em tiveram que trabalhar no auge da pandemia sem a devida imunização, ficando em risco alto de contaminação (ENTREVISTA 1).

O CREAS completou 12 anos de atendimento junto às famílias em situação de risco. Considerado um espaço de acolhimento aos canoenses em situação de risco pessoal ou social por violação de direitos, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) de Canoas completa 12 anos de funcionamento.

Segundo o secretário municipal de Cidadania, Juliano Gonçalves, o espaço disponibiliza um atendimento especializado, onde se oferece todo o suporte necessário a essas famílias, que incluem idosos, crianças, pessoas com deficiência e jovens que cumprem medidas socioeducativas, entre outros. Em média, o CREAS realizou mais de 3 mil atendimentos, além de 436 visitas domiciliares e 211 famílias estão em acompanhamento.

De acordo com o coordenador do CREAS, Rodrigo Leites, o atendimento preconiza a garantia de direitos da população que está invisibilizada socialmente, e a diretriz de trabalho é respeitar a equidade, valores, crenças e identidades culturais das famílias e indivíduos que são atendidos.

Um passo importante com relação ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), foi a obra do novo prédio, que se iniciou ainda em 2020. O prefeito Luiz Carlos Busato assinou o documento que autoriza o início da construção, que se situa na rua Arroio Grande, no bairro Mathias Velho. A conclusão da obra foi finalizada em 2021 pelo prefeito Jairo Jorge. O CREAS funcionava em uma sede alugada no Centro de Canoas, mas com o novo prédio, o município deve economizar, em média, R\$ 55 mil por ano, uma vez que não pagará mais pela atual locação. O novo imóvel terá aproximadamente 220 metros quadrados, sendo o dobro do espaço onde se encontra o serviço. No total, o investimento é de R\$ 530 mil, sendo a maioria do recurso federal e uma contrapartida do Executivo Municipal, cujo objetivo da obra é, além de qualificar o serviço, ampliar a rede de atendimento da cidade, ampliando a rede de assistência para pessoas que tiveram os seus direitos violados por diferentes motivos e precisam de um atendimento

humanizado e acolhedor, até por que a população da cidade aumentou significativamente na última década e revertendo o valor gasto no aluguel do imóvel em investimento na melhoria do atendimento, além da ampliação do serviço.

Nesse período também foi criado o Mapa Falado, que abrange os quatro quadrantes do município, cuja finalidade é reconhecer as proteções e as desproteções sociais da população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco sociais. Este foi construído de forma participativa, por meio de onze oficinas, sendo que duas foram realizadas com os trabalhadores do SUAS, uma com os representantes dos conselhos das políticas e dos segmentos e oito com a população usuária.

A partir dos fatores de proteção e desproteção sociais, identificados nos indicadores, permite-se que a gestão, os trabalhadores do SUAS, a população e conselheiros possam avaliar as ações no âmbito do SUAS, propondo redirecionamentos e ações estratégicas, que venham ao encontro das reais demandas de proteção social manifestadas no território de Canoas.

Mas considerando os indicadores quantitativos do diagnóstico socioterritorial e os qualitativos, destaca-se que não se pode analisar e planejar a Política de Assistência Social isolada do conjunto das políticas sociais, pois a proteção social extrapola as ações de uma única política pública. Logo, reforça-se a importância do trabalho intersetorial no enfrentamento das expressões da questão social manifestadas no território de Canoas.

Segundo a entrevistada, neste período a equipe de trabalho da Assistência Social era composta por um total de 156 funcionários estatutários, onde destes tínhamos 23 funcionários com ensino fundamental, 81 funcionários com ensino médio, 48 funcionários com ensino superior, 04 funcionários com ensino de pós-graduação, 14 funcionários comissionados e 32 estagiários, o setor possui 13 veículos próprios, mais de 10 computadores com acesso à internet para atendimento, 01 Centro de Convivência, 01 CREAS e 01 Unidade de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Com relação ao CRAS, houve uma redefinição e o acréscimo de mais uma unidade, ficando com 05 unidades e definida do seguinte modo:

CRAS Noroeste 2 (Mathias Velho)

Rua São Gabriel, 441

Telefone: 3236-2719

E-mail: cras.mvelho@canoas.rs.gov.br

CRAS Sudeste (Niterói)

Rua 1º de Maio, 1398

Telefone: 3478-1101

E-mail: cras.sudeste@canoas.rs.gov.br

CRAS Sudoeste (Rio Branco)

Rua Montenegro, 1057

Telefone: 3236-2715

E-mail: cras.sudoeste@canoas.rs.gov.br

CRAS Noroeste 1 (Harmonia)

Rua Sobral Pinto, 35

Telefone: 3425-0083

E-mail: cras.harmonia@canoas.rs.gov.br

CRAS Nordeste (Guajuviras)

Av. Dezesete de Abril, 28 – Quadra N Setor 6

Telefone: 3478-4316

E-mail: cras.guajuviras.canoas@gmail.com

> Horário de atendimento nos CRAS: segunda à sexta das 8h às 17hs.

