

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS

RITA DE CÁSSIA GOMES FERREIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: Um estudo sobre os limites e possibilidades
institucionais no trabalho do Assistente Social em São João da Barra-RJ**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES
2016**



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS

RITA DE CÁSSIA GOMES FERREIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: Um estudo sobre os limites e possibilidades
institucionais no trabalho do Assistente Social em São João da Barra - RJ**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES
2016**

RITA DE CÁSSIA GOMES FERREIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: Um estudo sobre os limites e possibilidades
institucionais no trabalho do Assistente Social em São João da Barra-RJ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social de Campos, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2016

RITA DE CÁSSIA GOMES FERREIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: Um estudo sobre os limites e possibilidades
institucionais no trabalho do Assistente Social em São João da Barra-RJ**

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares
Orientadora

Prof.^a Ms. Scheilla Beatriz Alves Bárbara
Examinadora

Prof.^a Ms. Cláudia Mara B. dos Santos Alvarenga
Examinadora

Dedico este trabalho ao DEUS criador de todas as coisas, a ELE toda Honra e Glória. Também a meus pais em memória, vocês foram dádivas de Deus.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor DEUS, que me colocou nesta caminhada e nunca me abandonou, me dando coragem, força e muito amor para vencer os obstáculos encontrados no caminho. Que nas horas mais difíceis, e foram muitas, mostrou-me que com fé, podemos alcançar nossos objetivos.

A toda a minha família e amigos, com quem pude contar nas horas que achei que ia fracassar, pelas palavras que me ergueram e me incentivaram nas horas mais difíceis, pela compreensão da distância, mas, sobretudo pelo amor que recebi dos meus pais, vocês foram exemplo de virtude, caráter e dedicação.

A esta Universidade, seu corpo docente, direção, administração e aos técnicos que fizeram parte da minha do processo de conhecimento e aprendizagem.

A minha Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares, pela sua entrega e dedicação em tão pouco tempo, com tamanha disponibilidade, de sempre me explicar com carinho, afeto, respeito e profissionalismo nos mínimos detalhes.

E a todos que estiveram torcendo por mim, a minha sincera gratidão.

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas que já têm a forma de nossos corpos e esquecer os nossos caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia. E se não ousarmos fazê-la teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos”.

Fernando Pessoa

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso discorre sobre a implementação da Política de Assistência Social através do SUAS e o trabalho do assistente social nesta política em busca da efetivação da assistência social como direito de quem dela necessita como preconiza a legislação. Apresentamos, inicialmente, uma breve contextualização da Assistência Social, antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituirá a Assistência Social como direito a quem dela necessitar e coloca o Estado como responsável por provê-la. Em seguida, apresentamos o trabalho do assistente social na efetivação desta política, e assim, contextualizamos, o tema, problematizando-o e apontando as reflexões que emergiram de nossa experiência de estágio e que nos permitiram identificar a importância do exercício profissional pautado em práticas alinhadas à defesa do direito e a efetivação da política de Assistência Social como direito a quem dela necessitar empurrando para longe as práticas pautadas no clientelismo e assistencialismo.

Palavras-chaves: SUAS; Assistente Social; Assistência Social; Direito.

LISTA DE SIGLAS

CADÚNICO – Cadastro Único Nacional

CAP's – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

ECA – Estatuto da Criança e Adolescente

FLBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência

FCBIA – Fundação Centro Brasileira para a Infância e Adolescência

IAP's – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Bem-Estar Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica

PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNAD – Pesquisa nacional de Amostras por Domicílio

SMASDH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1.BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: RESGATANDO AS RAIZES DA ASSISTÊNCIA	14
1.1. A Assistência Social: um pouco de sua história	15
1.2. A Assistência Social no Brasil antes da Constituição Federal de 1988.....	18
1.3. A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988: um novo olhar sobre a perspectiva do direito.....	21
1.3.1 A regulamentação e institucionalização da Política Nacional de Assistência Social: lutas e conquistas pelo direito	24
2. A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL RUMO A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS	27
2.1. O SUAS como um sistema único: desenhando a gestão da assistência social enquanto direto em âmbito nacional.....	28
2.2. O Serviço Social na implementação do SUAS: em busca da efetivação dos direitos dos usuários.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	46
ANEXOS	50

