

ESCUELA DE POSGRADO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

**JÉSSICA SANTANA VARJÃO**

**Protección Social Básica en el ámbito municipal.**

**Un balance de los servicios ofrecidos en los Centros de Referencia de Asistencia Social de Monte Santo (Bahía), en la perspectiva de usuarios y profesionales**

Tesis para optar por el título de Magister en  
Ciencias Sociales.

**Directora: Dra. Cláudia Sandra Krmpotic**

Buenos Aires

2017

## **RESUMEN**

Este estudio busca conocer y discutir la propuesta de política social desde la perspectiva de los individuos y su representación en el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), en tanto unidad pública de protección social básica a nivel local, comenzando como un lugar de análisis la zona rural del Municipio de Monte Santo - Bahía.

Por lo tanto, este texto favorece una mejor comprensión respecto de las políticas de protección social a nivel municipal, a partir del análisis de su trayectoria histórica y sus actuales realizaciones. En esta perspectiva, se crean condiciones para repensar los avances, retos y necesidades de cambio y ajustes en el funcionamiento de los Servicios Sociales a nivel local, en el marco de la Política Pública de Asistencia Social, consolidando el progreso de los CRAS y el fortalecimiento de la red de protección y promoción social.

**PALABRAS CLAVE:** Asistencia Social. Centro de Referencia para la Asistencia Social. Protección Social Básica.

## **SUMMARY**

This study is to know and discuss the proposal from the perspective of social policy vision of individuals and their representation in the Reference Center for Social Assistance (CRAS), while public basic unit of social protection at the local level, starting as a test site rural municipality of Monte Santo - Bahia.

Therefore, this text favors a better apprehension regarding social protection policies at the municipal level, from a brief historical systematization added to their current incarnations. In this perspective, creates conditions for rethinking the progress, challenges and needs of the possible changes and adjustments in the operation of services in the Public Policy for Social Assistance, therefore, will consolidate the progress of CRAS so effective and efficient improvement and strengthening of the network of social protection and promotion.

**KEYWORDS:** Social Assistance .Reference Center for Social Assistance.Basic Social Protection

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| <b>Introducción</b>  | 16  |
| <b>1. Enfoque teórico-metodológico</b>   |     |
| 1.1 Formulación del problema.....  | 20  |
| 1.2 Estrategia metodológica .....  | 21  |
| <b>2. LOAS: Realización de la Asistencia Social como política de derechos</b>  |     |
| 2.1 Devenir de la Asistencia Social en Brasil.....   | 25  |
| 2.2 Breve contextualización acerca el reconocimiento y la garantía de la asistencia social como derecho.....         | 32  |
| 2.3 LOAS: un nuevo status para la asistencia social en Brasil.....   | 35  |
| <b>3. Formas de implantación e implementación del Centro de Referencia de Asistencia Social – CRAS.....</b>          | 41  |
| 3.1 Breve histórico y análisis socio-territorial del CRAS de Monte Santo.....  | 52  |
| <b>4. Significado atribuido al CRAS en la visión de los profesionales de Monte Santo – Bahía.....</b>                | 60  |
| <b>5. Definición y valor del CRAS en la perspectiva de los usuarios de Monte Santo - Bahía.....</b>                  | 74  |
| <b>6. Avances y desafíos en la implementación de los servicios ofrecidos por el CRAS de Monte Santo - Bahía.....</b> | 87  |
| <b>Referencias bibliográficas.....</b>   | 106 |
| <b>Apéndice A.....</b>   | 112 |
| <b>Apéndice B.....</b>   | 114 |
| <b>Apéndice C.....</b>   | 115 |

Dedico este trabajo a mi familia, mis padres, Maria y José, que me concedieron el don de la vida y contribuyeran para que llegase hasta aquí, mi hermanito (ángel guía *in memoriam*), mi esposo Gileno Junior... Otro desafío cumplido, fui movida por la fe y el amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradezco en primer lugar a Dios y, luego, a San Expedito, por regalarme esa bendición y realización, guiándome, protegiéndome, concediéndome fuerzas y ánimo para seguir y concluir una etapa más en mi vida, a pesar de todas las dificultades, momentos de desánimo y pereza, me mantuve firme en la fe y, según la Hermana Dulce, “en el amor y en la fe encontraremos fuerzas necesarias para nuestra misión.”

Agradezco a mis padres, Maria y José, por haberme dado el don de la vida, enseñándome a amar, vivir con fe, tener carácter y humildad. A mi madre, en especial, expreso mi: “Muchas Gracias”, por el incentivo de siempre, alentarme a aprender y buscar conocimiento, enfrentar los obstáculos con mucha fuerza y determinación, del tipo “*mulher macho sim senhor*”. A mi hermanito Sérgio (*in memoriam*), que es mi ángel y estrella guía, que me iluminas y me emanas tu/su amor; aun no estando aquí en materia, siento que permanece/permaneces en mí, fiel en nuestra hermandad.

Agradezco a mi ahijada Mindyara, por ser mi oyente sobre ese viaje del saber y mi marido Gileno Júnior, por el apoyo, amor, compañerismo, incentivo y comprensión, pues aceptó mis ausencias en esta jornada que significó la maestría, durante la cual precisé ausentarme para cursar los módulos en Buenos Aires, y después aceptó mi aislamiento cuando entré en una relación seria con la tesis, *obrigada mô*.

Agradezco a mi orientadora de Tesis, Dra. Claudia Sandra Krmpotic, por haberme acompañado pacientemente en este camino, por recibir y responder mis e-mails, mensajes fuera de hora en el Skype; gracias maestra por haberme recibido en su casa y ayudado a orientarme y a seguir la mejor dirección en la investigación, recibiendo mis dudas, transmitiendo confianza e inspirando conocimiento.

Expreso profunda gratitud a todos los que participaron y contribuyeron con mi investigación, a los profesionales trabajadores del CRAS, que dispusieron su tiempo y se ofrecieron a responder el cuestionario, así como los usuarios que me recibieron gentilmente en sus domicilios,

recogiendo mis indagaciones de investigadora y auxiliando para la teorización de la protección básica en el municipio y el avance de la asistencia social.

Doy las gracias a los profesores de la maestría en Ciencias Sociales de la Universidad de La Matanza, que me beneficiaron con conocimiento, dedicación y profesionalismo, despertando en mí la búsqueda incesante del saber, basada en una acción social racional y transformadora.

Soy grata a los colegas y amigos que compartieron este viaje formador y transformador, personas increíbles que, aun siendo de culturas y formaciones distintas, compartimos la misma travesía y nos auxiliamos mutuamente, antes, durante y después de la conclusión de los módulos, asumimos la reciprocidad en la interacción de forma colaborativa. Están, inclusive, aquellos colegas que se transformaron en amigos del alma, con los cuales compartimos momentos, expectativas, hospedaje, dudas, risas, vinos, *Quilmes*, discusiones filosóficas entre el ser y el saber... Gracias mis amigos de fe, mis camaradas y compañeros de maestría, en especial: Daiana, Washington y Laira.

De esta forma, cierro otro ciclo en mi vida, repleta de gratitud y expectativas para otros nuevos comienzos; y finalizo con una cita de Nietzsche, donde nos recuerda que “*Después de sentirme cansado de buscar. Aprendí a encontrar. Después de que un viento me ejerciese resistencia. Navego con todos los vientos*”; por tanto, que nada nos impida o nos limite a avanzar y alcanzar lo que deseamos.

*A meu ver, os otimistas acreditam que este mundo é o melhor possível, ao passo que os pessimistas suspeitam que os otimistas podem estar certos... Mas acredito que essa classificação binária de atitudes não é exaustiva. Exites uma terceira categoria: pessoas com esperança. Eu me coloco nessa terceira categoria. De outra forma, não veria sentido em falar e escrever...*

*(Bauman, 2014)*

## LISTA DE TABLAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabla 01</b> – Cantidad de CRAS por Región.....  | 43 |
| <b>Tabla 02</b> – Relación entre familias registradas y número de atendimientos anual.....  | 44 |
| <b>Tabla 03</b> – CENSO CRAS 2010.....  | 50 |
| <b>Tabla 04</b> – Índice del Piso Básico Fijo - CRAS/PAIF - Referencia: junio de 2015.....  | 54 |
| <b>Tabla 05</b> – Promedio general de las respuestas a la pregunta del Censo 2014: “¿Existe participación de los usuarios en las actividades de planificación de este CRAS?”..... | 57 |
| <b>Tabla 06</b> – Cantidad de trabajadores de los CRAS, por tipo de vínculo.....  | 95 |

## LISTA DE CUADROS

|   |    |
|---|----|
| <b>Cuadro 01</b> – Tipos de ciudadanía y algunas relaciones sociales.....                                     | 28 |
| <b>Cuadro 02</b> – Modelos de protección Social.....  | 33 |
| <b>Cuadro 03</b> – Actividades necesarias para la implantación del CRAS.....                                  | 41 |
| <b>Cuadro 04</b> – Composición del equipo de referencia del CRAS.....   | 47 |
| <b>Cuadro 05</b> – Resultado final de las metas de Desarrollo de los CRAS, según el Censo SUAS/CRAS 2013..... | 58 |
| <b>Cuadro 06</b> – Factores motivacionales y del ambiente de trabajo.....                                     | 69 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 01</b> - Cantidad de Centros de Referencia de Asistencia Social CRAS.....  | 43 |
| <b>Figura 02</b> - Localización del Municipio de Monte Santo.....  | 53 |
| <b>Figura 03</b> - Distribución porcentual de la población extremadamente pobre en el municipio de Monte Santo por rango de edad ..... | 53 |
| <b>Figura 04</b> - Representación sobre la búsqueda Activa en el territorio del CRAS.....  | 81 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 01</b> - Configuración de los vínculos laborales de los profesionales.....   | 64 |
| <b>Gráfico 02</b> - Porcentaje de profesionales del CRAS de Monte Santo por género y/o identidad de género.....                                 | 66 |
| <b>Gráfico 03</b> - Rango de edad de los profesionales del CRAS.....  | 66 |
| <b>Gráfico 04</b> - Profesionales que ya pasaron por transferencia en el municipio.....   | 67 |
| <b>Gráfico 05</b> - Nivel de satisfacción de los profesionales con la actuación en los CRAS.....  | 68 |
| <b>Gráfico 06</b> - Nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios ofrecidos según la perspectiva de los profesionales..... | 72 |
| <b>Gráfico 07</b> - Género prevaleciente declarado por los usuarios que participaron de la investigación.....                                   | 78 |
| <b>Gráfico 08</b> - Rango de edad de los usuarios entrevistados.....  | 79 |

## SIGLAS (*Portugués y Español*)

**FNAS** – *Fundo Nacional de Assistência Social* / Fondo Nacional de Asistencia Social

**NOB** - *Norma Operacional Básica* / Norma Operacional Básica

**PNAS** – *Política Nacional de Assistência Social* / Política Nacional de Asistencia Social

**SUAS** – *Sistema Único de Assistência Social* / Sistema Único de Asistencia Social

**CRAS** – *Centro de Referência da Assistência Social* / Centro de Referencia de Asistencia Social

**CREAS** – *Centro de Referência Especializado da Assistência Social* / Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social

**LOAS** – *Lei Orgânica da Assistência Social* / Ley Orgánica de Asistencia Social

**CF** - *Constituição Federal* / Constitución Federal

**LOS** – *Lei Orgânica da Saúde* / Ley Orgánica de Salud

**CNAS** - *Conselho Nacional de Assistência* / Consejo Nacional de Asistencia

**MDS** - *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome* / Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

**PAIF**- *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* / Servicio de Protección y Atendimento Integral a la Familia

**NOB/RH**- *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos* / Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

**PAEF** – *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos* / Servicio de Protección y Atendimento Especializado a Familias e Indivíduos

**PNAIF**- *Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família* / Plan Nacional de Atendimento Integrado a la Familia

**SCFV** – *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* / Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos

**CIT** - *Comissão Intergestores Tripartite* / Comisión Intergestores Tripartita

**MSE** - *Medidas Socioeducativas* / Medidas Socioeducativas

**ECA** - *Estatuto da Criança e do Adolescente* / Estatuto del Niño y del Adolescente

**DF** - *Distrito Federal* / Distrito Federal

**PETI** - *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* / Programa de Erradicación del Trabajo Infantil

**SAGI** - *Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação* / Secretaría de Evaluación y Gestión de Información

**SNAS** - *Secretaria Nacional de Articulação Social* / Secretaria Nacional de Articulación Social

**ID CRAS** - *Índice de Desenvolvimento do CRAS* / Índice de Desarrollo del CRAS

**IBGE** - *Instituto Brasileiro de Geografia Estatística* / Instituto Brasileño de Geografía Estadística

**IDHM** - *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* / Índice de Desarrollo Humano Municipal

**CMAS** - *Conselho Municipal de Assistência Social* / Consejo Municipal de Asistencia Social

**SICON** - *Sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família* / Sistema de condiciones del Programa Bolsa Família

**CadÚnico** – *Cadastro Único*



## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha presenciado en Brasil un avance notorio en la consolidación de la política pública de asistencia social respaldada por una amplia estructura legal gracias a la aprobación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS/93), la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS/2004), la Norma Operacional Básica (NOB) y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Dichas instancias han subsidiado la trayectoria, materialización y democratización de los derechos sociales que, incorporadas a un sistema único, reconocen las diversidades y necesidades presentes en todo el territorio nacional poniendo de manifiesto la realidad de la cuestión social vivida por familias e individuos, así como la respuesta institucionalizada de esas demandas por parte del Estado.

La vertiginosa expansión de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), como equipamiento público y marco para la oferta de protección social no contributiva, es un avance irrefutable, que busca garantizar la presencia de la asistencia social de norte a sur en el país, tanto en los espacios urbanos como en los rurales, siendo rara la localidad que no cuente con ese equipamiento de asistencia materializado.

Sin embargo, a pesar del status de política pública adquirido por la asistencia social en el campo de los derechos, se han evidenciado dificultades de construcción y desafíos para la organización y el desarrollo de los servicios socio-asistenciales. Por esos motivos, posiblemente los avances legales conquistados por derecho no están, de hecho, inseridos en el cotidiano de los usuarios y trabajadores del área de asistencia.

Además, se percibe que son pocas las publicaciones y/o investigaciones cualitativas sobre la oferta y los resultados de los servicios sociales desde la perspectiva de los sujetos usuarios, pues, al parecer, el hecho de la asistencia social persistir en cargar la herencia de guiarse por medio de prácticas procedentes de la caridad, la donación, la beneficencia o la filantropía, han reforzado en el Estado una despreocupación en lo que respecta a una evaluación cualitativa de los servicios socio-asistenciales. Esa falta de preocupación se basa en el ideario falaz de que apenas el hecho de donar es un acto completo en sí mismo, aunque no estamos hablando de caridad y sí de política pública de derecho y como tal debe ser evaluada.

De este modo, la propuesta del presente estudio se constituye innovadora frente a la iniciativa de conocer cómo se relacionan y cuáles son las experiencias y percepciones construidas por los trabajadores y sujetos que utilizan y demandan los servicios de protección básica en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en el municipio de Monte Santo – Bahía. Se trata de la oportunidad de involucrar los principales actores de esa política y profundizar un debate

sobre el CRAS en el ámbito funcional, sobre la práctica profesional y representación de los trabajadores y usuarios del servicio.

Reiteremos que el objeto de estudio de esta investigación es el CRAS y que este representa la principal unidad pública estatal de protección básica actuante, siendo responsable por ofrecer los servicios permanentes de protección social básica a las familias, grupos e individuos en situación de vulnerabilidad social, a partir del desarrollo de las potencialidades, garantizando el acceso a los derechos y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.

Esa concepción de asistencia social defendida en la LOAS remite a la elaboración de inúmeras ponderaciones. No obstante, a fin de no emprender una discusión exhaustiva, el presente texto se atenderá a los objetivos ya presentados, motivo por el cual podemos sacar a la luz esta pertinente y orientadora indagación: “¿[...] *las políticas dichas de inserción estarán a la altura de las rupturas que se profundizaron? ¿Se trata de modernizar las políticas públicas o de disimular su derrota?*” (CASTEL, 1997, p. 497, traducido, cursiva nuestra).

El “provocativo” cuestionamiento realizado por Castel fomenta un análisis apropiado e indagador que coincide e impulsa el objeto de este estudio que busca observar las acciones realizadas por el CRAS. Sin embargo, es necesario considerar *a priori* y situar el lugar y el contexto en que se insiere ese equipamiento social, ya que el cotidiano profesional y relacional de los sujetos, inexorablemente, sufren las influencias del antagonismo neoliberal que continúa programado para “saquear” derechos sociales, sin importarle la calidad de los servicios, pues la lógica engendrada por el capital es la de la reducción de gastos públicos; por lo tanto, la ley en sí no es suficiente para garantizar la eficacia de los servicios ofrecidos. Si bien –como apuntaremos más adelante– la LOAS se aprueba e implementa en el contexto de los procesos de reforma de cuño neoliberal en América Latina (resultado del Consenso de Washington), reflejando dimensiones como la descentralización, municipalización y co-responsabilidad, implica una renovación en el discurso político introduciendo un demorado reconocimiento de los derechos sociales. Asimismo, la trayectoria de la política bajo análisis atraviesa otra transición global referida a la revisión de los mínimos o básicos –reflejados en la actualidad en la noción de piso de protección social- y la universalización de un derecho básico de seguridad social expresado cabalmente en los programas de transferencia condicionada de ingresos que se desarrollaron en los albores del nuevo siglo.

Por consiguiente, resulta importante discutir la temática de forma crítica y reflexiva. Con ese objetivo, y conforme lo dispuesto en el primer capítulo de este estudio, la investigación será realizada, con rigor científico, a través de una recopilación de datos que propone producir y/o aproximar el lector a un conocimiento teórico que posibilite fomentar y responder suposiciones sobre las formas de implementación e implantación realizadas por las políticas públicas que pueden generar en los sujetos, construcciones transformadoras o simplemente indiferencias.

Los instrumentos de recopilación de datos utilizados incluyeron la aplicación de un cuestionario impreso junto a los trabajadores de los tres CRAS de Monte Santo – Bahía, y entrevistas semi-estructuradas para los sujetos usuarios seleccionados que poseen registros y residen en el territorio rural y urbano adscrito a los CRAS.

El análisis será respaldado por conceptos teóricos, a través de una investigación bibliográfica y documental, que proporcionará una comprensión temporal y espacial. De este modo, se contemplará en el segundo capítulo una sucinta discusión acerca del proceso socio-histórico que fundamenta los derechos sociales brasileños, iniciado con un recorte que utiliza como punto de partida la década del '30, pero que enfatiza el período de avance político instaurado con la Promulgación de la Constitución de 1988, cuando la asistencia social pasa a componer el trípode de la seguridad social, juntamente con la salud y la previdencia social. Además, otro marco de la Política de Asistencia Social que servirá de pilar para la base y discusión teórica del presente trabajo será la creación de la Ley Orgánica de Asistencia Social – LOAS (Ley 8.742/93), que reglamenta la asistencia social.

En el tercer capítulo, el texto busca discurrir sobre las formas de implantación e implementación del Centro de Referencia de Asistencia Social – CRAS a fin de suscitar un entendimiento acerca de esos equipamientos que tienen como objetivo descentralizar los atendimientos en los territorios para garantizar que la población tenga acceso a los servicios públicos prestados por la asistencia social. A su vez, se agrega un breve histórico y análisis socio-territorial del CRAS de Monte Santo, Bahía, contextualizando aspectos sociales, políticos, económicos y territoriales, junto a la medición del análisis documental que se propone diseñar la dinámica concreta de la oferta de servicios en los tres CRAS analizados.

La profundización del debate deberá culminar con el estudio de campo aunque, de antemano, ya se evidencie otro aspecto relevante de esa investigación, al ponderar que el conocimiento acerca de las particularidades sociales utilitaristas de ese sujeto racional permite repensar la formulación y organización y/o reordenamiento de las políticas públicas en todas las esferas y principalmente en lo que atañe al CRAS, pues, comúnmente, se discuten los aspectos positivos y de desarrollo de esas unidades; no obstante, los sujetos ejecutores y receptores de las políticas públicas merecen ser escuchados, teniendo como referencia la experiencia y vivencia de estos, al final como afirma Gómez y Boyer (2003, p. 260, traducido): “En cualquier caso, la idea que se defiende de este modelo de formulación de las políticas sociales es conocer la sociedad y las relaciones sociales que producen para, posteriormente, poder intervenir adecuadamente en las cuestiones a las que se pretende dar cobertura y solución”.

Sin embargo, aún delante de la contribución singular de ese análisis del discurso y representación objetiva y subjetiva de los sujetos relacionados al CRAS, es preciso tener en cuenta

durante la lectura y medición de los datos expresados que, “[...] sabemos también que habrá puntos de vista diferentes, e inclusive antagónicos, ya que los puntos de vista dependen del punto a partir del cual son tomados, ya que la visión que cada agente tiene del espacio depende de su posición en ese espacio” (Bourdieu, 1990, p.157, traducido).

De esta forma, considerando los referidos aspectos como telón de fondo para el análisis general del tema, el cuarto capítulo pretende vislumbrar el significado atribuido al CRAS en la visión de profesionales de Monte Santo – Bahía de modo que se alcance una comprensión sobre cómo los trabajadores que actúan en los CRAS se insieren en ese aparato y cómo contemplan y/o vislumbran ese servicio, teniendo en mente las conductas asumidas y el compromiso de la gestión pública en lo que se refiere a la valorización de los profesionales y a la calidad de la oferta de los servicios prestados y, así, identificar las dificultades enfrentadas en el proceso de trabajo y posibles propuestas de cambios.

Posteriormente, en el quinto capítulo se estableció un contrapunto, donde se discurrió el análisis según la perspectiva de los usuarios y habitantes del territorio adscrito al CRAS, en el intento de atribuir una definición y valoración del aparato a partir de la representación de esos sujetos insertos en espacios rurales y urbanos. Por lo tanto, cabe ponderar que:

[...] las representaciones sociales de los espacios rurales y urbanos reiteran diferencias significativas, que tienen repercusión directa sobre las identidades sociales, los derechos y las posiciones sociales de individuos y grupos, tanto en el campo como en la ciudad. Lo que parece más importante para registrar es que estas diferencias no se dan más en el nivel de acceso a los bienes materiales y sociales, que serían, entonces, de una cierta forma, similarmente distribuidos entre los habitantes del campo o de la ciudad, ni tampoco, inclusive, en lo que se refiere al modo de vida de unos y otros. Las diferencias van a manifestarse en el plano de las “identificaciones y de las reivindicaciones en la vida cotidiana”, de forma que lo “rural” se transforma en un “actor colectivo”, constituido a partir de una referencia espacial e “insertado en un campo ampliado de intercambios sociales” (BAUDEL, 2001, p. 33, traducido).

En ese contexto es relevante sacar a la luz la verbalización de una subjetividad intrínseca a los individuos que viven particularidades inherentes a ese espacio diferenciado, del punto de vista territorial, natural y social y, por otro lado, viven una ciudadanía y son asistidos por políticas de protección social de manera ecuánime.

Para finalizar, el estudio emprenderá una apreciación sobre los avances y desafíos identificados para la ejecución de los servicios ofrecidos por el CRAS a partir de la comprensión y de las representaciones construidas frente a esas Unidades (CRAS) implantadas en el territorio de los domicilios, a fin de garantizar “aquella” Protección Básica, idealizada como panacea para todas las expresiones de infortunios sociales.

# CAPÍTULO 1

## ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

### 1.1 Formulación del Problema

La presente investigación se propone alcanzar un entendimiento acerca de las relaciones y representaciones sociales, relacionadas a la política de protección social básica en el ámbito municipal, teniendo como conjetura la pesquisa social para diseñar un abordaje del desarrollo y dinámica social de los individuos involucrados directa o indirectamente con el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), pues el tipo de indagación propuesto no puede ser analizado de forma estática, sino considerando todas las contradicciones inherentes al contexto.

Para que haya una mejor comprensión acerca del enfoque teórico-metodológico enfatizamos que el objetivo principal de la investigación es el de comprender, a nivel municipal, los servicios ofrecidos por los CRAS, según la perspectiva de los destinatarios/beneficiarios y también de los profesionales que trabajan directamente en la ejecución de los servicios.

Es patente que en la última década ha ocurrido, progresivamente, la ampliación de los programas y servicios con la consolidación de las políticas sociales públicas, en el ámbito de la seguridad social, a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) y de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), que materializan el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) ya que ha contribuido para que los municipios brasileños demanden, cada vez más, la implantación de equipamientos públicos de base territorial a ejemplo de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS). Según fue observado en la publicación “O CRAS que temos, o CRAS que queremos” del MDS,

El enorme esfuerzo para su implantación, que contó con expresivo apoyo de los entes federados, se refleja en los porcentajes elevadísimos (99,5%) de adhesión al SUAS, por parte de los municipios y DF y de todos los estados. Apenas 151 municipios aún no poseen el Centro de Referencia de Asistencia Social, unidad pública de protección social básica en el ámbito local (BRASIL, p. 06, 2010/2011, traducido).

Cabe explicitar que los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) tienen el objetivo de ofrecer en los territorios los servicios de Protección Social Básica, en las áreas de vulnerabilidad y riesgo social. Sin embargo, la problemática que se evidencia es que la población no tiene el conocimiento necesario para acceder a tales servicios y/o no comprenden el papel del referido aparato en el territorio; comúnmente, los servicios que son ofrecidos no corresponden al perfil local de la población o, inclusive, no coinciden con la realidad local, así como tampoco los profesionales que componen los equipos de estos establecimientos poseen empatía por el servicio

y/o están capacitados para desarrollar el trabajo de organización y oferta de servicios asistenciales que satisfaga las reales necesidades de la demanda.

Minayo (2007) acentúa que habitualmente la “investigación se inicia por una cuestión, por una pregunta, por una duda” (Minayo, 2007, p. 16, traducido). Aquí la pregunta orientadora es: ¿Qué piensan los beneficiarios y los profesionales sobre el CRAS que tienen? Y esa propuesta de “Qué” no se restringe exclusivamente a los aspectos subjetivos, sino al ámbito de la totalidad existente que considera la materialidad del equipamiento y sus relaciones sociales, políticas y económicas que determinan y diseñan la presentación y caracterización del CRAS.

Asimismo, vale la pena ponderar si existe diferencia en el significado/entendimiento atribuido al Centro de Referencia de Asistencia Social desde el punto de vista del individuo que vive en la zona rural y en la urbana, y si esa construcción impacta en las acciones desarrolladas en esos equipamientos que se encuentran implantados en el municipio de Monte Santo.

Existe una preocupación de los entes federados, con respecto al alcance de las metas anuales que mejoren el índice de desarrollo de los CRAS, a través de padrones normativos establecidos en el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), a ejemplo del Censo SUAS donde municipalidades y gobiernos estatales informan datos, a través de formularios electrónicos, informando cuestiones de recursos humanos, servicios y unidades de la red, permitiendo el acompañamiento de los servicios ofrecidos. Sin embargo, es pertinente enfatizar en lo que respecta al índice de desarrollo del CRAS que este es un indicador sintético, que parte de una evaluación cuantitativa que varía de 1 a 10, posteriormente, se va agregando a este equipamiento en estudio, una valoración más cuantitativa, mientras que emergen indagaciones que no encuentran respuestas en tales dimensiones sintéticas y/o numéricas, cuestión que será mejor discutida en los capítulos y subcapítulos que siguen.

## **1.2 Estrategia metodológica**

Conforme fue previamente mencionado, comprendemos que, comúnmente, existe una tendencia, principalmente por parte del poder público, de presentar datos exclusivamente cuantitativos relacionados a las instituciones y/o acciones públicas; sin embargo, es indiscutible la importancia de reflexionar a partir de un enfoque cualitativo, ya que destaca las innúmeras posibilidades de conocimientos provenientes del cotidiano y sus representaciones. En otras palabras, esta metodología posibilita identificar y/o comprender los significados atribuidos al individuo, a los datos no mensurables y/o cuantificables.

Para Minayo (2007), la investigación cualitativa trabaja con el universo de significados, motivos, aspiraciones, creencias, valores y actitudes, lo que corresponde a un espacio más profundo

de las relaciones, de los procesos y de los fenómenos que no pueden ser reducidos a la ejecución de variables.

A ese respecto, de forma relevante, Flick argumenta que,

[...] es anti-ético realizar una investigación cualitativa que no haya reflexionado sobre cómo garantizar la calidad de la investigación y sin estar seguro de que ese estudio será un buen ejemplo al final del proceso. La buena investigación es éticamente más legítima en la medida que vale la pena que las personas inviertan su tiempo en ella y en revelar su propia situación, o en ofrecer una visión de su propia privacidad. Si la calidad final de la investigación no fuese alta, es anti-ético hacer que las personas participen o revelen su privacidad (FLICK, p. 24, 2009, traducido).

En lo que respecta al método de fundamentación teórico-metodológico adoptado en la presente investigación será de naturaleza cualitativa y cuantitativa, de modo que se buscará entender el CRAS a partir del análisis de experiencias y conocimientos de los beneficiarios de la Política de Asistencia Social, así como de las prácticas cotidianas de los profesionales que trabajan en los CRAS de Monte Santo. Ese enfoque posibilita percibir cómo las personas construyen sus relaciones, prácticas y conocimientos y los sentidos que son atribuidos al aparato de la asistencia social.

La combinación y/o eclecticismo en el ámbito cualitativo y cuantitativo ofrece una visión más general del objeto de estudio debiéndose adecuar en las diferentes etapas del proceso de la investigación con el objetivo de ampliar la interpretación y comprensión del universo del aparato social en cuestión. En ese sentido, Minayo acentúa que,

Los dos tipos de enfoques y los datos provenientes de ellos, sin embargo, no son incompatibles. Entre ellos hay una oposición complementaria que, cuando es bien trabajada teórica y prácticamente, produce riqueza de informaciones, profundización y mayor fiabilidad interpretativa (MINAYO, 2007, p. 22, traducido).

Por lo tanto, podemos confirmar que la unión de los métodos se adecúa al objeto de análisis como también contribuye para el alcance del conocimiento deseado, considerando, a su vez, la importancia de dicha combinación de enfoques para descubrir las problematizaciones orientadoras y ponderar los desafíos y posibles cambios contextualizados en los CRAS.

De esta forma,

El método es entendido como un instrumento de mediación entre el hombre que quiere conocer y el objeto desconocido, como una parte de lo real que será investigado. Para Lukács, el método no es criterio de verdad, el criterio de verdad se encuentra en la propia objetividad de lo real. El método marxiano tiene como base la tesis de que “la producción del conocimiento es parte integrante del desarrollo histórico del mundo de los hombres...”, cuando en el intercambio entre el hombre y la naturaleza (sujeto y objeto), se efectiva, al mismo tiempo, tanto el sujeto, que se (re)construye, como el mundo dado y transformado por la acción del

sujeto, y “en esa relación sujeto-objeto radica la producción del conocimiento. (ARAÚJO, 2007, traducido).

Por consiguiente, para obtener respuestas a la cuestión fundamental de la investigación urge conocer ese “objeto desconocido” para revelar lo real y para construir un análisis revelador sobre el CRAS de Monte Santo y la implementación de la protección social básica en el ámbito municipal. Por consiguiente, como cualquier otro trabajo científico, se buscó desvendar el objeto de estudio a través de una investigación bibliográfica que permite conocer lo que ya fue escrito sobre el tema a partir de referencias teóricas ya publicadas, conduciendo al conocimiento previo al respecto de la investigación; no obstante, siguiendo el mismo camino, fue preciso, además, recurrir a instrumentos de investigación documental, donde se buscó reunir el mayor número de informaciones relacionadas al problema propuesto en la presente pesquisa. De ese modo, el conjunto de documentos sobre el contexto en análisis fue compuesto por: libros, artículos, publicaciones ministeriales, normas técnicas y orientaciones, publicaciones de seminarios/talleres/congresos y conferencias, actas de reuniones, informes, prontuarios SUAS, Censo CRAS, leyes, documentos, decretos, resoluciones, análisis de datos estadísticos y datos institucionales.

De esa forma, en las fases preliminares del estudio, se realizó una organización de todos los materiales obtenidos con el fin de analizarlos minuciosamente y utilizar el contenido de manera inteligible en función del entendimiento que se propone tener acerca del CRAS.

En lo que respecta a las técnicas de enfoque empírico, se utilizó el cuestionario semi-estructurado y auto-administrado dirigido a usuarios, y entrevistas semi-estructuradas dirigidas a profesionales de los equipos técnicos, constanding que el primer momento se inicia con la planificación partiendo del problema/objeto de estudio y los resultados pretendidos para iniciar la preparación y elaboración del cuestionario.

El instrumento de recolección de datos destinado a los profesionales (asistentes sociales, psicólogos y coordinadores) que trabajan en el CRAS de la zona rural y urbana del municipio de Monte Santo - Bahía, contó con un conjunto de preguntas abiertas de selección múltiple y auto-administrada, con respuestas jerarquizadas, con la intención de captar la intensidad de algunas respuestas y garantizar que ellos efectuasen libremente el registro de las respuestas.