A mesma segue no seu relato:

“Após um período de sucateamento e quase destruição de um trabalho de anos de dedicação, estamos retomando de forma um pouco lenta, mas andando para a frente, no que se refere a Assistência Social, e é possível ver uma luz no fim do túnel, porém, ainda tem muito trabalho a fazer, pois após a pandemia, o número de pessoas que necessitam do suporte da assistência no município de Canoas é grande, e temos uma longa jornada a seguir” (ENTREVISTA 1).

Como parceiro na política de assistência social, temos a Fundação Municipal de Saúde de Canoas (FMSC), que é um órgão integrante da administração pública indireta do município de Canoas. É uma entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por meio de uma lei municipal (Lei nº 5565 de 30 de dezembro de 2010) com a responsabilidade de gerenciar as unidades de saúde em todos os níveis de complexidade, e se constitui como Fundação Pública de Direito Privado, de natureza estatal, voltada ao interesse coletivo e utilidade pública, com autonomia gerencial, patrimonial, orçamentária e financeira e quadro de pessoal próprio, com prazo de duração indeterminado. A mesma

tem em suas atribuições desenvolver atividades de ensino e pesquisa científica e tecnológica na área da saúde que favoreçam melhoria e aperfeiçoamento, revertendo em benefício da qualidade assistencial oferecida à população canoense.

No ano de 2021, a Assistência Social na cidade de Canoas seguiu em plena atividade, buscando melhorar e atender mais cidadãos canoenses. A Política Pública foi debatida e analisada, buscando-se prestar o melhor serviço possível, para atingir o máximo de lares. Dentro dessa ótica, deve-se visualizar os exemplos de assistência positiva que há no Brasil e no mundo, e sempre que possível é necessário debater e dialogar em prol dos menos favorecidos, dando-lhes uma perspectiva de vida melhor. Nesse intuito, a cidade de Canoas, através da sua equipe técnica na área da assistência social, vem trabalhando e captando novas ideias, participando de seminários, conferências e fóruns sobre o assunto.

Uma de suas ações, foram as pré-conferências, realizadas no período entre 6 a 16 de julho de 2021, que antecedem a XIV Conferência Municipal de Assistência Social, agendada para os dias 26, 28 e 30 de julho de 2021. Onde os direitos sociais para o enfrentamento das desigualdades, calamidade pública, benefícios, transferência de renda, controle social e a importância do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para acesso às seguranças e políticas socioassistenciais e sua articulação entre serviços de proteção social, entre outros temas, foram debatidos durante os encontros.

Com assunto escolhido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a 14ª Conferência Municipal de Assistência Social teve como tema central Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social. O evento foi transmitido pelo canal do Youtube da Câmara de Vereadores de Canoas, que contribuiu com a cedência do espaço e disponibilização de todas as ferramentas para a sua transmissão.

Outro destaque da organização desta Conferência foi às capacitações online oferecidas gratuitamente. Esse treinamento antecedeu as pré-conferências. A Conselheira do CMAS, Edna Alegro, que também é conselheira Nacional do CNAS, organizou a capacitação e captou os palestrantes, facilitando o acesso a grandes nomes da assistência que palestraram sobre os cinco eixos para os trabalhadores do SUAS de Canoas.

Os palestrantes convidados foram: Márcia Lopes (Ex-Ministra da Assistência Social); Adriano Borges da Silva (Conselheiro do Conselho Estadual de Assistência Social de SP); Aldenora Gomes González (Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social); Ieda Castro, Diretora do COEGEMAS e Presidente do COEGEMAS Ceará); Marcos Maia Antunes (Coordenador Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial do DGSUAS/SNAS/SEDS do Ministério da Cidadania).

A Conferência Municipal foi organizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social com o apoio da Prefeitura de Canoas e da Câmara Municipal de Vereadores “As pré-conferências acabaram se tornando a própria Conferência, com a elaboração de proposições que serão apresentadas na 14ª Conferência Municipal de Assistência Social e que contribuirão, também, para subsidiar o planejamento e elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social e do Pacto de Aprimoramento do SUAS, documentos estes sobre os quais nos debruçaremos após a Conferência”, explica a secretária municipal adjunta de Cidadania, sra Deise Chamorro.

O presidente do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, Lucinei Hanauer, reforça a necessidade de conscientizar a sociedade para a relevância da Política de Assistência como garantidora dos direitos e do exercício da cidadania e, diante do contexto atual, é imprescindível trazer o usuário para o centro do debate.