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por finalidade discursar a respeito do tema: a implementação do SUAS, limites e possibilidades institucionais no trabalho do assistente social na implementação das diretrizes da Política de Assistência Social como direito dos usuários. Ele é fruto de nossa vivência no campo de estágio supervisionado em Serviço Social no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de São João da Barra-RJ, no período de agosto de 2008 a dezembro 2009. Nossas observações se deram no decorrer do período de atuação, enquanto estagiária do Serviço Social neste cotidiano profissional, onde pudemos enriquecer nossa análise e ter um olhar voltado à Assistência Social pela via do direito a quem dela necessita.

Através de aproximações realizadas no campo de estágio curricular obrigatório no campo da Assistência social na referida instituição SMASDH, ao observarmos o cotidiano de trabalho do assistente social, nesta instituição, defrontamo-nos, com a problemática referente ao cotidiano de trabalho dos profissionais do Serviço Social, que lidavam com interferências que ocorriam em seu cotidiano profissional, relacionadas à Política de Assistência Social não ser tratada como direito a quem dela necessita, o que nos acarretou algumas inquietações.

Para conhecermos o porquê da necessidade de implementação do SUAS, foi necessário percorrer o caminho da Política de Assistência no Brasil. Vemos que, somente com a Constituição Federal de 1988 e a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 é que a Política de Assistência foi legitimada e passou a fazer parte do tripé da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) com a função de concretizar os direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Segundo Yazbek (2004), com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

De acordo com o CFESS (2011), os principais temas que hoje desafiam a categoria profissional na atuação na Política de Assistência Social é o fato desta não realizar-se como direito, mas cair no âmbito da assistencialização. Esta abordagem principalmente em cidades

pequenas, com relações que se prevalecem do compadrio, da questão do conhecimento e da troca de favores, mexe com o trabalho do assistente social. Estas são questões a serem levantadas e refletidas, pois são desafios que se colocam no cotidiano do trabalho profissional, e exige deste, cada vez mais conhecimento crítico da realidade.

A escolha do tema vai nesta direção, de conhecer e reconhecer a Assistência Social como política pública e direito a quem dela necessita. Sendo assim objetivamos ao longo deste trabalho colocar algumas reflexões acerca do trabalho do assistente social na implementação da Política de Assistência Social, no intuito de proporcionar uma atuação profissional que evite a prática assistencialista tão recorrente em cidades pequenas.

O presente trabalho tem por objetivo discutir o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas representações como, redesenho na gestão da Assistência Social enquanto política pública, que busca romper com as ações clientelistas e com práticas baseadas no favoritismo que ainda perpetuam em nossos dias, concretizando assim, a Assistência Social como um direito legal e legítimo dos usuários.

Para operacionalizar este estudo, realizaremos pesquisa bibliográfica, seguida de revisão de literatura¹, a partir de textos selecionados de autores que discutem os principais conceitos por nós delimitados, cuja, análises oferecerão suporte, neste primeiro momento. Recorreremos aos autores: SPOSATTI, COUTO, MOTA, BEHRING, BOCHETTI, IAMAMOTO, YAZBEK entre outros, por considerarmos o nível de conhecimento que os mesmos detêm sobre a temática do trabalho do assistente social no SUAS na perspectiva da Assistência Social como direito e também por exporem o assunto com bastante propriedade e clareza.

É preciso despertar para um olhar diferenciado acerca deste tema, pois a Política de Assistência Social é um direito para aqueles que dela necessitam e deve ser tratada como tal, principalmente pelos gestores e políticos dos municípios. Através do olhar inquieto sobre esta realidade vivenciada, pretendemos contribuir com um saber e uma possível intervenção na direção da efetivação da política de assistência social como direito.

