

## O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Letícia Duwe\*, Christian Luiz da Silva\*\*

\*DAGEE – Bolsista PET Políticas Públicas/Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil

\*\*DAGEE – Tutor PET Políticas Públicas/Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil

e-mail: leticia\_duwe@hotmail.com

### Resumo

Este artigo tratará de temas relacionados às políticas públicas instituídas na assistência social, focalizando-se nos CRAS e CREAS instituídos em Curitiba e comparando os investimentos entre os anos de 2008 a 2012, na cidade. O método utilizado foi o descritivo e exploratório. A fundamentação teórica contextualiza como desenvolveram as políticas públicas e a assistência social no Brasil. Nos resultados conterão dados referentes ao DATASUAS e a Prefeitura de Curitiba sobre os investimentos e programas relacionados. A conclusão é em torno dos dados pesquisados, analisando o que pode ser aperfeiçoado.

*Palavras-chave:* Políticas Públicas, Assistência Social, Curitiba.

### Abstract

This article will address issues related to public policies instituted in social assistance, focusing on the CRAS and CREAS established in Curitiba and comparing investments between the years 2008 to 2012, in the city. The method used was descriptive and exploratory. The theoretical contextualized as developed public policy and social assistance in Brazil. The results contain data relating to DATASUAS and the Municipality of Curitiba on investments and related programs. The conclusion is around the

data surveyed, analyzing what can be improved.

*Key-words:* Public Policy, Social Assistance, Curitiba.

### Introdução

Com o decorrer do tempo, o Estado foi percebendo que a sociedade necessitava de mecanismos que incluíssem os cidadãos brasileiros; a demanda por uma saúde, educação e assistência social efetiva eram constantes. O Estado viu-se obrigado a criar mecanismos que incluíssem o povo no contexto social, assim criaram-se as chamadas políticas públicas que, juntamente com o governo, criam possibilidades de inclusão, tornando o cidadão digno e capaz decidir e contribuir para o desenvolvimento da nação.

A assistência social surge como uma das principais reivindicações sociais e torna-se política pública nacional, buscando com a sua implantação, uma melhora em

questões como a reinserção do morador de rua na sociedade, auxílio de reabilitação às pessoas portadoras de deficiência, ajuda psicológica a quem sofreu abusos domésticos, dentre outros. O governo de Curitiba busca com a criação da FAS – Fundação de Ação Social – cumprir com o seu dever, criando programas e centros que auxiliam àqueles que precisam alcançar objetivos que os ajudem na inclusão social.

Procurando fundamentar como as políticas públicas se tornam obrigação do governo, como elas são implantadas no sistema capitalista, qual a história da assistência social no Brasil e como esta se torna uma função social, o objetivo desse artigo é mostrar o que se tem feito, especialmente a criação de centros de referências, para a contínua melhora da assistência social na cidade de Curitiba, do estado do Paraná.

### **Materiais e Métodos**

O presente trabalho é descritivo e exploratório, porque visa apresentar o tema e compreender melhor o problema de pesquisa. Por isso, trata-se de um levantamento de dados nos sites oficiais da prefeitura municipal de Curitiba, local do objeto de estudo, e nos bancos de dados nacionais que centralizam a informação, como do DATASUAS. Fez um estudo bibliográfico para justificar a relação da

assistência social com a política pública e depois vinculou-se o número de equipamentos com o investimento em assistência social em Curitiba. Procura-se com isso melhor compreender o tema e o esforço do Estado neste processo.

### **Políticas Públicas e Assistência Social**

Ao longo dos anos, o modo de estabelecer políticas públicas no Estado foi se modificando, tanto por fatores de natureza, como por fatores sociais, podendo-se citar a crescente demanda por melhorias na área da saúde, educação e consequentemente, a assistência social. O entendimento da implementação de projetos referentes a questões de políticas públicas é possível com as chamadas “questões de fundo”, sendo estas os modelos de planejamento em torno das escolhas feitas, os modelos de avaliação aplicados em relação, por exemplo, a uma estratégia de governo. [1]

Para uma melhor contextualização em torno do assunto, devemos entender qual é a diferença entre Estado e governo; o Estado é um conjunto de órgãos permanentes, como por exemplo, órgãos legislativos, tribunais, entre outros, possibilitando a ação do governo. O governo é quem assume a função de Estado, desempenhando as funções deste por um determinado período. Essas funções se

fazem concretas através das políticas públicas. Não há um consenso entre vários autores a respeito da definição de políticas públicas, mas dentre as várias definições, pode-se perceber que de uma opinião todos compartilham: as políticas públicas vêm de demandas do povo e são realizadas para o povo. [1]