Outra ação importante no município de Canoas foi a criação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que são unidades especializadas em saúde mental para tratamento e reinserção social de pessoas com transtorno mental grave e persistente e pessoas com uso prejudicial de álcool e outras drogas (CAPS AD). Os CAPS oferecem atendimento por equipe multiprofissional e são “portas abertas”, ou seja, para acessar aos CAPS, o usuário pode buscar acolhimento das 8h-18h, sem fechar ao meio dia.

Os CAPS são organizados por território, conforme o bairro de moradia do usuário. Para crianças e adolescentes menores de 18 anos, a única referência é o CAPS infanto-juvenil Arco Íris. É importante que o usuário seja acompanhado pela sua UBS de referência. No município, contamos também com o Centro de Referência em Transtorno do Espectro Autista (CERTEA), para acessar, o usuário precisa ser encaminhado pela sua UBS de referência e o Centro de Referência no Atendimento Infanto Juvenil (CRAI) que é um centro de referência para crianças e adolescentes vítimas de violência encaminhadas pelo Conselho tutelar.

6. LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NO CONTEXTO DO GOVERNO BOLSONARO

Importante apontar que não foi apenas Canoas que passou por um período de mudanças no campo assistencial nos últimos anos. Em que pese o governo municipal ter grande importância no rumo da política pública, ela passou por algumas transformações em nível federal, ante o contexto da COVID-19 e o bolsonarismo. Abaixo descreve-se essas mudanças.

Além do empobrecimento da população diante da alta da inflação, do desemprego

e do emprego informal, especialistas em benefícios e assistência sociais associam limitações da rede assistencial para atender as demandas na pandemia, diretamente ao desmantelamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de seus braços, como os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), e de suas ferramentas, como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Em sites como Ipea e Mec, jornais e revistas com reportagens, além das redes sociais como Facebook, Instagram e Twitter, é possível encontrar relatos de quem ainda não conseguiu acessar o benefício. “Estive no Cadastro Único de Parnamirim/RN no mês passado para realizar uma atualização do cadastro e me deparei com o fato de que neste momento, estes equipamentos atuam com uma demanda altíssima e que o governo não tem conseguido dar respostas e vazão para esta demanda pela proteção social, em um momento delicadíssimo para a economia, como este que estamos vivendo”, relata uma mulher.

Eis os questionamentos das pessoas que necessitam de benefícios: “Basta conversar com os assistentes sociais responsáveis pelo cadastro para entender o tamanho do gargalo. Uma pessoa que se muda de localidade precisa atualizar o cadastro e o procedimento de análise pode durar até 4 meses. No mesmo dia, pessoas que já haviam esperado o prazo e retornavam ao equipamento eram informadas que teriam que esperar mais 4 meses. Quem, que uma vez dependendo do Auxílio Brasil pode aguardar um prazo destes sem perspectiva ou qualquer segurança de que o benefício será aprovado”?

O CRAS e o CadÚnico são conhecidos como a porta de acesso aos serviços da assistência social no Brasil. Por meio dos centros, as populações em situação de vulnerabilidade recebem orientações e auxílios diretos como cestas básicas e são inscritas em programas de benefícios. É no CRAS que tais populações são inscritas no CadÚnico, por meio do qual gerado o Número de Identificação Social (NIS), que é como se fosse uma chave para acessar os diferentes programas sociais, como Minha Casa, Minha Vida, Programa de Cisternas, Tarifa Social de Energia Elétrica e o famoso Bolsa Família. É por meio da identificação do NIS, por exemplo, que são realizados os trâmites do Auxílio Brasil.

O CadÚnico reúne uma extensa gama de informações sobre a realidade socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidade, com questões sobre condições sobre alimentação, saúde, moradia, renda e educação. “É no atendimento face a face que a gente identifica, inclusive, outras demandas da população que vai se inscrever no CadÚnico. São cadastradores que podem, por exemplo, encaminhar a população para assistente social psicóloga, pedagoga, para equipe técnica do CRAS trabalhar outras vulnerabilidades”, afirma a sra Carvalho.

Com esse arcabouço, o CadÚnico é considerado uma ferramenta essencial para a

formulação e implementação de políticas públicas por pesquisadores, uma vez que permite o registro de todos os dados referentes à condição socioeconômica de uma pessoa; serve como uma espécie de direcionamento de cada pessoa para determinadas políticas sociais, de acordo com os dados registrados; e ainda é utilizada como base de dados das populações para a formulação e o manejo de políticas públicas. “É uma base de dados não só para assistência, mas também para a orientação das políticas públicas como um todo”, segundo a sra Carvalho.

É um cadastro, portanto, que demanda tempo e capacitação, o que esbarra no sucateamento dos CRAS. Hoje, a sra Priscila Carvalho afirma que o preenchimento do CadÚnico é feito “a toque de caixa e despreza todas essas outras questões que são estruturantes para as famílias que vão acessar aquele benefício”.