Para dar início a este trabalho, no primeiro capítulo, intitulado: “Breve histórico da Assistência Social: resgatando as raízes da assistência, será apresentado um breve levantamento

¹ A Revisão ou Levantamento de Literatura é a localização e obtenção de documentos para avaliar a disponibilidade de material que subsidiará o tema do trabalho de pesquisa. Este levantamento é realizado junto às bibliotecas ou serviços de informações existentes. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/met10.htm>>. Acesso em 22 de junho de 2015

sobre a prática da Assistência Social antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como esta era vista e tratada pelo Estado e pela sociedade. Em seguida será abordado a Assistência Social como Política de Seguridade Social no âmbito da Constituição Federal de 1988, bem como a legislação – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que a legitima e orienta a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No segundo capítulo, A implementação do SUAS: caminhos da Assistência Social rumo a efetivação dos direitos dos usuários, será abordado a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como, todas as dificuldades enfrentadas para realizar esse novo modelo de gestão da Política de Assistência Social,

E, para finalizar este trabalho, será ressaltado a importância do trabalho do assistente social na implementação do SUAS, vislumbrando os limites e possibilidades de atuação na perspectiva da garantia de direitos dos usuários.

Com este trabalho pretendemos ponderar as dificuldade de implementação da Assistência Social como direito de Seguridade Social, e mostrar o Serviço Social como profissão que está inserida em processos de trabalho, e como os assistentes sociais inseridos na Política de Assistência Social, lidam em seu cotidiano com interesses políticos de cunho eleitoreiro e com as demandas dos usuários pelo acesso aos programas e serviços no âmbito da implementação da Política de Assistência Social como direito dos usuários.

Sendo assim, objetivamos ao longo deste trabalho colocar também, algumas reflexões acerca do trabalho do assistente social na implementação do SUAS, cientes que este é um campo cheio de contradições.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que esta monografia, buscará refletir que, a implementação do SUAS, apesar de ser um caminho tortuoso e difícil tanto para o profissional de Serviço Social quanto para a sociedade em geral, mas, é possível chegarmos a uma real efetivação da política pública de Assistência Social como direito constituído aos cidadãos brasileiros.

CAPÍTULO I - BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: RESGATANDO AS RAÍZES DA ASSISTÊNCIA

Neste capítulo, será abordado o contexto histórico da prática da Assistência Social e como esta sempre esteve presente na vida da sociedade. Através deste passeio histórico e social, busca-se a reflexão sobre: por que, na atualidade, existe ainda dificuldade na implementação da Política de Assistência Social como direito a quem dela necessitar e recorrer para suprir suas necessidades? Por certo, a resposta pode ser encontrada nas palavras de Carvalho (2006, p. 126), quando diz que: “a assistência social é uma velha prática social, mas uma jovem política pública”.

É nesse contexto histórico da Assistência Social, como velha prática social, que vem se travando lutas para a superação do ranço e heranças de ações sociais pautadas na ajuda, na filantropia e no assistencialismo, em que a pobreza não era compreendida como questão social e sim como problema de ordem individual, e que se trava a luta para implementação desta como política pública.

Nesta direção de construir uma Política Nacional de Assistência Social através de um Sistema Único de Assistência Social, é que teremos uma mudança significativa na prática da assistência social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, onde esta entrará como política social, a figurar no campo da Seguridade Social, juntamente com a Política de Saúde e de Previdência.

Como mencionado acima, nem sempre a assistência ao outro foi considerada um direito, ou obrigação do Estado de suprir. Diferente disto, nas raízes da Assistência Social, esta era concebida como ajuda, favor, benesse aos carentes e impossibilitados de arcar com suas necessidades. A prática de “assistir” não é de agora, mas encontra-se na história da humanidade desde os tempos mais remotos não se restringindo às sociedades capitalistas.

E é a partir desse contexto da assistência que vamos fazer um resgate de suas raízes históricas, como veremos a seguir.

1-1. A Assistência Social: um pouco de sua história

Sempre houve o amparo aos pobres, aos incapazes e aos doentes, e àquele que estivesse desamparado, em cada sociedade, em cada tempo. De acordo com a necessidade, a Assistência Social era vista de uma forma distinta, no entanto, sempre motivada pela compreensão de que entre os homens nunca deixarão de existir os mais frágeis, os velhos incapacitados para o trabalho, as crianças órfãs, as viúvas desamparadas, todos impossibilitados pelas circunstâncias ou azar da vida, de arcar com suas necessidades de sobrevivência, de acordo com Carvalho (2006, p.126).