As ações estatais, num todo, podem ser abordadas no contexto em que Marx sugere: acumulação constante de capital e o desenvolvimento do capitalismo, porém outras sugerem a ação do Estado capitalista na linha de frente em relação às demandas e reivindicações das classes menos favorecidas pelo desenvolvimento do sistema. [1] Com o desenvolvimento do capitalismo, ao longo da história, o modo tradicional da utilização das forças de trabalho foi se deteriorando, deixando os indivíduos à mercê quanto à decisão da sua utilização. Portanto, o Estado passa a assumir as funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e desempenhadas nas esferas privadas da sociedade, assim, o Estado atua como regulador das relações capitalistas, em geral. [1]

O sistema de acumulação de capital, no capitalismo, gera uma série de problemas estruturais em relação à concretização da força de trabalho e a reprodução desta através do trabalho assalariado. O Estado, então, tem o dever de

responder a estes problemas, ou seja, propiciar condições materiais reprodutivas da força de trabalho e reproduzindo a aceitação desta condição.

Os referenciais que devem ser adotados em relação à realização dessas ações são, segundo a ciência política, as necessidades e os interesses dos trabalhadores assalariados, de acordo com suas exigências políticas e segundo a produção capitalista; exigências que engendram seu modo de produção. Para que haja uma harmonia entre o dever do Estado e os interesses sociais, é preciso que se criem mecanismos que propiciem aos cidadãos condições básicas de cidadania, garantam um sistema liberal do mercado e da competição da economia, evitando assim o conflito de interesses e permitindo a influência das entidades comunitárias. [1]

Desde os tempos em que a Assistência Social tornou-se uma forma de função social, a população passou a reivindicar, continuamente, melhoras no serviço de assistência. O Estado, porém, ao passo que buscava com o discurso de igualdade social, liberdade individual, a aprovação por parte dos cidadãos, tem em seu histórico práticas clientelistas, populistas, desvinculando-se das concretas necessidades da população. [2]

Antes de 1930, a Assistência Social estava vinculada ao um modelo patriarcado individual e institucional. A partir daí, o

Estado passa a reconhecer essa função após a criação das primeiras formas de legislação social contínua, no entanto, dando enfoque em questões como a integração das massas operárias. Com o fim do Estado Novo, a democratização do país é cada vez mais evidente, porém o governo passa a privilegiar os setores de cunho emergencial e o Estado, com sua visão corporativista, investe basicamente na industrialização e infraestrutura do país e acaba deixando de lado questões sociais como saúde, educação e também a assistência social. Em 1960, o regime militar ascende no Estado e este, com várias reivindicações na área social, viu-se obrigado a conceder algumas políticas sociais, como forma de regular os conflitos sociais e conseguir certo apoio ao regime. Com o fim do regime, houve a instauração do governo civil, entretanto, não houve mudanças na questão estrutural, administrativa do país, fazendo assim com que os mesmo problemas citados anteriormente persistissem: o governo dá o que a população quer, de imediato, mas não resolve realmente o problema.

Até o fim da 2ª Guerra Mundial, a assistência social era basicamente direcionada a questões de caridade, humanitarismo e solidariedade religiosa. Com a criação da Legião Brasileira de Assistência – FBLA, objetivando atender as famílias dos pracinhas que voltavam da Guerra, as reivindicações surgem,

consequentemente, pelo fato do desenvolvimento social e econômico do país e por haver uma demanda significativa por parte da população vulnerável socialmente. Essa legião centralizava-se nos 26 Estados do Brasil, inclusive no Distrito Federal, e seguia linhas programáticas como: assistência ao idoso (asilos e centros de convivência), assistência à pessoa portadora de deficiência, programas educacionais para o trabalho, etc. Além disso, contava com o apoio de 3.000 voluntários e propunha parcerias com organizações não governamentais.

Em 1985, o Brasil passava por uma fase de democratização social, visto que o Regime Militar chegava ao fim, fazendo assim com que a população demandasse uma melhoria em várias áreas públicas e, dentre elas, a assistência social. Em meio a protestos e lutas, sindicatos, profissionais liberais, intelectuais, entre outros, foi criada a Lei Orgânica e de Política de Assistência Social, que possibilitava uma reinserção das pessoas excluídas e vulneráveis na sociedade.