“Quantas pessoas não chegam no CadÚnico para o cadastro e relatam que não têm o que comer naquele dia? Aí a equipe técnica entra em ação para poder garantir algum benefício para cessar a insegurança alimentar. É por isso que é estratégico o CadÚnico estar dentro do CRAS, porque há essa interface e comunicação direta entre o CadÚnico e o acompanhamento da vulnerabilidade e a satisfação das necessidades”.

O relato se soma com o de Eder Frossard, assistente social no município de Valença, no Rio de Janeiro. “Recebo relatos que eu não recebia antes. Até 2017, eu não via gente virar para mim e falar que estava numa rodovia para pegar lenha. Ou então, um caso recente, em que a pessoa falou que estava com saudade de comer um lanche inteiro. São relatos de pessoas que chegam no CRAS, porque eu vou perguntando porque preciso entender minimamente a sensação que elas estão tendo naquele local que elas vivem, até mesmo para justificar, por exemplo, a entrega de uma cesta básica”, afirma Frossard.

A historiadora Denise De Sordi, pesquisadora do programa de pós-doutorado dos Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa Oswaldo Cruz (COC/FIOCRUZ), explica que, desde a criação do CadÚnico, em 2001, atribuiu-se à ferramenta a tentativa de organizar as políticas sociais a nível nacional, “no sentido de sistematizar todos programas e entender quem era o público desse mundo”, explica De Sordi. “No fundo, nós estamos falando da definição de quem são os pobres no Brasil. Uma forma também de mapear as pessoas e suas necessidades. Ou seja, [o CadÚnico] oferece esse retrato do país. Por isso que a gente fala que ele é a porta de acesso aos programas sociais”. Como, já explicitado pela sra Carvalho, outros programas articulados pelo CadÚnico “estão desmontados ou não estão ocorrendo como antes, se a pessoa vai no CRAS, que também está sucateado sem assistência social suficiente para atender todo mundo, a gente não tem mais os índices de

qualidade de cadastro dos beneficiários”.

“Será que ainda estão sendo coletados todos aqueles do CadÚnico? Será que o assistente social, para agilizar ali na condição de trabalho precária, também não está fazendo um cadastro simplificado só pra gerar o NIS, já que os dados solicitados pela Caixa são os básicos, não mais todos aqueles solicitados pelo CadÚnico”?, questiona De Sordi, que se dedica há anos à pesquisa sobre políticas e programas sociais. E finaliza dizendo: “Tudo indica que esse acompanhamento minucioso que antes era realizado em articulação com os assistentes sociais, como SUAS, com o Plano Nacional de Assistência Social lá de 2004, não está mais sendo feito”.

Segundo a Sra Priscila Carvalho, integrante do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e assistente social no município de Paulista, na região metropolitana do Recife, em Pernambuco, explica que hoje existem uma média de dois cadastradores de benefícios (CadÚnico e demais isenções) por CRAS nos municípios de pequeno porte, que somam a maioria dos municípios brasileiros, e uma média de cinco cadastradores nos centros de municípios de maior porte, para atender a uma demanda de aproximadamente 200 famílias por dia, de acordo com dados do Censo SUAS. “Como dois cadastradores do CadÚnico vão dar conta disso? Você atende ali, de forma muito prejudicada, 50 por dia”, afirma a Sra Carvalho.

Não há informações atualizadas, entretanto, da média dos quadros de funcionários do CRAS. A assistente social afirma que esses dados eram sistematicamente coletados pelo Censo SUAS, anualmente. “No Brasil, não tinha nenhum município que não tivesse CRAS. A gente tinha ali por volta de 8.700 CRAS espalhados por todo o Brasil. Hoje já não se pode dizer que esses dados são a realidade, porque o governo não tem levado a cabo a sistematização do Censo SUAS, que era um momento de reconhecer como estava o andamento da assistência, como os equipamentos estavam funcionando. Eles não têm feito isso, assim como não tem feito com o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).”

Remetendo ao caso de Canoas essa realidade se reflete, conforme a entrevistada:

Há, portanto, um desconhecimento da realidade do CRAS, e empiricamente, no entanto, “o sucateamento grita”, até porque a assistente social lembra que desde o início da pandemia de Covid-19, quando a crise econômica se intensificou, os CRAS passaram a ser mais demandados (ENTREVISTA 1).

Ressalta ainda a sra Priscila Carvalho, que desde a pandemia, os CRAS do Brasil inteiro têm amanhecido abarrotados de pessoas em busca de benefícios eventuais. E isso acontece no momento em que esses CRAS estão sucateados, sem recursos humanos suficientes, extremamente precários do ponto de vista da estrutura, e colocando a população e os trabalhadores em condições assim aviltantes, pois é muito desgastante

hoje trabalhar na assistência, porque a gente lida com um recorte da realidade muito cruel, mas também lida com condições de trabalho muito precárias em vários casos.