Como exemplo dessa prática, podemos citar o da Grécia e Roma antigas, em que havia sinais de ações de assistência social estatal, com a distribuição de trigo aos famintos, como meio de controle dos pobres. Já nas civilizações judaico-cristãs, a ajuda ao próximo tem caráter de caridade e benemerência, de amor e fé colocados em prática, como força moral de conduta. No intuito de conformar as práticas de ajuda e apoio aos aflitos, na Idade Média grupos filantrópicos e religiosos começaram a se organizar, dando origem às instituições de caridade através das companhias religiosas como também pela caridade leiga. Este foi um processo que se deu de acordo com cada tempo e sua necessidade de atenuar a pobreza.

De acordo com (Sposati, 2007, p. 40), “a assistência, o amparo aos desvalidos e infortunados é uma prática antiga da humanidade, vem da compreensão da humanidade, que sempre haverá pessoas fragilizadas em decorrência das intemperes da vida”, ou seja, sempre haverá aqueles que não conseguirão reverter sua condição de pobreza, necessitando da ajuda alheia, e segundo a autora, desde a idade média foram surgindo instituições de caridade e campanhas religiosas e leigas em prol dos pobres e necessitados.

As ideias Cristãs de ajuda ao próximo tiveram forte influência durante a Idade Média, “através da doutrina da fraternidade, e amparo aos necessitados, incentivando a prática assistencial com a propagação das Santas Casas de Misericórdia, que assistiam às viúvas, os órfãos, os velhos e os doentes” (Carvalho, 2006, p.15). Até então a assistência aos necessitados estava a cargo da boa vontade dos mais abastados, com um mínimo de interferência do Estado nestas questões.

No entanto de acordo com, (Behring&Boschetti, 2007, p. 47), “ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais

são identificadas como plataformas de políticas sociais. ”Desta forma, o Estado mesmo que de forma precária, assume algumas responsabilidades sociais, não com a intenção de cuidar daqueles que necessitassem garantindo uma sociedade justa, mas as intenções dessas plataformas de políticas sociais eram de punir os pobres e aqueles que não se ajustavam às duras condições de trabalho que lhes eram impostas.

A partir do sec. XVII, com a expansão do modo de produção capitalista e a consequente precarização do trabalho, a pobreza se torna visível, e incômoda, passando a ser reconhecida como um risco social. A benemerência, como um ato de solidariedade, passa a se constituir em práticas de dominação, que destituem o alvo das ações de caridade da condição de sujeito de direitos, como afirma Castel (1998).

Isto porque, historicamente a acumulação do capital ocorreu através da exploração da força de trabalho com recursos das máquinas, o avanço do capitalismo instaurou um conjunto de contradições e conflitos sociais, cuja intervenção do Estado foi essencial para busca da amenização e controle destas, atuando na urbanização das cidades, organização de serviços sanitários, auxílio aos desempregados e estruturação das atividades educacionais através de medidas legais como mostra Vieira (2004, p. 140): “a política social aparece no capitalismo a partir das mobilizações operárias ao longo das revoluções industriais”.

O Estado capitalista, para manter a dominação política, consagrou algumas das reivindicações operárias atendendo somente o que considerava necessário e “aceitável”, para manter a lógica de dominação do capital, ou seja, manter viva e controlada a força de trabalho e o exército de reserva, através da benemerência do Estado.

Como exemplo as práticas de ajuda com viés de benemerência do Estado, podemos mencionar as “Poor Laws” ou Leis dos Pobres, que de acordo com Boschetti (2011), “são políticas de natureza pública e caritativa, inauguradoras da primeira fase da evolução da política social, disseminadas em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX”. Conforme afirma a referida autora, estas legislações impunham um “código coercitivo do trabalho” e possuíam caráter mais punitivo e repressivo do que protetor.

Dentre as referidas leis, a “Poor Law Amendment Act”, implementada na Inglaterra em 1834, foi a de maior destaque, visto que, esta lei marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda e relegou a já limitada assistência aos pobres sob a responsabilidade da filantropia (Boschetti, 2011, p. 56).