Todos os avanços citados anteriormente contribuíram para a expansão das políticas que norteavam a assistência social, porém, foi somente com a criação da Constituição Federal de 1988 que esta se tornou legalmente efetiva. No artigo 194, pode-se observar a qualificação da assistência social como política de

seguridade social, sendo alguns dos objetivos do Poder Público: universalidade da cobertura e do atendimento, equidade na forma de participação no custeio, entre outros. No artigo 204, são mais enfatizadas quais políticas e diretrizes a serem implantadas na assistência social. Houve vários entraves na liberação de subsídios para a formulação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), porém, depois de muitas discussões, conferências, seminários e negociações, a lei foi promulgada no governo de Itamar Franco, em 1993. Contudo, essa lei não é implementada e, a partir daí, começa-se a unir esforços para que ela seja reconhecida e definida claramente como uma política setorial dentro do país. [2]

Com a criação da constituição de 1988, a Assistência Social passa a ser um direito social do cidadão, uma política pública dentro do ambiente nacional, deixando para trás o título de, somente, um dever moral ou de um assistencialismo. Com a criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) , em 1993, depois de muitas discussões, estabelece uma relação de direito da população e dever do Estado. A LOAS tem como princípios o atendimento das necessidades sociais, de acordo com as exigências do retorno econômico, serviços efetivos, de qualidade, que supram as demandas sociais com qualidade, assim, a Assistência Social passa

a ser um direito e não somente um dever. Depois da criação dessa lei, a população pode participar e opinar a respeito das políticas adotadas em torno dessa função social; o governo visa o apoio das pessoas para que a Assistência Social legitime-se na política.

Mesmo com a criação da LOAS, que, sem respaldos, trouxe um enorme avanço social do reconhecimento da Assistência Social, se pôde ainda observar resquícios de assistencialismo, relações geridas por meio do favor e, como uma forma ainda mais direcionada à consolidação da função, criou-se, então, a Política Nacional de Assistência Social e a NOB – SUAS. A implementação dessa última vem ocorrendo, ainda hoje, de forma gradual, pois o Brasil possui uma realidade econômica e cultural diversificada.

Com a criação da LOAS, a expansão da assistência social foi significativa, pois o Estado passa a enxergar com outros olhos esta área, implementando políticas públicas de acordo com duas formas: a restritiva, direcionada aos problemas de pessoas que vivem na pobreza extrema e a ampla, voltada às demais políticas sociais, contribuindo para a atualização e mudanças estruturais e conceituais na assistência social.

A LOAS dispõe de seis capítulos; cada um explicando questões de cunho social e político para a participação, por

exemplo, de um cidadão em um projeto ou da criação de uma entidade. O primeiro capítulo mostra, essencialmente, quais são os objetivos e definições da assistência social. O segundo capítulo trata dos princípios de diretrizes, como, por exemplo, qual são as funções e responsabilidades do Estado para com as políticas e ações dessa área. O terceiro capítulo estabelece as normas gerais para cada entidade ou organização que se submeter ao serviço de assistência. No capítulo quatro, vinculam-se os benefícios que cada necessitado receberá ao participar de um programa ou projeto. O quinto parágrafo trata de questões de financiamentos na criação de um órgão de assistência, deixando claro que os recursos para a implementação de organizações virão da União, dos Estados e Municípios. No sexto e último capítulo trata basicamente de questões de reordenamento dos órgãos da assistência social. [3]

O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) surge como uma das formas de consolidação da Assistência Social como uma política pública, sendo a responsabilidade de consolidação delegada à Política Nacional de Assistência Social. Quem define o que, onde e como serão feitos os serviços assistenciais, delega e organiza a execução das políticas públicas de Assistência Social, possibilitando uma melhoria no atendimento ao necessitado, realiza a classificação de acordo com o

tamanho da família, da região de residência e sua complexidade de ajuda é o SUAS. Alguns dos eixos que estruturam esse sistema são os controles sociais, a participação popular, política de recursos humanos, entre outros. É preciso que o Estado crie formas que garantam a execução de cada estrutura, propiciando a participação da sociedade civil, num todo. Por outro lado, a garantia de um Estado que financie serviços e capacite pessoas para um aprimoramento da execução da Assistência Social. [3]

Uma grande questão a ser tratada é o fato de o país passar pela chamada crise fiscal, simultaneamente em que a intervenção econômica e social é colocada em pauta, apontando-se como soluções a reformulação do Estado e aumentar a intervenção do mercado na etapa de coordenação da economia. Pode-se citar soluções para a mediação dos conflitos citados anteriormente dos eixos que estruturam a Assistência Social; para a participação popular é necessário que se construam mecanismos que garantam essa participação, visando esta como um meio para o cidadão usufruir do serviço. Já a política dos recursos humanos deve ser imposta de forma a garantir o bem estar do assistido, com serviços científicos e sociais publicitados.