Os recursos que sustentam os CRAS são dos fundos municipais e do Fundo Nacional de Assistência Social, gerido hoje pelo Ministério da Cidadania, mas ocorre que muitos municípios de pequeno porte vivem basicamente dos recursos federais, até porque a mesma cesta de recursos é utilizada para a contratação de funcionários concursados para atuar no CRAS, porém a realidade não tem sido essa, hoje são poucos profissionais concursados onde a maioria é de contratados mediante contrato precário, além de muito cargo comissionado. Verifica-se que é um problema também de recursos humanos com processos muito frágeis, e são poucos os municípios que têm servidores instituídos por lei para trabalharem na área da assistência social.

É nesse cenário que o Auxílio Brasil vem de paraquedas e não encontra os equipamentos minimamente estruturados para poder operacionalizar. Pelo contrário, encontra municípios com os CRAS sucateados ou municípios até com o número de CRAS insuficientes. Isso tem contribuído para essa execução desastrosa que tem sido do Auxílio Brasil. Por isso, o presidente Bolsonaro vai abrir a torneira dos cofres públicos, com o interesse claramente eleitoreiro, mas vai esbarrar nesse gargalo operacional, por conta de desmonte, desarticulação e desfinanciamento (Revista veja/Abril, 14 Maio 2014).

6.1 Mudança do Bolsa Família para o Auxílio Brasil

Conforme dados da CNM, a quantidade de famílias aptas para receber o Auxílio Brasil no ano de 2020, mas que ainda não receberam o benefício, é de 2,78 milhões, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com base em dados registrados até abril deste ano. Em relação a março, houve um aumento de 113% na quantidade de famílias na espera. É a maior fila desde novembro de 2021, quando a demanda reprimida por família chegou a 3,1 milhões e quando o Bolsa Família foi substituído oficialmente pelo novo programa, logo, está explicado porque há milhões de famílias na fila sem receber o Auxílio Brasil.

A senhora Priscila Carvalho associa o desastre da operacionalização do Auxílio Brasil à lacuna informacional que se criou quando o programa foi instituído e deixou para trás as estruturas que já eram utilizadas para operacionalizar Bolsa Família. “Houve uma intensificação do sucateamento da assistência social atrelada à mudança do Bolsa Família para o Auxílio Brasil, porque nessa mudança se criou uma lacuna de orientações, normativas e de fluxos”, afirma a sra Carvalho.

Para se ter uma ideia, Carvalho relata que a operacionalização do Auxílio Brasil é

algo obscuro para a própria assistência social, o que reflete em um atendimento precário para a população. “O Ministério da Cidadania não tem nenhuma cartilha de orientação ou um instrumento que direcione o trabalho na ponta. O que os técnicos têm feito é se informar através do que sai na mídia, o que é extremamente confuso. Afinal, o governo uma hora diz uma coisa, outra hora diz outra”, diz.

Ao mesmo tempo em que se criaram lacunas informacionais, a interseccionalidade com outras políticas, que era um dos pilares do Bolsa Família, deixou de existir. A “intersetorialidade é ferida de morte”, diz a sra Carvalho. “O Bolsa Família tinha uma articulação com a saúde e a educação, através das condicionalidades”, como a vacinação das crianças das famílias em dia e a comprovação da frequência escolar, “o que fazia com que esse usuário transitasse por essas políticas da assistência para saúde para educação, de modo que essas políticas estavam ali com conversando e dialogando para a efetivação de direitos”

Com o Auxílio Brasil, tais condicionalidades caíram por terra, o que esvaziou o sentido da interface entre os programas. “Isso era muito bem alinhavado quando era o programa Bolsa Família, porque inclusive as crianças que tinham baixa frequência já eram acompanhadas através de um sistema de condicionalidade. Então, a gente já sabia que ali existia uma questão que demandava um acompanhamento familiar. Normalmente essa criança estava faltando na escola por trabalho infantil, violência doméstica ou precarização mesmo da vida que impossibilitava a frequência. De todo modo, situações que demandavam acompanhamento técnico, ou seja, o acompanhamento de assistentes sociais”.

À guisa de conclusão, há uma unanimidade entre os especialistas ouvidos que o aumento no Auxílio Brasil de R\$ 400 para R\$ 600, aprovado pelo Congresso Nacional, poderia ter sido feito em anos anteriores, como defendeu em diversos momentos a oposição ao governo Bolsonaro.

A sra Cláudia Baddini, economista e ex-diretora do CadÚnico, afirma que o governo “teve todas as possibilidades se planejar, para falar o mínimo. A gasolina estava subindo e todo mundo sabe disso. Não percebeu que as pessoas já estavam passando fome? É preocupante. Na verdade, existe essa percepção de que tudo foi feito sem prioridade. A coisa foi meio a reboque, não era uma coisa uma política pública. Aí agora, a três meses antes da eleição, percebe-se que é fundamental”.