Couto (2006, p. 63), vai dizer que: em virtude destas leis onde a filantropia estava a cargo da assistência aos pobres, estes sujeitos abdicaram de seus direitos de cidadão em troca do amparo às suas necessidades, evitando assim que “a pobreza que incomodava e representava um problema à ordem pública, e de higiene a sociedade”, fosse contida nas casas de trabalho forçado (Workhouse)². Estas casas de trabalho tinham a função de evitar que as populações empobrecidas prejudicassem o funcionamento da sociedade, e esta era uma forma de manter a ordem do sistema capitalista, pois, as condições nestas casas eram tão ruins que somente quem não tivesse condição para trabalhar é que se sujeitava a tais condições.

A caridade e a beneficência da filantropia excluía o público alvo da Assistência Social da condição de cidadão, de indivíduo capaz, ou seja, sujeito de direitos, transformando-o em incapaz, carente e necessitado da benevolência dos mais abastados da sociedade. A pobreza era considerada um “defeito” individual daqueles que não se esforçavam para superá-la e que, portanto, eram tidos como responsáveis pela situação de miséria em que se encontravam.

Como visto, a gênese da prática de Assistência Social, mesmo quando ligada a ações do Estado tem o caráter de ajuda, benemerência e filantropia, pois, estavam ligadas às paróquias e à boa vontade dos abastados, e em sua essência estava à punição pela prática da mendicância. Ações que nem de longe, poderiam ser consideradas pela via do direito, mas sim, um favor, ou punição pela condição de miserável.

Diante deste breve panorama da assistência social em um contexto geral, abordaremos, no próximo item, como se deu a assistência social no contexto brasileiro, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

1-2. A Assistência Social no Brasil antes da Constituição Federal de 1988

²As origens das Workhouse podem ser traçadas até a Poor Law de 1388, que procurou resolver a situação de falta de mão de obra posterior à Peste Negra, restringindo o deslocamento dos trabalhadores, e tornando o Estado responsável por ajudar no sustento dos pobres. Era um lugar onde as pessoas pobres que não tinham com que subsistir podiam ir viver e trabalhar. A vida em uma workhouse era intencionalmente dura, de forma a dissuadir a entrada daqueles em condições físicas para o trabalho e garantir que apenas os realmente necessitados as procurassem. A história das Workhouses. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Workhouse>.> Acesso em 20 de jan. de 2016.

Para adentrar na discussão da Assistência Social no cenário brasileiro, reportar-se-á a sua trajetória histórica, que imprimiu inúmeras particularidades, como a origem, implementação e execução da Assistência Social no Brasil. Neste cenário veremos que, as políticas sociais brasileiras, sobretudo da Assistência Social se caracterizam pela subordinação a interesses econômicos, repassados pela cultura do favor, do compadrio e do clientelismo, que marcaram a história econômica e social do país.

Neste contexto, segundo Sposati (1988, apud. Yazbek 2012, p. 11) as ações de Assistência Social, tinham a finalidade de “contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais”, sendo estas ações paliativas, construídas na base de interesses que marcam as relações de classe. O Estado, com suas ações, ao mesmo tempo em que contribui com a acumulação de riqueza contribui também com a acumulação da miséria social.

Neste sentido, as políticas sociais de Assistência Social se caracterizam por sua pouca efetividade no combate à pobreza, pois em primeiro lugar estão subordinadas a interesses econômicos, e não às necessidades sociais, dos que realmente necessitam. Neste sentido se tornam ações que apenas reproduzem a pobreza e tendem a aumentar ainda mais a desigualdade social.

O Estado, através das políticas públicas, busca em seus programas sociais atenuar os desequilíbrios existentes entre as classes sociais, assumindo características funcionais ao controle social.

As políticas sociais brasileiras se caracterizavam pela subordinação a interesses econômicos, repassados pela cultura do favor, do compadrio e do clientelismo³, que marcam a trajetória econômica, social e cultural do país, que somente fazia aumentar a miséria social e a pobreza dos desafortunados.