Mientras que la entrevista “[...] favorece no solo la descripción de los fenómenos sociales, pero también su explicación y la comprensión de su totalidad [...]” además de mantener la presencia consciente y actuante del investigador en el proceso de recolección de informaciones (TRIVIÑOS, 1987, p. 152, traducido), acrecentando BOGDAN & BIKLEN (1994, p. 134, traducido), explicita que la entrevista posibilita “recoger datos descriptivos en el lenguaje del propio sujeto, permitiendo al investigador desarrollar intuitivamente una idea sobre la manera cómo los sujetos interpretan aspectos del mundo.”



Luego, la técnica será destinada a los beneficiarios del CRAS que serán escogidos aleatoriamente entre hombres y mujeres, un total de 06 (seis) informantes, a partir del análisis del prontuario SUAS que se encuentra en la institución CRAS. Por lo tanto, en cada una de las áreas de los 03 (tres) equipamientos con sede en la zona urbana y rural serán escogidos 02 (dos) beneficiarios. Será desarrollada una entrevista semi-estructurada abierta, pero con dos cuestiones cerradas, partiendo de un lenguaje accesible que favorezca una comunicación flexible y oral entre el investigador y el beneficiario y que permita explorar las respuestas, amparado por la técnica de la observación participante con el registro de las observaciones en diario de campo, de manera que se complementen entre sí y con el objetivo de obtener informaciones, opiniones y representaciones sociales.

A su vez, consideramos que,

[...] la noción de representación social como tantas otras que han sido ampliamente utilizadas en las investigaciones socio-antropológicas, adquiere un carácter heurístico en las investigaciones en Ciencias Sociales, en la condición de estar basada en un cuadro teórico que supere las nociones de individuo y sociedad tomadas en sí, para comprenderlas simultáneamente en el contexto de la historia materializada y objetivada en las instituciones sociales e historia incorporada por el agente social como sistema de disposiciones para percibir, pensar y actuar en determinadas direcciones, teniendo en mente su posición en el espacio social (LUCENA, p. 72 e 73, 2008, traducido).

Por lo tanto, la representación social a partir de una perspectiva relacional, posibilita el alcance del objeto de la investigación, ya que hay una realidad subjetiva engendrada en los sujetos, producto de las relaciones cotidianas que crean una visión de mundo que debe ser analizada por el hecho de reflejar el significado incorporado a un *locus* social.

Vale la pena señalar que el espacio de la investigación elegido para el desarrollo de la investigación de campo se debió a la proximidad del investigador con la realidad local y los sujetos de la investigación, puesto que el investigador trabaja en el municipio de Monte Santo, facilitando aún más el acceso a las informaciones institucionales. Los procedimientos de recolección de datos serán cuidadosamente presentados a los involucrados en la investigación; la privacidad y confidencialidad necesarias fueron expresas y garantizadas, mientras que los criterios relacionados a la muestra están basados en la calidad de las informaciones reunidas para asegurar una reflexión sobre el problema investigado.

La apreciación de los datos recogidos, provenientes de la aplicación de los cuestionarios y entrevistas, y también del análisis de las observaciones reunidas en el diario de a bordo, fueron decodificados para su debida organización, y por lo tanto analizados e interpretados, donde será posible delinear contradicciones y conflictos existentes en el sentido de responder los objetivos de la investigación y ponderar si las hipótesis y problemática orientadora de la investigación se confirman y, de esa forma, obtener los datos cuantitativos y cualitativos.

## CAPÍTULO 2

### LOAS: REALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DERECHOS

#### 2.1- Devenir de la Asistencia Social en Brasil

Durante muchos años, la asistencia social estuvo marcada por acciones de beneficencia y concesiones asistencialistas. En este sentido, dado el carácter histórico de la política social, es preciso, antes de discutir lo que actualmente se encuentra establecido constitucionalmente, iniciar nuestra discusión realizando un breve rescate de la trayectoria histórica de la Asistencia Social hasta la actual coyuntura de formalización de la legislación de la “Asistencia en la Era de los derechos”, después de 1988. De acuerdo con Fleury, es preciso,

Comprender la política social a partir de “una compleja tela de relaciones de fuerza en la cual se articulan y/o se enfrentan diferentes fracciones de las clases dominantes, una clase trabajadora más o menos homogénea, las camadas medias y los profesionales, las burocracias y organizaciones policlasistas.” (FLEURY, 1994, p. 56, traducido)

Históricamente, las concesiones de derechos realizadas por el Estado fueron respuestas a movilizaciones y/o intereses de sujetos sociales, y es en ese campo que se crea la dicotomía concesión y conquista. En la constitución del sistema de protección social se deben considerar los dos principales sujetos de ese proceso: Estado y Sociedad. Asimismo, en esa estructura existe una inherencia entre el orden social y el orden económico ya que,

El surgimiento de la necesidad de algún tipo de protección social, legal o asistencial, para regular las condiciones de trabajo y mitigar los sufrimientos provenientes de la situación de miseria, esto es, la emergencia de la pobreza como problema social, está asociada al fenómeno de la industrialización y a la consecuente ruptura de las relaciones tradicionales del feudalismo. (FLEURY, 1994, p. 61, traducido)

Verificamos, así, la importancia de conocer el origen explicativo de la protección social. No obstante, frente a la necesidad de delimitar el objeto de la investigación, el marco aquí utilizado para ponderar, sucintamente, las propuestas del Estado en lo que respecta a los derechos sociales, será el Brasil a partir de la década de 1930, puesto que la Revolución instaurada en el período pretendía un proyecto nacional que proporcionase un desarrollo económico concomitante a las intervenciones en las condiciones de vida de la población, en el sentido de regular conflictos existentes y, por otro lado, legitimar el nuevo gobierno frente a un momento de desconstrucción del país agrario-exportador-oligárquico. En lo que se refiere a ese aspecto, Fleury acentúa que,

El Estado capitalista debe intentar desempeñar dos funciones básicas y muchas veces contradictorias: acumulación y legitimación. Eso quiere decir que el Estado debe intentar mantener, o crear, las condiciones en que se haga posible una

lucrativa acumulación de capital. Sin embargo, el Estado también debe mantener o crear condiciones de armonía social. (FLEURY, 1994, p. 45, traducido)

La instrumentalidad del Estado, incorporado por su naturaleza contradictoria, va siendo históricamente delineada dada su estrecha relación de servilismo a la clase dominante, buscando garantizar a ese grupo la consolidación y el dominio del poder económico, así como un “consenso social” pacificador para las clases dominadas.

Dando prosequimiento al recorte y análisis de la línea temporal, cabe considerar, frente a la magnitud y relevancia en el escenario político internacional, el contexto histórico marcado por la Crisis de 1929, conocida como la “Quiebra de la Bolsa de Valores de Nova York”. De acuerdo con Gazier (2013, p. 11, traducido): “La crisis de 1929 constituyó principalmente, una caída generalizada de la producción en casi todo el mundo industrializado (con excepción de la URSS y Japón).”

Resumiendo, los datos históricos proporcionan elementos que posibilitan comprender el proceso económico, político y social que influenciaron el Brasil contemporáneo. De esta forma, aún en la década de 1930, merece destaque la promulgación de la Constitución de 1934 donde hallamos la primera mención constitucional a los Servicios Sociales y, en su texto legal, ya se encuentra una igualdad jurídica, por la cual es permitido el voto a los brasileños, sean hombres o mujeres.

Se percibe que el nuevo gobierno, liderado por Getulio Vargas, crea y/o permite una aproximación de la sociedad con la política, pero siempre manteniendo un control por medio de prácticas políticas e ideológicas. De acuerdo con Aggio,

Se preconizaba, a partir de 1930, que el Estado debería intervenir en las diversas instancias del organismo económico, social y político del país con el objetivo de promover la justicia social, la armonía entre las clases, el desarrollo de la producción y el resto de cosas que afectan el bienestar del cuerpo social (AGGIO, 2002, p. 21, traducido)

Así, algunos autores, como Angela de Castro Gomes, frente a los cambios instaurados, se atreven a denominar el período de “Redescubrimiento de Brasil”, y añaden que,

(...) el reconocimiento de la cuestión social en el pos-30 tuvo un carácter revolucionario justamente porque, sin desconocer su profunda dimensión económica, ella fue tratada como una cuestión “política”, o sea, como un problema y que solo se solucionaría por la intervención del Estado. La posibilidad de una “solución feliz” para las dificultades que angustiaban a los trabajadores de Brasil provenía de la adopción de una legislación social sancionada por el poder público. Si la legislación social no era un medio de acabar con la pobreza, era un expediente necesario que, asociado a otras medidas, podría dar al trabajador una situación más humana y cristiana, conforme aconsejaba la doctrina social de la Iglesia (...). (GOMES, 1988, p. 214-215, traducido)

Es notorio que el Estado cumple con su nuevo papel; no obstante, esa concesión se debe a las relaciones tensas entre capital y trabajo, en lo que respecta al crecimiento industrial y a las pésimas condiciones de los trabajadores, y el despertar de ese segmento para la reivindicación de

mejores condiciones de vida. A partir del golpe, con la instauración de la dictadura de Vargas y de la nueva Carta Constitucional de 1937 se verifica un retroceso en relación a los derechos sociales y libertades políticas, a pesar de que Vargas construyó una imagen de “padre de los pobres” frente a los profundos cambios en el escenario nacional y los avances en las políticas sociales.

Frente a ese contexto, la lógica de las políticas sociales es la de contener los movimientos sociales que fuesen a aflorar y, simultáneamente, validar la legislación social de forma asistencialista. Así,

(...) Quien da, crea siempre una relación de ascendencia sobre el beneficiario, no solo porque da, sino principalmente porque espera el retorno. Esta expectativa no se agota en una posibilidad; ella es un deber sagrado. Quien recibe crea cierto tipo de vínculo, de compromiso, que desemboca naturalmente en el acto de retribuir. La falta de retribución significa romper con la fuente de donación de forma incuestionable. (GOMES, 1988, p. 248, traducido)

Históricamente, la relación entre Estado y sociedad remite al intercambio de intereses, establecido en una forma de contractualismo racional a fin de mantener el orden social al tratarse de una organización natural por parte de los individuos. Dentro de esa lógica, resulta pertinente señalar el pensamiento de Thomas Hobbes según el cual se evidencia la necesidad de crear culturalmente una forma de protección para que no haya una “guerra de todos contra todos” en la hipótesis de vivir en un estado de naturaleza. Por consiguiente, para superar esa condición, los individuos deben obedecer incuestionablemente al soberano (Estado) a través del pacto social por medio del cual, según Rousseau (2011, traducido), “los hombres deben escoger: o eran gobernados, o eran libres, no podían ser ambas cosas. La libertad implicaba la anarquía, y la seguridad, la obediencia civil”.

De esta manera,

Bobbio habla, no obstante, de contractualismo moderno en el sentido de que el Estado, antes de proceder a una eventual intervención legislativa, se esfuerza para llevar en consideración los intereses de las varias partes afectadas. Estimulándolas y someténdolas a presión para que negocien, desempeña de algún modo una activa obra de mediación. (...) El Estado se constituye como comunidad ética en la medida en que no se preocupa apenas con la seguridad de la propiedad, pero también, como veremos, con la garantía de la sustentación, del “bienestar” de los individuos, del “derecho al trabajo” e inclusive del “derecho a la vida”, en la medida en que reconoce cada ciudadano como titular de derechos inalienables, por lo tanto, irrenunciables y sustraídos a la esfera del contrato. (Losurdo, 1998, p. 105-106, traducido)

No obstante, los actores sociales, con destaque para la clase obrera, crecen en número y organización y pasan a requerir que el Estado ejerza su función protectora. Sin embargo, esas expresiones de organización y consciencia aun no representan una ciudadanía plena, considerando que los individuos están vinculados a un campo de fuerzas donde se enfrentan modelos rivales, amarrados a un Estado controlador de la ciudadanía de las clases trabajadoras. Por otra parte, existe un sistema de obligaciones y deberes que sustenta y utiliza las negociaciones de las políticas

sociales, principalmente orientadas al campo del trabajo, en el sentido de reafirmar el poder de las instituciones económicas y políticas y contener las manifestaciones de la clase obrera, según ya fue mencionado, generando y garantizando un conformismo con las mínimas concesiones en que el producto final de esa mediación es una ciudadanía asistida, conforme es señalado en el siguiente cuadro.

Cuadro 01 – Tipos de ciudadanía y algunas relaciones sociales.

| (Relaciones)          | TUTELADA                            | ASISTIDA                         | EMANCIPADA                             |
|-----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|
| RENTA                 | concentrar                          | Distribuir                       | redistribuir                           |
| PODER                 | monopolizar                         | Conceder                         | democratizar                           |
| RELACIONES DE MERCADO | servir                              | Civilizar                        | duplicar                               |
| CIUDADANÍA            | tutelar, por medio del clientelismo | asistir, por medio del populismo | emancipar, por medio de la competencia |
| SOCIEDAD              | injusta                             | welfare en el centro             | equidad para todos                     |
| MERCADO               | regulador total                     | regulador final                  | regulado instrumentalmente             |

Fuente: Pedro Demo, *Ciudadanía tutelada e ciudadanía asistida*, 1995, p. 81, traducido.

En ese sentido, Fleury explicita que,

La ciudadanía - como relación que se establece entre los individuos, igualados a nivel formal, y su Estado, a través de la participación de los primeros en el ejercicio de lo político y en el atributo de un conjunto de derechos positivos frente a este Estado - es condición de reproducción de la dominación social, ya que oculta la existencia de las relaciones contradictorias de explotación. (FLEURY, 1994, p.43/ 44, traducido)

El Estado aparenta una imparcialidad y promulga un nivel de igualdad que garantiza consenso y armonía social; no obstante, contradictoriamente, eleva y garantiza a través de la explotación la condición material de acumulación.

Prosiguiendo con los hechos temporales, vale destacar que, en Brasil, en 1938, a través del Decreto Ley N.º 525, se instituye el Consejo Nacional de Servicio Social, definiendo las bases de organización de los servicios sociales en el país, reforzando que,

Art. 1º El servicio social tiene por objetivo la utilización de las obras mantenidas bien por los poderes públicos, bien por las entidades privadas con el objetivo de disminuir o suplir las deficiencias o sufrimientos causados por la pobreza o por la miseria u oriundas de cualquier otra forma del desajuste social y de reconducir

tanto el individuo como la familia, en la medida de lo posible, a un nivel satisfactorio de existencia en el medio en que habitan. (BRASIL, 1938, traducido)

Linealmente, en ese período, precisamente en 1942, merece destaque, todavía, la creación de la primera gran institución nacional de asistencia social: la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), en un contexto de conflicto mundial (2ª guerra) y, a nivel nacional, es el momento en que el Estado necesita reforzar el apoyo y compromiso de la población en lo que se refiere al fortalecimiento del modo de producción y participación y/o garantizar el consenso del país en la guerra. Iamamoto (2008, p. 251, traducido) asegura que “El surgimiento de la LBA tendrá, de inmediato, un amplio papel de movilización de la opinión pública para apoyar el “esfuerzo de guerra” promovido por el gobierno (...) la LBA procurará esforzarse y canalizar apoyo político para el gobierno, moviendo su acción asistencialista”.

Según ya fue discutido en los párrafos precedentes, las acciones y creaciones del Estado presentan características peculiarmente funcionalistas y están dirigidas al mantenimiento y legitimación del orden político y económico vigente. En esa lógica, en 1942, se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), con el objetivo de calificar la fuerza de trabajo frente a la inherente demanda creada por el crecimiento industrial.

El SENAI será así una combinación de dos procesos históricos de cualificación de la Fuerza de Trabajo. El empresariado confiará a los verdaderos educadores la tarea de perfeccionamiento de los atributos morales y cívicos de la juventud obrera. Estos deberán – juntamente con la cualificación técnica – intentar inculcar los requisitos psicosociales necesarios para la reproducción del orden capitalista industrial, esto es, en producir el obrero adaptado a esa etapa de desarrollo de la formación económico-social. (IAMAMOTO, 2008, p. 258, traducido)

A través de la historicidad y dialéctica se evidencia que los períodos mencionados llevan consigo la marca de un gobierno populista que busca en su esencia un consenso popular no racional, pero sí considerablemente afectivo para poder legitimarse y contribuir para la expansión de la industrialización y del sistema capitalista. De este modo, se percibe que, durante el período comprendido entre los años de 1945 y 1964, existe en Brasil el predominio de la política populista. A pesar de que no es el objetivo del presente trabajo realizar una discusión profunda de la historia política de Brasil, se buscó dar destaque a los hechos relevantes e inherente a la historia de la construcción de la política de asistencia social, como sigue a continuación.

El Servicio Social de la Industria – SESI es creado a través del Decreto-ley 9403/46, del 25 de junio de 1946 y resalta la “preocupación” con la clase obrera. De esa manera, conforme explicita Iamamoto (2008, p. 268, traducido),

Será asignado al SESI estudiar, planificar y ejecutar medidas que contribuyan para el bienestar del trabajador en la industria (...) la defensa de los salarios reales de la clase obrera – a través de la mejora de las condiciones de vivienda, nutrición e higiene – la “asistencia en relación a los problemas domésticos provenientes de la

dificultad de la vida”, investigaciones y actividades educativas y culturales, “buscando la valorización del hombre y los incentivos a la actividad productora”.

Con la creación del SESI, se busca proporcionar a los trabajadores mejores condiciones sociales; sin embargo, es evidente la intención enmascarada de evitar que este trabajador, agente exclusivo de la producción, sufra inestabilidades sociales que perjudiquen la eficiencia de la producción. De esta manera, esos individuos pasan a ser percibidos por el empresariado bajo la perspectiva de un contexto biopsicosocial frente a la interferencia de esos aspectos en el desarrollo industrial; sumado a ello, vale la pena resaltar la coyuntura fuertemente marcada por el crecimiento del movimiento obrero, así oportunamente, el SESI se transforma de manera inherente en un instrumento de contraposición de ese movimiento. Aún en el año de 1946 fue creada, por iniciativa de la Archidiócesis (RJ), la Fundación *Leão XIII* cuyo objetivo consistía en ofrecer asistencia material y espiritual a los habitantes de las grandes *favelas* de la ciudad de Rio de Janeiro, con énfasis en la implantación de los Centros de Acción Social (CAS) que ofrecía:

(...) servicio de Salud (higiene prenatal, higiene infantil, clínica médica, sala de alimentación para bebés, consultorio de odontología, pequeñas cirugías y farmacia) y Servicio Social, teniendo este por responsabilidad todas las actividades fuera del campo médico: Servicio de Casos Individuales (matrícula, clasificación, encuestas, visitas, selección, orientación y tratamiento), Auxilio (asistencia jurídica, encaminamiento – empleo, situación civil, hospitales etc. (IAMAMOTO, 2008, p. 284, traducido).

En la misma lógica de las anteriores acciones asistenciales, existe un anhelo político implícito de cohibir, tutelar, contrarrestar, controlar y entorpecer las masas. De esta forma, se evidencia que,

En el fondo, las propuestas enmascaran dos problemas estructurales fatales: política social que no implica cambios correspondientes en las relaciones de mercado, acaba cultivando la pobreza; política social que no tiene como objetivo la emancipación, vincula la población a beneficios, teniendo como secuela acomodación y parasitismos (Demo, 1995, p. 82, traducido).

Las políticas sociales presentadas como respuesta a la cuestión social expresaban una estructura fundamentalmente corporativista, lo que condicionaba la asistencia pública a que fuesen ofrecidas a aquellos individuos inseridos en el mercado de trabajo; sin embargo, conforme afirma la cita precedente, no se vislumbraban cambios sociales significativos. En esa lógica, Fleury resalta que,

Un Estado cuya naturaleza clasista está dada por la ocupación de los puestos por los miembros de la clase dominante no podría contemplar en sus políticas los intereses y las conquistas de las clases dominadas, lo que reduce toda política, inclusive la política social, a un mero elemento de estrategia de explotación y/o de legitimación del ejercicio de la dominación. (FLEURY, 1994, p. 15, traducido)

En la perspectiva de Vieira (1997), la política social está dividida en tres períodos, siendo el primero de ellos el del control de la política (corresponde desde la dictadura de Vargas al populismo

nacionalista); el segundo período, de política de control (de la dictadura de 1964 hasta el período constituyente de 1988) y el tercer período, “política social sin derechos sociales”, que tuvo inicio en 1988 y está en plena vigencia.

Considerando que hasta el presente momento ya hubo una sucinta observación acerca del período correspondiente a la dictadura de Vargas y al populismo, a partir de ahora, siguiendo un orden histórico, se buscará discursar brevemente sobre la política social en el período que va de la dictadura en 1964 hasta la promulgación de la Constitución de 1988 y el momento actual.

Los militares asumieron el poder en 1964, en medio de una profunda crisis económica. La principal marca de la dictadura es la opresión y la censura, seguida por un salto que fue el milagro económico brasileño resultante de la internacionalización de la economía. En lo que respecta a las políticas sociales, no muy diferente de los gobiernos anteriores, los militares buscaron a través de ellas legitimarse en el poder de esa forma,

(...) al mismo tiempo que se impulsaban políticas públicas, aunque restrictas en cuanto al acceso, como estrategias de búsqueda por legitimidad, la dictadura militar abrió espacios para la salud, la jubilación y la educación privada, configurando un sistema dual de acceso a las políticas sociales: para quien puede y para quien no puede pagar. (Behring, 2009, p. 137, traducido)

Reis añade que,

El sistema de protección social, en el período 1964-77, mantuvo como orientación la estrategia centralizadora del Estado en la definición y en la gestión de las políticas sociales, a pesar de existir la expansión de la cobertura y oferta de bienes y servicios (...). Sin embargo, esas políticas tuvieron como características la reducción del carácter redistributivo, la regresión de los mecanismos de financiamiento y, sobre todo, la privatización de los espacios públicos. (Reis, 2007, p. 312, traducido)

Resulta pertinente señalar que no todos los brasileños tuvieron igual acceso a las referidas políticas sociales; no obstante, ellas fueron delineando el proceso del sistema de protección social brasileño. Posteriormente, con el agotamiento del milagro económico y la inherente profundización de la cuestión social, según explicita Behring,

Los efectos de la crisis del endeudamiento fueron muchos: empobrecimiento generalizado de América Latina, especialmente en su país más rico, Brasil; crisis de los servicios sociales públicos en un contexto de aumento de la demanda en contraposición a la no expansión de los derechos; desempleo; agudización de la informalidad de la economía (...). (Behring, 2009, p.139, traducido)

Es patente el cuadro de la crisis instalada y el recrudecimiento de la cuestión social, aunque sea concomitante al surgimiento de un movimiento popular y obrero que en la insurgencia de una nueva izquierda brasileña fue decisivo para engendrar un espíritu de cambio, redemocratización y defensa de los derechos. Se trata de una fase de crisis y de ajuste del sistema de protección social, basada en una política de control, con la oferta de concesiones gubernamentales a la población “merecedora” y que servían para asegurar el régimen político.



La cercenadura de los derechos civiles, políticos y de la libertad, sumado a las arbitrariedades cometidas por el régimen militar y las desigualdades generadas debido a las concentraciones de ganancias sirvieron de disparador para el crecimiento y fortalecimiento de los movimientos sociales y la participación de la sociedad que culminó con la elaboración de una nueva carta Constitucional promulgada en 1988.

## **2.2 Breve contextualización acerca del reconocimiento y la garantía de la asistencia social como derecho**

El período de transición del gobierno militar al gobierno civil, fue inicialmente marcado por la crisis económica y la recesión, conforme ya fue mencionado en el tópico anterior, y como estrategia de cambio de ese panorama son elaborados diversos planes económicos de superación. En contraposición a ese escenario, a partir de la Constitución de 1988, se desarrolla la consolidación legal de la política pública de asistencia social en cuanto derecho social correspondiente a la seguridad social brasileña y que establece la cobertura a diferentes contingencias sociales.

No obstante, Rojas demuestra que,

Lo que se puede observar es que los inúmeros planes económicos, así como las construcciones de las legislaciones sociales, principalmente de la Constitución de 1988, fueron insuficientes para cumplir las promesas hechas a la población (...). El resultado demuestra que apenas en 1986, con el Plan Cruzado, y en el inicio del Plan Real, en 1993, hubo una relativa mejora para la población en general. Sin embargo, pasados los primeros impactos de las medidas económicas, el índice de pobreza retomó gradualmente su crecimiento. (ROJAS, 2006, p. 142, traducido)

Es notable que, desde la constitución del Estado brasileño, en la época de la colonia, se ha perpetuando el sistema de concentración de ganancias, lo que genera un inherente desequilibrio en el campo social; se trata del viejo lema “*poucos com muito e muitos com pouco*”; quien asume el papel equilibrador es el mercado. Sin embargo, ¿de qué vale el sistema producir y no distribuir?

El descompás generado por la acumulación suscita, según esclarece Fleury,

El hecho de que ocurran presiones en cuanto a la creciente actuación del Estado a través de las políticas sociales se convierte cada vez más multideterminado, en un juego de intereses en los cuales sectores capitalistas y fracciones de la clase trabajadora algunas vez confluyen, otras se enfrentan, resultando de este choque el formato y el contenido de las políticas sociales: subordinadas a los intereses de consumo y lucro en detrimento de las necesidades de la población, o articulando positivamente tales intereses. (FLEURY, 1994, p.49, traducido)

No obstante la orientación neoliberal de la década de 1980 hacia un Estado mínimo em materia social y em virtud de una política de estabilización de la economía, se presenta como un hecho paradójico lo previsto por la Constitución de 1988 que trae en su contenido una extensa relación de derechos sociales articulados a la representación y participación social, en las decisiones democráticas y control de las políticas sociales.

El compromiso de la nueva Constitución es el de proporcionar mejores condiciones de vida a la población, a fin de garantizar educación, salud, vivienda, transporte, trabajo, protección a la maternidad e infancia, ocio, etc. Queda de manifiesto que,

La Constitución de 1988 apuntó hacia un cambio en el carácter del estándar brasileño de protección social, apuntando para la posibilidad de una transición del modelo meritocrático-particularista para otro más próximo del institucional-redistributivo, o sea, para un estándar de protección social más igualitaria y universalista. (Carvalho, 2002, p. 35, traducido)

Es oportuno ponderar que el sistema de protección social, en cuanto elemento de derecho, integra la política de asistencia social luego de la Constitución brasileña de 1988 considerando que, a partir de ella, la asistencia se consolida como política pública correspondiente a la seguridad social al lado de la Jubilación (*Previdência Social*) y de la Salud. De esta forma, resulta oportuno presentar la explicación utilizada por Fleury para mostrar las características de las tipologías de protección a partir del desarrollo del sistema de protección de diferentes países y la condición de ciudadanía resultante donde observamos que,

Cuadro 02 – Modelos de protección social

| MODALIDADES           | ASISTENCIA       | SEGURO                | SEGURIDAD           |
|-----------------------|------------------|-----------------------|---------------------|
| <b>Denominaciones</b> | Residual         | Meritocrático         | Institucional       |
| <b>Ideología</b>      | Liberal          | Corporativa           | Social-democ.       |
| <b>Principio</b>      | Caridad          | Solidaridad           | Justicia            |
| <b>Efecto</b>         | Discriminación   | Mantenimiento         | Redistribución      |
| <b>Estatus</b>        | Descalificación  | Privilegio            | Derecho             |
| <b>Finanzas</b>       | Donaciones       | % Salario             | Presupuesto público |
| <b>Atuária</b>        | Fondo            | Acumulación           | Repartición         |
| <b>Cobertura</b>      | Objetivos        | Ocupacional           | Universal           |
| <b>Beneficios</b>     | Bienes/Servicios | Derivados del salario | Mínimo vital        |
| <b>Acceso</b>         | Prueba de medios | Filiación             | Necesidad           |
| <b>Administración</b> | Filantrópico     | Corporativa           | Público             |
| <b>Organización</b>   | Local            | Fragmentada           | Central             |
| <b>Referencia</b>     | Poor Laws        | Bismark               | Beveridge           |
| <b>Ciudadanía</b>     | <b>Invertida</b> | <b>Regulada</b>       | <b>Universal</b>    |

Fuente: FLEURY, 1994, p. 108, traducido.

El cuadro indica los cambios ocurridos en la estructura de las políticas sociales en la dimensión de la ciudadanía, con la inherente ampliación del papel del Estado, lo que posibilita identificar la característica de tales modalidades a lo largo del desarrollo de las políticas sociales en Brasil, estando actual y legalmente consolidado el modelo de seguridad social en que el Estado, respaldado en la justicia social, asegura una ciudadanía dicha universal.

Continuando, en el año de 1993, nos deparamos con la reglamentación de la asistencia a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social – LOAS; sin embargo, esta será tratada en el presente texto posteriormente, junto con la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS /2004) y las Normas Operacionales Básicas (NOB-2005/2006).

A pesar de que el Estado garantiza la protección social, eso no quiere decir que las antiguas y perversas formas no sean ejercidas a través de las caridades; algunos autores defienden que existen dos formas de protección, ellas son: la pública ejercida por el Estado y la privada practicada por la iglesia, el mercado y la sociedad civil, lo que ha generado un sistema mixto de protección (público + privado), llamado de pluralismo de bienestar, que caracteriza la prevalencia de una protección plural que articula varios actores y sectores y, según señala Castón Boyer y Herrera Gómez (2004), los papeles de esos actores son claramente definidos,

La familia como portadora de una ética de ayuda única basada en las relaciones de reciprocidad, y por estar más próxima de las necesidades personales de los ciudadanos, debería ser el actor de referencia en esa articulación. Se trata de cambios en el papel de las organizaciones sociales que pasan a desarrollar sus actividades de servicio a la sociedad forneciendo estructura formal a la acción de las familias [...] el Estado debería proteger legalmente ese desarrollo y apoyar la familia sin llegar y dirigirla y colonizarla, pues el mercado deberá ofrecer los servicios que el resto de actores demanden utilizando la lógica de la eficiencia (GÓMEZ y BOYER, 2004, p.181, traducido)

Esa reconfiguración consolidó la expansión del Tercer Sector, minimizando la participación del Estado en el tratamiento de las cuestiones sociales con la transferencia de la responsabilidad para la sociedad civil.

Sin embargo, en lo que respecta a la asistencia social en el contexto de la seguridad social, esta integra un sistema no contributivo debiendo ser ofrecida a todos los que necesitan de ella, de acuerdo con el artículo 203 de la CF/88,

Art. 203. La asistencia social será otorgada a quien necesite de ella, independientemente de contribución a la seguridad social, y tiene por objetivos:  
I – la protección de la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez;  
II – el amparo de niños y adolescentes necesitados;  
III – el fomento a la integración al mercado de trabajo;  
IV – la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad y la promoción de su integración a la vida comunitaria;  
V – la garantía de un salario mínimo de beneficio mensual a la persona con discapacidad y a la persona mayor que comprueben no poseer medios de proporcionar el propio mantenimiento o de tenerlo proporcionado por su familia, conforme disponga la ley. (Brasil, p. 699, 2006, traducido)

El texto constitucional demuestra en su esencia un coherente discurso de defensa de los derechos sociales, pero tal discurso contraría y recibe oposición patente de los liberales que sometieron la Constitución a diversas alteraciones, a través de las Enmiendas constitucionales, pues desde la asamblea constituyente se ha defendido la idea de que la garantía de los derechos sociales generaría una explosión en los gastos públicos y el país sería “ingobernable”. De esa forma, la oposición retrasó el proceso de reglamentación constitucional complementaria, como sucedió con la Ley Orgánica de la Salud (LOS) que tuvo su proyecto presentado en agosto de 1989, pero solamente en diciembre el proyecto fue aprobado para evaluación de finanzas, de forma semejante a lo ocurrido con la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) que no tuvo su aprobación dentro de los plazos establecidos.

Históricamente, se presenta la necesidad de emprender una lucha social contra la ofensiva conservadora y sus maniobras económicas; a fin de cuentas, comúnmente, las conquistas son fruto de movilizaciones que reivindican cambios transformadores, o sea, según afirma Marx, es precisa la ebullición de los movimientos sociales contra el capital y el Estado. En el campo de la asistencia no fue diferente, conforme fue discutida anteriormente la trayectoria de las políticas sociales a partir de la década del 30 y, en contrapartida, en el próximo tópico, el enfoque de la discusión será la nueva configuración reguladora de la asistencia social que se desencadena con la LOAS.

### **2.3 LOAS: Un nuevo status para la asistencia social en Brasil**

La Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), Ley 8.742 del 7 de diciembre de 1993, fue creada con el fin de garantizar la protección a quien necesitase de ella; su formación implicó los esfuerzos de gestores en el ámbito del gobierno federal, estatal y municipal, así como de las organizaciones no gubernamentales y la categoría profesional de asistentes sociales. De esta forma, la LOAS se configura en una política pública<sup>1</sup> de Estado y su génesis sistematiza la gestión pública participativa y democrática de la asistencia social.