## **Resultados**

Os resultados desse artigo são pautados nos programas implantados em Curitiba, especificamente os CRAS – Centros de Referência da Assistência Social – e os CREAS – Centros de Referência Especializados da Assistência Social – que buscam a consolidação da Assistência Social como função pública na cidade. A pesquisa buscou levantar dados a respeito dos investimentos na Assistência Social de Curitiba, realizados entre 2008 e 2012, Dados de quantos como funcionam os programas dos CRAS e CREAS, quantas unidades de cada centro foram construídas entre os anos de 2009 e 2011, quem pode procurar o auxílio e como é feita a abordagem para a participação.

O CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) é uma unidade de aplicação dos serviços de proteção social básica, direcionado para a população em situação de vulnerabilidade social. Entende-se aqui sendo um cidadão vulnerável aquele que decorre da pobreza, debilitável de vínculos afetivos, objetivando com a implementação do CRAS, serviços que previnam situações de risco, explicar o papel da família como uma ligação para cada um dos participantes, fortalecendo laços internos e externos. Os serviços optados são acessíveis à população, sendo alguns deles o Cadastro Único, o Atendimento social, a Convivência social e

o fortalecimento de vínculos familiares de comunitários e a Qualificação Profissional. Segundo dados do Censo Suas do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), as quantidades de CRAS, em Curitiba, no ano de 2009, que tiveram condições de acessibilidade para pessoas idosas e/ou pessoas com deficiência, foram de 32 unidades; em 2010 foram de 41 unidades e em 2011, 43. As quantidades de CRAS com estrutura física própria no ano de 2009, em Curitiba, foram de 33 unidades; em 2010 foram de 38 unidades e em 2011, estabeleceu-se 38 unidades. [4][5]

Os CREAS (Centros de Referência Especializados da Assistência Social) são unidades que buscam com serviços de proteção social especial, pois os problemas registrados neles são de média complexidade, destinados à famílias e pessoas que estão correndo risco social ou pessoal. Entende-se aqui risco pessoal como sendo aquele que viola os direitos pessoais e sociais ou estar em situação de casualidade. Dentre os objetivos visados por esses centros, alguns deles são o da inclusão da família nos serviços públicos e no ambiente social, acabar com o ciclo de violência no interior da família, prevenir a persistência de violações de direitos. No CREAS, são atendidas mulheres, pessoas idosas, crianças e famílias que foram vítimas da violência doméstica, pessoas e

famílias reincidentes de situação de há uma constante “luta” pela consolidação

Tabela 1. Investimento anual na área da assistência social de Curitiba, entre os anos de 2008 a 2012.

SUBFUNÇÕES	2008	2009	2010	2011	2012
Administração Geral	27.821.917,11	32.423.132,89	35.090.602,05	37.396.522,71	43.504.581,48
Assistência a Criança e ao Adolescente	6.553.684,53	8.711.575,44	7.145.005,61	25.333.020,98	28.598.693,89
Assistência Comunitária	50.131.862,12	58.410.529,46	50.120.222,07	42.441.830,74	44.324.154,26
Assistência ao Idoso	41.018,00	231.637,85	181.920,63	512.208,00	259.281,00
Assistência ao Portador de Deficiência	251.041,68	364.956,03	921.244,56	1.367.698,63	1.057.562,50
Proteção e Benefício ao Trabalhador					
Comunicação Social			300.000,00	76.215,00	218.530,67
Total - Realizadas	84.799.523,44	100.141.831,67	93.758.994,92	107.127.496,06	117.962.803,80

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba. [6]

rua ou que precisam de serviços para a reabilitação

de pessoas com deficiência, adolescentes em cumprimento de pena socioeducativa, em regime aberto. Vale ressaltar que esses serviços estão à disposição de todos, portanto é preciso, somente, a procura dos endereços de cada centro especializado. Segundo o Censo SUAS do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) as quantidades de CREAS em Curitiba, no ano de 2009, foram de 10 unidades; em 2010 foram de 10 unidades e em 2011 não se alterou, continuaram 10 unidades no município. [4][5]

## Discussão

Em Curitiba, podemos observar que

das políticas públicas. Poderíamos citar várias áreas onde o governo tem procurado realizar melhoras, como a educação, saúde, porém nessa pesquisa focalizamos a área da Assistência Social.