Baddini lembra, entretanto, que “as pessoas já estão com essa necessidade com tempo. Então, realmente, eu estou chamando de ‘falta de planejamento’ para dizer o mínimo. Não é uma prioridade. Tanto que é só a transferência de renda que é feita. A gente sabe que a política de proteção social é muito maior do que isso”.

A maior prova de que o Auxílio Brasil não foi pensado no escopo do que se entende por proteção social é o processo de financeirização atrelado ao benefício, a margem da assistência social. De acordo com a Medida Provisória 1.106, o beneficiário poderá comprometer até 40% do novo auxílio de R\$ 600 com crédito consignado, o que representa R\$ 240. O valor é maior do que o aumento de R\$ 200 que o Congresso autorizou e que será pago somente até dezembro deste ano.

“Para os bancos, é muito bom porque para eles é um dinheiro que já tem o pagamento certo, mas e depois de dezembro? Essas famílias vão ter quanto de benefício? Mas aí as famílias já se endividaram para poder comer. Tudo isso está muito nebuloso. Parece que as coisas são feitas muito sem planejamento. Isso é um fator muito complicado quando se está trabalhando com qualquer tipo de política pública”, afirma Baddini.

Por esse aspecto mostra, segundo a historiadora Denise De Sordi, que o Auxílio Brasil deixa de ser um programa social para ser um programa de acesso à financeirização. “O personagem principal desse programa agora é um banco. A quem isso favorece? Tem agora o auxílio de quatrocentos reais, e agora o endividamento. Não é um financiamento de uma casa. Tudo indica que esse dinheiro vai ser utilizado para pagar conta, para comprar comida”, defende.

Apesar de ter anunciado, em 28 de janeiro deste ano, que a fila do Auxílio Brasil havia sido zerada, o governo federal não tem dados atualizados sobre a quantidade de famílias que aguardam ser incluídas no programa.

Denise De Sordi questiona, no entanto, o anúncio do governo federal. “Fila zerada: onde? Eu também queria saber, falando muito sinceramente. Ninguém está conseguindo acesso a esses dados. É estranho falar em zerar a bolsa do Auxílio Brasil em janeiro, porque em dezembro a gente teve dados assustadores de insegurança alimentar e desemprego. Como que essa fila foi estabelecida? Quem são essas pessoas? Essas pessoas estavam no CadÚnico? Elas eram beneficiárias? Se não abre mais vaga na fila, a fila acaba. O que a gente está chamando de fila”?, questiona.

O Brasil de Fato questionou o Ministério da Cidadania, em 21 de junho deste ano, sobre a quantidade de brasileiros aptos a receber o benefício, mas que ainda não foram incluídos no programa. Após 20 dias, a pasta solicitou uma prorrogação do prazo de 10 dias para atender à solicitação, alegando “complexidade para elaborar resposta”. O Brasil de Fato aguarda um retorno.

6.2 CadÚnico: refletindo sobre o caso de Canoas

A Prefeitura de Canoas segue com a taxa de atualização do Cadastro Único (CadÚnico) mais alta entre as 10 maiores cidades do estado. O município tem um índice de 84,9%, que representa 27.074 famílias com cadastro atualizado no programa. (Site Prefeitura de Canoas).

De acordo com o secretário de Cidadania, Juliano Gonçalves, os números foram alcançados através de um grande esforço da equipe. “Estamos atuando em várias frentes, promovendo mutirões e incentivando a atualização dos cadastros. O CadÚnico é um instrumento importante para que as famílias canoenses continuem sendo beneficiadas pelos diversos programas sociais”, destacou.

Para quem deseja se inscrever ou atualizar o cadastro do CadÚnico pode procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da sua região. É necessário apresentar documento de identidade com foto, CPF, comprovante de residência e comprovante de renda, se tiver.

Entre as ações da Prefeitura de Canoas que exigem o CadÚnico, estão:

- O Restaurante Popular;
- O Cesta Básica Canoense;
- Oportunidade Canoense;
- Auxílio Emergencial Canoense;
- Castração, consultas e cirurgias de animais na SEBEA;
- Passagem de ônibus para idosos (60-64 anos).

Os dados também são utilizados na concessão e manutenção de benefícios nas esferas estaduais e federais, como Auxílio Brasil, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros.

Além dos atendimentos via CRAS, a Prefeitura de Canoas disponibiliza também mutirões para inscrição e atualização dos cadastros. Os atendimentos acontecem semanalmente, sempre às quartas-feiras, das 9h às 16h, em um dos CRAS da cidade.

A entrevista é feita por um funcionário da Prefeitura, que faz perguntas sobre vários aspectos da realidade da família: quem faz parte, características do domicílio, despesas, se há pessoas com deficiência, grau de escolaridade dos integrantes, características de trabalho e remuneração dos integrantes da família e se a família é indígena ou quilombola.