Simões (2009, p. 284, traducido) añade que la LOAS, “representa un marco en la historia de la asistencia y de la justicia social. Por primera vez, en un texto legal brasileño, las personas que reciben los cuidados aparecen como ciudadanos, destinatarios de la norma, titulares de derechos y sujetos del proceso jurídico político.”

Significa la transición de una política de gobierno respaldada en la tutela y favor a una política de derechos sociales y humanos; conforme Sposati (2007, p.82, traducido): “el campo de los derechos humanos al que la asistencia social se afilia significa que ella no opera apenas con

---

<sup>1</sup>Se entiende por Política Pública una acción colectiva que tiene por función concretizar derechos sociales demandados por la sociedad y previsto en las leyes (PEREIRA, 1996, p. 223).

derecho individual de libertad, sino con derecho peculiar a grupos, [...] víctimas colectivas en la dirección del derecho a la Seguridad Social.”

En ese sentido, se hace hincapié que la LOAS se constituye,

En un marco de centralización normativa y en base a similares criterios como la descentralización, y participación de la sociedad civil – una redefinición de la asistencia social, concebida como una responsabilidad primaria del Estado con una meta definida en términos de la universalización de los derechos sociales. (Krmptic y Lucuix, 2001, p. 178, traducido)

Dicha ley reglamenta los artículos de la Constitución del 88 que tratan acerca de la asistencia social y establecen principios, directrices y objetivos de las acciones de la asistencia social en Brasil en tanto que derecho social, quedando establecido en el primer artículo de la LOAS que, “[...] la asistencia social, derecho del ciudadano y deber del Estado, es Política de Seguridad Social no contributiva, que prevé los mínimos sociales, [...] para garantizar el atendimento de las necesidades básicas” (traducido).

Constituida como política social pública, la LOAS tiene como prioridad la protección y seguridad social, así pasa a dar énfasis a las acciones que efectivizan derechos y garantías de acceso a los proyectos, programas y servicios. En ese sentido, Krmptic y Lucuix complementa que,

Así la asistencia social encuentra inserción en cada una de las demás políticas públicas, comprometiendo a la vigilancia sobre la cuestión social, obligando a las políticas sectoriales a pensar más integralmente, diseñando mecanismos apropiados de inclusión y de extensión de los servicios sociales a los excluidos. (KRMPTIC y LUCUIX, 2001, p.186)

Destacamos que le cupo a la LOAS instituir el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), un órgano de deliberación responsable por la aprobación y coordinación de la PNAS con composición paritaria entre gobierno y sociedad civil, ligado al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y que representa la estabilidad institucional de la política de asistencia social, ya que la LOAS tiene el deber de “ser pedagógica y democráticamente compelida a dialogar con la población en la acción, decisión y evaluación. Su educación democrática no permite conceder que dirigentes hablen por los usuarios” (SPOZATI, 2007, p.17, traducido)

Simões (2009, p. 284, traducido) analiza que “la asistencia se transformó en una institución constitucional integrante de la estructura política del Estado. La población en riesgo o con vulnerabilidad social dejó de ser ayudada o favorecida para convertirse en *usuaria e beneficiaria*”, lo que permitió deconstruir la doctrina del viejo asistencialismo clientelista.

En noviembre de 2004 fue aprobado el texto de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) que compone una red nacional con las demás políticas sectoriales que consideran las desigualdades socio-territoriales y tienen por objetivo su enfrentamiento con centralidad en la ciudadanía a través de la inserción, prevención, promoción y protección. La propuesta de la política

es conceder integralidad en las acciones en ámbito nacional, rompiendo con las acciones puntuales y fragmentadas “etiquetadas de ayudas”.

A su vez, la Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2005) tiene el papel de disciplinar la ejecución de la gestión de la Política de Asistencia Social por medio de definiciones sobre las reglas para el traspaso de los recursos del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) para el Distrito Federal, Estados y municipios, destacando que la NOB/SUAS 2005 fue revocada por la Resolución 33/2012 del CNAS que aprobó la NOB/SUAS 2012 que dispone la asistencia según un modelo descentralizado y participativo, denominado SUAS.

En efecto, 2005 fue un año determinante para la política de asistencia ya que se trató del momento que entró en vigor la práctica del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), con la finalidad de equilibrar y unificar la gestión de la asistencia en el ámbito nacional y consolidar la PNAS y, de esa forma, administrar la política de Asistencia Social en el ámbito Nacional, Estatal y Municipal de forma unificada. Es importante subrayar que apenas en 2011, con la Ley 12.435, el SUAS es formal y legalmente instituido en tanto gestor de las acciones en el campo de la asistencia social de forma descentralizada y participativa.

El SUAS demarca una fase de fortalecimiento del Estado y de los derechos socio-asistenciales, representando un avance para la organización descentralizada y participativa de la política pública de asistencia ya que los entes federados son obligados a ofrecer la política de asistencia social a la población que necesita, asegurando las provisiones previstas en la Ley.

Las acciones ofrecidas por el sistema son organizadas jerárquicamente en dos tipos de protección social: la básica y la especial de media y alta complejidad, puesto que la protección social implica el desarrollo de acciones que garanticen un conjunto de seguridades a la familia.

Las acciones de **prevención** son ejecutadas en la protección básica y deben ser prestadas por la totalidad de los municipios brasileños de forma directa en los Centros de Referencia de Asistencia Social – CRAS y por medio de otras unidades públicas de asistencia social y/o entidades y organizaciones sociales, mientras que las acciones de **protección** social especial de media y alta complejidad deben ser estructuradas por los municipios de medio, gran porte y metrópolis, así como por la esfera estatal.

Dentro de esa lógica, Simões (2009, p. 303) destaca que el SUAS atiende las funciones asistenciales de protección social, vigilancia social y defensa de los derechos socio-asistenciales, mientras que Guimarães expresa que,

La protección social reconocida por el SUAS prevé la seguridad de sobrevivencia o de rendimiento y de autonomía a través de beneficios continuados y eventuales que aseguren protección social básica a personas mayores y personas con discapacidad sin fuente de ingresos y sustento; personas y familias víctimas de calamidades y emergencias; situaciones de fuerte fragilidad personal y familiar, en especial a las mujeres jefas de familia y sus hijos (GUIMARÃES, 2010, p. 86, traducido).

En lo que respecta a la vigilancia social, la Política Nacional de Asistencia Social – PNAS dispone que la vigilancia socio-asistencial,

Se refiere a la producción, sistematización de informaciones e indicadores e índices territorializados de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo personal y social que inciden sobre familias/personas en los diferentes ciclos de vida (niños, adolescentes, jóvenes, personas mayores). [...] Los indicadores que serán construidos deben medir en el territorio las situaciones de riesgo social y violación de derechos. (PNAS, 2004, p. 39 y 40, traducido)

En relación a los derechos socio-asistenciales la PNAS (2004, p.40) establece que estos se fundamenten en la garantía del derecho a un atendimento digno, atencioso, respetuoso y ausente de procedimientos vejatorios, derecho a la información, protagonismo y a la oferta calificada de servicios, etc.

Se destaca que el SUAS se fundamenta en el territorio y en la familia entendida como núcleo central del sistema. A su vez, la familia presenta un papel esencial en la lógica de la *matricialidad* socio-familiar y del territorio como base para la actuación de los servicios y *locus* de comprensión de los hechos de vulnerabilidad y riesgo social, lo que posibilita la planificación de la familia como espacio posible de la acción pública.

Simões menciona que,

Anteriormente, la política asistencial estaba sometida a un doble comando: el de la Comunidad solidaria y de la Secretaria de Estado de Asistencia Social – SEAS. Además, su objetivo eran segmentos sociales (públicos – objetivo: personas mayores, niños, personas que viven en la calle, personas con discapacidad etc.) mientras que el SUAS se organiza según las necesidades sociales, derivadas de los grados de complejidad de los riesgos y vulnerabilidades sociales, por medio de la protección social. (SIMÕES, 2009, p. 305, traducido)

Resulta imprescindible reforzar que luego del SUAS, las acciones de la política de asistencia son ejercidas a partir de la ciencia acerca de las diferentes expresiones de vulnerabilidades, lo que permite considerar y centrar en la integralidad de los sujetos que demandan la atención de la asistencia social, sin existir el reduccionismo de esos individuos al mero indicador y/u objeto de intervención.

Al tiempo que la aprobación de la Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), por el CNAS, ratifica el pacto federativo y demuestra el diseño del nuevo modelo socio-asistencial en el país, disciplinando la gestión pública de la Política de Asistencia y buscando la implementación y consolidación del SUAS, trae en su contenido:

La división de competencias y responsabilidades entre las tres esferas del gobierno; los niveles de gestión de cada una de esas esferas; las instancias que componen el proceso de gestión y control de esa política cómo ellas se relacionan; la nueva relación con las entidades y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; los principales instrumentos de gestión a ser utilizados; y la forma de gestión financiera, que considera los mecanismos de transferencia, los

criterios de distribución y de transferencia de recursos. (NOB-SUAS, p.84, traducido)

De esa forma, quedan establecidas, a través de la NOB-SUAS, las condiciones y los mecanismos para la transferencia de recursos en el ámbito de las tres esferas del gobierno, garantizando en el territorio nacional una unidad de entendimiento acerca de la política de Asistencia Social donde, según García (2012), la NOB-SUAS/2005 se constituye un nuevo instrumento de regulación y definiciones de la PNAS/2004, que trae nuevas configuraciones sobre el financiamiento de la referida política.

La Norma Operacional Básica del SUAS de 2005 (NOB – SUAS/2005) representa un marco fundamental en la estructuración de la Política Pública de Asistencia Social. Imprimió un gran salto cuantitativo en la implementación de servicios socio-asistenciales en todo el territorio nacional, teniendo como base criterios de distribución transparentes y objetivos, adecuados a la distribución territorial de las poblaciones vulnerables, lo que posibilitó la asignación equitativa de la cofinanciación federal y la superación de distorsiones regionales históricas (BRASIL, 2012, p. 5).

Por otra parte, tal contexto marca la génesis de la implantación de los equipamientos públicos de protección básica y especial a través de la expansión de los CRAS (Centro de Referencia de Asistencia Social) y CREAS (Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social), permitiendo garantizar la institucionalidad en los territorios por medio de la ejecución de servicios y programas destinados a la población. En esa perspectiva, Crus (2013, p. 44, traducido) enfatiza que en 2005 fueron reordenados, en total, 1978 CRAS, así, “la universalización del acceso a las unidades públicas y sus servicios [...] camina para la integralidad de la cobertura en la protección básica en todos los territorios vulnerables.”

El Censo SUAS 2011 - CRAS reveló que están implantados 7.475 CRAS en 5.264 municipios, o sea, 95% de los municipios brasileños posee al menos un CRAS. En ocho estados, todos los municipios tienen CRAS implantados y los demás, excepto Amapá, tienen más de 87% de los municipios con CRAS implantados. Esos resultados demuestran la capilaridad de esas unidades en el territorio brasileño y expanden la universalización de los derechos sociales y divulgación amplia de los beneficios, servicios, programas y proyectos asistenciales, así como de los recursos ofrecidos por el Poder Público y de los criterios para su concesión, que son principios del SUAS. (MDS, 2011, traducido)

La asistencia social pasa a asumir un carácter preventivo, con servicio público ofrecido donde vive la población, pero con prioridad en las áreas de vulnerabilidad y/o con riesgos de agravio y cuyo objetivo es el de potencializar los individuos al reconocimiento de que son personas de derecho; de ese modo, la asistencia pasa a tener como referencia el CRAS y CREAS como espacio y equipamiento público para que las familias tengan acceso a la política pública de asistencia, tema que será mejor explorado en el próximo capítulo.



La evolución de las legislaciones y normas en el ámbito de la asistencia social, de acuerdo a la consolidación del SUAS, ha proporcionado la desmitificación y superación del carácter asistencialista en relación al atendimento de las demandas sociales. Merece ser destacado como determinante en ese contexto el compromiso de la política en garantizar la seguridad social de ingresos, a través de la concesión del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) conforme condiciones dispuestas en la LOAS, Ley N.º 8742/1993, de los Beneficios Eventuales y progresivamente por medio del Programa *Bolsa Família*, creado por la Ley 10836/2004, que es un beneficio financiero destinado a unidades familiares que se encuentren en situación de extrema pobreza, si bien la concesión del beneficio dependerá del cumplimiento de condiciones relativas al examen prenatal, al acompañamiento nutricional, al acompañamiento de salud y la frecuencia escolar.

Asimismo, vale la pena explicitar qué se comprende como beneficios de prestación continuada y beneficios eventuales:

Art. 20. El beneficio de prestación continuada es la garantía de 1 (un) salario mínimo mensual a la persona con discapacidad y a la persona mayor, con 70 (setenta) años o más y que comprueben no poseer medios de proveer el propio mantenimiento ni de tenerlo proporcionado por su familia.

Art. 22. Se entienden por beneficios eventuales aquellos que tienen por objetivo el pago de auxilio por nacimiento o muerte a las familias cuya renta mensual per cápita sea inferior a 1/4 (un cuarto) del salario mínimo. (LOAS, 1993, p. 8, traducido)

Se verifica la intervención del Estado social en pro de la garantía de los mínimos sociales y bienestar de los ciudadanos a partir del proceso de producción y reproducción de la riqueza, pues para que los individuos se sientan socialmente protegidos y/o amparados precisan acceder al mínimo de derechos y garantías.

### CAPÍTULO 3

## FORMAS DE IMPLANTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO DE REFERENCIA DE LA ASISTENCIA SOCIAL – CRAS

Frente a las discusiones teóricas producidas hasta el momento, se ha delineado el trayecto de las políticas asistenciales con el objetivo de proporcionar una mejor comprensión acerca del papel de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) que son los aparatos públicos estatales creados a partir de la implantación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), que prevé, a través de los CRAS, descentralizar los atendimientos para garantizar que la población tenga acceso a los servicios públicos proporcionados por la asistencia social.

Simões deja explícito que el CRAS,

Tiene como objetivo ser una referencia local de asistencia social y concretizar los derechos socio-asistenciales, ofreciendo y coordinando, en red, las acciones que previenen situaciones de riesgo social, por medio del desarrollo de potencialidades y del fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. [...] Su finalidad es asegurar las condiciones fundamentales mínimas para que esos sujetos sociales desarrollen capacidades, superando la situación de vulnerabilidad social, a medio y a largo plazo. (SIMÕES, 2009, p. 315, traducido)

En efecto, en la Política de Asistencia Social, el CRAS realiza un trabajo preventivo y representa la “puerta de entrada” de las demandas llevadas por los sujetos y familias, considerando la preconización de que esos equipamientos sean implantados en las áreas de mayores índices de vulnerabilidad y riesgo social. En esto radica la importancia de realizar un diagnóstico socio-territorial antes aún de la implantación para que haya un conocimiento previo de las vulnerabilidades, incidencias y riesgos existentes y, así, el servicio pueda ser implantado con la intención de contemplar las necesidades del territorio.

De acuerdo con la publicación del MDS, “Guia de Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS” (2009), que ofrece a los técnicos trabajadores del SUAS y a los gestores, informaciones sobre implantación, organización y adecuado funcionamiento del CRAS y, consecuentemente, el fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social, las actividades imprescindibles para la implantación de un CRAS son:

Cuadro 3 – Actividades necesarias para la implantação del CRAS.

#### **Elaborar Diagnóstico Socio-territorial e Identificar Necesidades de Servicios**

- Conocer la realidad municipal mediante las estadísticas oficiales, del banco de datos de vigilancia social del órgano gestor municipal de asistencia social, del diálogo con los profesionales del área, liderazgos comunitarios, banco de datos de otros servicios socio-asistenciales o sectores, organizaciones no gubernamentales, consejos de derechos y de políticas públicas, grupos sociales y registros.

- Disponer de informaciones sobre familias del Programa *Bolsa Familia* en cada territorio, beneficiarios del BPC, incidencia de incumplimiento de condiciones, trabajo infantil, violencia, etc.
- Analizar los aspectos económicos, culturales, políticos, históricos, las fuerzas sociales y potencialidades presentes en los territorios
- Buscar conocer los accesos de la población a los servicios
- Identificar la red socio-asistencial gubernamental e no-gubernamental y describir sus características, localización, formas de acceso y ofertas de servicios.
- Caracterizar las necesidades de articulación, extensión y jerarquización de la red.
- Identificar la red existente en el territorio: servicios de salud, de cultura, educación (guarderías infantiles, escuelas) y demás servicios sectoriales.
- Identificar las redes de apoyo informales existentes, como grupos de mujeres, asociaciones de vecinos.
- Planificar y adecuar las acciones del PAIF, según las particularidades del territorio.
- Identificar servicios que serán ofrecidos en el CRAS, además del PAIF.
- Identificar necesidades y posibilidades de oferta de servicios fuera del CRAS, pero en su territorio de alcance.

#### **Planificar con otras Instancias Sociales la Implantación de la Unidad**

- Presentar, discutir y aprobar la organización del municipio según territorios de vulnerabilidad, a fin de concretizar la descentralización de la asistencia social, e insertar esta planificación en el Plan Municipal de Asistencia Social.
- Aprobar el plan de implantación del/de los CRAS en el Consejo Municipal (o del Distrito) de Asistencia Social.
- Desarrollar formas participativas de planificación y gestión, involucrando profesionales de la red socio-asistencial, organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, fuerzas sociales asociadas y otros.
- Presentar la propuesta del CRAS en la Cámara Legislativa, órganos del Poder Judicial, políticas sectoriales y para demás sectores sociales, aclarando sus funciones y finalidades.

#### **Implantar las Condiciones Físicas, Institucionales y Materiales**

- Prever recursos para implantar las condiciones físicas, institucionales y materiales en el CRAS.
- Construir, buscar y definir el inmueble con localización adecuada y compatible con las necesidades de los programas, servicios y proyectos que serán implementados.
- Prever, en el tiempo, recursos y medios para adquisición de materiales permanentes y de consumo: línea y aparato telefónico, computadora conectada a internet, impresora, fax, muebles y utensilios, TV, vehículo, materiales socio-educativos, libros y material de orientación profesional, sillas, mesas, armarios, ficheros, entre otros.

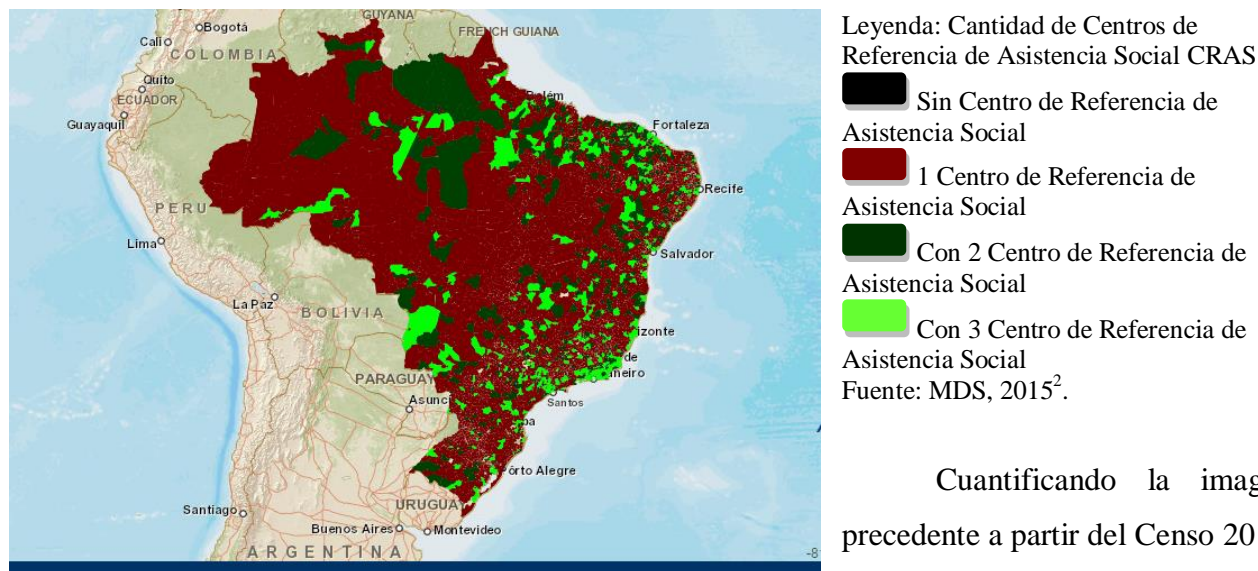
#### **Seleccionar, Admitir y Capacitar el Equipo de Referencia**

- Prever recursos para admisión y capacitación del personal, considerando la NOB-RH.
- Deliberar sobre los perfiles deseables para las funciones del equipo de referencia, según lo establecido en la NOB-RH, características del territorio y servicios que serán ofrecidos.
- Definir las formas de selección del equipo de referencia y tornar pública la selección.
- Admitir el equipo de referencia.
- Definir contenidos y estrategias del proceso de formación continuada.

Fuente: Brasil, **Orientações Técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: MDS, 2009, p. 37 – 38, traducido.

Las actividades sugeridas en la Guía de orientaciones tienen un carácter orientador en la implantación del equipamiento, mas no constituyen una guía obligatoria a ser seguida estrictamente. No obstante, las acciones recomendadas garantizan la eficaz instalación del CRAS, con el fin de contemplar los aspectos humanos y socio-territoriales.

Figura 01- Cantidad de Centros de Referencia de Asistencia Social CRAS



Cuantificando la imagen precedente a partir del Censo 2014, tenemos:

Tabla 01 - Cantidad de CRAS por Región.

|              | Cantidad de unidades | %     |
|--------------|----------------------|-------|
| Norte        | 616                  | 7,6   |
| Nordeste     | 2611                 | 32,3  |
| Sudeste      | 2765                 | 34,2  |
| Sur          | 1485                 | 18,4  |
| Centro-Oeste | 611                  | 7,6   |
| Total        | 8088                 | 100,0 |

Fuente: BRASIL, Censo 2014. Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília, MDS, 2015, p.5, traducido.

Por lo que respecta a la instalación y capacidad de atendimientos de los CRAS, deben ser definidas en el Plan Municipal de Asistencia Social, pues su implantación debe darse de forma planificada a partir de la identificación de familias concentradas en áreas de vulnerabilidad.

<sup>2</sup>Disponible en: <http://aplicacoes.mds.gov.br/mapas/i3geo/sagi/abremapa.php?id=5>. Acceso en: 05/11/2015

Vale la pena subrayar que la descripción que la NOB – SUAS aporta sobre el concepto de vulnerabilidad relaciona cuestiones de precariedad, presencia de niños y adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad en familias con baja renta, responsables analfabetos o con poca escolaridad y mujeres jefes de familia sin conyugue, familias con responsables desempleados, familia en situación de trabajo infantil o con presencia de niños y adolescentes en edad escolar obligatoria fuera de la escuela.

Para una mejor comprensión, AYRES et al (2003, p. 118, traducido), expone que vulnerabilidad “[...] designa en su origen, grupos o individuos fragilizados, jurídica o políticamente, en la promoción, protección o garantía de sus derechos de ciudadanía.”

En lo que respecta a la determinación del número de familias registradas en el CRAS, esta obedece a los parámetros establecidos en la NOB – SUAS que agrega niveles de Gestión relacionándolos de acuerdo con el porte del municipio, donde el número de familias es el principal criterio para determinar la capacidad de atendimientos.

Tabla 02 – Relación entre familias registradas y número de atendimientos anuales.

| Familias registradas | Capacidad de atendimientos anuales |
|----------------------|------------------------------------|
| Hasta 2500           | 500 familias                       |
| 3500                 | 750 familias                       |
| 5000                 | 1000 familias                      |

Fuente: Brasil, **Orientações Técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: MDS, 2009, p. 35, traducido.

En relación al número de CRAS según el porte del municipio, la NOB – SUAS (Brasil, 2005) estipula que:

*Pequeño Porte I* – municipio de hasta 20.000 habitantes/5.000 familias – mínimo de 1 CRAS para hasta 2.500 familias registradas;

*Pequeño Porte II* – municipio de 20.001 a 50.000 habitantes/de 5.000 a 10.000 familias – mínimo de 1 CRAS para hasta 3.500 familias registradas;

*Medio Porte* – municipio de 50.001 a 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 familias – mínimo de 2 CRAS, cada uno para hasta 5.000 familias registradas;

*Gran Porte* - municipio de 100.001 a 900.000 habitantes/de 25.000 a 250.000 familias – mínimo de 4 CRAS, cada uno para hasta 5.000 familias registradas;

*Metrópolis* - municipio de más de 900.000 habitantes/ más de 250.000 familias – mínimo de 8 CRAS, cada uno para hasta 5.000 familias registradas.

Es de destacar que el CRAS es responsable por gestionar y ofertar en el territorio los servicios de protección social básica del SUAS y, conforme la Resolución N.º 109 del 11 de noviembre de 2009 que aprueba la Tipificación Nacional de Servicios Socio-asistenciales a partir de la organización del SUAS por niveles de complejidad y es por medio de la cual define que la protección social Básica dispone de los siguientes servicios: Servicio de Protección y Atendimiento Integral a la Familia (PAIF); Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV); Servicio de Protección Social Básica en el domicilio para personas con discapacidad y mayores de edad.

Por lo tanto, el principal y obligatorio servicio ofertado en el CRAS es el PAIF que, en conformidad con la Tipificación, debe ser un servicio de carácter continuado con el fin de garantizar la matricialidad socio-familiar, considerando la familia como objetivo de las acciones a fin de calificar vínculos de pertenencia y fortalecer la función de protección evitando la ruptura de vínculos. Couto (2013) acrecienta que la matricialidad debe ser aprendida como posibilidad de mejorar la comprensión sobre la realidad de los sujetos y ejecución de los servicios, programas y proyectos orientados a la organización colectiva.

El PAIF, en el ámbito de la protección social básica, es el enlace de articulación con el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), no obstante, debe ser registrado en el CRAS, lo que garantiza la jerarquización de la red socio-asistencial en el territorio en función de lo preconizado en la política de asistencia.

Para Egler y Tavares (2012, p. 135, traducido), “el territorio es la expresión de relaciones sociales y estrategias de los diferentes sujetos que producen el espacio social.” A su vez, en la perspectiva de descentralización abogada por el SUAS, la gestión del territorio por el CRAS implica tres factores:

1º Articulación intersectorial, prevé un diálogo con las demás políticas públicas de modo que, de acuerdo con Giaqueto (2015, p.75, traducido), “esa articulación es importante para la efectividad de la garantía de la protección social y permite a los participantes producir un saber práctico sobre los diversos campos de conocimiento, para, a partir de allí, intervenir en la realidad generando cambios en la colectividad.”

2º Articulación de red socio-asistencial es la generadora del conocimiento acerca de los servicios ofrecidos por la red, así como primacía de interlocución público – privado que busca agregar y compartir servicios que aseguren el atendimento integral de los usuarios de la asistencia social.

3º Búsqueda activa se convierte un elemento fundamental para la calidad de gestión del referido equipamiento, pues denota la proactividad estratégica del equipo del CRAS en hacer efectiva la accesibilidad a los sujetos de atención de la asistencia social.

En relación al PAIF, en tanto que servicio central ofrecido en el ámbito de la protección básica, es necesario ilustrar que fue creado por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre – MDS, el 18 de abril de 2004 (Portaria N.º 78), como parte de la propuesta del Plan Nacional de Atendimento Integrado a la Familia – PNAIF, implantado por el Gobierno Federal en el año de 2003; sin embargo, apenas el 19 de mayo de 2004, se convirtió una acción continuada, integrando la red de servicios de acción continuada de Asistencia Social financiada por el Gobierno Federal.

De modo general, el PAIF desarrolla un trabajo social con centralidad en las familias y en el territorio, preservando y reconociendo el amplio concepto de familia mediante el entendimiento que esta puede significar una unidad familiar extensa y/o formaciones familiares diversificadas.

El carácter preventivo del programa se concretiza a través de una acción anticipada en función del conocimiento del territorio y del desarrollo de potencialidades, garantía de acceso a los derechos y fortalecimiento de los vínculos comunitarios y familiares con el objetivo de evitar acontecimientos o agravamiento de situaciones de vulnerabilidad; por consiguiente, la función de protección requiere que el equipo del servicio apoye, auxilie y defienda el acceso de las familias y de sus miembros a los derechos previstos.

Sin embargo, la función de protección proactiva preconiza que no se debe apenas esperar el surgimiento de la demanda, sino tomar la iniciativa de actuar anticipadamente frente a las situaciones que originan y/o desencadenan situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, garantizando y/o viabilizando la efectividad de la prevención prevista.

El trabajo social con las familias en el PAIF y encaminamientos para los servicios existentes y ofrecidos por la red socio-asistencial y demás políticas es ejecutado por medio de atendimientos (atendimiento individual en el CRAS o a domicilio, acciones comunitarias, atendimientos colectivos y encaminamientos) y acompañamientos acordados con la familia para un proceso continuo y sistemático.

Conforme la NOB – RH/SUAS, el servicio prestado por el PAIF debe ser ofrecido, exclusivamente, en la unidad de los CRAS por el equipo de referencia obligatoriamente compuesto por asistente social y psicólogo; o sea, los recursos humanos (trabajadores del SUAS) son el vehículo de oferta de los servicios y concreción del sistema. Frente a esto, se evidencia la imprescindibilidad por parte de la gestión de asignar los profesionales de acuerdo con el perfil y, concomitantemente, garantizar la calificación y valorización profesional.

Cuadro 04 Composición del equipo de referencia del CRAS

| Pequeño Porte I  | Pequeño Porte II   | Medio, Gran, Metrópolis y DF   |
|--|--|--|
| Hasta 2500 familias registradas  | Hasta 3500 familias registradas  | A cada 5000 familias registradas   |
| 2 técnicos de nivel superior, siendo un profesional asistente social y otro, preferencialmente, psicólogo. | 3 técnicos de nivel superior, siendo dos profesionales asistentes sociales y, preferencialmente, un psicólogo. | 4 técnicos de nivel superior, siendo dos profesionales asistentes sociales, un psicólogo y un profesional que compone el SUAS. |
| 2 técnicos de nivel medio  | 3 técnicos de nivel medio  | 4 técnicos de nivel medio  |

Fuente: Ferreira, 2011, p. 32, traducido.

La estructuración de los equipos de referencia satisface las especificidades locales en lo que respecta al territorio y a las demandas presentadas por los sujetos, buscando calificar la oferta de los servicios, si bien merece ser destacado, repetidamente, el papel fundamental de los trabajadores en tanto que sujetos operadores de la política de asistencia en el ámbito institucional, en el desarrollo de acciones con carácter intervencionista.

La NOB/SUAS-RH manifiesta que los equipos de referencia,

Son aquellos constituidos por servidores efectivos responsables por la organización y oferta de servicios, programas, proyectos y beneficios de protección social básica y especial, tomando en cuenta el número de familias e individuos registrados, el tipo de atendimento y las adquisiciones que deben ser garantizadas a los usuarios (FERREIRA, 2011, p. 27, traducido).

De esta forma, el hecho de registrar remite a conocer, contar, ofrecer apoyo, etc., pues los individuos necesitan de esa certeza de poder contar con el equipo de trabajo que, a su vez, necesita conocer bien el territorio con sus familias e individuos y, consecuentemente, construir vínculos de confianza que permitan y posibiliten las intervenciones propositivas para garantizar la protección básica y/o especial necesarias. Frente a ese contexto, se enfatiza la importancia de los vínculos laborales efectivos, ya que la rotación de profesionales en el servicio no permite la acción y registro eficaz conforme fue regulado.

El impacto social esperado con el trabajo social desarrollado en los CRAS por la oferta del PAIF, conforme fue dispuesto en la Tipificación Nacional (2009, p. 09), es la reducción de situaciones de vulnerabilidad social en el territorio de alcance del CRAS; prevención de acontecimientos de riesgos sociales, su agravamiento o reincidencia en el territorio; aumento de accesos a servicios socio-asistenciales y sectoriales; mejora de la calidad de vida de las familias residentes en el territorio de alcance del CRAS.



Con respecto a los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), se trata de un servicio de protección social básica, registrado por el CRAS, regulado por la Tipificación Nacional de los Servicios Socio-asistenciales, Resolución CNAS N.º 109/2009, y reordenado por la Resolución CNAS N.º 01/2013, con el objetivo de organizar y unificar las reglas para una oferta calificada de los servicios planeados de acuerdo con la demanda local.

La reorganización colocó, a disposición de la población, un servicio unificado y permanente, integrando programas hasta entonces fragmentados y predestinados a tener inicio, medio y fin, a ejemplo del PETI y PROJOVEM. Los individuos pueden procurar espontáneamente el SCFV, o pueden tener acceso a través de la búsqueda activa, encaminamiento de la red socio-asistencial o demás políticas públicas.