A FAS (Fundação de Assistência Social) foi criada, em Curitiba, com o objetivo de propiciar a proteção social para os cidadãos em situação de risco e vulnerável socialmente, promovendo programas de inclusão social e conseqüentemente, a emancipação na sociedade. No contrato de gestão, assinado pelo Prefeito Municipal de Curitiba (Gustavo Fruet) e a Presidente da FAS (Marcia Oleskovicz Fruet) tem por propósito a gestão por resultados, sendo este um novo modelo de gestão das políticas públicas, registrando-se as metas



em cartório e acompanhadas regularmente. Existem cinco projetos que englobam o programa: Família Curitibana, Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, Amigo Curitibano, Capacitação Profissional para Adolescentes e Jovens Socialmente Vulneráveis e Rede Solidária para o Morador de Rua. Vale ressaltar aqui que essas conquistas só foram concretizadas com a criação da LOAS, que assegura na constituição de 1988 o direito do cidadão brasileiro à essa função pública.

### **Conclusão**

O que se pode concluir com todos os resultados e a discussão é que houve uma preocupação na construção de CRAS em Curitiba, porém quanto à criação CREAS, o número não se altera entre os anos de 2009 a 2011. Isso mostra que o governo de Curitiba precisa estabelecer metas para a melhora desse aspecto. Porém, a gestão desses centros, os programas adotados, os objetivos destes são eficientes, uma vez que o público alvo é o que realmente necessita da ajuda. Em relação aos investimentos realizados entre os anos de 2009 a 2012, houve anos em que cada subfunção obteve uma melhora significativa; em 2008, não houve melhoras significativas em relação anos posteriores; em 2009, a subfunção “Assistência Comunitária” foi a que recebeu mais recursos em comparação com

os anos seguintes; em 2010, cria-se uma nova subfunção, para o recebimento de recursos, chamada “Comunicação Social”; em 2011, observa-se que a sub função “Assistência ao Portador de Deficiência” obteve-se o maior investimento, em relação aos anos citados e por último o ano de 2012 onde pode-se observar que as sub funções “Administração Geral” e “Assistência Comunitária” conseguiram uma melhora visível relacionadas aos anos anteriores. Conclui-se, então, que a cidade de Curitiba tem buscado, com políticas públicas implantadas na Assistência Social, melhorar o quadro hostil e instável dessa área, com a criação de centros, buscando sempre um planejamento em torno do que será executado para que não haja transtornos posteriores, entretanto, há muito que fazer para a melhora contínua da estrutura dos centros de referências, nos investimentos das subfunções, especialmente a “Assistência ao Idoso”, onde, a cada ano, se vê uma diminuição dos investimentos. Por final, ressalta-se o direito e dever de todo cidadão cobrar de seus governantes melhoras na construção de políticas públicas efetivas, fazendo assim com que estes possam cumprir com o papel de representantes do povo.

### **Referências**

- [1] Höfling, E.M. (2001) “Estado e Políticas (Públicas) Sociais”, In: **Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55**, São Paulo, 30-41 nov. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em 01 jul. 2013.
- [2] Lajús, M.L.S. (2009) “A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, In: **Cadernos do CEOM – Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências**, Santa Catarina, 165-178 jun. Disponível em <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/456/290>. Acesso em 28 mai. 2013.
- [3] Ministério Público do Estado do Espírito Santo (2013). Histórico da Política de assistência social. In: [http://www.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/11\\_2094171243852009\\_1\\_1\\_historico\\_politico\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_2094171243852009_1_1_historico_politico_assistencia_social.pdf). Acesso em 11 de jul. 2013.
- [4] Social, D. (2013) “Data SUAS” In: **CRAS e CREAS**. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p_id=4). Acesso em 05 jul. 2013.
- [5] Social, F.A. (2013) “A família” In: **Atendimento nos CRAS/ Atendimento nos CREAS**. Disponível em: <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 06 jul. 2013.
- [6] Curitiba, P. M. (2013) ”Transparência“ In: **Contas Públicas**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/contaspublicas/18>. Acesso em 20 jul. 2013.