No Brasil, até 1930 não se apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social, mas sim como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Tal fato é revelado pelo atendimento social

³O clientelismo era um sub-sistema de relação política, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político. O que caracteriza o clientelismo é o sistema de troca. Como nota característica o cliente fica em total submissão ao patrão, independentemente de com este possuir qualquer relação familiar, empregatícia ou qualquer outra. No Brasil e em alguns países da América Latina, suas raízes remontam às origens patriarcais destas sociedades. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Clientelismo>>. Acesso em 28 de jan. de 2016

dado aos indivíduos, os quais eram encaminhados para o asilo ou internação. A pobreza era tratada como doença. Como afirma Sposati:

(...) os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada. (SPOSATI et al., 2007, p. 42).

As organizações de beneficência mantinham a compreensão da Assistência Social como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo. A partir da crise mundial do capitalismo (1929), o Estado se reposicionará frente à sociedade, inserindo-se na relação capital-trabalho, o que será fundamental para a acumulação, consolidação e expansão do capital. No caso brasileiro em especial, conforme se verá a seguir, o Estado passará progressivamente a reconhecer a pobreza como questão social e, portanto, questão política a ser resolvida sob sua direção, (Sposati et al., 2007, p. 42).

Os anos de 1930 e 1943 podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil. O Movimento de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo, embora não tenha sido a Revolução Burguesa no Brasil, foi sem dúvida “um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 105).

Assim, a constituição de um sistema de proteção social no Brasil teve seus marcos iniciais, no período compreendido entre 1930 e 1943, demarcado por grandes transformações socioeconômicas com a passagem do modelo agroexportador, para o modelo urbano industrial. No que se refere ao campo dos direitos sociais, considera-se este período como um avanço, sobretudo com a implementação de legislações trabalhistas e sindicais, como a criação do salário mínimo em 1943, e a incorporação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), que substituíram as Caixas de Aposentadorias e Pensões⁴ em 1933.

⁴ De acordo com Cabral (2000), as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) foram instituídas pela Lei Eloy Chaves de 1923, para os trabalhadores das ferrovias, posteriormente a lei foi ampliada pelo Decreto 5.109/1926, se

Podemos destacar também neste período, a criação do Conselho Nacional Assistência Social, em 1938, sendo a primeira grande regulamentação da Assistência Social no país, visto que, neste período, a concepção de Assistência Social estava ligada ao conceito de amparo social enquanto benemerência, e tinha a função de amparar os mais necessitados, sobretudo crianças, idosos, e deficientes, que não podiam ingressar no mercado de trabalho.

Nesse contexto, os usuários da Assistência Social não possuíam voz ou qualquer direito de participação na consecução de eventuais projetos/programas de enfrentamento à pobreza. Segundo Sposati (2007, p. 17) “a moral republicana liberal – mesclada à ditadura varguista – entende que os notáveis é que dialogariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Nem pensar em relações democráticas ou na presença da voz dos usuários para dizer de si. Eles precisavam ser vocalizados por outros. É a grande e persistente desconfiança com o que dizem os usuários da assistência social que precisa ser rompida”, caracterizando-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Anos depois, suas funções passariam a se exercidas na prática pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Criada em 1942, sob a coordenação da primeira dama Darcy Vargas, a LBA será a primeira grande instituição nacional de assistência social.

De acordo com Iamamoto&Carvalho (2007), a LBA foi instalada a nível nacional, sendo registrada no ministério da justiça, e tinha como objetivo colaborar com o poder público e a iniciativa privada, reunindo brasileiros de “boa vontade”, nas ações e na promoção de serviços de assistência social, trabalhando em favor do progresso do Brasil e consequentemente no amparo dos menos favorecidos.

Em sua fase inicial, a LBA, era voltada a congregar organizações assistenciais, nucleada por todo o país, para o atendimento às famílias dos pracinhas, passando em 1946 a se dedicar a maternidade e a infância.