La propuesta del SCFV es la de integrar la comunidad y promover la emancipación para superar las vulnerabilidades y situaciones de riesgo social a través de la realización de grupos organizados y debidamente planeados por los profesionales técnicos del CRAS, orientador social y facilitador de los talleres de servicio, actuando de forma complementaria al PAIF y PAEF, ya que los técnicos tanto del CRAS como del CREAS identifican, durante el acompañamiento familiar, los miembros que deben ser encaminados para el SCFV.

La descripción general de la Tipificación apunta que el SCFV debe garantizar adquisiciones progresivas a sus usuarios, de acuerdo con su ciclo de vida, con el fin de complementar el trabajo social (realizado por los profesionales, asistentes sociales y psicólogos en el CRAS) con familias, estimulando y orientando a los usuarios en la construcción y reconstrucción de sus historias de vida y vivencias individuales y colectivas, en la familia y en el territorio.

El público-objetivo del SCFV es dividido en grupos a partir de rangos de edad con el objetivo de prevenir posibles situaciones de riesgos inherentes a los ciclos de vida, organizados según las siguientes franjas etarias: niños hasta 06 años, niños y adolescentes de 06 a 15, adolescentes y jóvenes de 15 a 17 años, personas mayores.

Resulta necesario destacar que el municipio no precisa crear grupos que contemplen todos los rangos de edad descritos, pues con la reorganización hay una flexibilización según la cual los municipios podrán escoger los grupos a partir de la caracterización local y perfil de los sujetos de acuerdo con las respectivas edades. Sumado a ello, existe aún la posibilidad de crear momentos para componer grupos heterogéneos con ciclos de vida diferentes, buscando interacción e intercambio de vivencias con cada ciclo.

De acuerdo con la Resolución CIT N.º 1/2013 que dispone sobre la reorganización del Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos – SCFV, en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social y refuerza la lógica ya planteada en la Tipificación Nacional, se considera como público prioritario para la inclusión en el SCFV las siguientes circunstancias: en situación de

aislamiento, trabajo infantil, vivencia de violencia y/o negligencia, abandono escolar o con desfasaje escolar superior a 2 años, en situación de amparo, en cumplimiento de medidas socioeducativas (MSE) en medio abierto, egresos de medidas socioeducativas, situación de abuso y/o explotación sexual, con medidas de protección del ECA, niños y adolescentes que viven en la calle, vulnerabilidad sufrida por personas con discapacidad.

La Tipificación Nacional de los Servicios socio-asistenciales aprobada en 2009 por la Resolución 109 del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) es el parámetro para ordenar/organizar los servicios socio-asistenciales por niveles de complejidad, y dispone que los resultados esperados con la oferta del servicio de convivencia, una vez descrito, es contribuir para: la reducción de ocurrencia de situaciones de vulnerabilidad social; prevención de ocurrencia de riesgos sociales, su agravamiento o reincidencia; aumento de accesos a servicios socio-asistenciales y sectoriales; ampliación del acceso a los derechos socio-asistenciales; mejora de la calidad de vida de los usuarios y sus familias.

Resaltamos que existen especificidades en lo que respecta al impacto esperado en los adolescentes y jóvenes de 15 a 17 años, como el conocimiento por parte de los jóvenes sobre las instancias de denuncia y recurso en caso de violación de derechos; aumento en el número de jóvenes autónomos y participantes en la vida familiar y comunitaria, con información sobre derechos y deberes; asociada a las demás políticas públicas, fomentar reducciones de uso y/o abuso de drogas, de violencia entre jóvenes, enfermedades sexualmente transmisibles y embarazos precoces.

Por último, se espera, entre otras cosas, del público mayor de edad que participa de los grupos del SCFV que tengan mejores condiciones de sociabilidad, que haya reducción y prevención de las situaciones de aislamiento social y de institucionalización.

Por lo que se refiere al Servicio de Protección Social Básica en el Domicilio para personas con discapacidad y personas mayores de edad, el servicio debe contribuir para la promoción del acceso de esos grupos al servicio de convivencia y fortalecimiento de vínculo a toda la red socio-asistencial, a los servicios de otras políticas (educación, salud, trabajo, transporte especial) y programas especializados de habilitación y rehabilitación.

Además, según está descripto por la tipificación, el servicio tiene el objetivo de prevenir agravios que puedan provocar el quiebre de vínculos familiares y sociales de los usuarios, garantizando derechos y promoviendo la inclusión social, además de prevenir situaciones de riesgo social, exclusión y aislamiento.

Siempre que haya CRAS en el municipio, el servicio debe ser dirigido a él; frente a la inexistencia del referido equipamiento, el órgano gestor y su equipo quedarán responsables por el registro y realización del trabajo destinado a las personas con discapacidad y personas mayores y en

situación de vulnerabilidad social. Se espera que el servicio contribuya para la prevención y/o reducción de situaciones de riesgo, aislamiento social y refugio institucional, que las personas mayores de edad y las personas con discapacidad tengan acceso a oportunidades, servicios, derechos socio-asistenciales y que las familias sean protegidas y orientadas.

Es evidente que la política pública de asistencia social se ha consolidado de forma organizada en los últimos años, demostrando avances a través de las legislaciones, entre las que se destaca la aprobación de la Tipificación Nacional de los Servicios socio-asistenciales que posibilitó definir la organización unificada de los servicios de la asistencia, a lo que se suman diversas publicaciones destinadas a técnicos y gestores del SUAS con el objetivo de orientar la implantación e implementación de los programas, proyectos y servicios de la asistencia social.

Resumidamente, frente a la discusión acerca del CRAS y los avances progresivos para ese equipamiento, resulta imprescindible reflexionar acerca de la creación del Censo SUAS que fue reglamentado por el Decreto 7.334/2010, siendo el principal instrumento para la planificación y monitoreo de la Asistencia Social, principalmente para la optimización de los CRAS a través de las metas de desarrollo establecidas.

El censo SUAS es un formulario electrónico que se completa anualmente, desde 2007, por las Secretarías y Consejos de Asistencia Social de los Estados y Municipios; en un principio fue denominado “Ficha de Monitoreo de los CRAS” y renombrado, en 2008, como “Censo CRAS 2008”. El acopio de informaciones, anteriormente restringido a los CRAS, fue ampliado al CREAS, posibilitando ampliar la recolección de informaciones, consolidar el monitoreo, mapear la realidad de los servicios ofertados en el SUAS e identificar las condiciones insatisfactorias.

El interés analítico para la realización del presente estudio fue influenciado luego de la lectura y conocimiento sobre el Censo CRAS, donde se observó que:

Tabla 03 - CENSO CRAS 2010

| <b>CRAS</b> | <b>SITUACIÓN</b>   |
|-------------|--|
| 116         | no realizan acompañamiento familiar (pg. 26);  |
| 653         | no realizan talleres con familias (pg. 32);  |
| 352         | no cumplen con el objetivo de realizar visitas domiciliarias (pg. 36);                                       |
| 60%         | no realizan visitas domiciliarias (pg. 37);  |
| 3772        | no realizan acompañamiento prioritario a familias con beneficiarios BPC y de beneficios eventuales (pg. 50); |
| 295         | no realizan encaminamiento para inserción en el CadÚnico (pg. 56);   |

Fuente: Censo SUAS/CRAS 2010, traducido<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Monitoramento SUAS – Censo SUAS/CRAS 2010.

Según el Censo de 2010 (*idem*), existe un conjunto de 6.801 CRAS en el país, lo que confirma la expansión de este equipamiento y su presencia en los más remotos territorios. Sin embargo, los datos presentados en el Censo revelan informaciones importantes con respecto al desarrollo de esta unidad de protección que, conforme muestran los números, ya no satisfacen las metas normativas del SUAS, lo que permite una evaluación cuantitativa; por otra parte, este estudio permite una evaluación cualitativa, que considera la satisfacción y eficacia de las acciones en la perspectiva de los profesionales y sujetos usuarios de los servicios ofrecidos en el CRAS.

A esto se agrega que la Secretaria de Evaluación y Gestión de Información (SAGI, según la sigla en portugués), junto con la Secretaria Nacional de Asistencia Social crearon el Indicador de Desarrollo de los CRAS (ID CRAS) que es un indicador que sistematiza las características de funcionamiento retratando el grado de desarrollo de los CRAS (puede ser: insuficiente, regular, suficiente o superior), según las informaciones recogidas en el Censo SUAS, mediante la previsión de cuatro dimensiones (anualmente evaluadas en el Censo SUAS):

I - actividades realizadas – actividades asociadas al PAIF;

II - estructura física – espacio físico que garantice la ejecución del trabajo social con familias relacionado al PAIF;

III - recursos humanos – el cumplimiento de la Norma Operacional Básica de Recursos Humanos del SUAS – NOBRH/SUAS;

IV - funcionamiento – estándar esperado para un equipamiento público.

El monitoreo realizado por medio del Censo permitió identificar que algunos CRAS presentaban un grado insuficiente de desarrollo evidenciándose la necesidad de evolución en el nivel del indicador y enfrentamiento de dificultades a fin de consolidar mejoras en la oferta de la protección social básica. De esta forma, la CIT (Comisión Intergerencial Tripartita, *Comissão Intergestora Tripartite*, en portugués) instituyó, por medio de la Resolución CIT, N.º 05 del 03 de mayo de 2010, las Metas de Desarrollo de los CRAS por un período anual, buscando su gradual adaptación a los estándares normativos establecidos por el SUAS. Según la citada Resolución, fueron definidos cinco períodos anuales para el desarrollo de las metas (2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 y 2012/2013), identificadas en cada una de las dimensiones del IDCRAS<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>El IDCRAS fue creado en 2008 por la Secretaria de Evaluación y Gestión de la Información – SAGI (según las siglas en portugués), en asociación con la Secretaria Nacional de Asistencia Social - SNAS, con el objetivo de perfeccionar el proceso de monitoreo de los CRAS, iniciado en 2007, por medio del actualmente llamado Censo SUAS. Es un instrumento de la gestión para monitorear, evaluar y clasificar los CRAS, por eso, se trata de un indicador que sistematiza las características de estructuración y funcionamiento de los CRAS.

Los indicadores desarrollados y combinados, expuestos en la Instrucción Operacional N°2/2014 (MDS/SNAS), que permiten llegar al IDCRAS, con el objetivo de evaluar la necesidad de intervenciones, son:

- I - actividades realizadas – actividades asociadas al PAIF;
- II - estructura física – espacio físico que garantice la ejecución del trabajo social con familias relacionado al PAIF;
- III - recursos humanos – el cumplimiento de la Norma Operacional Básica de Recursos Humanos del SUAS – NOBRH/SUAS; y
- IV - funcionamiento – estándar esperado para un equipamiento público;

Las metas son acumulativas, o sea, las metas del período anual 2009/2010 se acumulan a las metas previstas para el período anual anterior (2008/2009), hasta 2012/2013, cuando todos los CRAS deberían estar adecuados. Por lo tanto, tal acumulación contribuyó para que anualmente muchos municipios no cumplieren con las metas establecidas; no obstante, permiten una evaluación sobre la disposición de la oferta de los servicios ofrecidos.

Otras Resoluciones publicadas ya consideraron la importancia del monitoreo y alerta permanente sobre los equipamientos del CRAS que necesitaban de acompañamiento gradual para el alcance de una cualificación en los servicios, principalmente en los casos en que acontecían situaciones como: falta de acompañamiento familiar o visita domiciliar; funcionamiento inferior a 40 horas por semana; espacio para atendimento inferior a dos salas de atendimento; ausencia de atendimento cuantitativo y perfil de los profesionales que componen el equipo de referencia; espacio físico compartido con la Asociación Comunitaria, Organización No Gubernamental-ONG, Entidad Privada, Consejos, Órganos Públicos o Unidades Públicas Estatales.

Desarrollando aún más la discusión, es válido también hacer hincapié en la Resolución N°08/2010 de la CIT, que establece flujos, procedimientos y responsabilidades para el cumplimiento de las metas, acompañamiento de la gestión y de los Servicios y normativas del Sistema Único de Asistencia Social, buscando prevenir situaciones inadecuadas que perjudiquen y/o comprometan la oferta de los servicios.

Queda de manifiesto que en los últimos años muchas acciones en el ámbito de la asistencia social han sido pensadas con el objetivo de consolidar el SUAS y la red de protección social colaborando, así, con la mejora de los servicios.

### **3.1 Breve histórico y análisis socio-territorial del CRAS de Monte Santo, Bahía**

El municipio de Monte Santo está localizado en la región noreste del Estado de Bahía. Según informaciones publicadas por el IBGE (2015), la población estimada para el año de 2015 es

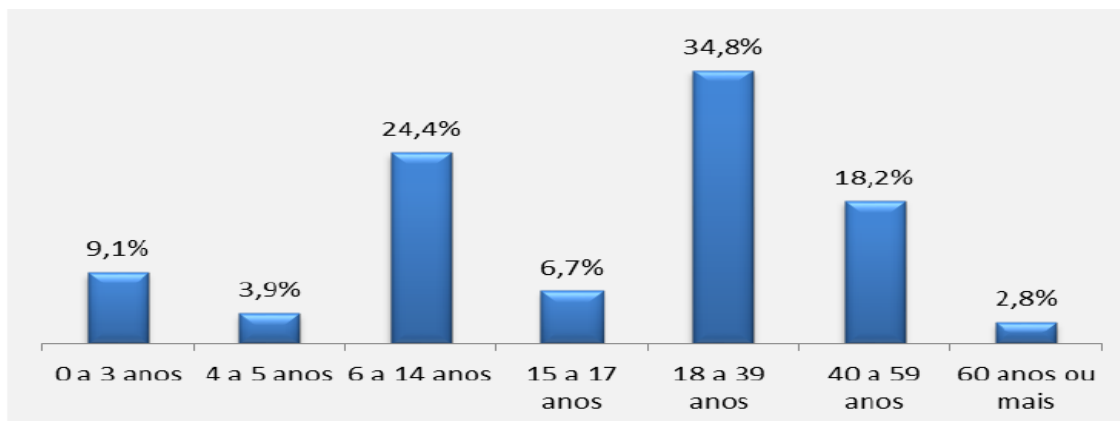
de 54.733 habitantes, mientras que el Censo de 2010 destacaba 18.562 individuos en situación de extrema pobreza, con renta per cápita domiciliar debajo de los R\$70,00 (setenta reales), o sea, 39,6% de la población (siendo 44,2% correspondiente a la zona rural contra 17,2 en la zona urbana). El IDHM (Índice de Desarrollo Humano Municipal) es de 0,506.

Figura 02 - Localización del Municipio de Monte Santo



Fuente: Página do Uol notícias<sup>5</sup>.

Figura 03 - Distribución porcentual de la población extremadamente pobre en el municipio de Monte Santo por rango de edad



Fuente: Boletim MDS, 2015.

Se puede ver que entre la población adulta existe una mayor concentración en el índice de extrema pobreza, considerando que el municipio cuenta principalmente con la predominancia del sector agrícola de subsistencia, con la producción de poroto y maíz. Sumado a ello, vale la pena acrecentar que, comúnmente, muchas familias dependen de las personas mayores como proveedores económicos a través de jubilaciones y pensiones; por otro lado, se ha verificado un empoderamiento

<sup>5</sup>Disponible en: <[www.noticias.uol.com.br](http://www.noticias.uol.com.br)> Acceso en: 07/11/2015.

económico de las mujeres de la región a través de la transferencia de renta del Programa *Bolsa Família*.

De acuerdo con los registros de marzo de 2015 del Registro Único (*Cadastro Único*, en portugués) y con los comprobantes de pago de mayo de 2015 del Programa *Bolsa Família*, se constata, en la perspectiva cuantitativa, que el municipio posee 12.918 familias registradas en el Registro Único y 9.238 familias beneficiarias del Programa *Bolsa Família* (57,42 % de la población del municipio). Debemos recordar que, al ingresar al Programa *Bolsa Família*, los beneficiarios deben cumplir algunas condiciones: los niños y jóvenes deben frecuentar la escuela, los niños precisan ser vacunados y tener acompañamiento nutricional, y las embarazadas deben realizar el prenatal.

En lo que respecta al equipamiento de asistencia implantados en el territorio y cofinanciados por el MDS, hasta el presente momento, se encuentran instalados en el municipio de Monte Santo 03 (tres) Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y 01 Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS).

Tabla 04 - Demostrativo del piso básico fijo - CRAS/PAIF - Referencia: junio de 2015

| <b>Piso Básico Fijo - CRAS/PAIF - Referencia: junio de 2015</b> |                |
|---|----------------|
| Cantidad de CRAS cofinanciados                                  | 03             |
| Capacidad de atendimento de referencia (familias año/NOB-SUAS)  | 3.000          |
| Familias registradas (año/NOB-SUAS)                             | 15.000         |
| Valor de referencia del mês                                     | R\$ 36.000,00  |
| Previsión de transferencia anual                                | R\$ 432.000,00 |
| Situación actual de pagamento                                   | LIBERADO       |
| Capacidad de atendimento real (familias año /NOB-SUAS)          | 3.000          |
| Valor real del mês  | R\$ 36.000,00  |
| Cantidad de CRAS implantados (activos en el CadSuas)            | 03             |
| Cantidad de CRAS en implantación                                | 0              |

Fuente: Aplicações MDS. Disponible en: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos>> Acceso en: 07/11/2015, traducido.

La implantación de los CRAS en el municipio de Monte Santo ocurrió, primeramente, el 01/05/2004 con la inauguración de un equipamiento en la Zona Urbana del municipio, posteriormente, el 01/11/2005, los demás en la Zona Rural, siendo uno de ellos en el Pueblo Mandaçaia (distante 16,7 km de la sede) y otro en el Pueblo Pedra Vermelha (distante 25,5 km de la sede).

Se destaca que en diciembre/2005 se desarrolló una sesión ordinaria (véase el anexo) del Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS), reuniendo consejeros y trabajadores de la asistencia para discutir las alteraciones de los servicios municipales reportando la implantación e implementación del Programa de Atención Integral a la Familia - PAIF en la Sede y Zona Rural de Monte Santo.

Los tres CRAS mencionados funcionan ocho horas por día, durante los cinco días de la semana, conforme se encuentra dispuesto en las orientaciones técnicas y tienen una capacidad de registro para hasta 5.000 (cinco mil) familias, siendo que ese número está relacionado al número de familias que podrán hacer uso de los servicios ofrecidos en el CRAS.

Según las respuestas del Censo 2014, el CRAS de la Zona Urbana está localizado en un área periférica del municipio, instalado en un inmueble alquilado por la municipalidad, con 03 (tres) salas con capacidad máxima para cinco personas, 01 (una) sala exclusiva para coordinación, 01 (una) sala con capacidad de 15 a 29 personas, recepción, cocina, depósito y 02 (dos) baños.

El CRAS de Pedra Vermelha, localizado en la zona rural del municipio, funciona en un inmueble alquilado por la municipalidad, contando con 02 (dos) salas de atendimento con capacidad para 05 (cinco) personas, 01 (una) sala con capacidad de 15 a 29 personas, 03 (tres) salas exclusivas para la coordinación, cuerpo técnico o administración, 01 (un) baño, recepción, cocina y depósito.

El Cuestionario del Censo suministrado por el equipo del CRAS Mandaçaia es referente al año de 2013 e informa que el equipamiento está funcionando en un inmueble alquilado por el gobierno municipal, con 01 (una) sala con capacidad de 06 a 14 personas, 01 (una) sala con capacidad máxima de 15 a 29 personas, 01 (una) con capacidad para 30 o más personas, 01 (una) sala exclusiva para la coordinación, cuerpo técnico o administración, 02 (dos) baños, recepción, cocina y depósito.

En relación a los equipos y materiales disponibles para el funcionamiento de los servicios, todos los CRAS poseen, como mínimo, una computadora con acceso a internet, impresora, televisión, juguetes, materiales pedagógicos y los CRAS de la zona rural disponen de vehículos para uso exclusivo, mientras que el cuerpo técnico y administrativo del CRAS de la Zona urbana posee un vehículo de uso compartido con otros órganos.

De acuerdo con las respuestas proporcionadas al Censo SUAS 2014, las acciones y actividades desarrolladas en el ámbito de Servicio de Protección y Atendimento Integral a la Familia (PAIF) por ambos CRAS de Monte Santo en el año de 2014, constaron de:

- Recepción
- Recibimiento realizado por técnicos de nivel medio
- Recibimiento realizado por técnicos de nivel superior



- Acompañamiento de familias
- Acompañamiento prioritario de familias en incumplimiento de condiciones del PBF
- Acompañamiento prioritario de los beneficiarios del BPC (personas mayores de edad)
- Acompañamiento prioritario de los beneficiarios del BPC (personas con discapacidad)
- Acompañamiento a familias con presencia de trabajo infantil
- Acompañamiento a familias atendidas con beneficios eventuales
- Atendimento particularizado de familias o individuos
- Grupo/taller con familias
- Visitas Domiciliares
- Desplazamiento del Equipo para atendimento y oferta de servicio en localidades distantes
- Conferencias/Charlas
- Campañas o eventos comunitarios
- Apoyo para la obtención de Documentación personal
- Orientación/acompañamiento para inserción del BPC
- Encaminamiento de familias o individuos para la red de servicio socio-asistencial
- Encaminamiento de familias o individuos para otras políticas públicas
- Encaminamiento para obtención de Beneficios Eventuales
- Encaminamiento para inserción/actualización de familias en el Registro Único
- Acompañamiento de los encaminamientos realizados

El CRAS de Pedra Vermelha declaró un total de 244 (doscientas cuarenta y cuatro) familias en acompañamiento por el PAIF en agosto de 2014 y 37 (treinta y siete) nuevas familias fueron inseridas en acompañamiento, mientras que el CRAS de la Sede informó un total de 424 (cuatrocientas veinticuatro) familias, siendo 07 (siete) nuevas familias inseridas. Por su parte, el CRAS de Mandaçaia en el Censo 2013, afirmó que había un total de 83 (ochenta y tres) familias en acompañamiento hasta agosto de 2013 y 07 (siete) nuevas familias fueron inseridas en el mes correspondiente.

Con respecto a la forma de acompañamiento realizada a los grupos del SCFV, ofrecidos por la citada red, el CRAS de la Sede informó en el Censo 2014 que no realiza ninguna de las actividades cuestionadas, mientras que el CRAS de Pedra Vermelha confirmó participar de la planificación de las actividades del grupo, supervisar y capacitar los orientadores sociales, acompañar periódicamente los grupos, evaluar y monitorear las acciones realizadas, así como discutir los casos atendidos. A su vez, destacamos que el CRAS de Mandaçaia declaró realizar las mismas actividades citadas por el CRAS de Pedra Vermelha, acrecentando el encaminamiento de los usuarios.

En relación con las actividades ejecutadas directamente en el CRAS, con familiares/responsables de los participantes de los grupos del SCFV, en los CRAS de la Zona urbana y Mandaçaia son realizados atendimientos colectivos periódicos, atendimientos colectivos eventuales (conferencias/charlas) y atendimientos individualizados eventuales, mientras que en Pedra Vermelha fueron realizadas las actividades anteriormente citadas, además del atendimiento individualizado periódico.

Todos los tres CRAS del municipio de Monte Santo desarrollaron actividades con familiares/responsables de los participantes de los grupos del SCFV. En el año de 2014, el CRAS de la Sede ejecutó el SCFV para 05 (cinco) niños de 0 a 06 años, 299 (doscientos noventa y nueve) niños de 07 a 14 años y para 20 (veinte) adultos con 60 años o más.

Además, en Pedra Vermelha, el CRAS ejecutó el SCFV apenas para el público adulto con 60 años o más, totalizando 20 (veinte) usuarios participantes; mientras que en Mandaçaia, de acuerdo con el Censo 2013, tuvieron 05 (cinco) niños hasta 06 años participando del SCFV, 27 niños/adolescentes de 06 a 15 años, 20 (veinte) jóvenes de 15 a 17 años y 08 (ocho) adultos con 60 años o más.

En lo que respecta a los aspectos relacionados a la gestión del territorio, llama la atención el ítem que se refiere a la participación de los usuarios en las actividades de planificación del trabajo social con las familias del CRAS, pues dos de los tres respondieron que no ocurre esa participación, mientras que para el tercero existe la participación, pero de manera informal y ocasional. Esto último genera dos hipótesis para tal contexto, la primera sería la falta de intervención profesional para incentivar la participación de los sujetos y/o el desinterés de los individuos en el ejercicio de la participación popular y control social, aún frente al derecho garantizado.

Luego del análisis de los datos, de ámbito nacional, relativos al Censo 2014, es posible visualizar, en el siguiente cuadro, esa problemática de la participación de los usuarios en la planificación del CRAS:

Tabla 05- Promedio general de las respuestas a la pregunta del Censo 2014: “¿Existe participación de los usuarios en las actividades de planificación de este CRAS?”.

|   | Cantidad de CRAS | %     |
|---|------------------|-------|
| No                                      | 2698             | 33,4  |
| Sí, pero de manera informal y ocasional | 3696             | 45,7  |
| Sí, de manera informal, pero constante  | 1221             | 15,1  |
| Sí, de manera formal y regular          | 473              | 5,8   |
| Total                                   | 8088             | 100,0 |

Fuente: BRASIL, Censo 2014. Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília, MDS, 2015, p.22, traducido.

Uno de los subtemas de la Conferencia de la Asistencia Social 2015 es, justamente, el “Fortalecimiento de la participación y del control social para la gestión democrática”, ya que el Censo 2014 confirmó la falta de participación de usuarios y trabajadores de la asistencia social en las instancias de control social y cómo esos trabajadores pueden influenciar decisivamente en la participación de los usuarios a través de estrategias de movilización.

En relación a las situaciones más frecuentes identificadas en los territorios de alcance de los CRAS fue informado que existen situaciones de negligencia con respecto a los niños/adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad, familias en situación de inseguridad alimentaria, explotación o abuso sexual de niños y adolescentes, usuarios de alcohol, crack y/u otras drogas, niños y adolescentes fuera de la escuela, en situación de trabajo infantil y familias que no cumplen con las condiciones del Programa *Bolsa Familia*.

Luego del contacto por e-mail con el MDS, este informó que, con el término del período de las Metas de Desarrollo de los CRAS, en 2013, conforme instituido por la Resolución CIT N.º 5/2010, la Comisión Intergerencial Tripartita, observando la necesidad y la urgencia de priorizar el enfrentamiento de las cuestiones más graves de funcionamiento de los CRAS, aprobó la Resolución N.º 21, del 05.12.2013.

La Resolución CIT nº21 presenta procedimientos y responsabilidades para la adecuación del funcionamiento de los CRAS que no cumplen con los estándares normativos del SUAS, por medio de un proceso pedagógico de perfeccionamiento gradual que establecía los procedimientos y responsabilidades para los entes federados. El desglose de los procedimientos de esa Resolución sucedió con la Instrucción Operacional nº 02/SNAS/MDS, publicada el 17.10.2014. De esta forma, los resultados finales de las metas referentes al municipio de Monte Santo son:

Cuadro 05 - Resultado final de las metas de Desarrollo de los CRAS, según el Censo SUAS/CRAS 2013.

| UF | Municipio   | IBGE  | Nombre que identifica el CRAS | Código identificador del CRAS | Metas de Desarrollo del Período Anual 2012/2013 | Período Anual 2012/2013 – Dimensión Recursos Humanos | Período Anual 2012/2013 – Dimensión Horario de Funcionamiento |
|----|-------------|-------|-------------------------------|-------------------------------|---|--|---|
| BA | Monte Santo | 29150 | CRAS                          | 29215002812                   | No atiende                                      | No atiende   | Atiende   |

|    |             |       |      |             |            |            |         |
|----|-------------|-------|------|-------------|------------|------------|---------|
| BA | Monte Santo | 29150 | CRAS | 29215002815 | No atiende | No atiende | Atiende |
| BA | Monte Santo | 29150 | CRAS | 29215002843 | No atiende | No atiende | Atiende |

Fuente: MDS/ Online. Re: Complemento de respuesta - METAS CRAS, mensaje recibido de [servicossocioassistenciais@mds.gov.br](mailto:servicossocioassistenciais@mds.gov.br), el 16/05/2016, traducido.

De acuerdo con los datos del Censo de 2014 (posición actual), el municipio de Monte Santo se encuentra con recurso del piso básico fijo liberado, o sea, no fueron identificadas situaciones inadecuadas que motivasen la entrada de los CRAS en proceso de perfeccionamiento gradual que requeriría, por parte de este, la superación de la situación inadecuada. A pesar de estas valoraciones por parte de los organismos competentes, de las condiciones de funcionamiento descritas emerge un conjunto de interrogantes que en los próximos capítulos profundizaremos, tanto respecto a los usuarios como de los profesionales intervinientes.

Por lo tanto, el análisis cuantitativo de los cuestionarios del Censo SUAS implica la posibilidad de analizar la oferta de la protección social básica en el ámbito municipal, porque las legislaciones, guías de orientaciones y normativas acerca de la Asistencia Social se encuentran claramente descritas; sin embargo, cabe indagar cómo se ha concretizado el SUAS en los municipios brasileños, si ha anhelado y/o alcanzado un grado de calidad para el funcionamiento y en qué condición se encuentran los trabajadores ejecutores y los desafíos para la ejecución de la política, respuestas y análisis que se proponen en el próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### SIGNIFICADO ATRIBUIDO AL CRAS EN LA VISIÓN DE LOS PROFESIONALES DE MONTE SANTO – BAHÍA

Inicialmente desarrollamos una revisión que buscó reflexionar sobre la Asistencia Social a partir de un marco teórico que permitió introducir una comprensión acerca de la institucionalización de la política de asistencia social que contempló la LOAS, la aprobación de la PNAS (2004), la implantación del SUAS y la movilización de los municipios para estructurar y ofertar los servicios de protección social. El ejercicio contribuye a alcanzar los objetivos de esta investigación, es decir, ampliar el conocimiento, específicamente, sobre el CRAS en tanto que unidad prestadora de servicios de asistencia social.

En este capítulo buscaremos comprender cómo los profesionales que componen los equipos que actúan en los CRAS evalúan ese servicio ofrecido, conocer las conductas asumidas y el compromiso de la gestión pública en lo que respecta a la valorización de los profesionales y la calidad de la oferta de los servicios prestados, verificar cuáles son las dificultades enfrentadas en el proceso de trabajo y las posibles propuestas de cambios para una eficaz oferta y ejecución de los servicios, programas y proyectos locales en el ámbito de la protección básica.

Para tales objetivos, previamente, fue realizada una investigación documental en los CRAS, para la cual se solicitaron los Censos SUAS de los años de 2013 y 2014 como fuente para la construcción de los datos para la pesquisa científica, ya que el cuestionario del Censo es un mecanismo utilizado por los MDS para evaluar el desempeño del equipamiento y, así, fornecer datos detallados de las estructuras físicas y servicios ofertados, conforme fue discutido en el capítulo anterior.

Posteriormente, nos dirigimos a la investigación de campo, en primer lugar, con los profesionales técnicos de nivel superior (coordinadores, asistentes sociales y psicólogos), que realizan trabajo social en los CRAS de la zona urbana y zona rural del municipio de Monte Santo – Bahía, con el fin de atender a los objetivos de la pesquisa a través de la recolección de datos cualitativos construidos a partir de la experiencia, sentidos, interpretaciones y significados elaborados por esos profesionales.

Por lo tanto, todos los participantes recibieron la información necesaria en lo que respecta a la justificación y a los objetivos de la investigación; asimismo, fue solicitada la firma del Término de Consentimiento Libre e Informado (Apéndice). Luego, se entregaron, de forma impresa, los cuestionarios (Apéndice) con preguntas abiertas y cerradas, *in locus*, a todos los profesionales de nivel superior (coordinadores, asistentes sociales y psicólogos) del CRAS de Monte Santo – BA.

Conforme fue discutido en los capítulos precedentes, la Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH/2006) establece mecanismos para la gestión del trabajo en el SUAS, contemplando elementos de valoración de quien trabaja en la asistencia social. De esta forma, entre otros aspectos y a la luz de esa normativa, se buscará por medio de la aplicación de los cuestionarios evaluar y comprender el impacto de los servicios del CRAS desde la perspectiva de los profesionales, ya que la calidad de la oferta de servicios depende, inherentemente, de la gestión de trabajo según fue oportunamente señalado en la NOB RH,

Para la implementación del SUAS y para alcanzar los objetivos previstos en la PNAS/20004, es necesario tratar la gestión del trabajo como una cuestión estratégica. La calidad de los servicios socio-asistenciales disponibles para la sociedad depende de la estructuración del trabajo, de la cualificación y valorización de los trabajadores que actúan en el SUAS (BRASIL, 2006, p.17, traducido).

Enfatizamos que uno de los ejes estructurantes del SUAS es la política de recursos humanos que señala que es imprescindible garantizar buenas condiciones de trabajo para quienes trabajan en la asistencia social a fin de contrariar las nuevas configuraciones del trabajo y las contradicciones del capitalismo que tiene como meta la acumulación sin tener en cuenta el desarrollo humano. En ese sentido, Antunes explicita que,

El trabajo que cada vez más las empresas buscan, no es más aquel basado en la especialización *taylorista* y *fordista*, sino el que se gestó en la fase de la “desespecialización multifuncional” del “trabajo multifuncional” que en verdad expresa la *enorme intensificación de los ritmos, tiempos y procesos de trabajo*. Y eso ocurre tanto en el mundo industrial, como en los servicios, [...].