Segundo o gestor do CadÚnico, Douglas Flesch Cygainski, esses mutirões são importantes para mobilizar a população, esclarecer dúvidas e incentivar o cadastramento e a atualização, logo, ele é utilizado para monitorar a situação da população de baixa renda, com objetivo de conhecê-las e selecioná-las para programas sociais. Usando deste

método, ficam mais claras as informações para realizar um atendimento de qualidade e que realmente vai atender as reais expectativas e demandas da população mais carente. Uma coisa está cada vez mais explícita, quanto mais informações constarem no CadÚnico, melhor é o alcance da Assistência Social aos mais necessitados, pois, ele é de fato a chave para contemplar quem realmente necessita de amparo assistencial, que faz toda a diferença no dia a dia das famílias, no suporte aos mais vulneráveis, atenuando, significativamente as privações as quais essas pessoas estão submetidas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho analisou a Institucionalização da Política de Assistência Social no Município de Canoas, cujo objetivo foi entender as mudanças organizacionais ao longo do tempo, apresentando um estudo mais aprofundado das práticas assistenciais, desde a sua implementação, perpassando por todas as dificuldades e desafios para sua execução ao longo do tempo até os dias de hoje. Percebeu-se que foi melhor ter delegado aos municípios as práticas da assistência social, pois com a descentralização foi possível focar às necessidades de cada região, uma vez que possuem características diferentes.

Foi realizada uma pesquisa sobre a política de assistência social neste município, antes do SUAS, observando os serviços, equipamentos e recursos humanos existentes. A partir daí, analisou-se o início da estruturação do SUAS observando os serviços, equipamentos e recursos humanos para se trabalhar na assistência. Também foi realizado um mapeamento através da pesquisa de campo, com as principais mudanças ocorridas no SUAS, seus equipamentos, serviços e gestão com as mudanças de gestão municipal.

A institucionalização na Assistência Social é uma estratégia de construção da proteção social na Política Pública, cujo objetivo é atuar sobre a inclusão social. Com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, organizou-se os processos e metodologias da atuação dos municípios na política pública da Assistência Social.

Como os estudos de implementação se propõem a entender “a política como ela é”, isto é, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim como ela de fato acontece, ele se agrega nos estudos de processo de institucionalização.

Assim, observou-se que a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no município de Canoas, ocorreram diversas mudanças estruturais e organizacionais no que tange aos serviços ofertados e também a gestão, uma vez que o SUAS prevê a assistência como um direito de todo o cidadão que dela necessitar, e como

dever do Estado em ofertar, garantindo que as necessidades básicas da população sejam atendidas. O objetivo da prevenção e proteção aos indivíduos em situação de vulnerabilidade, de certa maneira vem garantindo inclusive que o público-alvo destes serviços tenha voz às suas reais necessidades, sendo de extrema importância para que esta política assistencial, seja, de fato, exitosa em sua execução.

No entanto, a população vulnerável vem crescendo ano a ano, pois, a alta da inflação, o desemprego e do emprego informal, vem empobrecendo da população, e os benefícios da assistência social são visto como única saída para os mais necessitados, sem falar que, segundo os especialistas, a fila do Auxílio Brasil vem numa crescente devido ao desmantelamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de seus braços, como os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), e de suas ferramentas, como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Sendo um instrumento que atua como um raio x, o CadÚnico mostra quem somos, quanto somos e onde estamos no município, e virou uma realidade positiva para a população. Para se ter uma ideia, em Canoas, se antes o atendimento era realizado no Centro Comercial na zona central da cidade, após passou a ser zoneado, pois a prefeitura dividiu a cidade em 4 regiões, e nelas há uma unidade de assistência social, o que facilitou o acesso aos serviços de assistência para toda a comunidade.

Se formos analisar os dados coletados em uma entrevista com a uma funcionária da assistência social no município de Canoas, estes mostram que o acolhimento institucional sofreu uma reorganização a partir das orientações técnicas e assim, passou para a iniciativa privada, fechamos o abrigo municipal e terceirizamos para uma Ong, pois atendíamos 20 acolhidos e passamos a atender o dobro no mínimo através das Casas Lares, o acolhimento pessoas que vivem nas ruas e são atendidas em albergues passaram a ser pelo CentroPop e este foi ampliado, criou-se também o programa da cidadania alimentar de idosos. Se antigamente haviam 6 assistentes sociais, e atendiam em plantões sociais, mas de modo revezado, pois a estrutura era pequena, até porquê tinham que dividir as poucas salas que existiam, mas elas não atendiam no mesmo dia, além de não fazer o atendimento no dia seguinte, porém após a reorganização institucional e de estruturas, triplicaram os atendimentos. Esta mesma funcionária relatou também que nos anos de 2009 a 2012, e dos anos de 2012 a 2015 já no segundo mandato do prefeito Jairo Jorge, foram considerados os tempos áureos da Assistência Social, onde o acolhimento institucional sofreu uma reorganização a partir das orientações técnicas do SUAS, pois promulgada a adesão ao SUAS, criou-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em todos os Cras e houve a descentralização dos serviços, passando a

atender a comunidade nas suas respectivas regiões de domicílio, mostrando que é possível fazer um bom trabalho na assistência social e atender as comunidades mais carentes.