Los servicios públicos, [...] también sufrieron, como no podría dejar de ser, un significativo proceso de reestructuración, subordinándose a la máxima de la mercadorización, que viene afectando fuertemente los trabajadores del sector estatal y público.

El resultado parece evidente: se intensifican las formas de extracción de trabajo, se amplían las tercerizaciones, *las nociones de tiempo y de espacio también fueron metamorfoseadas* y todo eso cambia mucho el modo en que el capital produce las mercancías, sean ellas materiales o inmateriales, corpóreas o simbólicas (ANTUNES, 2007, p. 24, traducido).

Existe una mundialización del capital, pero que, por otra parte, se enfrenta a un esfuerzo y unión de fuerzas por parte de los trabajadores, que anhelan por garantías y mejores condiciones de trabajo. En ese aspecto, la práctica de los profesionales de la asistencia, que son mediadores de las desgracias de la cuestión social, contribuyó para impulsar una reflexión acerca de ese modelo de sistema excluyente y opresor que indisolublemente afecta el mundo del trabajo.

En vista de esto, las transformaciones del mundo del trabajo han sido sentidas por diversos profesionales/categorías, inclusive por el servicio social, inserto en ese complejo proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales, que somete a los trabajadores a condiciones de precarización, característica significativa del estándar de acumulación. De ese modo, Netto destaca que,

Las alteraciones profesionales, así, derivan de la intrincada interacción que se procesa entre las transformaciones societarias, con su abatimiento en la división socio-técnica del trabajo, y el complejo (teórico, práctico, político y, en sentido amplio, cultural) que es constitutivo de cada profesión (NETTO, 1996, p. 89, traducido).

Así, los siguientes enfoques posibilitarán ponderar la materialidad de esas actuales condiciones y la resultante representación de los trabajadores que operan la política de la asistencia social, precisamente en el ámbito de la protección básica, en el municipio de Monte Santo, de modo que, al final del análisis, se obtendrán consideraciones sobre los avances y desafíos para la implementación eficaz de la política de asistencia en el municipio en cuestión.

Según ya fue mencionado, el instrumento de recolección de datos utilizado para los profesionales fue el cuestionario, entregado *in locus*; hubo una aceptación y colaboración inmediata de algunos trabajadores que devolvieron los cuestionarios dentro del plazo estipulado; sin embargo, durante ese recorrido, ocurrieron casos de profesionales que no respondieron y otros que demoraron en entregar.

Uno de los objetivos de la presente investigación es evaluar el CRAS, en principio, desde la perspectiva de los profesionales que operan la política de protección social básica y, en el capítulo siguiente, desde la mirada de los sujetos que demandan el servicio. En este sentido, la evaluación nos permite un análisis sistemático de la gestión de la protección básica en el ámbito municipal, lo que posibilita al final de la investigación y en las consideraciones finales ponderar el valor social del equipamiento, destacando las problematizaciones y potencialidades.

Debemos considerar que la evaluación de una política social no parte de una realidad estática, rígida y cuantificable, ya que “las políticas sociales no son apenas espacios de enfrentamiento de tomas de decisión, sino que constituyen elementos de un proceso complejo y contradictorio de regulación política y económica de las relaciones sociales” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, traducido). Por lo tanto, la investigación no podría limitarse a analizar y/o evaluar apenas la eficiencia y eficacia del servicio de protección básica ofertado por el CRAS. De esta manera, el enfoque que sigue a continuación coincide con el enfoque dialéctico marxista que, en el aspecto de la totalidad de los hechos y fenómenos sociales, considera las contradicciones de las relaciones permeadas por determinantes sociales.

El presente estudio puede ser caracterizado como cuanti-cualitativo, ya que el instrumento de recolección de datos adoptado en la investigación de campo se inicia con elementos pasibles de medición, tal como edad, sexo, profesión, tiempo de instrucción y de trabajo de los profesionales participantes; de esta forma, los referidos datos cuantitativos ofrecen la posibilidad de una sistematización cualitativa generando, así, una complementariedad para el alcance de los objetivos.

Hay que tener en cuenta la evaluación del proceso que envuelve todo el contexto y aspectos del CRAS a fin de obtener un entendimiento sobre los impactos de su constitución, considerando que la ineficiencia de los resultados propuestos puede estar relacionada a la implementación o, inclusive, a la ineficacia de la intervención profesional.

A su vez, la aplicación del cuestionario, con sus preguntas minuciosamente elaboradas, tiene por objetivo analizar las relaciones inherentes a las causas que contribuyen para la eficiencia o el fracaso de los servicios ofertados por el CRAS, para medir individualmente la participación y, consecuentemente, la satisfacción o insatisfacción de los profesionales con el equipamiento y/o gestión de trabajo.

El sustento básico que explicita el objetivo y modo de funcionamiento del CRAS ya fue expuesta anteriormente, ya que se trata de un punto determinante para contrastar el producto final de la investigación y, así, ponderar la evaluación atribuida por profesionales y usuarios del servicio.

El cuestionario, en tanto que instrumento de recolección de datos, fue entregado a los profesionales de nivel superior (asistente social y psicólogo), incluyendo los coordinadores del centro que, actualmente, pertenecen en su totalidad a la categoría de asistente social, resaltando que dicho cargo se caracteriza por ser un “cargo de confianza” y/o un cargo político, del cual MODESTO bien explicita que,

En términos conceptuales, a partir de dispositivos constitucionales relativos a la provisión, confirmación, permanencia en el cargo, régimen de retribución, incompatibilidad, deberes y responsabilidades, es posible extraer peculiaridades para caracterizar el régimen jurídico de los titulares de cargos políticos. El error es considerar esa categoría uniforme. No existe la uniformidad. Existen cargos políticos-administrativos y cargos político-representativos o funcionales. En los primeros, los agentes son investidos por designación unipersonal de la autoridad superior, la provisión es precaria y libre, mientras que en los segundos los agentes son investidos por sufragio, popular o corporativo (es decir, realizado por los propios pares del investido) o por concurso público, esto es, poseen provisión vinculada o condicionada, definitiva o a término (ejercen mandato). Son situaciones completamente distintas, que exigen tratamiento jurídico diferenciado. En los primeros cabe siempre evaluar la legitimidad de la designación por eventual nepotismo o favor indebido, es decir, caben siempre las restricciones anti-nepotismo. (MODESTO, 2014, p. 504, traducido)

Comúnmente, la gestión pública elige para ocupar los cargos políticos funcionales a aquellos con quienes existe una afinidad personal lo que, consecuentemente, origina hechos de natural inobservancia de las orientaciones técnicas, que apuntan y definen características importantes para la ocupación de los cargos con el objetivo de lograr un eficiente ejercicio de la función de los trabajadores del SUAS. Frente a este aspecto, Sposati recuerda que,

En las condiciones de formación del trabajador brasileño, el apadrinamiento siempre estuvo presente, reiterando una subordinación consentida. La complicidad entre el “agregado” y el “coronel” garantizaba la sobrevivencia de los “hombres libres”.

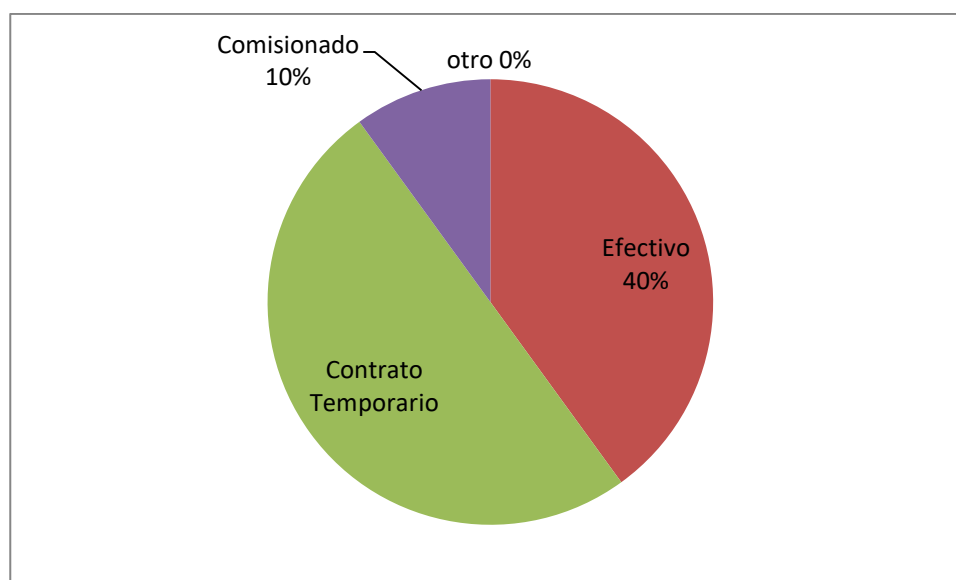


La necesidad de asegurar la unidad del espacio brasileño a mediados del siglo XIX llevó a que la Corona utilizase las clases propietarias locales. El cambio de favores, la reciprocidad entre la administración imperial y los jefes locales reforzaron “los coroneles”. Se creó la “convivencia amistosa” entre el poder público y el poder privado y, más que eso, la institucionalización “pública” de las relaciones patrón-cliente (SPOSATI, 2012, p. 32, traducido).

La antecedente cita comprueba que los apadrinamientos y el proteccionismo han estado presentes, desde hace mucho tiempo, en las relaciones y determinaciones concernientes al mundo del trabajo en Brasil, mostrándose real en el ámbito municipal en estudio, hecho que contraría la democracia eficiente, ya que la elección arbitraria de empleados ha llevado en consideración las relaciones políticas y hasta vínculos personales para la ocupación de cargos públicos que deberían conquistarse a través de concurso público según está previsto en la Carta Magna; sin embargo, esa discusión será mejor discutida posteriormente. Se constata que ese espacio de indicación no considera lo que es mejor para el gobierno y, consecuentemente, para la ejecución de la política de asistencia y las demás, pues no se da prioridad a la competencia técnica.

En ese sentido, el presente estudio que, preliminarmente, realizará una caracterización de los encuestados en la investigación a partir de las respuestas presentadas, en el intento de conocer un poco más sobre los trabajadores que prestan sus servicios en los CRAS de Monte Santo, trae como cuestionamiento el tipo de vínculo laboral, donde es posible constatar, a través de la recolección de datos, que en el municipio:

Gráfico 01 - Configuración de los vínculos laborales de los profesionales



Fuente: elaboración propia

De esa forma, la investigación, inicialmente, ya apunta que en los CRAS de Monte Santo apenas 40% de los profesionales que fueron encuestados poseen vínculo efectivo, una particularidad que contraría las orientaciones establecidas en la NOB RH/ SUAS, dado que esta esclarece que,

En los servicios públicos, el hecho de ocupar cargos, que deben ser creados por ley, para suplir las necesidades de los servicios debe suceder por medio de la designación de los aprobados en concursos públicos, conforme las atribuciones y competencias de cada esfera de gobierno, compatibilizadas con sus respectivos Planes de Asistencia Social (Nacional, Estatales, del Distrito Federal y Municipales), a partir de parámetros que garanticen la calidad de la ejecución de los servicios. (FERREIRA, 2001, p. 18, traducido).

La cita precedente va en contra de lo que es garantizado en el artículo 37 de la Constitución Federal del '88 que instituyó el concurso público como forma de acceso a los cargos públicos. Sumado a ello, la perspectiva de gestión laboral en el SUAS prevé garantizar la “desprecarización” de los vínculos de los trabajadores y, consecuentemente, asegurar en la constitución de los equipos de referencia la posibilidad de mantener el vínculo del trabajador con el territorio del equipamiento social, así como con los usuarios del servicio.

Otro aspecto que es evidenciado a partir del análisis y tabulación de los datos es el número expresivo de mujeres en la actividad pública de los servicios de protección básica en el municipio de Monte Santo, lo que corrobora los trazos de género en la política de asistencia social, hecho marcado desde su construcción histórica, iniciada con las Damas de Caridad que eran mujeres de principios cristianos y con elevado poder adquisitivo, “damas de la sociedad” dedicadas a la beneficencia y filantropía.

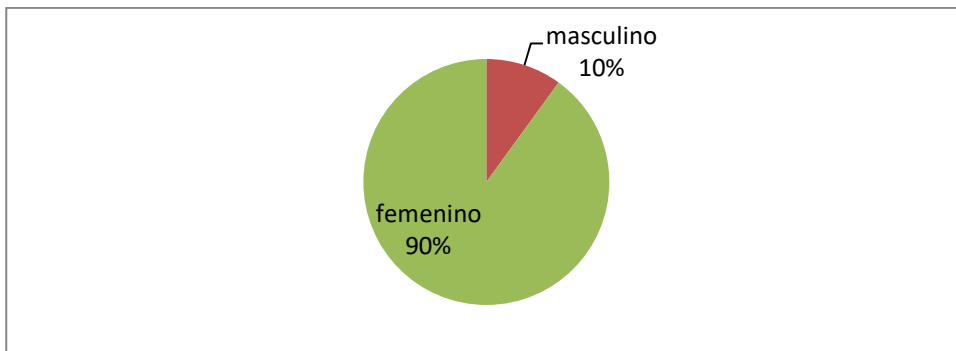
No obstante, con el agravamiento de la cuestión social emergió la necesidad de institucionalizar las acciones (según ya fue explicitado en los capítulos iniciales); sin embargo, ellas ocurren con la incorporación de la práctica del “primer damismo”, a ejemplo de la LBA que inicialmente fue presidida por la primera dama, Darcy Vargas.

De ese modo, aún en la perspectiva relacionada al género, Torres añade que,

[...] existe una motivación de orden político: el Estado brasileño se ve obligado a forjar estrategias de enfrentamiento de los problemas sociales que asumen serios contornos en ese período de la Segunda Guerra. En verdad, el Estado se sirve de los valores femeninos para sensibilizar a la sociedad a intervenir en la llamada ‘cuestión social’ dando impulso al espíritu filantrópico a partir de una práctica asistencialista, que marcaría el perfil de la acción de las primeras damas en Brasil (TORRES, 2002, p. 40, traducido).

Debe ser destacado que, en la perspectiva descrita, el perfil de los profesionales del SUAS va delineándose a partir de un proceso histórico y, sin contrariar esa tendencia, se verifica que, entre los trabajadores, técnicos de nivel superior de los CRAS de Monte Santo, existe la contundente presencia de mujeres, conforme muestra el siguiente gráfico,

Gráfico 02 - Porcentaje de profesionales del CRAS de Monte Santo por género y/o identidad de género

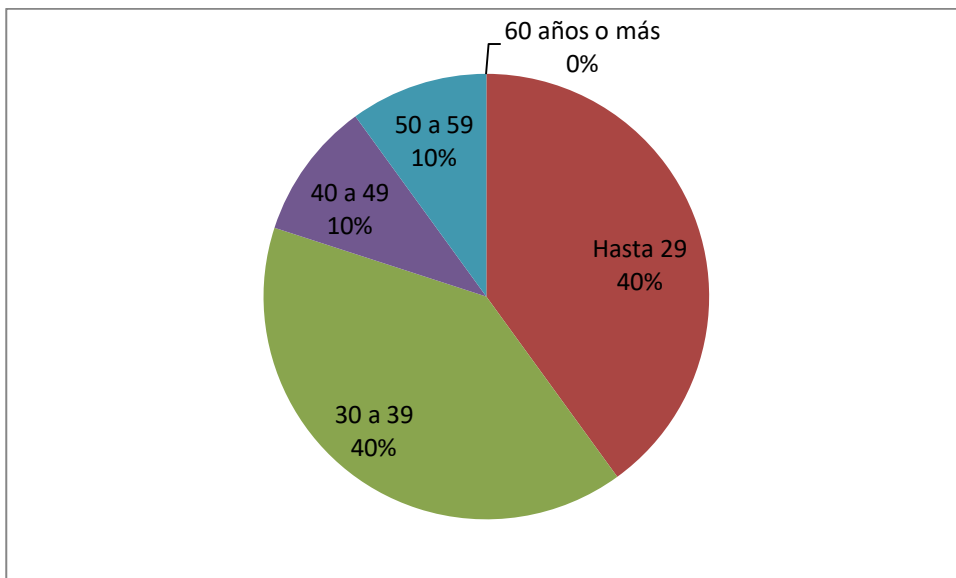


Fuente: elaboración propia

No caben dudas que linealmente, a lo largo de la historia, se ha perpetuando la construcción de papeles clasificados como femeninos, marcando la consolidación de la emancipación de las mujeres en los espacios productivos. Esa característica puede ser confirmada, inicialmente, basándonos en el conocimiento empírico, a pesar de que la presente investigación señala y comprueba la nítida feminización de la asistencia social en el ámbito municipal.

En lo que respecta al rango de edad predominante entre los profesionales, se verifica que el 40% de los participantes de la investigación poseen hasta 29 años de edad, el 40% tiene entre 30 y 39 años, y el 10% para los respectivos rangos comprendidas entre 40 a 49 y 50 a 59 años, conforme está demostrado en el gráfico:

Gráfico 03 – Rango de edad de los profesionales del CRAS

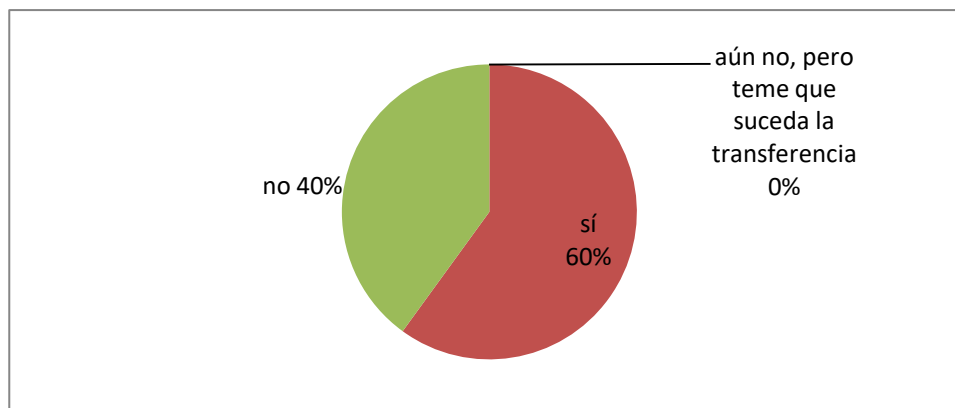


Fuente: elaboración propia

Entre las personas que respondieron a la investigación, se identificó que, con respecto al nivel de escolarización, el 60% posee especialización de posgrado *lato sensu*, mientras que el 40% concluyó apenas el nivel superior, siendo inexistentes los trabajadores con master y/o doctorado. En lo que se refiere a la categoría profesional de los sujetos participantes de la investigación, 70% son asistentes sociales y 30% psicólogos, características determinantes para proporcionar una articulación y diálogo interdisciplinar de profesionales actuantes en el proceso de intervención para el funcionamiento de los servicios en el CRAS.

Una vez superada la caracterización de los trabajadores que fueron sondeados, a partir de ahora se buscará mostrar elementos que apuntan para la relación de esos profesionales del CRAS con la ejecución del servicio y la gestión pública municipal. De esta forma, en la cuestión que indaga si la persona que respondió ya pasó por transferencia, obtuvimos el siguiente resultado:

Gráfico 04 – Profesionales que ya pasaron por transferencia en el municipio.



Fuente: elaboración propia

De ese porcentaje encontrado y presentado en el gráfico sobre el tema de la transferencia, vale la pena resaltar que el 67% de las personas que respondieron declaró que la iniciativa de la misma fue por parte de la gestión municipal y apenas el 33%, una decisión y/o elección del profesional. Por lo tanto, es posible ponderar, frente a ese dato, que la gestión municipal es comúnmente contraria a la orientación de la NOB RH SUAS que preconiza el establecimiento de lazos de confianza y vínculo continuo y duradero de los equipos de referencia de los servicios de protección básica y especial con los usuarios, ya que la gestión pública municipal es responsable por crear medios para efectivizar la política de asistencia social, en los aspectos operacionales, administrativos y técnicos políticos.

Se advierte que el terreno ocupado por los profesionales en el ámbito de la protección básica en el municipio en cuestión revela interferencias de la gestión pública municipal de orden patrimonialista/clientelista, pues sucede que la voluntad y/o intereses personales de la gestión se

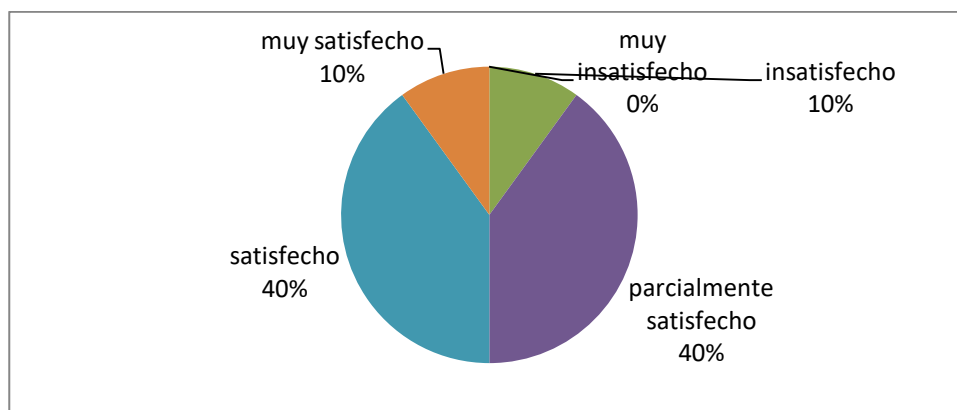
sobreponen a los intereses públicos, alcanzando el punto de la arbitrariedad. En esa lógica, Sorj añade que,

El esfuerzo de racionalización del Estado nunca llegó a librarse del patrimonialismo y, de cierta forma, estuvo asociado a él, llevándolo a nuevas modalidades y prácticas. Si por un lado el Estado avanzó en la creación de instituciones modernas y de administración, los estratos dirigentes y los políticos utilizaron sus posiciones para asegurar ventajas económicas, personales y cooptar una clientela de apoyo político a través de la oferta de empleos públicos y del favor de su propia base política (SORJ, 2006, p. 18, traducido).

La cita explica y señala una problemática ya identificada y descrita en el inicio de este capítulo que discurre sobre la expresiva cantidad de profesionales que no poseen vínculo efectivo con el municipio, a lo que se suma, aún, la práctica de transferir indiscriminadamente a los profesionales, una característica determinada por la conducta patrimonialista e “irracional” adoptada por la gestión en que los intereses finales y personales justifican las acciones y elecciones.

Cuando se les preguntó acerca del nivel de satisfacción de trabajar en el CRAS, los resultados señalan que el 40% de los profesionales que respondieron afirmó estar parcialmente satisfecho en el local de trabajo, según demuestra el siguiente gráfico:

Gráfico 05- Nivel de satisfacción de los profesionales con la actuación en los CRAS



Fuente: elaboración propia

La satisfacción en el trabajo es un factor relevante para ser pensado ya que existe una relación intrínseca entre el trabajador y la calidad del servicio ofertado, pues cuando la insatisfacción está presente, inevitablemente, se genera una falta de compromiso organizacional. En ese sentido, el estudio posibilita ponderar las causas de posibles fallas en la prestación de los servicios socio-asistenciales y cumplimiento de la protección básica.

El cotidiano del trabajador de la asistencia también es marcado por la explotación de la fuerza de trabajo, donde también se vive rehén de las transformaciones sociales contemporáneas operadas por un proyecto neoliberal de un Estado mínimo en relación a las políticas sociales. Es en ese estado de tensión y contradicción que el profesional de asistencia social debe actuar,

enfrentando el gran desafío de la gestión del trabajo en el SUAS que es garantizar y preservar el avance de los derechos sociales. De esa forma, la política de asistencia requiere la actuación de profesionales involucrados y comprometidos con el proyecto ético-político, es decir, que primen por una actuación de carácter crítico y transformador.

Aunque sea relevante ponderar que, comúnmente, el comportamiento y valores presentados por los profesionales son el resultado de un conjunto de factores condicionantes en lo que respecta a su proceso de trabajo, resulta oportuno reflexionar acerca de las causas que desencadenan los niveles de satisfacción atribuidos por los profesionales del CRAS. Vale la pena adicionar a esa discusión que existen algunas vertientes en el ámbito de la gestión organizacional que investigan ampliamente la temática de la satisfacción en el trabajo, como, por ejemplo, esclarece Lazzareschi:

[...] debe distinguirse entre los factores que determinan la satisfacción y los que determinan la motivación para el trabajo. A los primeros, les fue dado el nombre de factores higiénicos y a los segundos el de factores motivacionales. Los factores higiénicos están directa e inmediatamente relacionados con las condiciones de trabajo: condiciones ambientales y/o físicas, beneficios, seguridad, salarios, políticas organizacionales, sistema gerencial, procesos administrativos. Los factores motivacionales se refieren al contenido de las tareas y/o naturaleza de las funciones: la motivación será mayor si el desempeño de las funciones proporciona al trabajador la oportunidad de aprender; de crecer personal y profesionalmente; de planificar y organizar sus propias tareas, de realizarlas, por lo tanto, con autonomía; de sentirse importante al realizar una tarea importante que le impone desafíos de naturaleza intelectual y/o habilidad manual; de sentirse responsable por el resultado de su propio trabajo por comprender la importancia de su participación y contribución en el proceso total de producción y/o de prestación de servicios; de vislumbrar perspectivas de promoción, de seguir una carrera (LAZZARESCHI, 2009, p. 56 e 57, traducido).

Aún en relación a la teoría de los factores, la siguiente figura demuestra, claramente, la diferencia entre los tipos de factores:

Cuadro 06 - Factores motivacionales y del ambiente de trabajo

| <b>Factores motivacionales</b> | <b>Factores del ambiente de trabajo</b>  |
|--------------------------------|--|
| Realización                    | Administración y política de la Compañía |
| Reconocimiento                 | Supervisión                              |
| El trabajo en sí               | Relación con el supervisor               |
| Responsabilidad                | Condiciones de trabajo                   |
| Progreso                       | Salario                                  |
| Crecimiento                    | Relación con los colegas                 |
|                                | Vida personal                            |
|                                | Relación con subordinados                |
|                                | Seguridad                                |

Fuente: Bhering, 2014, traducido.

Se observa que los factores determinantes para la motivación y satisfacción del trabajador resultan de múltiples elementos de la organización intrínsecamente relacionados a las experiencias vividas por los individuos en el trabajo. De esta forma, el reconocimiento presentado en esa escala de satisfacción, atribuida por el profesional en relación al CRAS, posibilita conferir, en esa perspectiva, el escenario municipal de la gestión de trabajo de los recursos humanos del referido equipamiento.

Aún en lo que respecta a la satisfacción profesional, algunos la relacionan de manera superficial y simplista como determinante para el buen desempeño en el trabajo; no obstante, otros factores ya relacionados en la figura anterior merecen destaque, junto a un aspecto de gran relevancia para el mundo del trabajador, que se trata de la capacitación profesional ya que posibilita el desarrollo de las potencialidades y habilidades de los profesionales, ampliando la capacidad y el desempeño de los mismos.

Por otro lado, cuando se les preguntó al respecto de haber recibido capacitación para formación del conocimiento operacional, técnico y metodológico para la actuación en el CRAS, el 70% de los profesionales participantes de la investigación respondió no haber recibido la capacitación, mientras que sucedió lo contrario con el 30% restante. Los resultados encontrados muestran que las garantías presentes en la legislación del SUAS, en especial, en la NOB RH, para la gestión de trabajo en la política de asistencia social, no están siendo viabilizadas y/o cumplidas realmente por los gestores públicos, dado que la Norma prevé, entre otras cosas, la implementación de la Política Nacional de Capacitación, en tanto que educación permanente para la formación profesional, sin embargo, el escenario encontrado es de ausencia, insuficiencia o precarización de capacitaciones.

En esta perspectiva, el proyecto propuesto por la NOB RH SUAS prevé que haya cualificación para el desarrollo de la capacidad de los profesionales, debiendo ser destinada adecuadamente a todos los trabajadores de la asistencia (gestores, asesores, técnicos, administrativos, sectores gubernamentales y no gubernamentales de la red socio-asistencial), a fin de contemplar los contenidos relativos a los servicios.

Según la NOB RH SUAS (2006), la educación permanente debe ser:

- a) **sistemática y continuada:** por medio de la elaboración e implementación de planes anuales de capacitación;
- b) **sustentable:** con el suministro de recursos financieros, humanos tecnológicos y materiales adecuados;
- c) **participativa:** con participación de diversos actores en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes de capacitación, aprobados por sus respectivos consejos;
- d) **nacionalizada:** con la definición de contenidos mínimos, respetando las diversidades y especificidades;

- e) **descentralizada**: ejecutada de forma regionalizada, considerando las características geográficas de esas regiones, Estado y municipios;
- f) **evaluada y monitoreada**: con soporte de un sistema informatizado y con garantía de control social; (BRASIL, 2006, p. 35, traducido).

Corresponde a los gestores seguir las orientaciones de la NOB RH SUAS ya que es un instrumento normativo para la organización de las prácticas en la política de asistencia y trabajo del SUAS; por lo tanto, es válido reiterar y subrayar que la calidad de los servicios prestados a la población está inherentemente condicionada a las totalidades de esas dimensiones previstas, a través de una política de valorización de los trabajadores de la asistencia social en la construcción de un proyecto que busca materializar derechos y construir condiciones de cambios progresivos en la ejecución cualitativa de la política pública de la asistencia social.

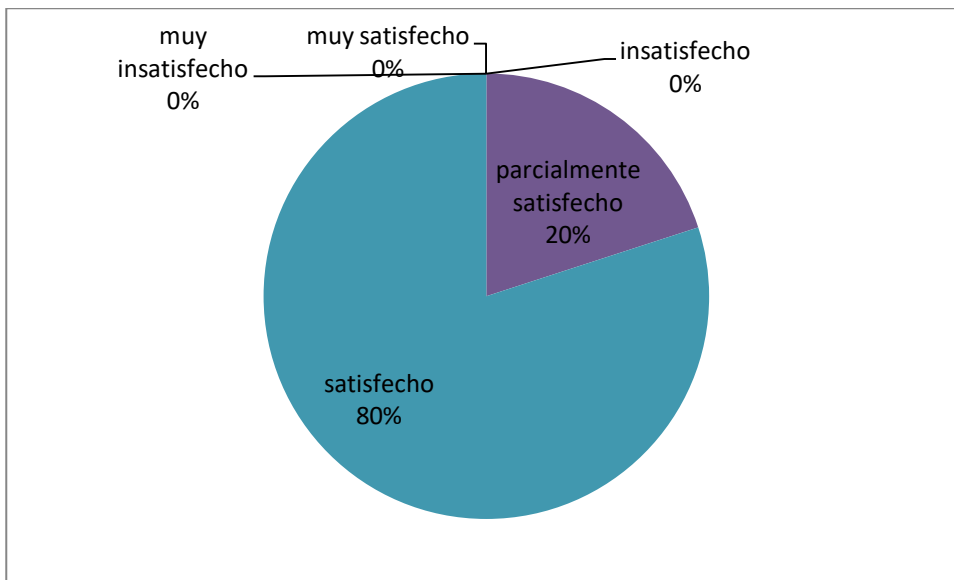
Con respecto al grupo de profesionales que confirmaron haber recibido una capacitación para actuar en el CRAS, el 67 % consideró haber quedado satisfecho con la capacitación, mientras que el 33% se sintió muy satisfecho, pues, sin duda, los trabajadores reconocen la importancia del perfeccionamiento para la producción del conocimiento y fomento de las habilidades técnicas. Esto es llamativo ya que cuando fueron interpelados sobre la necesidad de alguna capacitación que no haya sido realizada, la investigación señala que el 90% de las personas que respondieron afirmó sentir tal carencia, mientras que el 10%, no.

En relación a la pregunta abierta: “¿De qué capacitación siente necesidad?”, las respuestas fueron diversas; algunos profesionales mencionan necesitar de: “una a dos capacitaciones en el año, conforme necesidad y cambios que ocurren en los servicios, inclusive cambios de profesionales”, “articulación entre el servicio de protección y atendimento integral a la familia – PAIF y el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos – SCFV”, “sobre sistemas informatizados que no tenemos acceso”, y el 33% alega precisar de capacitación para el SICON (Sistema de Condiciones del Programa *Bolsa Família*).

La investigación buscó conocer aún la opinión de los profesionales acerca del posible nivel de satisfacción de los sujetos/familias acompañados por el CRAS con respecto a los servicios ofertados, verificándose que para el 89% de aquellos que respondieron, los usuarios de los servicios estarían satisfechos, conforme muestra el gráfico a seguir:

Gráfico 06 - Nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios ofertados según la perspectiva de los profesionales





Fuente: Elaboración propia

Esa dimensión intangible del análisis de los trabajadores es resultado de las intrínsecas relaciones y experiencias con los equipamientos y el contacto directo con los usuarios; pero también importa considerar los modos de organización del servicio, ya que pueden existir obstáculos de acceso, de los usuarios, que comienzan desde el contacto inicial y/o recibimiento, evolucionando para otras cuestiones de la accesibilidad organizacional, circunstancias que serán mejor abordadas en el capítulo siguiente, dado que será presentado el análisis de los usuarios en relación al equipamiento y servicios ofertados por el CRAS de Monte Santo.

Cuando se les preguntó: “¿Usted piensa que el modelo de CRAS vigente cumple de forma eficaz su objetivo de ofrecer y organizar los servicios de protección social básica en las áreas de vulnerabilidad y riesgo social, previniendo la ruptura de vínculos familiares y comunitarios y promoviendo el acceso a los programas y beneficios socio-asistenciales?”, el 90% de los trabajadores del CRAS declaró que el actual modelo cumple parcialmente los objetivos, necesitando cambiar algunas cosas, mientras que el 10% cree que cumple completamente la propuesta.

Finalmente, en las dos últimas preguntas del cuestionario aplicado a los profesionales, fueron formuladas cuestiones abiertas, según las cuales, primeramente, se indagó sobre el mayor desafío para la ejecución del CRAS y el análisis de las respuestas permitió inferir que los profesionales poseen claridad sobre las dificultades enfrentadas en y por el equipamiento social.

Parte significativa de las respuestas señaló como elemento obstaculizador de la práctica, la interferencia política (partidaria) en la organización del trabajo, denotando que la gestión pública municipal ha aproximado los servicios socio-asistenciales a una matriz asistencialista y de carácter benéfico en detrimento del derecho a la asistencia social en tanto que política pública; se declaró que la gestión municipal ha ejercido una política de favoritismo a determinado grupo de

trabajadores: “las capacitaciones que surgen no son divulgadas, son escogidos algunos profesionales por la gestión p/ capacitar y, normalmente los mismos” “ausencia del equipo completo”.

Otros aspectos citados por los entrevistados sobre los desafíos de la rutina de trabajo es la ausencia y/o insuficiencia de recursos materiales: “falta teléfono, no hay internet de calidad, material didáctico, vehículo para visitas”, “el espacio físico y la infraestructura del CRAS no corresponde a los criterios establecidos por la NOB”, “falta de informatización, ausencia de articulación con la red intersectorial”, “equipos no capacitadas”, además del “desconocimiento del territorio”.

En la segunda pregunta abierta se buscó saber de los profesionales qué idea y/o sugerencia tenían con el objetivo de contribuir a la mejora del modelo y/u oferta de los servicios por el CRAS. Como consecuencia, se verificaron diversas y relevantes sugerencias para la discusión, tales como: “realización de reuniones con la gestión municipal, para escuchar técnicos y atender en lo posible las demandas que surgen en los atendimientos”, “compromiso de la gestión con la política de asistencia social, facilitaría el trabajo de los técnicos”, “que la política pública de asistencia social, sea concretizada conforme orientación técnica (MDS), ya que, algunas veces, el municipio ejecuta según “entiende”, así dificulta el acceso de las familias a los servicios, programas, proyectos y beneficios socio-asistenciales”.

Quedó demostrado en el análisis del discurso de los profesionales su anhelo por el real cumplimiento de lo que está preconizado en el SUAS y legislaciones afines que orientan las acciones de la política de organización y funcionamiento del CRAS, valorización y reconocimiento del trabajador del SUAS y que haya amplia divulgación de los servicios ofertados.

En general, se observa que la opinión de los sujetos participantes de la investigación demuestra que, a pesar de la consolidación por vías de derecho do SUAS, aún existen resquicios de una cultura política e institucional que insiste en perpetuar antiguas prácticas clientelistas, que desarticulan y van en contra de las disposiciones legales instituidas en el ámbito de la asistencia social, hecho que genera una necesidad eminente de una discusión substancial que posibilite generar/desencadenar un estatuto de ejecución plena, efectiva y eficaz de la protección social básica según los moldes legales preconizados.

Con el objetivo de ampliar el debate, en el siguiente capítulo, se buscará conocer otra dimensión de esa discusión, que trabaja la elaboración del CRAS partiendo de una perspectiva de los sujetos que demandan y usan los servicios considerando las singularidades de esos individuos.

## **CAPÍTULO 5**

### **DEFINICIÓN Y VALOR DEL CRAS EN LA PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS DE MONTE SANTO – BA**

Las publicaciones y/o investigaciones sobre los servicios sociales ofertados desde la perspectiva de los usuarios son pocas. De esta forma, la propuesta del presente estudio se torna relevante e innovadora frente a la iniciativa de conocer las experiencias y percepciones construidas por los trabajadores y usuarios de los servicios de protección básica en el ámbito del municipio de Monte Santo – Bahía.

Es patente el número creciente de CRAS implantados en Brasil y el interés de los municipios de tener el equipamiento para la consolidación de las políticas sociales públicas; no obstante, es en ese contexto, aparentemente favorable, que surge la indagación motivadora del objeto de estudio de esta investigación: ampliar la discusión ya iniciada con el enfoque de los trabajadores del CRAS de Monte Santo e investigar cómo las personas que demandan/usan estos servicios se relacionan, evalúan y perciben los CRAS presentes en los territorios.

Según ya fue caracterizado en los capítulos precedentes, el escenario municipal presenta sus particularidades puesto que, en el aspecto demográfico, un poco más del 80% de la población reside en la zona rural del municipio, conforme lo demuestra el censo demográfico. En ese sentido, y considerando la implantación de dos equipamientos CRAS en la zona rural (siendo uno de ellos en el Poblado/Pueblo de Mandassaia y el otro en el Poblado/Pueblo Pedra Vermelha) y uno en la zona urbana del municipio de Monte Santo, se buscó analizar el significado y evaluación atribuidos a los referidos CRAS por los habitantes de esas localidades, es decir, de los individuos inseridos tanto en la zona rural como urbana, que residen en el área de alcance de esos CRAS.

No se trata de realizar aquí un estudio sobre la población rural y urbana en Brasil, pero, sucintamente, vale la pena acentuar que existe en la literatura algunas definiciones específicas acerca de los términos “zona rural” y “zona urbana”. Algunos los diferencian simple y numéricamente por la indicación de la densidad demográfica o inclusive por el inexistente o ausente desarrollo en el territorio; sin embargo, esas consideraciones no contemplan la diversidad y complejidad que el análisis requiere, ya que se tratan de fronteras imprecisas y marcadas por grandes transformaciones y conquistas. Por otro lado,

En Brasil la definición legal de ciudad está regida de acuerdo con el Decreto - Ley N.º 311/1938. Para el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), órgano federal responsable por el censo demográfico, es considerada ciudad toda sede administrativa de un municipio, es decir, donde se localiza la municipalidad,

independientemente del número de habitantes, de su dimensión o funcionalidad. Considerando urbano todo domicilio encontrado en esa área o ligado al municipio y rural al área que esté fuera de los límites urbanos (BORIN, 2001, p. 19, traducido).

En lo que respecta a la recolección de datos, inicialmente, luego de la autorización de la gestión, fue realizada una investigación documental a partir de los datos en los archivos del CRAS, donde fueron seleccionados 02 (dos) legajos por CRAS, siendo que los criterios observados para la elección de los entrevistados fueron: un legajo con registro más antiguo y otro más reciente; alternando los registros, una vez de un hombre y otra de una mujer.

Según fue explicitado en la metodología, la técnica de recolección de datos para ser aplicada con los individuos seleccionados, por los criterios anteriormente mencionados, por los registros del CRAS, fue la entrevista, ya que es el método más accesible para el alcance de los resultados esperados junto a los usuarios del CRAS, considerando los datos del último censo demográfico de 2010 donde se registró que en el municipio de Monte Santo la tasa de analfabetismo de las personas de 10 años o más era de 32,6%. No obstante, la referida técnica permite, independientemente del nivel de instrucción del entrevistado, que, a través del diálogo informal aunque previamente estructurado en la finalidad del investigador, sean interpelados e incentivados a comentar sus percepciones de acuerdo a los objetivos de este estudio.

Así, se torna indispensable considerar posibles diferencias en la construcción del pensamiento de lo rural con lo urbano ya que los datos recolectados y analizados, provenientes de la zona rural y urbana, consecuentemente, reflejarán el significado/comprensión atribuido al Centro de Referencia de Asistencia Social.

Por otro lado, es innegable la relación entre lo urbano y lo rural, motivo por el cual uno no puede ser tratado aislado del otro, puesto que lo rural está intrínsecamente ligado a lo urbano, conforme señala Gomes y Binzstok (2009, p. 11, traducido): “el actual espacio rural se forja en conexión con espacios urbanos y a veces se estructura dentro de la urbe. Entonces, el espacio rural no está más apenas en el campo, sino que diversas veces él se propone a las ciudades y al propio espacio urbano.” De esta forma, resulta indispensable y relevante contrastar el análisis de la pesquisa entre un CRAS de la zona urbana con otro de la zona rural, pero considerando el mundo rural como “territorio social y cultural dinámico, como lugar de producción de vida, trabajo, cultura, saberes y valores” (ARROYO, 2006, p. 10, traducido).

Dado que, frente a lo expuesto, se percibe que las fronteras entre lo rural y lo urbano son imprecisas, porque actualmente existe urbanización en el mundo rural, puesto que la población que vive en el espacio rural no es ajena y/o inmune a la modernización, esa relación de proximidad y diferencias significativas debe ser considerada en el análisis de los datos, recordando, aún, que históricamente la zona rural era considerada el lugar de las ausencias de estructuras e

infraestructuras ya que los sujetos no tenían a disposición servicios de asistencia social, salud, educación, etc., en el propio territorio.

Pero, en el ámbito de la política de asistencia social, luego de la transición de una política paternalista hacia una de derecho, sucede que el SUAS presenta un modelo de gestión que actualiza esa política dando primacía a la universalización; de ese modo, la NOB expresa que,

(...) se trata de identificar los problemas concretos, las potencialidades y las soluciones, a partir de recortes territoriales que identifiquen conjuntos poblacionales en situaciones similares, e intervenir a través de las políticas públicas, con el objetivo de alcanzar resultados integrados y promover impacto positivo en las condiciones de vida (BRASIL, 2005, p. 44, traducido).

Por lo tanto, con el fin de garantizar la protección social de la asistencia el SUAS, prevé para su base de organización, entre otros criterios, la territorialización considerando que el territorio es un local de construcción social, que debe asegurar el acceso al conjunto de políticas públicas sectoriales a través de la oferta de bienes y servicios; de esta forma, la descentralización de las políticas sectoriales contribuye para la democratización y el desarrollo territorial mediante la presencia de las esferas públicas en el mundo rural.

De acuerdo con Sposati,

Territorio es dinámica, pues más allá de la topografía natural, constituye una “topografía social” derivada de las relaciones entre los que en él viven y sus relaciones con los que viven en otros territorios. Territorio no es gueto, separación, él es movilidad. Por eso, discutir medidas de un territorio es un asunto bastante más complejo de lo que definir su área con densidad. Implica considerar el conjunto de fuerzas y dinámicas que en él opera (SPOSATI, p.09, 2008, traducido).

La descentralización de la política de asistencia va materializándose con la territorialización a través de la oferta de los servicios socio-asistenciales en los territorios donde viven los sujetos a quien está destinada esa política; sin embargo, la complejidad del contexto en que esos individuos están insertos requiere el debido respeto y consideración de las características sociales brasileñas en su singularidad, pues cada territorio expresa un carácter dialéctico creando una realidad particular, y es en esa perspectiva que se engendra uno de los aspectos motrices de esta investigación.

En la lógica del SUAS, la territorialización se concretiza a partir de la implementación de los CRAS que ejecuta sus acciones a partir de un enfoque territorial con el objetivo de fortalecer la protección social básica; no obstante, nos resta saber si las peculiaridades del mundo rural generan en sus habitantes expectativas diferentes de aquellas encontradas en el mundo urbano. Esos y otros cuestionamientos serán discutidos en los siguientes párrafos ya que se tratan de cuestiones directrices, objeto de estudio de la presente pesquisa.

De esta forma, las entrevistas fueron realizadas en los domicilios de los sujetos seleccionados que se encontraban debidamente registrados en los CRAS; a su vez, se proporcionó una explicación sucinta sobre el objetivo de la investigación y su relevancia social; posteriormente,

fue firmado el término de consentimiento libre e informado. En general, hubo buena voluntad y aceptación por parte de los sujetos de participar de la entrevista, con una aprensión inicial verbalizada por recelo de no saber responder a los cuestionamientos, partiendo de una “auto representación” de la simplicidad o, inclusive, de inferioridad.

El análisis de los datos permite inferir, preliminarmente, que existe una desactualización en los registros de las familias en lo que se refiere a la dirección y composición familiar, enfatizándose que los equipos de los CRAS de Monte Santo utilizan el prontuario SUAS para concretizar el registro y este debe ser el instrumento técnico imprescindible para realizar el acompañamiento familiar y diagnóstico en el ámbito de la política de asistencia y, aún sobre el prontuario SUAS, vale la pena explicitar que,

En 2010 fue realizada una investigación sobre la forma de registros del trabajo social realizado con familias e individuos de los CRAS y CREAS, cuyo objetivo consistió en rastrear los tipos de instrumentos de registros utilizados en los CRAS y CREAS para la oferta del servicio de acompañamiento familiar [...]. A partir del análisis y discusión del resultado de esa investigación, el MDS percibió la importancia y la necesidad de la elaboración de un instrumento nacional que pudiese orientar y proponer estándares para los registros de las informaciones del trabajo social con familias realizado por los equipamientos de CRAS y CREAS. Puesto que esos registros ofrecen informaciones no apenas sobre el trabajo desarrollado, sino también sobre las situaciones de vulnerabilidad y riesgo personal y social que inciden sobre familias y personas en los diferentes ciclos de vida y en el territorio, además de indicar la responsabilidad de la política de asistencia social con los usuarios del SUAS. En 2012 el MDS, por medio de la Coordinación General de los Servicios de Vigilancia Social del Departamento de Gestión del Sistema Único de Asistencia Social (DGSUAS) organizó un taller para la discusión del Prontuario SUAS y luego de un largo trabajo que contó con la colaboración de profesores, investigadores, representantes de consejos profesionales, gestores(as) del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), técnicos(as) del MDS y principalmente con la colaboración de profesionales que actúan en los CRAS y en los CREAS, la Secretaria Nacional de Asistencia Social (SNAS) puso a disposición un modelo de referencia para el uso del prontuario en el SUAS (BRASIL. MDS, 2014, p. 05 e 06, traducido).

Por lo tanto, según está establecido en las orientaciones técnicas del CRAS, el registro de informaciones constituye un elemento fundamental para la gestión, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios; de esa forma, ya emerge un descompás en la ejecución de los servicios en relación a lo dispuesto en las orientaciones referentes al equipamiento.

El contenido de la entrevista aplicado a los usuarios participantes, contaba con 09 (nueve) preguntas (ver Apéndice), 03 (tres) de las cuales eran cerradas, lo que permitió respuestas rápidas, a pesar de limitadas, pero con resultados mensurables y pasibles de cuantificación, además de atender al objeto de la investigación, posibilitando una comprensión del contexto estudiado en los aspectos cuantitativo y cualitativo.

El escenario de los sujetos usuarios del CRAS analizado constituye una fuente fértil para la construcción del estudio, partiendo de un discurso de conocimiento del mundo, formado a partir de

las vivencias comunitarias y relaciones con el equipamiento de asistencia a fin de producir y elaborar las significaciones atribuidas, ya que el discurso es la mediación necesaria para la construcción y evaluación de la vida social.

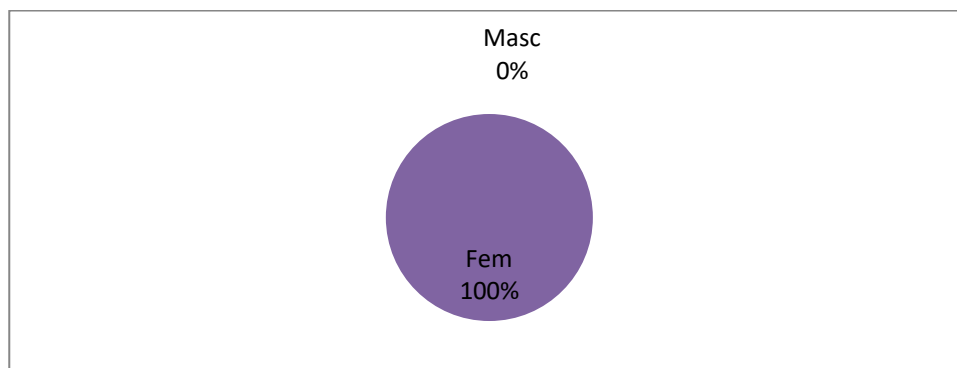
Por lo tanto, el análisis tendrá en cuenta las representaciones sociales de esos individuos seleccionados y, a este respecto, Moscovici (2003) contribuye esclareciendo que,

Las representaciones sociales son impuestas sobre nosotros, transmitidas y son el producto de una secuencia completa de elaboraciones y cambios que ocurren en el transcurso del tiempo y son el resultado de sucesivas generaciones. Todos los sistemas de clasificación, todas las imágenes y todas las descripciones que circulan dentro de una sociedad, inclusive las descripciones científicas, implican un enlace de previos sistemas e imágenes, una estratificación en la memoria colectiva y una reproducción en el lenguaje que, invariablemente, refleja un conocimiento anterior y que quiebra las amarras de la información presente (MOSCOVICI, 2003, p. 37, traducido).

Las representaciones son inherentes al ser social, y la investigación conducirá al conocimiento sobre las percepciones de esos usuarios, traducidas a través del discurso que denota el punto de vista, conocimiento del cotidiano y evaluación sobre el equipamiento y sus operadores.

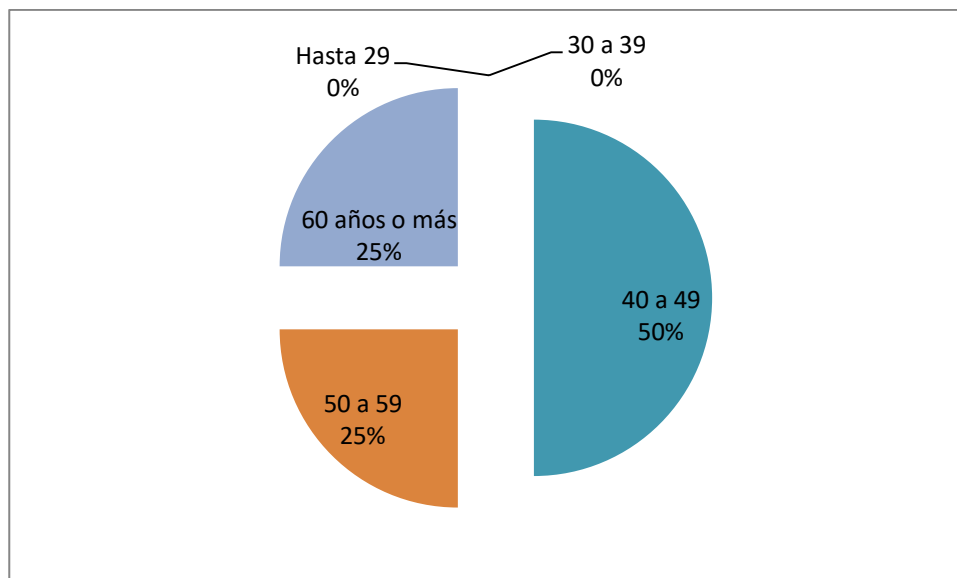
Los elementos objetivos encontrados presentan un perfil de los usuarios que respondieron el cuestionario y muestran que:

Gráfico 07 - Género prevalente declarado por los usuarios participantes de la investigación.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 08 – Rango de edad de los usuarios entrevistados



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con lo informado anteriormente, para participar de la investigación fueron seleccionados hombres y mujeres responsables por el registro en los CRAS de Monte Santo, pero, al momento de la visita y realización de la entrevista, los hombres no fueron encontrados, por diversas circunstancias:

*Entrevistado 1: se encontraba en otro Estado por motivos laborales, sumado a ello ya no forma parte del grupo familiar (conforme había sido declarado al momento del registro en el CRAS), pues está conyugalmente separado;*

*Entrevistado 4: De acuerdo con la persona que respondió, el esposo estaba en el campo trabajando;*

*Entrevistado 5: El hombre que hizo el registro había fallecido.*

En el primer momento de la investigación ya se constató que el CRAS no mantiene una base de datos actualizados, pues ocurrieron casos de sujetos que participaron de la investigación registrados diez años atrás y presentaron cambio de domicilio, óbito o, inclusive, alteración en la composición del grupo familiar; sin embargo, tales informaciones no fueron de conocimiento del CRAS lo que contraría las orientaciones técnicas del CRAS y del Registro Único (CadÚnico)<sup>6</sup>. Este

<sup>6</sup>El Registro Único (o *Cadastro Único*, en portugués) es un instrumento que identifica y caracteriza los más pobres y permite conocer la realidad socioeconómica de las familias de baja renta. Por medio de un sistema informatizado, el gobierno federal consolida los datos recolectados en el Registro Único para formular e implementar políticas específicas, que contribuyen para la reducción de las vulnerabilidades sociales a las que esas familias están expuestas. El registro es realizado en las secretarías municipales de asistencia social o en los Centros de Referencia de Asistencia Social (Cras). Fuente: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/cadastro-unico-e-porta-de-entrada-para-programas-sociais> Acceso el: 22/05/2016 a las 17:03.



último orienta que las familias registradas deben mantener los datos actualizados, es decir, en caso de alteraciones en el grupo familiar, tales como nacimiento, óbito, cambio de domicilio, o cuando alguien deja de vivir con la familia, es necesario actualizar los datos.

Comúnmente, en el caso de familias beneficiarias del Programa de transferencia de *Renda Bolsa Família*, existe, regularmente, una actualización del registro<sup>7</sup>, con patente compromiso de esas familias en hacerlo efectivo, ya que para el recibimiento y liberación del valor pago a los beneficiarios existe la condición de la reinscripción cuando es solicitada.

Habitualmente, los registros y reinscripciones de las familias son realizados en las secretarías de asistencia social, como es el caso del municipio objeto de estudio de esta investigación; por otra parte, debido a la no informatización y/o acceso al Sistema del *Bolsa Família* a través de los CRAS, los técnicos que trabajan en esos equipamientos de asistencia quedan imposibilitados de actualizar los prontuarios.

Por otro lado, la desactualización del registro de los prontuarios en los CRAS de Monte Santo apunta para otra problemática, que se trata del distanciamiento de aquello que está preconizado en la LOAS art. 6º, párrafo único, “*La vigilancia socio-asistencial es uno de los instrumentos de las protecciones de la asistencia social que identifica y previene las situaciones de riesgo y vulnerabilidad social y sus agravamientos en el territorio*”, esto incluye la producción y sistematización de los indicadores, relacionados a la población inserida en el área de alcance del CRAS.

Por lo tanto, la vigilancia socio-asistencial es un instrumento fundamental para la gestión territorial de la protección básica, así como para el proceso de trabajo en el territorio con el objetivo de contribuir para la consolidación de unidad referencia para las familias. Aliada a esto último, la Guía de orientaciones técnicas del CRAS, en el capítulo que describe las funciones del CRAS, recomienda la realización de la búsqueda activa en el territorio del CRAS, considerando que,

La búsqueda activa se refiere a la búsqueda intencional, realizada por el equipo de referencia del CRAS, de los hechos que influyen el modo de vida de la población en determinado territorio. Tiene como objetivo identificar las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, ampliar el conocimiento y la comprensión de la realidad social, más allá de los estudios y estadísticas. Contribuye para el conocimiento de la dinámica del cotidiano de las poblaciones (la realidad vivida por la familia, su cultura y valores, las relaciones que establece en el territorio y fuera de él); los apoyos y recursos existentes y sus vínculos sociales (BRASIL, 2009, p. 29, traducido).

---

<sup>7</sup>Existen dos tipos de reinscripciones que pueden ser solicitadas por el Programa *Bolsa Família*: la Revisión de Registro (o *Revisão Cadastral*, en portugués), que es la reinscripción exigida de los usuarios que poseen informaciones conflictivas según los análisis del Gobierno, y la Averiguación (o *Averiguação*, en portugués), que son los usuarios que no poseen ninguna irregularidad aparente, pero que son solicitados a poner al día las informaciones pues el registro está desactualizado: Fuente: BRASIL, Calendário Programa Bolsa família 2016. Disponible en: <http://calendariobolsafamilia2016.org/recadastramento-bolsa-familia/>. Acceso el: 22/05/2016 a las 17:22.

En la obra original, al lado de la precedente cita, se visualiza la siguiente imagen:

Figura 04 - Representación sobre la búsqueda Activa en el territorio del CRAS



Fuente: BRASIL - MDS, 2009, p. 29.

Es innegable la representación y el poder simbólico de una imagen, ella permite una reflexión que trasciende la del lenguaje verbal. De esa manera, la figura anterior, relacionada a la búsqueda activa, llama la atención por la necesidad del trabajador de la asistencia de estar atento y observar todos los detalles del territorio, con especial atención en la familia, a fin de garantizar la efectucción de la vigilancia social. Sucede que no siempre los sujetos buscan voluntariamente los CRAS, motivo por el cual resulta imprescindible la búsqueda activa en la previsión de la protección social, pues es indispensable la aproximación y la mirada técnica sobre familias e individuos.

Continuando con los frutos de la investigación de campo, se verifica (según ya fue demostrado en la figura 20 con el gráfico que muestra el perfil de las personas que participaron de la investigación), una gran participación de mujeres respondiendo las preguntas de la entrevista; sin embargo, vale la pena resaltar que, independientemente del género de los individuos participantes, debe quedar claro que uno de los objetivos de la pesquisa es evaluar los servicios de protección social básica, ofertados en los CRAS de Monte Santo, según la perspectiva de los sujetos que demandan y usan los servicios. De esta forma, el foco es el sujeto social y el análisis propuesto va a depender del discurso verbalizado por los participantes, independientemente del género.

Los usuarios que fueron entrevistados poseen saber propio construido a partir de su inserción en la sociedad y, en ese caso específicamente, de la relación con la institución social, conforme lo expresan las respuestas de la entrevista y la discusión a seguir.

Cuando se les preguntó: “¿Usted sabe lo que es el CRAS y cuál es el papel de este en la comunidad?”, en general, los entrevistados tuvieron dificultades para responder, pero algunos manifestaron:

*Entrevistado 1: “No sé, pero es una cosa buena”;*

*Entrevistado 2: “Sé, él es muy importante, una cosa buena que vino bien para el pueblo, cuando quiero arreglar alguna cosa referente a la familia ellos me atienden con mucho amor y cariño”;*

*Entrevistado 3: “él tiene papel importante en la vida del discapacitado, papel importante para cualquier necesidad del ser humano, para aclarar dudas, buscar informaciones, ayuda mucho”;*

*Entrevistado 4: “sí, sé, es un lugar importante para nosotros, gente de edad, siempre voy a hacer ejercicio”.*

*Entrevistado 5: “sirve para ayudar en la asistencia cuando necesita da una fuerza”.*

Las respuestas traducen conceptos expresos a partir del sentido común, que considera al individuo y su acción, pues, de acuerdo con la teoría sociológica comprensiva de Ianni (2005, p. 165, traducido). “*Todo lo que es social, en cualquier época y lugar, puede ser analizado en términos de formas y gradaciones de racionalidad de las acciones sociales de individuos, grupos o colectividades.*” Y la propuesta es justamente esa, comprender y ponderar sobre las representaciones construidas y declaradas, objetivas o, inclusive, subjetivas como el silencio, risa y la dificultad de hablar sobre lo que es y cuál el papel del CRAS.

Vale la pena destacar que durante las entrevistas con los usuarios fue evidente su dificultad para hablar sobre lo que es el CRAS, manifestando inseguridad con respecto a lo que sabían y, en general, las respuestas fueron evasivas, monosilábicas y similares, a pesar del estímulo para la producción de la conversación a través de interrogaciones e indagaciones (preguntas) que se asemejaban; no obstante, las respuestas continuaron siendo de carácter conciso, pero sin ofrecer mayores informaciones. Lo expuesto denota y lleva a ponderar, en la totalidad, las formas de estructuración y ejecución de los servicios en el CRAS, su relación con los sujetos de atención y el nivel de vínculo social entre la esfera pública y el sujeto.

Cuando se les preguntó: “¿Usted buscó el CRAS por algún motivo (si la respuesta fuese afirmativa, ¿en qué situación buscó el equipamiento?) o fue invitado y/o buscado por los profesionales?”, hubo respuestas que permanecieron monosilábicas, como, por ejemplo: “*Nunca!*”, mientras que otras trajeron más informaciones, ya que se trataban de informaciones referentes a una experiencia personal del informante (tendencia que se repetirá en las siguientes preguntas):  
*Entrevistado 4: “fui con mi hijo porque él era nervioso, brutito dentro de casa, entonces fui allá para pedir información”,* *Entrevistado 6: “Ya fui invitada para ir a la reunión”,* *Entrevistado 2: “fui invitada por las chicas buenas que trabajan allá”.*

Las palabras del Entrevistado 2, a pesar de naturales e ingenuas, apuntan para la perpetuación de la “herencia maldita”, según la cual permanece, en el sentido común, una representación de la asistencia social con la elaboración de una identidad profesional basada en el asistencialismo de las damas de caridad (religiosas y buenas); por lo tanto, resultado de una construcción histórica de la asistencia, pero que exige de los profesionales conocimientos técnicos, teóricos, metodológicos, éticos y políticos que lleve a los usuarios a reconocerse como ciudadanos, sujetos de derecho y no de beneficencia.

La pregunta referente al tiempo de registro en la unidad revela que los entrevistados tuvieron la efectución de la ficha de registro realizada hace más de cinco años, algunos desde la implantación del CRAS, o sea, doce años atrás, mientras que dos no supieron informar. En lo que respecta a la pregunta sobre ya haber sido invitado a participar de actividades colectivas del CRAS, tales como grupo, reuniones o eventos, apenas un de los entrevistados informó nunca haber recibido invitación, mientras que los demás ya participaron eventualmente de reuniones y dos de ellas informaron ser frecuentadoras asiduas del grupo de jubilados.

Con relación a las actividades colectivas, urge acentuar que el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), según fue explicitado anteriormente, es un servicio de protección social básica previsto en la Tipificación Nacional de los Servicios Socio-asistenciales, se encarga de la formación de grupos y, entre sus objetivos, se destaca la prevención de situaciones de riesgo social, además de fomentar la socialización e intercambios sociales y culturales en el territorio. El servicio anteriormente citado debe ser ofrecido por el CRAS y, en el municipio en cuestión, recordemos el capítulo 3.1 de esta investigación en el cual se informa que, de acuerdo con el Censo 2014, el CRAS localizado en la Sede del municipio de Monte Santo declaró no haber realizado actividades en el SCFV, mientras que el CRAS de Pedra Vermelha confirmó participar de la planificación de las actividades de grupo, supervisar y capacitar los orientadores sociales, acompañar periódicamente los grupos, evaluar y monitorear las acciones realizadas así como discutir los casos atendidos, y el de Mandaçaia declaró realizar las mismas actividades citadas por el CRAS de Pedra Vermelha, datos que evidencian una discontinuidad y ausencia de primacía de acciones de carácter grupal.

Continuando el análisis, en relación al recibimiento de visita domiciliar por un técnico del CRAS, las respuestas fueron positivamente unánimes, a excepción de una. En relación a las dos preguntas cerradas, de carácter evaluativo, sobre la adjudicación de una nota para el equipo que trabaja en el CRAS y en relación a la satisfacción con los servicios ofertados por el referido equipamiento, se percibe que, en términos generales, en una escala de 0 (cero) a 10 (diez), las notas variaron coincidentemente entre 08 (ocho) e 10 (diez), abriendo comillas para una usuaria que dio la siguiente explicación: *“10 porque me gustan ellas y las adoro, son muy buenas con nosotros”*;

después las palabras y evaluación de esa usuario demuestra que los sujetos que respondieron pueden haber reproducido el sentimentalismo históricamente de carácter benéfico asociado a la representación de la asistencia segundo ya fue discutido.

Por otro lado, esa evaluación satisfactoria por parte de los usuarios fue acorde con la opinión de los profesionales acerca del posible nivel de satisfacción de los sujetos/familias acompañados por el CRAS con los servicios ofertados, verificándose que para el 89% de los profesionales que respondieron, los usuarios de los servicios estarían satisfechos, conforme los datos expuestos en el capítulo anterior.