Porém em 2017, no período de transição do governo municipal do sr. Luis Carlos Busato para o sr. Jairo Jorge, foi um contexto de desinstitucionalização da AS em Canoas, segundo a entrevistada, “foram cortados recursos, equipamentos públicos, pessoas da equipe técnica, material e estrutura, como mobília e veículos. Já no primeiro mandato do prefeito Cesar Busato, foi um retrocesso geral, onde tudo que se possa imaginar no serviço de assistência social foi reduzido, fechado ou extinto, em 2019 fechamos 2 Cras e o CentroPop, e com a chegada da pandemia do covid-19 no ano de 2020 então, foi um caos total, considerado por quem trabalha na área da AS como o pior período que se vivenciou”. Ela relata ainda:

“o que não foi fechado ou cancelado, foi desmantelado, retirou-se grande parte dos recursos da Assistência Social, deixando o setor com valores escassos para os devidos atendimentos. Houve redução no número de profissionais graduados para trabalhar na AS, equipe técnica foi redistribuída em outros setores, tornando difícil manter a qualidade da assistência dirigida as pessoas da comunidade como era antes” (ENTREVISTA 1).

Com a pandemia do Covid-19 em 2020, a crise foi muito grande, pois perdeu-se servidores, onde uns se afastaram por licença saúde, outros se aposentaram, teve quem se exonerou, e até quem faleceu. A verba da AS foi em grande parte para o combate à Covid-19, mas o que deixou os funcionários mais apreensivos foi o fato de que, mesmo ligados a área da saúde, estes não tiveram direito, com o advento da vacina em 2021, de serem imunizados como os demais funcionários de hospitais e postos de saúde, pois tiveram que trabalhar no auge da pandemia sem a devida imunização, ficando em risco alto de contaminação.

Diante do que foi exposto até aqui, acredito que com um planejamento com enfoque a longo prazo, sem interrupções políticas de mandato a mandato, é possível fazer uma gestão mais voltada à comunidade mais carente e vulnerável, com uma melhor gerência sobre a verba da Assistência Social, equipes renovadas e valorizadas. Entendo ser necessária a criação de uma equipe de pesquisa de campo, indo nas comunidades, fazendo um levantamento mais apurado e também técnico das necessidades da população canoense mais necessitada. Assim como entendo que o CadÚnico é uma ferramenta muito abrangente dentro da AS, mas pode ser melhor explorada e aproveitada, até porque, já foi realizado até aqui um trabalho satisfatório, mas que a parte política atrapalhou e muito no andamento dos processos de atendimento aos mais necessitados.

Toda nova gestão municipal que se inicia, já busca alterar o que foi feito em sua maioria no governo anterior, sendo um retrocesso em quase todo o trabalho que já estava

se desenvolvendo anteriormente, o que acaba afetando diversas famílias e podendo os funcionários que já estavam desempenhando o serviço assistencial.

Enquanto a Assistência Social tiver esse tipo de cerceamento, com verba enxugada e redução no quadro funcional, não será possível desenvolver um atendimento de qualidade junto às pessoas mais necessitadas e vulneráveis, que são uma fatia considerável na cidade de Canoas, e estão ávidas por esta ajuda, pois, só há este recurso para se socorrerem.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> Acesso em 07 de setembro de 2021.

BRANCALEON, Brigida B. YAMANAKA, Jessica S. CASTRO, José M. de. CUOGHI, Kaio G. PASCHOALOTTO, Marco A. C. **Políticas Públicas: Conceitos básicos.** São Paulo, 2015.

Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. Brasília, 2009.

PAPI, Luciana. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre.** Porto Alegre. 2014.

SUAS: Configurando Eixos de Mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - 1 ed. Brasília, 2008.

Disponível em <<https://www.gesuas.com.br/blog/implementacao-suas/>>. Acesso em 02 novembro 2021.

BRASIL. Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março 2020.

BRASIL. Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. Maio 2020. (Mimeo)

Disponível em <https://www.canoas.rs.gov.br/servicos_cat/assistencia-social/>. Acesso em 02 novembro 2021.

Disponível em <<https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/canoas-prepara-a-14a-conferencia-municipal-de-assistencia-social>>

Disponível em <<https://www.canoas.rs.gov.br/servicos/caps-centros-de-atencao-psicossocial/>>. Acessado em 21 de Fevereiro de 2023.

Disponível em <<https://veja.abril.com.br/brasil/assistencia-social-no-brasil-nao-chega-aos-mais-necessitados>> Acessado em 16 de Maio de 2023.

9 ANEXO I