Las dos últimas preguntas contempladas en la entrevista aún continúan una tendencia deliberadamente evaluativa con el objetivo de conocer y dimensionar, primeramente, lo que los entrevistados y usuarios del equipamiento consideran sobre la localización, espacio (comodidad e infraestructura) y horario de funcionamiento del CRAS, considerando que esas informaciones tienen valor significativo para el reordenamiento y la calificación de los servicios socio-asistenciales. Las respuestas sobre este criterio permanecieron afirmativas: *Entrevistado 2: “Tá todo bien”*; *Entrevistado 3: “Bueno, se funcionase a la noche sería bueno, pero sé que no puede... la casa está mejor ahora”*, *Entrevistado 4: “Tá genial, está mejor ahora el espacio”*.

En cambio, uno de los entrevistados no supo decir dónde el CRAS funcionaba, hecho que contradice lo dispuesto en las orientaciones técnicas (Brasil, 2009. p. 49, traducido) y en el propio objetivo fundamental del SUAS, que es “la identificación y referencia del CRAS como “espacio” social de asistencia social de las familias registradas, por lo tanto, el cambio de domicilio es un factor que puede colocar en riesgo ese vínculo y referencia.”

La pregunta final de la entrevista invita a los usuarios a que expresen su opinión sobre cuáles cambios podrían mejorar el CRAS; después de todo, la evaluación de los sujetos a quienes están destinados los servicios y hacen uso de ellos es oportuna y necesaria, inclusive con la dificultad encontrada de esos sujetos de expresarse. Según fue bien expresado por Krmpotic,

Generalmente cuando se analizan los éxitos y fracasos de la Política Social dirigida a grupos vulnerables o con necesidades especiales, se pone el acento en las fortalezas o debilidades en el diseño del programa social, en su concepción del problema, en la selectividad o universalidad, en la cantidad y calidad de los recursos y servicios, en el costo de oportunidad de una evaluación ex -ante y concurrente para ir monitoreando las acciones; en fin, todo un arsenal técnico válido para dar cuenta del proceso de cambio en la vida de personas y grupos sociales, y sus resultados en el mundo real (Krmpotic, 2011, p. 02 y 03).

Sin embargo, se carece de estudios y espacios dedicados a conocer el punto de vista de los sujetos que utilizan los servicios de protección básica; así, las declaraciones de estos con respecto a los posibles cambios cualitativos para los CRAS de Monte Santo trajeron los siguientes posicionamientos:

*Entrevistado 1: “No sé”;*

*Entrevistado 2: “Nosotros siempre hablamos así porque si viniesen unas cosa pra que nosotros hagamos de mejor iba aumentar el grupo (silencio) enseñar alguna cosa”;*

*Entrevistado 3: “Si diese charlas y actividades para quien tiene discapacidad, para desarrollar capacidades para evolucionar”;*

*Entrevistado 4: “Es bueno cuando tiene merienda y si tuviese otros profesionales de la salud como kinesiólogo, porque no precisaría ir para Monte Santo”;*

*Entrevistado 5: “Si hubiese continuidad en los talleres de artesanía y si lo que nosotros hacemos fuese vendido animaría”;*

*Entrevistado 6: “Debería haber artesanías, croché, tejido, pintura, bordado, culinaria para que las mujeres consiguiesen tener su propia sobrevivencia, acompañamiento más pa’ personas mayores, porque deja mucho que desear”.*

Las palabras y argumentos que fueron presentados exponen la racionalidad de esos individuos, ellos citan sus necesidades, percibidas y/o sentidas; a este respecto Bavaresco explicita que,

La consciencia, individual, inicialmente, es la certeza inmediata de ella misma y de su mundo público en tanto que acto de opinar. [...] La razón observante se comporta, inicialmente, de la misma forma que la consciencia individual, esto es, ella es singular y se iguala a toda la realidad pública. Ella opina con seguridad en su conocimiento de las instituciones. Ella tiene una actitud simple de recibimiento, de disponibilidad, lista para descubrir en toda organización la imagen de su propia opinión. (BAVARESCO, 2003, p. 43, traducido).

En esa dirección analítica, la observación acerca de las respuestas emitidas por los usuarios del CRAS, permite ponderar que el estudio posibilitó mostrar aspectos relevantes acerca del funcionamiento del CRAS a partir de otra perspectiva que es la oralidad y comprensión de los sujetos participantes ya que, en tanto que usuarios de los servicios, ellos detienen conocimiento de causa y efecto sobre el equipamiento y los servicios ofertados, por lo tanto, poseen capacidad inmediata de emitir opinión sobre el CRAS. Las últimas conversaciones comprueban las expectativas de los sujetos sobre lo que esperan de la institución en cuestión y, de esta forma, el estudio contribuye para hacer efectiva la operación del SUAS de garantizar los derechos socio-asistenciales, entre ellos, el derecho del usuario de protagonismo y **manifestación de sus intereses** (el destacado es nuestro).

En general, podemos afirmar que la producción de las conversaciones de los participantes contribuyó significativamente para el enriquecimiento del análisis y alcance de los objetivos pretendidos, aún con las respuestas monosilábicas que por sí solas se definen y/o se explican implícitamente por considerarse que el conocimiento del informante es la base para la producción de la conversación.

Posteriormente, en el siguiente capítulo se buscará delimitar un marco teórico que oriente y subsidie el análisis final a partir de los datos encontrados en la investigación, a fin de comprender los fenómenos inherentes al objeto de estudio y adoptar las reflexiones críticas pertinentes.

## CAPÍTULO 6

### AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS OFRECIDOS POR EL CRAS DE MONTE SANTO - BAHÍA

El estudio titulado “Proteção Social Básica em el ámbito municipal: un balance de los servicios ofrecidos en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) de Monte Santo (Bahia) em la perspectiva de usuarios y profesionales”, encaró como objetivo prioritario, la tarea de buscar una comprensión acerca del impacto de los servicios sociales de protección social básica, a nivel municipal, desde la perspectiva de usuarios y profesionales. Asimismo, la investigación recurrió a un enfoque cuali-cuantitativo y fue desarrollada en el municipio de Monte Santo – Bahía, con los habitantes y profesionales de la zona rural y de la sede del municipio, donde se encuentran implantados los CRAS.

Con un fin investigativo, fue realizada la búsqueda bibliográfica durante todo el recorrido, aliada a la investigación documental con el objetivo de explicitar y contribuir con la discusión teórica y análisis de datos, que fueron recolectados a través de la aplicación de un cuestionario para los profesionales del CRAS y una entrevista semi-estructurada para los sujetos que utilizan y demandan los servicios de protección básica.

La investigación posibilitó analizar la protección social básica, específicamente el CRAS, desde otro ángulo, esto es, desde la perspectiva de quienes ejecutan la política y los sujetos receptores, que utilizan y demandan ese servicio público de asistencia social, basado en la subjetividad y objetividad de la representación social de esos individuos, puesto que,

La consciencia se determina, primeramente, a partir del objeto público. El espíritu público – la ética, la cultura y la moral – es sentido, percibido y entendido por la consciencia como un ob-jeto exterior. La consciencia se constituye, primordialmente, a partir del ob-jeto que la rodea. Frente al mundo constituido en “público”, la consciencia actúa opinando públicamente (BAVARESCO, 2003, p.18, traducido).

De inmediato, podemos constatar la relevancia del estudio, pues durante la pesquisa bibliográfica se percibió que, comúnmente, el poder público ha divulgado y/o publicado datos de carácter cuantitativo; no obstante, es innegable e indiscutible la importancia del enfoque que prioriza los aspectos cualitativos, ya que por medio de este último se generan innumerables posibilidades de conocimientos provenientes del cotidiano y sus representaciones, conforme los datos encontrados en el curso de esta investigación lo demuestran.

En relación a los avances de ese sistema de protección social básica se acentuó el irrefutable progreso en lo que se refiere a la expansión de los equipamientos sociales, principalmente del



CRAS, con la garantía de su presencia en los más remotos territorios, ya que, actualmente, disponemos de más de 8.000 CRAS instalados en todo el territorio brasileño. De esa forma, el CRAS se constituye como equipamiento de universalización y emancipador para la política de asistencia.

El análisis emprendido en el capítulo 2 demostró cómo la política pública de protección social se hizo efectiva con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la LOAS; sin embargo, dado que ese análisis fue precedido de un recorte que tuvo como punto de partida la década de 1930, ese breve trayecto confirmó la evolución ocurrida en las últimas décadas, a pesar de que, al captar esa realidad a partir de los aspectos históricos, se revelaron las contradicciones que implica la consolidación de las políticas de asistencia, pero, al mismo tiempo, permitió ponderar las motivaciones que inducen al Estado a realizar concesiones en favor de los individuos necesitados.

De esta forma, el debate es saludable en la medida en que discute sobre la Asistencia Social como política de derechos, mas esa síntesis de acontecimientos que permean el campo de la asistencia social tuvo como base una perspectiva que buscó comprensión en la teoría social crítica, en conformidad con lo expuesto por Netto,

El procedimiento metodológico propio a esta teoría consiste en partir de lo empírico (“los hechos”), tomar sus relaciones con otros conjuntos empíricos, investigar su génesis histórica y su desarrollo interno y reconstruir, en el plano del pensamiento, todo este proceso. [...] La investigación, por lo tanto, procede por aproximaciones sucesivas a lo real, tomando la *historia* de los procesos simultáneamente a sus particularidades internas (NETTO, 1998, p. 30, traducido).

En ese contexto, se pondera que para la política social brasileña la LOAS significó un giro radical que permitió superar el asistencialismo estatal; al respecto, Faleiros acentúa que,

La Ley Orgánica de la Asistencia Social de 1993, así como las legislaciones de renta mínima, en muchos países, forman parte de ese contrato de la modernidad al garantizarse la sobrevivencia/asistencia como un derecho y no como un favor. Por otro lado, la lógica de muchas políticas focalizadas es la parcialidad, de la fragmentación, de la reducción del derecho. La focalización sin universalización discrimina y corroe la relación al derecho, pasando a considerar el beneficio como acto personal destituido de ciudadanía (FALEIROS, 2014, p. 52, traducido).

De ese modo, el análisis sobre las palabras y pensamientos expresados por los sujetos contribuyeron para revelar la interfaz del CRAS en tanto que institución social, pero también dio notoria relevancia al sujeto, con el objetivo de conocer los aspectos incongruentes que se establecen de esa relación “institución social X sujetos sociales”, esto es, significó conocer el CRAS a partir del punto de vista y entendimiento expresado por los usuarios. Así, la recolección y el análisis de los datos sirvieron de conductor para la evaluación y valoración de la oferta de la protección social básica en el ámbito de los CRAS, según lo demuestra la siguiente discusión.

Al visualizar el status patente alcanzado por la política pública de asistencia social ocurrido en las últimas décadas, a pesar de todas las dificultades enfrentadas, se vislumbra su consagración y

la consolidación de un conjunto de garantías socio-asistenciales destinada a los sujetos de derecho con respecto a la oferta de servicios, programas y proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la LOAS/93 “Art. 1º La asistencia social, derecho del ciudadano y deber del Estado”. De inmediato, la lectura de este fragmento del artículo, sustenta el quiebre con el modelo asistencialista y su texto refuerza aún que: “es Política de Seguridad Social no contributiva, que provee los mínimos sociales<sup>8</sup>, realizada a través de un conjunto integrado de acciones de iniciativa pública y de la sociedad, para garantizar el atendimento de las necesidades básicas” (traducido).

Con el proceso de redemocratización y frente al recrudecimiento de la cuestión social, el Estado brasileño se comprometió a reconocer los anhelos de la población y garantizar los derechos sociales a través de la mediación entre concesión y reproducción de la fuerza de trabajo. En esa acepción, Faleiros acrecienta y explicita que,

Si no se considera el Estado como el resultado de un consenso social para evitar “la guerra de todos contra todos”, entonces resulta necesario situarlo en el contexto global de la sociedad. El Estado es, al mismo tiempo, lugar de poder político, un aparato coercitivo y de integración, una organización burocrática, una instancia de mediación para la praxis social capaz de organizar lo que parece en un determinado territorio como el interés general (FALEIROS, 2000, p. 52, traducido).

Cabe precisar que las concesiones sociales son necesarias para el establecimiento de una convivencia pacífica, pero es válido ponderar que esas garantías sociales ocurren sobre la égida de la contradicción y, al respecto, Poulantzas acrecienta,

Doble característica, pues, del Estado capitalista: por una parte, su autonomía respecto de lo económico implica la posibilidad, según la relación concreta de las fuerzas, de una política “social” de sacrificios económicos en provecho de ciertas clases dominadas; por otra parte, es esa misma autonomía del poder político institucionalizado lo que permite a veces atacar el poder económico de las clases dominantes, sin llegar nunca a amenazar su poder político (POULANTZAS, 2001, p.245).

De esta forma, se concluye que el Estado va sustentando la parsimonia a través de la correlación de fuerzas entre clase dominante y clase dominada; por otra parte, el presente estudio no pretendió ahondar la discusión sobre producción versus acumulación y explotación, sino introducir y situar puntualmente el debate sobre políticas sociales en el contexto capitalista. De otra manera, lo que resultó interesante para el análisis de este estudio, fue problematizar los avances emprendidos en las últimas décadas, posteriormente a la LOAS, con relación a la política social de derecho.

En el ámbito jurídico, son evidentes los espacios ocupados por las garantías de acceso a las políticas sociales, existe un visible cambio de paradigmas en la asistencia social expresada en la LOAS, PNAS, NOB/RH, NOB/SUAS, regulando para que la asistencia funcione como sistema

---

<sup>8</sup>En este sentido, Faleiros acrecienta que: El estado jamás ultrapasa un determinado techo, dejando que todos los mecanismos del mercado funcionen libremente sobre ese mínimo. Son esos los casos del salario mínimo, de los límites mínimos para los seguros y auxilio social. (FALEIROS, 2000, p.49, traducido)

nacional e incorporando nuevos conceptos y jerarquización de la ejecución de los servicios a través de los niveles de protección (básica y especial de media y alta complejidad) lo que, innegablemente, constituyó un avance. No obstante, la materialización eficaz y efectiva ha sido permeada por desafíos, tanto para los operadores como para los usuarios, como demostraron los datos presentados.

La descentralización político-administrativa y la territorialización están entre los principios de la democratización siendo de gran importancia, pues establece una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado a fin de atender y reconocer las necesidades y particularidades de cada región, para la implementación de las políticas. A este respecto, el art. 11 de la LOAS (BRASIL, 1993, p. 29, traducido) define cómo se dividen las acciones: “Las acciones de las tres esferas de gobierno en el área de asistencia social se realizan de forma articulada, correspondiendo la coordinación y las normas generales a la esfera federal y la coordinación y ejecución de los programas, en sus respectivas esferas, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios.”

Es importante subrayar que, con los cambios sufridos en la organización de la política, los municipios recibieron nuevas e importantes atribuciones y responsabilidades conforme esclarece a LOAS (BRASIL, MDS, 1993, p. 18, traducido):

**Art. 15.** Compete a los municipios:

- I – destinar recursos financieros para costeo del pago de los beneficios eventuales que trata el art. 22, mediante criterios establecidos por los consejos municipales de asistencia social;
- II – efectuar el pago de los auxilios natalidad y funeral;
- III – ejecutar los proyectos de enfrentamiento de la pobreza, incluyendo la colaboración de organizaciones de la sociedad civil;
- IV – atender a las acciones asistenciales de carácter de emergencia;
- V – prestar los servicios asistenciales que trata el art. 23 de esta ley;
- VI – cofinanciar el perfeccionamiento de la gestión, los servicios, los programas y los proyectos de asistencia social en ámbito local;
- VII – realizar el monitoreo y la evaluación de la política de asistencia social en su ámbito.

En ese sentido, vale la pena aún resaltar las responsabilidades y desafíos municipales en lo que respecta a la inexorable tarea de gestionar recursos, crear consejos, fondos, planes, además de implantar e implementar los equipamientos públicos de asistencia social; por lo tanto, se presume que no es una tarea fácil para los municipios, ya que su ejecución está condicionada a un conjunto de elementos que implica la capacidad y recursos presupuestarios, la existencia de un gestor público (técnico, comprometido, ético y capacitado) y un equipo técnico calificado, puesto que el SUAS es un sistema complejo que debe ser considerado en su totalidad, de tal forma que cada parte es

significativa y determinante para el funcionamiento de ese proceso de operación de la gestión pública asistencial.

De esta forma, se evidencia que la política de asistencia social ya posee una estructura legislativa que dispone de las más diversas garantías para quien necesita de ellas, sin embargo, para la materialización de esa política son necesarias condiciones adecuadas. Es en ese sentido que la investigación analizó en el ámbito del municipio de Monte Santo las formas de implantación e implementación del servicio de protección social básica y su significado atribuido por habitantes y profesionales.

Es por este motivo que, en el capítulo 3, se analizó la implantación e implementación del CRAS, en tanto que equipamiento público estatal introducido en los territorios, con el objetivo de atender las demandas locales con relación a la oferta de servicios socio-asistenciales y con el objetivo de potencializar la concientización de los individuos como personas de derecho; de este modo, la implantación en sí (conforme está dispuesta en las orientaciones técnicas) de esas instituciones sociales se suman al rol de avances señalados y reconocidos en este estudio.

Resaltamos que el debate acerca de la implantación y ejecuciones del CRAS fue presentado *a priori* en el capítulo 3 según orientaciones técnicas, operacionales y disposiciones legales sobre el tema, por este motivo, el mérito de la institución social (CRAS) debe ser destacado, pues la lectura de los textos legales revela la magnitud de la propuesta del equipamiento y servicios, hecho que confirma el compromiso del Estado con las demandas y derechos de la población, en la prevención de situaciones de riesgo y fomento de la potencialidad y adquisiciones, entre otras cosas.

Por otro lado, debido a que los objetivos pretendidos en este estudio no contemplaban profundizar la discusión sobre cómo fueron implantados los CRAS de Monte Santo y en qué condiciones, como tampoco los aspectos relacionados a la organización, funcionamiento, planificación y detalles de estructura física, materiales e institucionales del CRAS, el acceso a algunas de esas informaciones se dieron por medio de la investigación documental, a través de las informaciones declaradas por los gestores en el Censo SUAS e identificadas en las palabras de profesionales y usuarios lo que señala nuevas vertientes a ser investigadas futuramente.

Sin embargo, el análisis acerca de los datos proporcionados por los gestores al Censo SUAS, infiere que los espacios donde funcionan los CRAS en el municipio, fueron instalados en inmuebles alquilados, motivo por el cual la permanencia en el local resulta incierta, como fue el caso del CRAS de Pedra Vermelha que, recientemente, cambió de domicilio y, durante las entrevistas, se constató que algunos usuarios no tenían conocimiento de dicho traslado, comprometiendo, así, la referencia del espacio para la población y caracterizándose como una fragilidad para la ejecución de los servicios.

Aún según las respuestas del Censo ofrecidas por los gestores, en relación al horario de funcionamiento y a los espacios físicos de los equipamientos, estos atienden las recomendaciones y orientaciones técnicas del MDS para la adecuación del CRAS, en lo que se refiere a la cantidad de salas de atendimento, recepción, salón-comedor y baños. Sin embargo, durante el análisis de los datos se identificó en la exposición de los profesionales que la sala de atendimento no garantizaba la privacidad, hecho que también compromete la calidad del servicio, ya que el usuario precisa sentirse acogido y seguro y preservar su privacidad.

El análisis documental apuntó que el CRAS de la zona urbana no posee un automóvil propio, por lo que los trabajadores deben compartir el uso del vehículo de otros sectores. Este hecho coloca en riesgo el desarrollo de las acciones con las familias adscritas en el territorio, que requieren de la movilidad del personal en casos como acompañamiento familiar, visita domiciliar, articulación intersectorial, etc.

Otro dato fundamental, verificado al final del capítulo 3 y posteriormente confirmado por las palabras de los usuarios, se refiere a la mención de dos de los tres CRAS sobre la no participación de los usuarios en las actividades de planificación del trabajo social con las familias del CRAS, lo que demuestra, en efecto, la ausencia de la apropiación y usufructo por parte de la sociedad de un poder de gestión, participación y control legalmente concedido. De esta forma, se impone el desafío para la gestión y los trabajadores de fomentar la participación y el protagonismo de los usuarios en los procesos de planificación y decisiones, pues “La verdad es que lo que tiene impacto social debe tener control social. Actividades que transforman las condiciones de vida de la comunidad deben ser consideradas de manera amplia” (Dowbor, 2008, p. 22, traducido).

Sin embargo, Dowbor aún acrecienta que,

Ante todo, es preciso decir que no existe modelo para la organización de la participación comunitaria. Esa será diferente según el municipio sea predominantemente urbano o rural, industrial o agrícola, relativamente aislado o localizado próximo a un gran centro. Será diferente también según los equilibrios políticos locales y el nivel de concientización ya alcanzados por la población (Dowbor, 2008, p. 22, traducido).

Percibimos la necesidad que haya una movilización que fomente y garantice la participación de la comunidad, partiendo de una consciencia de que esos individuos son sujetos de derecho y que pueden obtener conquistas o contribuir con cambios sociales, considerando que “La participación es requisito de realización del propio ser humano y para su desenvolvimiento social requiere participación en las definiciones y decisiones de la vida social.” (SOUZA, 1991, p. 83, traducido).

Asimismo, cuando la gestión declaró que la población no ha participado de las actividades de planificación del trabajo social con las familias del CRAS, conseguimos comprender y justificar el porqué del discurso de los usuarios que respondieron a la investigación, cuando en sus palabras

verbalizan sentir falta de la realización de actividades grupales en el CRAS destinadas a capacitación, inserción productiva y generación de renta, a través de talleres de artesanías, pues se percibe una discrepancia entre discursos y teoría y práctica.

Aun así, el análisis infiere que el avance es real ya que, legalmente, el ciudadano tiene “voz y voto”, pero falta acción: acción de los sujetos que utilizan y demandan los servicios de asistencia social en participar; acción de los trabajadores de la asistencia social en fomentar el empoderamiento y protagonismo de la población en el territorio; acción del poder público en publicitar informaciones concernientes al CRAS con el fin de aproximar y generar comprensión en los usuarios.

Continuando con este punto, se pondera que la publicidad es una estrategia viable para divulgar pedagógicamente la finalidad de acciones, servicios, programas y proyectos de la política de asistencia social desarrollados por el poder público, a través de radio y televisión, lo que contribuiría para garantizar accesibilidad de informaciones de utilidad pública, ya que se constató en el discurso de los sujetos entrevistados en esta investigación, la dificultad de expresar lo que es el CRAS y cuál es su papel en la comunidad.

Resulta necesario estimular la percepción y apropiación de los usuarios sobre los equipamientos sociales existentes en el territorio, es decir, es preciso agregar conocimiento/información para esos individuos a fin de que no permanezcan como meros receptores de prácticas puntuales de una política que se ha materializado de forma vertical y que refuerza una cultura conservadora y seguidora de la vieja lógica de beneficencia y clientelismo político.

Parece un discurso redundante, pero para concluir esta primera parte de las consideraciones, vale la pena ratificar la necesidad de asimilar el eminente e identificado desafío: para que las demandas y necesidades sociales sean atendidas resulta imperioso la integración y participación de los usuarios en la vida pública de modo que exista el compromiso con la causa colectiva social y los bienes públicos, de lo contrario la omisión generará y reforzará el consentimiento con lo que está siendo ofrecido y/o ha sido proporcionado últimamente, sin perspectiva de cambios, pues es “La fuerza multiplicada derivada de la cooperación entre los hombres genera un poder social” (Marx, 1998, p. XXXI, traducido).

En ese contexto, resulta oportuno establecer un contrapunto dialéctico a ese respecto y, en ese sentido, Fleury convenientemente señala que,

La posibilidad de compatibilidad de las demandas emergente, de los usuarios y de los trabajadores del área social, por una mejora del estándar de servicios y beneficios, con base en mecanismos de aumento de la eficiencia y productividad, tanto en el sector público como en el privado, encuentra como límites los intereses y prácticas ya consolidados en el interior del sistema y la necesidad de preservación de las tasas de crecimiento, generando tensiones en los mecanismos

entre acumulación y redistribución, en un contexto de retomada de la participación política y ciudadana (FLEURY, 1994, p. 218, traducido).

El análisis refleja uno de los elementos que dificulta el avance significativo de las políticas públicas, ya que las contradicciones presentes en la correlación de fuerzas entre el sistema capitalista y los individuos constituyen una relación desigual y compleja que puede generar fragilidades y exclusiones. De antemano, se pondera que el actual momento político y económico vivido por Brasil y que inexorablemente se alastra por los municipios, es un ejemplo claro de incompatibilidad de demandas, ya que en los últimos años se han atestiguado los esfuerzos de diversos actores por la consolidación del SUAS, inversión para asistencia y avance en el ámbito de la política social; no obstante, es un cuadro que se encuentra amenazado debido al contexto de profundización de la crisis política y económica instalada en el país y que tiende a acelerar la agenda neoliberal.

Por lo tanto, la actual conjetura requiere de los sujetos una movilización y ofensiva popular en defensa de los derechos sociales arduamente conquistados en un país reconocidamente marcado por la diversidad y desigualdad. El escenario que se establece para la política pública de asistencia social es decisivo, pues solo es posible vislumbrar dos caminos posibles, la maduración o el retroceso, motivo por el cual urge la presencia activa y atenta de los sujetos usuarios, trabajadores, gestores, defensores y simpatizantes que congregan y defienden la unidad y avance de la protección social en tanto que derecho del ciudadano y deber del Estado.

No obstante, como la propuesta del estudio fue analizar en el tiempo presente la realidad establecida de protección social básica ofrecida por el CRAS en el ámbito municipal, considerando los trazos de ruralidad y urbanización, desde la perspectiva de trabajadores y usuarios, se verificó que la ejecución de la política de asistencia social se ha materializado, en el territorio investigado, presentando trazos de deficiencia, según lo demuestran los datos analizados.

Sin embargo, es preciso reconocer los elementos que permean y condicionan el contexto general de la oferta de protección social en esos espacios, ya que esa política de asistencia es operada por distintos actores, es decir, gestores y trabajadores, inscritos en territorios con inherentes peculiaridades naturales, económicas, sociales y políticas, con la misión de gestionar y ofertar servicios en condiciones diversas o, inclusive, adversas, con gran distancia de la realidad expuesta en las leyes, normas y orientaciones técnicas. De esta forma, algunas veces, el resultado es similar al encontrado en Monte Santo, poca cohesión y hasta falta de completitud de los resultados esperados conforme está previsto en los mecanismos teóricos y normativos.

Según fue expuesto y discurrido en el capítulo 4, el análisis de los datos fornecidos por los profesionales de inmediato comprobaron que la realidad de Monte Santo presenta divergencias con las disposiciones legales, principalmente en relación con la NOB RH SUAS, que es el instrumento

de regulación para gestión del trabajo en el ámbito del SUAS, y su vigencia debe contribuir para la construcción de la identidad del trabajador de la asistencia, ya que la calidad de los servicios prestados a la población dependen, entre otras cosas, de la subjetividad y condiciones de trabajo de los trabajadores.

Inicialmente, el Censo SUAS de 2015, presentó un dato nacional que refuerza la teoría del incumplimiento de la NOB RH, según lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 06: Cantidad de trabajadores de los CRAS, por tipo de vínculo.

|                                     | <b>Cantidad de trabajadores</b> | <b>%</b> |
|-------------------------------------|---------------------------------|----------|
| <b>Servidor Estatutario</b>         | 29.465                          | 32,0     |
| <b>Empleado Público (CLT)</b>       | 6.228                           | 6,8      |
| <b>Comisionado</b>                  | 8.911                           | 9,7      |
| <b>Otros vínculos no permanente</b> | 47.361                          | 51,5     |
| <b>Total</b>                        | 91.965                          | 100,0    |

Fuente: BRASIL, Censo SUAS 2015- Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília – MDS, 2016.

A su vez, se constató que en el municipio investigado también existen vínculos de tercerización de modo que, de los trabajadores que participaron de este estudio, apenas el 40% posee vínculo efectivo con el municipio, por lo tanto, 60 % son contratados y/u ocupan cargo comisionado, lo que, inevitablemente, genera precarización para los trabajadores y para el servicio ya que la transferencia es incompatible con la creación de vínculos entre usuarios y trabajadores, compromete el conocimiento del territorio de actuación y la red de trabajo, además de fortalecer la discontinuidad del proceso de preparación y cualificación de los trabajadores.

Por otro lado, a pesar de que la importancia de los vínculos, cualificación profesional y del conocimiento del territorio sean legalmente previstos y ampliamente discutidos, etc., las informaciones encontradas en la investigación comprueban que existe una falta de compromiso por parte de la gestión en garantizar tales condiciones, en la medida en que el 60 % de los trabajadores ya sufrieron traslados y, aún, debemos resaltar que, 67% de este porcentaje fueron reubicados en otro equipamiento y/o localidad a pedido de la gestión pública municipal. De esta manera, se percibe que la gestión no prioriza como tampoco se compromete con la eficiencia de la protección social en el municipio, de modo que intereses falaces y políticos están sobreponiéndose a la política pública de asistencia y consolidación del SUAS en el municipio en cuestión.



Consideramos que esa falta de compromiso de la gestión pública de Monte Santo puede fomentar en los sujetos relacionados una actitud similar, pues según bien expone Bourdieu,

[...] el espacio social está construido de tal modo que los agentes que ocupan posiciones semejantes o vecinas están colocados en condiciones semejantes y sometidos a condicionamientos semejantes, y tienen toda la posibilidad de poseer disposiciones e intereses semejantes y, por lo tanto, de producir prácticas también semejantes. Las disposiciones adquiridas en la posición ocupada implican un ajuste a esa posición, lo que Goffman llamaba de *sense of one's place*. Es que este *sense of one's place* que, en las interacciones, lleva a las personas que en francés son llamadas de “personas modestas” a mantenerse “modestamente” en su lugar, y los otros a “guardar las distancias” o a “mantener su posición”, a “no tener intimidades” (BOURDIEU, 1990, p. 155, traducido).

El análisis de la cita nos lleva a reflexionar sobre los tres sujetos en cuestión: Gestor, trabajador y usuario, con el objetivo de percibir que cuando el gestor asume una postura de indiferencia y de falta de compromiso para con la gestión de trabajo y con la garantía de la eficacia y eficiencia de los servicios, tal postura desencadena y produce la misma y/o semejante actitud en los demás sujetos. Empíricamente, es posible realizar una lectura de la conducta del trabajador, que subjetivamente piensa “si el gestor no se preocupa por qué yo debo preocuparme con la calidad de los servicios”; por consiguiente, los usuarios también asumen el desinterés por el equipamiento social, ajenos a la protección social y continuando sin vínculos de referencia con la institución y/o con los profesionales. De esta forma, emerge otro aspecto del análisis que requiere atención: se trata de fortalecer y organizar cada elemento y sujeto de ese sistema.

Por consiguiente, se confirmó que en el municipio analizado, reiteradamente, ha ocurrido el incumplimiento de los principios y directrices establecidos para la política de asistencia social en la NOB RH SUAS, en lo que se refiere a la capacitación y formación continuada de los trabajadores con el objetivo de mejorar el desempeño y la calidad de los servicios ofrecidos a la población ya que, de acuerdo con las informaciones brindadas por los trabajadores, 70% de quienes respondieron informaron no haber recibido capacitación para actuar en el CRAS, como tampoco en el transcurso del proceso de trabajo. Sumado a lo anterior, eventualmente cuando existen cursos de cualificación, la gestión no ha priorizado la participación de los trabajadores con vínculos efectivos, mucho menos ha fomentado que esos participantes multipliquen sus saberes para los demás trabajadores del municipio. De ese modo, ponderamos que:

El reflexionar sobre la formación profesional en el SUAS, en sus distintas dimensiones, exige priorizar los trabajadores, desde la perspectiva de su valorización. El avance y consolidación de la Política de Asistencia Social implica que los trabajadores alcancen su dignidad en el trabajo, superando la precarización, en sus diferentes matices en las metamorfosis del mundo del trabajo. [...] Valorizar los trabajadores es un imperativo del presente que precisa encarnarse en la afirmación y reconocimiento de derechos y conquistas que viabilizarán condiciones efectivas para el ejercicio del trabajo calificado en la perspectiva del proyecto ideológico consubstanciado en la asistencia social, en el campo de derechos a asegurar ciudadanía en esa civilización del capital (BRASIL, 2011, p.168 e 169, traducido).

Al parecer, el hecho de que la asistencia social persista en cargar la herencia de guiarse con prácticas procedentes de caridad, donación, beneficencia, etc., ha contribuido con las presentes fallas en la ejecución de la política, pero, en contrapartida, suscita las siguientes indagaciones: ¿será posible que el poder público no tenga efectiva preocupación con la calidad y resultados de los servicios prestados en el ámbito de la asistencia social? ¿Será que la gestión pública se moviliza por la idea desatinada de que el hecho de donar por sí solo es un acto completo en sí mismo?

Es necesario entender, materializar y esparcir la comprensión de que asistencia social no es caridad, sino política pública de derecho y que, como tal, debe ser respetada y ejecutada, a fin de romper con todos los ciclos viciosos de asistencialismo y clientelismo que marcan y estigmatizan su origen, pues en las últimas décadas se ha teorizado y discutido la era de la construcción y consolidación de derechos.

Mientras que la valoración de las palabras y representación de los trabajadores y usuarios del CRAS posibilitó la oportunidad de penetrar en el universo de esos sujetos, cuyo análisis del discurso permitió vislumbrar aspectos que han construido y definido la protección social en el ámbito municipal, también provocó en los sujetos que operan y hacen uso de la política de asistencia la oportunidad de reflexionar sobre sus papeles, poniendo en escena la opinión y entendimiento de cada individuo acerca del CRAS.

A pesar de haber sido necesario considerar en ese universo estudiado algunas características referentes a la localización geográfica de ese territorio, ya que tales condiciones interfieren en la accesibilidad de los individuos a los servicios, vale la pena pensar, en ese análisis, que el municipio de Monte Santo, Bahía, presenta una ruralidad característica de la caatinga y geográficamente localizado en el semiárido brasileño, con significativa incidencia de la población rural; según el Censo IBGE de 2010, la población residente rural es de 43.493 personas para 8.845 personas residentes en la zona urbana y la densidad demográfica corresponde a 16,43 hab./Km<sup>2</sup>.

Tales características apuntan para la indispensabilidad y necesidad de la incorporación de una atención técnica asistencial orientada a atender las particularidades presentes en el territorio, sumándose, aun, el desafío de buscar estrategias a fin de garantizar el acceso de los servicios socio-asistenciales a la población de la zona rural, considerando que, en el municipio estudiado, esa población es predominante. No obstante, ese cuadro contrasta con los datos del Censo SUAS 2015<sup>9</sup> (p. 5), que menciona que apenas 4% del total de CRAS en Brasil están implantados en la zona rural, lo que corresponde a un total de 325 CRAS, mientras que 4446 (54,5%) poseen localización urbana central y 3384 (41,5%) localización urbana periférica, lo que denota una discrepancia con la

---

<sup>9</sup>BRASIL, Censo SUAS 2015- Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília – MDS, 2016.

contextualización actual pues, inclusive, según el Censo/2010 IBGE, 30 millones de brasileños ocupan áreas rurales.

El Censo SUAS 2015 (ídem p. 17) acrecienta, además, que en el ámbito nacional 61,0% de los CRAS poseen algunos territorios de alcance situados en la zona rural, el 10,3% posee su área total en la zona rural y el 28,7% no posee ningún alcance en la zona rural. De esta forma, emerge la construcción de una referencia de protección social básica que se organice y adecue a las especificidades de ese contexto rural y responda a las necesidades que las poblaciones demandan.

Verificamos la presencia de disparidades entre lo que está descrito en las normativas, en el análisis de resultados y en las realidades locales, pues existen particularidades y diversidades que no están comunicándose como un todo en el ámbito práctico y/o de las necesidades sociales latentes, lo que requiere construcciones y adecuaciones de la oferta y cobertura de las acciones en esos territorios adscritos; por ese motivo, se evidencia la importancia de fomentar que la política de asistencia sea evaluada desde otro ángulo y según una tendencia cualitativa.

Por otro lado, la investigación reveló que los sujetos involucrados, en este caso los trabajadores, reconocen las debilidades en la ejecución de la protección básica en el municipio, ya que cuando se les preguntó sobre el cumplimiento de los objetivos de ofertar y organizar los servicios de protección social básica a partir del modelo vigente fue encontrado que 90% de quienes respondieron creen que la cobertura del CRAS cumple parcialmente lo que prevé el aparato legal. Ese análisis es relevante, ya que,

En esos espacios discursivos (que más arriba designamos como “lógicamente estabilizados”) se supone que todo sujeto hablante sabe de lo que se habla, porque todo enunciado producido en esos espacios refleja propiedades estructurales independientes de su enunciación: esas propiedades se inscriben, transparentemente, en una descripción adecuada del universo (de tal forma que este universo es tomado discursivamente en esos espacios) (PÊCHEUX, 2008, p. 31, traducido).

Frente a ese escenario y a partir de la realidad descrita por los profesionales insertos en el CRAS de Monte Santo, se externalizó, como desafío para la ejecución de los servicios de protección social básica, el quiebre de esa cultura patrimonialista, nepotista y clientelista, ya que algunos gobernantes se aprovechan de su condición o cargo para explotar al trabajador o conceder beneficios personales para trabajadores (comúnmente temporarios), parentelas o, inclusive, para usuarios que reciben la acción en forma de donación. Estos y otros aspectos son detalles que contribuyen para el diseño de la corrupción inmoral instalada en el país.

Además, los profesionales expusieron, con respecto a los desafíos, el establecimiento de condiciones dignas, estructurales y de recursos materiales suficientes para el ejercicio del trabajo. En ese sentido, la publicación Brasil (2011, p. 29, traducido) acentúa que “las condiciones institucionales en que el trabajo social es desarrollado compone parte de las determinaciones de este

mismo trabajo”, así, la escasez y ausencia de recursos para el desenvolvimiento del trabajo social impiden y/o dificultan las acciones técnicas asistenciales que materialicen ese trabajo y puedan ofrecer respuestas a las demandas de los sujetos que demandan los servicios de asistencia social.

De esta forma, la gestión del trabajo se concretiza como un campo fértil y determinante para la consolidación de la política de protección social, con el objetivo de atender las solicitudes y normativas legales, que garantice la adecuación y diversidades presentes en el territorio nacional, fomentando la valoración y preservación de la formación continua para los trabajadores, considerando que,

La concepción democrática de la gestión del trabajo reconoce la falta de sociabilidad entre ejercicio de atribuciones, funciones y prerrogativas de las condiciones en que el trabajo es realizado, de las dinámicas institucionales, del grado de regulaciones y conquistas en el plano normativo-jurídico, político y cultural. La gestión del trabajo, en ese sentido, es dinamizada por los sujetos que ocupan espacios en la asistencia social, en sus instancias y en el ámbito de la prestación de servicios (BRASIL, 2011, p.35 e 36, traducido).

En este contexto, las evaluaciones de los sujetos que operan los servicios en el ámbito municipal confrontaron, al mismo tiempo que vislumbraron de forma propositiva, la necesidad de adecuaciones para garantizar efectividad y mejoras en la oferta de los servicios en el CRAS, y entre las sugerencias citadas señalaron: “realización de reuniones con la gestión municipal, para escuchar técnicos y atender en lo posible las demandas que surgen en los atendimientos”, “compromiso de la gestión con la política de asistencia social, facilitaría el trabajo de los técnicos”, “que la política pública de asistencia social, sea concretizada según orientación técnica (MDS), ya que a veces el municipio ejecuta conforme “entiende”, así dificulta el acceso de las familias a los servicios, programas, proyectos y beneficios socio-asistenciales”.

Las palabras de los trabajadores demuestran que no es necesario elaborar una fórmula mágica de adecuación de los servicios de protección básica en el municipio, pues basta incluir y concretizar la LOAS, NOB SUAS, NOB RH en la agenda y gestión de trabajo ultrapasando los límites provenientes del resquicio del moralismo, la filantropía y el patrimonialismo. Pero, para eso, es preciso la presencia de todos los actores que están en el centro de la política de asistencia, en torno de objetivos comunes que son la calidad de los servicios, programas, proyectos y beneficios de protección social básica que deberán articularse con las demás políticas públicas locales para garantizar la sustentabilidad de las acciones desarrolladas y el protagonismo de las familias e individuos atendidos, a fin de superar las condiciones de vulnerabilidad y prevenir las situaciones que indican riesgo potencial (LOAS p.106).

Consideremos, según Mello bien explicita, que:

Servicio público es toda actividad de ofrecimiento de utilidad o comodidad material destinada a la satisfacción de la colectividad en general, pero que puede ser disfrutada singularmente por los administradores, que el Estado asume como

pertinente a sus deberes y presta por sí mismo o por quien le haga algunas veces, bajo un régimen de Derecho Público – por lo tanto, quien consagra de prerrogativas de supremacía y de restricciones especiales-, instituido en favor de los intereses definidos como públicos en el sistema normativo (MELLO, 2006, p. 634, traducido).

De ese modo, los gestores de la política pública de asistencia deben estar comprometidos con el establecimiento y cumplimiento de lo establecido en las orientaciones y normas, a fin de garantizar la satisfacción colectiva a través de la estandarización y consolidación del SUAS, partiendo de la inducción para el avance del debate que incluya entes federados, trabajadores y usuarios con el objetivo de la universalización y calidad de los servicios socio-asistenciales de protección básica.

En ese debate cabe destacar que el fortalecimiento de una sociedad democrática requiere universalización y democratización de la información a los ciudadanos lo que, consecuentemente, representa la posibilidad de participación popular y estímulo a la ciudadanía. Esa conclusión lógica es fundante y emancipadora, pero, en la práctica, su concretización se revela un desafío, en tal medida que el presente estudio constató, a través de la entrevista, la dificultad de los sujetos de acceder y comprender las informaciones pertinentes a los equipamientos públicos (CRAS). En ese caso, específicamente, la situación es aún más crítica y angustiante por tratarse del CRAS que es un equipamiento territorial que trabaja en la defensa de derechos, motivo por el cual parece ser urgente la inclusión de los sujetos que demandan ese servicio en los debates de organización, planificación y prácticas producidas por esos servicios de protección social básica.

El análisis acerca de la exposición de los sujetos usuarios del CRAS suscitó ponderar las formas de estructuración y ejecución de los servicios y verificar la fragilidad en el nivel de vínculo social entre esfera pública y sujeto/usuario. De esta forma, podemos percibir que,

(...) en la ardua y lenta trayectoria rumbo a su concreción como política de derechos, permanece en la Asistencia Social brasileña una inmensa fractura entre el anuncio del derecho y su efectiva posibilidad de revertir el carácter acumulativo de los riesgos y posibilidades que permean la vida de sus usuarios” (YASBEK, 2004, p. 26, traducido).

Inmediatamente, los datos obtenidos en la investigación de campo, tanto con los usuarios como con los profesionales, confirmaron ese abismo entre teoría y práctica, pues lo que se encuentra profesado no siempre es materializado, las demandas y necesidades de los usuarios y trabajadores no siempre son satisfechas. Además, los relatos de los sujetos usuarios demostraron sus dificultades al expresarse acerca del CRAS y definir el papel de ese equipamiento prestador de servicios, lo que suma una divergencia más encontrada en la investigación ya que el CRAS es considerado la puerta de entrada de la red de servicios socio-asistenciales y cariñosamente propagado por algunos gestores como “Casa de las familias”.

Consideremos en ese análisis el decálogo de la Asistencia Social<sup>10</sup>, en tanto que documento que expresa el compromiso ético y se presenta como instrumento orientador de la política de asistencia social y que exprime los anhelos e ideales aquí discutidos,

1. Todos los derechos de protección social de asistencia social consagrados en Ley para todos;
2. Derecho de equidad rural y urbana en la protección social no contributiva;
3. Derecho de equidad social y de manifestación pública;
4. Derecho a la igualdad del ciudadano y ciudadana de acceso a la red socio-asistencial;
5. Derecho del usuario a la accesibilidad, calidad y continuidad;
6. Derecho a tener garantizada la convivencia familiar, comunitaria y social;
7. Derecho a la Protección Social por medio de la intersectorialidad de las políticas públicas;
8. Derecho a la renta;
9. Derecho a la cofinanciación de la protección social no contributiva;
10. Derecho al control social y defensa de los derechos socio-asistenciales.

A partir de una evaluación amplia de ese decálogo y correlacionada al universo de la investigación podemos inferir que existe un avance y reconocimiento legal que regulariza y nordea la protección social básica en el medio urbano y rural, sin discriminar o restringir el acceso de los ciudadanos. Sin embargo, emerge, en cuanto desafío a ser enfrentado, la ausencia de acciones continuas que garanticen el protagonismo y participación de los individuos y que sean realizadas por un equipo efectivo, continuamente cualificado y de referencia en un ambiente con estructura física adecuada e intersectorialmente articulado con las demás políticas públicas que, a su vez, prioricen acciones de inclusión productiva (expectativas expresadas por los usuarios) como medio de contribución para la generación de renta. Se acrecienta, también, la necesidad de previsión y garantía de un fondo presupuestario y recursos financieros indispensables para la realización de las acciones y, por último, la elaboración de mecanismos que fomenten la participación y compromiso de los usuarios en la planificación y control social.

En lo que se refiere a la participación se ha acentuado su importancia en el transcurso de todo el estudio lo que destaca la responsabilidad del individuo en la sociedad, a pesar de que, recientemente, se haya verificado un proceso mixto y dialéctico de desafiliación social, indignación y participación. Pero, señalamos que la “acción” está presente cualquiera que sea el posicionamiento, y ella es la fuerza motriz y generadora de nuevas perspectivas, pues el espacio público debe ser ocupado por los ciudadanos, inclusive frente a la falta de incentivo de la sociedad capitalista que prefiere el ocio social.

---

<sup>10</sup>Resultado de la V Conferencia de Asistencia Social realizada en Brasilia – 2005, que tenía como tema: Fortalecimiento y consolidación del Sistema Único de Asistencia Social – SUAS en Brasil.

La investigación buscó comprender por medio del análisis de datos y su interpretación, los posibles elementos de causalidad y desarrollo de las acciones que implican ese contexto de protección social básica en el municipio de Monte Santo. Por lo tanto, en este momento de consideraciones finales es pertinente discurrir acerca de los conceptos referentes a la categoría acción social y orden social, a fin de nortear y subsidiar el análisis, teorizando sociológicamente sobre las dimensiones de las acciones sociales, el comportamiento de los individuos y su valoración, a partir de la ley general que regula las relaciones, así como la racionalización de esas relaciones, consonante con la teoría weberiana que apunta para la finalidad de esas acciones, orientada en el comportamiento colectivo.

Proponemos, inicialmente, pensar en el individuo que vive en sociedad, en un determinado territorio, y cuyas acciones están orientadas por “motivos”, “voluntades” o “intenciones”, donde se comporten valores y expectativas en cuanto al alcance de sus objetivos, acentuando la universal capacidad del hombre de actuar racionalmente, como demuestra el siguiente fragmento:

(...) es innegable que para Weber la idea de racionalización sirve de base para pensar el pasado reciente, remoto y presente, en ámbito local, nacional, regional y mundial. (...) el proceso de racionalización pasa a someter al individuo, singular y colectivamente, a los productos de su creatividad. De producto, medio o instrumento, la tecnología se transforma en finalidad, objetivo por excelencia, en una sorprendente inversión de medios y fines. Esa es la metamorfosis provocada por la racionalización que configura una fase avanzada del desencantamiento del mundo, cuando de repente el individuo y la colectividad se ven encerrados en la jaula de hierro que construyeron, en la cual no dejaron puerta ni ventana, en el empeño de llevar la racionalización al extremo de la perfección (IANNI, 2007, pg. 165, traducido).

La comprensión acerca de la racionalización permite una visión ampliada, en sus varias dimensiones y períodos, de las acciones de sus agentes que se guían por conocimientos previos y particulares de medios y fines; no obstante, vale la pena afirmar de manera sucinta que la acción social (comportamiento) solo sucede mediante la relación con otros individuos, ya que existe un comportamiento colectivo. Por este motivo,

La “acción [...] [se define como] comportamiento humano (sea interior o exterior) [...] [e incluyendo el dejar de actuar] en la medida en que el agente o los agentes la asocian a un significado intencional y orientada, en su progresión, para el comportamiento de los otros” (RINGER, pg. 105. 2004, traducido).

La proposición de Weber se establece en la intencionalidad de los actos, por lo que se torna imprescindible señalar las divisiones que este autor utiliza para explicitar la acción humana. Conforme puntúa la teoría weberiana, las personas pueden incorporar cuatro tipos de acción social: acción social con relación afines, según la cual se actúa para obtener un fin ya definido previamente, adecuándose, racionalmente, fines y medios para alcanzar el fin deseado; acción racional con relación a valores, pues tales acciones corresponden a valores y/o creencias propias y

no a conductas racionales guiadas por resultados; acción social tradicional conduce al individuo a pensar y actuar de acuerdo con la tradición/costumbre; en la acción afectiva el individuo actúa de acuerdo con el afecto atribuido a alguna cosa o alguien, de forma especialmente emotiva.

Vale la pena destacar que, comúnmente, existen varios motivos en una única acción, por consiguiente, el individuo orientado por acciones parecidas, actuando del mismo modo, compartiendo valores, resulta en lo que se denomina relaciones sociales, es decir, acciones que se orientan por objetivos parecidos; del punto de vista weberiano, corresponde a: “[...] *conducta de múltiples agentes que se orientan recíprocamente en conformidad con un contenido específico del propio sentido de sus acciones*” (COHN, 1997, p. 30, traducido).

No obstante, existe un tipo peculiar de acción social que, según Cohn (1997, p. 30, traducido), es “[...] *aquella cuyo contenido de sentido es incorporado por los agentes como una regla orientadora de su conducta en la medida en que es acepto como legítimo.*” A su vez, el orden social establece que las acciones no dependan, apenas, de la libre voluntad humana, pues existen las reglas que determinan las acciones e, inexorablemente, la adecúa a las “normativas”, inclusive porque no es posible que cada individuo cree sus propias reglas, he aquí el papel del Estado regulador y protector que se legitima por la racionalidad y enfoque en el contrato social. Sin embargo, de acuerdo con Supiot (2007), “*El contractualismo no se basa, pues, actualmente en una teoría política del Contrato Social, sino en la certeza científicamente garantizada de que el Mercado es ley en una escala planetaria.*”

Esa cita remite a la discusión iniciada en los capítulos antecedentes sobre la función y lugar de las políticas sociales como respuesta a una acción social bien definida que requiere un Estado de providencia. Pero, sin ahondar en el análisis, nos interesa reflexionar sobre este Estado que garantiza protección, seguridad y acceso a bienes y derechos de los sujetos en tanto que seres sociales, considerando la propuesta de este estudio de analizar y reflexionar sobre el suministro de los servicios de protección social básica en el ámbito municipal.

Por otro lado, es preciso entender que,

[...] tanto el prestador del servicio como su destinatario no son, necesariamente, agentes individuales, aislados. Frecuentemente son organizaciones o instituciones. Por otro lado, el servicio no puede ser reducido a un cambio físico o mental que trae beneficios a un destinatario, pues él es, ante todo, la producción de un valor que lo legitima socialmente frente a la sociedad (MUNIZ, p. 102, traducido).

Por lo tanto, considerando ese entendimiento sobre el efecto del servicio y ante el análisis sobre el significado atribuido al CRAS según la perspectiva de los trabajadores y de los usuarios, se verificó, además, que en ese proceso de implantación e implementación de los servicios de protección social básica en el municipio de Monte Santo, no ha ocurrido, expresivamente, una producción de valor por parte de los usuarios en relación al CRAS, frente a una legitimidad social



inconsistente, por lo tanto no se ha presentado de forma patente y/o significativa una transformación social sobre los sujetos y sus condiciones de vida.

No cabe duda de que, el tipo de valor difundido por los CRAS investigados no han sido suficiente para garantizar su visibilidad y legitimación social frente a los sujetos, pues las respuestas manifestadas colectivamente por los individuos participantes expresan la incorporación de un conocimiento comprensible, pero limitado que no reconoce ni denota la centralidad del equipamiento social en el territorio de Monte Santo – Ba., lo que requiere una revisión sobre el funcionalismo institucional de las políticas de protección social básica en el municipio, siendo determinante en ese aspecto el papel del Estado, ya que es el engranaje en la concesión y regulación de las políticas sociales y tiene la responsabilidad de implementar, regular, gestionar, coordinar, etc.

Resta, entonces, el establecimiento de una identidad social para el CRAS que, colectivamente, sea reconocida por los sujetos usuarios y que, institucionalmente, cumpla su función social según es preconizada, siguiendo, de hecho, el aparato legal, orientaciones y normativas dispuestas, a fin de atender a los parámetros que la fundamentan y, así, materializar la oferta de los servicios socio-asistenciales similar al estándar de calidad de los servicios privados, en sustitución de las viejas formas asistencialistas.

Cabe rever la forma de interacción y comunicación entre gestores, profesionales y usuarios, y fundamentar una inter-relación que coopere para el desarrollo social, pues este no puede ser alcanzado frente a la satisfacción parcial de los trabajadores y la insuficiente asimilación de los usuarios en relación al equipamiento social. Por lo tanto, el cambio es urgente y esencial, para que no se perpetúe ese asistencialismo puntual de dominio meramente carismático, sino que se conciba una relación de ciudadanía y pertenencia participativa, basadas en una acción racional a fines.

Es sabido que la cuestión económica actual podrá restringir las inversiones en el campo de las políticas sociales; sin embargo, frente a este otro desafío, cabe a los sujetos asimilar alternativas que contengan el recrudescimiento de la fragilidad de las políticas de protección social. De esta forma, resta fomentar la movilización de competencias y habilidades de los sujetos que se unan en pro del fortalecimiento de ese sistema de asistencia social que debe integrar de forma cohesiva todos los sujetos que dependen entre sí, con el objetivo de garantizar el funcionamiento y calidad de los servicios ofertados en los equipamientos públicos disponibles.

La presente investigación, basada en el específico procedimiento de recolección y análisis de datos, permitió verificar el impacto del servicio de protección social básico ofertado en el CRAS en el territorio de Monte Santo - Bahía. Resulta pertinente, a partir de esa premisa, ponderar y destacar las posibilidades de continuidad de la investigación a través de la ampliación y profundización del estudio, con el objetivo de monitorear y sistematizar las prácticas profesionales e indicadores concernientes a la protección social básica y especial puesto que un recolección de datos

evaluativos podrá servir de subsidio para la gestión pública, contribuyendo para la identificación de problemas, ajustes y/o perfeccionamiento de cambios en el servicio o, inclusive, en la legislación en vigor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGIO, Alberto. Agnaldo de Sousa Barbosa e Hercídia Mara Facuri Coelho. **Política e sociedade no Brasil, (1930-1964)**. São Paulo: Annablume, 2002.

ANTUNES, Ricardo. O século XX e a era da degradação do trabalho. In: SILVA, Josué Pereira da, Org. **Por uma sociologia do século XX**. São Paulo: Annablume, 2007.

ARAÚJO, Liana Brito de C. **A questão do Método em Marx e Lukács: o desafio da reprodução ideal de um processo real**, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000218&pid=S1981774620090004000020008&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000218&pid=S1981774620090004000020008&lng=es). Acessado em 01/09/2015 às 20:44.

AYRES, J. R. C. M. A. et al. **O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: níveis de perspectivas e desafios**. In: Czeresnia, D.; Freitas, F.M (Orgs.) *Promoção de Saúde*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.

BAUDEL WANDERLEY, Maria de Nazareth. **A ruralidade no Brasil moderno. Por un pacto social pelo desenvolvimento rural**. En publicacion: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2001.  
Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/wanderley.pdf>  
Acesso em: 11 de agosto de 2012 às 22:46

BAVARESCO, Agemir. **A fenomenologia da opinião pública a teoria hegeliana**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti e Ivanete Boschetti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

BORDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BORIN, Jair; VEIGA, José Eli da. **Brasil Rural na virada do milênio**. Brasília: NEAD, 2001.

BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária**. Brasília – DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

Senado Federal, Secretaria de Informação Legislativa. Decreto Lei N. 525 de 1 de julho de 1938.

BRASIL. **Manual de instruções para utilização do Prontuário SUAS**. MDS, 2014.

BRASIL. **O CRAS QUE TEMOS O CRAS QUE QUEREMOS**. Volume 1 - Orientações Técnicas | Metas de Desenvolvimento dos CRAS | Período 2010/2011.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: MDS, 2009.

CARVALHO, Alysson (et. al.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

CASTEL, Robert. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires, 1997, Paidós.

COHN, Gabriel (org). **Max Weber**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

COUTO, Berenice Rojas, et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 1 ed. São Paulo, Cortez, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** - 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

CRUS, José Ferreira da (org). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas- SP, Autores Associados, 1995.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** 2008.

EGLER, Tamara Tania Cohen. Hermes Magalhães Tavares. **Política Pública, rede social e território**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política Social do Estado capitalista**. 8 ed., São Paulo, Cortez, 2000.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB RH Anotada e Comentada**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FLEURY, Sonia. **Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina**. Buenos: Lugar Ed., 1997.

GARCIA, Maria Lúcia T; Berenice Rojas Couto, Rosa Maria Marques. **Proteção Social no Brasil e em Cuba**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

GAZIER, Bernard. **A crise de 1929**. Porto Alegre – RS: L& PM, 2013.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. **A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica**. [In]: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DEMELO, R. (orgs). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo, 2010.

GOMES, A. de C. **A invenção do Trabalhismo**. São Paulo: Vértice, 1988.

GOMES, Ivair. BINZSTOK, Jacob. **O Espaço Rural e Relações Rural/Urbanas: algumas aproximações a partir de textos publicados no “*Journal of Rural Studies*”**. IV

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; EIDELWEIN, Karen. **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

HERRERA GÓMEZ, Manuel y Pedro CASTON BOYER. **Las políticas sociales en las sociedades complejas**. Barcelona: Ariel, 2003

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=292150> Acesso em: 05/11/2015 às 14:08.

Krmpotic, Claudia y María B. Lucuix: "*La reforma de la asistencia social en Argentina y Brasil. Institucionalidad social y marco jurídico-normativo en una perspectiva comparada*"; en Serviço Social & Sociedade, N° 68, Año XXII, Cortez Editora, Sao Paulo, Brasil, Novembro 2001, p.176-191.

Krmpotic, Claudia. 2009. "**E pur si muove. En búsqueda de un nuevo patrón familiar (o las dificultades para aceptar el mestizaje)**"; en De Martino, M. (comp.) *Infancia, familia y género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes*. Montevideo: Ed. Cruz del Sur. p. 201-214.

Krmpotic, Claudia. "*La concepción de sujeto en la trama de la política social*"; en Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Vol.12, N°101, Florianópolis, 2011,p.31-47.

LAZZARESCHI, Noêmia. **Sociologia do trabalho**. Curitiba: IESDE, 2009.

LOSURDO, Domenico. **Hegel, Marx e a tradição liberal. Liberdade, igualdade, Estado**. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

MARX, Karl e Friedrich Engels. **A ideologia alemã**. Tradução Luis Claudio de Castro e Costa- São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MDS. **Censo SUAS 2011, CRAS, CREAS, Gestão Municipal...** MDS, [Brasília] Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/Desen/cras.html>>. Acesso em: 19 julh. 2015.

MELLO, Celso A.B. de. **Curso de direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. Nepotismo em Cargos político –administrativo. In: RIBEIRO, Patrícia Henriques; Arthur Magno e Silva Guerra; Wilba Lúcia Maia Bernardes; Juliana Campos Horta de Andrade [orgs.]. **25 Anos da Constituição Brasileira de 1988: Democracia e Direitos Fundamentais no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: investigacoes em psicologia social**. Petropolis: Vozes, 2003.

MUNIZ, Egli. **Os serviços de proteção social: um estudo comprado entre Brasil e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxistas.** São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, João Paulo. **Transformações societárias e Serviço Social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XVII, n. 50, 1996.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso: estrutura ou acontecimento.** Tradução: eni P. Orlando – 5ª Edição, Campinas, SP, Ponte editore, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Assistência social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil.** Brasília/DF: Thesaurus, 1996.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político y clases sociales em el estado capitalista.** Siglo veintiuno editores, 29ª edición, 2001.

REIS, Carlos Nelson dos. **O sopro do minuano: transformações societárias e políticas sociais.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

RINGER, Fritz k. **A METODOLOGIA DE MAX WEBER: UNIFICAÇÃO DAS CIÊNCIAS CULTURAIS E SOCIAIS.** Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. **Do contrato social.** Editora companhia das Letras, 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 3o ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. **Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil.** In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov. 2008.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SUPIOT, Alain. **Homo Juridicus – Ensayo sobre la función antropología del derecho.** Editores Siglo veintiuno, 2007.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras – damas e a assistência social: relações de gênero e poder.** São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, Evaldo. ***Os direitos e a política social.*** São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Evaldo. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 26 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

YASBEK, M.C. **As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS .** Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n.º 77, p. 11-29, mar. 2004.



## APÊNDICE A

### QUESTIONÁRIO PARA OS PROFISSIONAIS DO CRAS

Procure responder o questionário o mais imparcialmente possível, marcando as respostas e preenchendo as linhas, quando apropriado. Não deixe questões sem responder, pois o preenchimento completo é de grande importância para a confiabilidade dos resultados da pesquisa.

#### 1 Gênero ou identidade de gênero

masculino  feminino

#### 2 Idade

Até 29  30 a 39  40 a 49  50 a 59  60 anos ou mais

#### 3 Nível acadêmico

Superior completo  Especialização  Mestrado  Doutorado

Pós doutorado

4 Quanto tempo de formado (a)? \_\_\_\_\_ anos e \_\_\_\_\_ meses

#### 5 Categoria Profissional

Assistente Social  Psicólogo(a)  outra Qual? \_\_\_\_\_

#### 6 Vínculo Empregatício

Efetivo  Contrato Temporário  comissionado  outro Qual? \_\_\_\_\_

7 Quanto tempo de trabalho no município? \_\_\_\_\_

#### 8 Durante o tempo em que trabalha no município já passou por remanejamento

sim  não  ainda não, porém teme que aconteça o remanejamento

9 Caso a resposta da última questão tenha sido “sim”, responda: o remanejamento foi iniciativa

própria  gestão municipal

#### 10 Qual seu grau de satisfação em trabalhar no CRAS?

muito insatisfeito  insatisfeito  parcialmente satisfeito  satisfeito  muito satisfeito

11 Recebeu capacitação para atuar no CRAS e/ ou com os serviços ofertados pelo referido equipamento?  sim  não

**12** Caso a resposta anterior tenha sido afirmativa qual foi o seu grau de satisfação com a capacitação?

muito insatisfeito    insatisfeito    parcialmente satisfeito    satisfeito    muito satisfeito

**13** Senti necessidade de alguma capacitação que não tenha sido realizada?

sim    não Qual?

---

---

**14** Em sua opinião qual o grau de satisfação dos sujeitos/ famílias acompanhadas pelo CRAS com os serviços ofertados?

muito insatisfeito(s)    insatisfeito(s)    parcialmente satisfeito(s)    satisfeito(s)    muito satisfeito(s)

**15** Você acha que o modelo de CRAS vigente cumpre de forma eficaz seu objetivo de ofertar e organizar os serviços de proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social, prevenindo a ruptura de vínculos familiares e comunitários e promovendo o acesso aos programas e benefícios socioassistenciais?

sim completamente    parcialmente, precisa mudar algumas coisas    não, acho o modelo ineficaz

**16** Em sua opinião qual o maior desafio para operacionalização dos serviços no CRAS?

---

---

---

---

**17** Você tem alguma idéia e/ou sugestão que poderia contribuir para melhorar o modelo e/ ou a oferta dos serviços pelo CRAS?

---

---

---

---

---

## APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_, RG n° \_\_\_\_\_ estou sendo convidado a participar de um estudo denominado “Proteção Social Básica no âmbito municipal: Um balanço dos serviços oferecidos nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS de Monte Santo (Bahia), na perspectiva de moradores e profissionais”, cujo objetivo geral é: Buscar uma compreensão acerca do impacto dos serviços sociais de proteção social básica, em nível municipal, na perspectiva de moradores e profissionais.

Fui informado de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar contribuir para repensar os avanços, desafios, e necessidades de possíveis mudanças e adequações na operacionalização dos serviços no CRAS.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo.

Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo.

A pesquisadora envolvida com o referido projeto é Jéssica Santana Varjão, mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Nacional de Lamatanza, e com ela poderei manter contato pelo telefone (75) 9 9193-4278.

É assegurado durante toda pesquisa o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas conseqüências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Monte Santo,..... de ..... de 2016.

---

*Sujeito da Pesquisa*

## APÊNDICE C

### ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS USUÁRIOS DO CRAS

Nome \_\_\_\_\_ data \_\_\_\_\_

1 Gênero ou identidade de gênero

masculino       feminino

2 Idade

Até 29    30 a 39    40 a 49    50 a 59    60 anos ou mais

1 Você sabe o que é o CRAS e qual seu papel na comunidade?

2 Você procurou o CRAS por algum motivo (se a resposta for afirmativa em que situação procurou o equipamento?) ou foi convidado e/ou procurado pelos profissionais?

3 Há quanto tempo está cadastrado no CRAS?

4 Já foi convidado a participar de alguma atividade (grupo, evento, reunião) no CRAS?

sim    não   Qual?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5 Em algum momento já recebeu visita domiciliar, de um técnico?

6 Qual sua avaliação sobre a equipe que trabalha no CRAS?

0      1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

7 Você está satisfeito com os serviços ofertados pelo CRAS?

0      1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

8 O que acha da localização, espaço (comodidade e infraestrutura), e horário de funcionamento?

9 Em sua opinião quais mudanças poderiam melhorar o CRAS?