A LBA representou “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/ pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas”. (SPOZATI et al, 2003, p. 46).

estendendo aos marítimos e portuários. As CAP's criaram medidas de proteção para um grupo específico, propondo benefícios pecuniários de aposentadorias e pensões, prestações de serviços médicos e farmacêuticos. Estas eram tidas como estruturas de organizações privadas supervisionada pelo governo e financiadas pelos trabalhadores, patronato e pela contribuição dos usuários da rede de ferrovia, via impostos.

A assistência social caracterizava-se pelo público que atendia: os pobres e não como política pública setorial com características próprias. Nesse contexto, a assistência englobava qualquer atuação voltada ao público carente de recursos financeiros, não contemplados pelas demais políticas públicas, como saúde e educação.

Conforme visto, até 1988 a assistência social não era prevista constitucionalmente como um direito. As ações que lhe eram relacionadas acabavam por serem realizadas de forma assistencialista e seletiva direcionadas, aos indigentes, desvalidos, filhos de “pais miseráveis” – todos inaptos ao trabalho - ou, simplesmente, visando à reinserção no mercado de trabalho formal (aos aptos para o trabalho).

No próximo item vamos abordar a construção da Assistência Social como política pública após a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde esta será tratada como direito a quem dela necessitar, e coloca o Estado como provedor.

1-3. A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988: um novo olhar sobre a perspectiva do direito

É fundamental entendermos a trajetória brasileira da Política de Assistência Social após a Constituição Federal de 1988 de modo a desvendarmos os embates e desafios que atualmente se colocam na implementação do SUAS, que de acordo, com a concepção de Carvalho (2006, p. 126):

O debate sobre a Política de Assistência Social no confronto entre direito ou assistencialização termina por questionar os diversos entendimentos sobre a Assistência Social como campo de política pública. Essa condição posta pela Constituição de 1988 – CF-88, fez ultrapassar o condicionamento histórico da Assistência Social como medida tuteladora e discutir sua possibilidade de alçar o disposto constitucional que a estabelece como dever de Estado no campo da seguridade social e direito de cidadania. Historicamente, a Política de Assistência Social promovida por agentes públicos e privados, foi reiteradamente marcada pela ausência de compromisso do Estado, ausência de regulação pública, ausência do direito de acesso. (CFESS, 2011, p. 32)

De acordo com o citado acima, pode-se afirmar que, no Brasil no final da década de 1980, houve um avanço relacionado aos direitos sociais e uma das principais conquistas alcançadas foi à elaboração da Constituição de 1988, considerada a mais democrática da história do país, principalmente com relação ao direito a Assistência Social.

A Constituição de 1988, através de seu Artigo 194, introduz o conceito de Seguridade Social, compreendido como: conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à Saúde, Previdência Social e a Assistência Social, garantindo a esta última *status* de política pública. Simões (2012) coloca que, tal fato expressa a superação do conceito de Assistência Social como mero assistencialismo, em busca de sua institucionalização enquanto, direito social de cidadania.

Para regulamentar e institucionalizar os avanços alcançados na CF/1988, tornou-se imprescindível a aprovação das leis orgânicas. A luta para a aprovação dessas leis exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na CF/1988. Sua deliberação esbarrou em forças conservadoras, convertendo-se em um processo de difícil operacionalização, e foi com a aprovação destas leis orgânicas que surgiu a Lei Orgânica da Assistência Social.

Como política pública, a Assistência Social se diferencia de seu modelo anterior à Constituição de 1988, que tinha como referência a prática assistencialista de amenização da desigualdade, para adentrar ao campo dos direitos, da universalização do acesso, e da responsabilização estatal sendo regulamentada em 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (Lei nº 8.742 de 07/12/1993).

A LOAS, foi sancionada em 1993, pelo então presidente Itamar Franco e foi uma conquistada a partir de um movimento de luta articulado nacionalmente, sendo esta um marco a ser buscado como referência por todos os que estão comprometidos com a superação e exclusão social, conquista, ampliação dos direitos sociais e da expansão da cidadania para a classe trabalhadora.

O Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, em conjunto com lideranças profissionais e gestores públicos de assistência Social tiveram forte influência na aprovação da LOAS representando um marco na história da Assistência Social, e da justiça, pois pela primeira vez, em um texto legal brasileiro, os usuários da Assistência Social, aparecem como cidadãos,

destinatários da norma, titulares de direitos e sujeitos do processo jurídico-político. Como apresenta o princípio da Assistência social, no inciso III do seu Artigo 4º:

III - Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. (LOAS, Art. 4º, inc. III)

Ao tornar a Política de Assistência um direito, e parte de sua estrutura política, o Estado assume a responsabilidade e o dever de assegurar ações de iniciativa pública para integrar a políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a universalização dos direitos sociais, prevendo os mínimos sociais para garantir as necessidades básicas de todos os que necessitarem.

Com estas medidas a população em risco ou vulnerabilidade social, deixou de ser “assistido ou favorecido para se tornar usuária ou beneficiária da Política de Assistência Social”, uma instituição cujo, serviço propicia a universalização dos direitos sociais, ao contrário das práticas clientelistas, que se caracterizava por conservar os privilégios de poucos, e do outro lado reproduzia os processos de exclusão e miséria social.

De acordo com Simões (2012, p. 299), a LOAS é a lei que garante a Assistência Social à população que dela necessita, como um direito de cidadania. Ela foi sistematizada e institucionalizada fixando como permanente os serviços assistenciais às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social representando a maioria jurídica da Assistência Social na história brasileira, instituindo o seu estatuto como política de Estado.

Agora sim, a Assistência Social é um serviço oferecido à população, não uma simples prática de ajuda e benesse, esta é uma ação orientada institucionalmente e fundamentada numa concepção teórica que a transforma em uma ação política, pública e que prima pela qualidade do serviço prestado à população. Este conceito é adotado pela LOAS e está expresso em seu artigo 1º que diz que:

Art. I – A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política Pública de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993, Art.1º)

Cabe ressaltar que, na prática com o reconhecimento do direito, toda a população pobre e carente, se tornou parte integrante do Estado, ainda que essa população continue vivendo na pobreza ou na miséria, é garantido o direito ao recebimento de um benefício. No entanto o conceito de cidadania e direito, somente adquire sentido, no conjunto da institucionalidade jurídico constitucional da Assistência Social, por meio da efetividade das políticas sociais que se dá através da realização de ações.

No próximo item, vamos abordar mais detalhadamente como a Assistência Social passa a ser tratada no campo do direito.

1-3.1. A regulamentação e institucionalização da Política Nacional de Assistência Social: lutas e conquistas pelo direito

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tiveram início as transformações na estrutura da gestão da Assistência Social. De acordo com Simões (2012, p. 306), a LOAS, criou um sistema de órgãos de competência deliberativa, hierarquizados pela Conferência Nacional de Assistência Social, sendo estes: a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, atribuindo ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS suas antigas competências.

Através da medida provisória nº 813, de 01/01/95, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social – MBES, a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social – FLBA e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência- FCBIA.

Ao ser criado em 1997, o CNAS inaugurou uma nova fase, sendo aprovando a Norma Operacional Básica – (NOB), que instituiu a Assistência Social como sistema descentralizado e participativo, ampliando a competência do governo, na esfera federal, estadual e municipal, regularizando a exigência, formulada pela LOAS, para que os municípios instituíssem os Conselhos, as Políticas, os Planos e os Fundos, para receberem os recursos federais.

Em 1998, foi aprovada uma nova edição da Norma Operacional Básica (NOB), trazendo uma distinção sobre Serviços, Programas e Projetos, e ainda ampliando a atribuição dos conselhos, dando mais autonomias a estes, e criando espaços de negociação entre os gestores sociais.

Entre as competências básicas do CNAS, que estão explicitadas na LOAS em seu artigo 18 incisos I, está a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. E após a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com a Lei nº 10.869 de 2004, depois de muita negociação foi editada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, (Simões, 2012).

Nesta direção a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, apresenta as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

O primeiro ponto da PNAS/2004 aborda a análise situacional, com uma visão social inovadora, trazendo os aspectos demográficos, as transformações na esfera da família e indivíduos, ultrapassando os casos individuais, para ter uma visão da situação social coletiva. Assim, supõe conhecer riscos e vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos estes indivíduos, bem como a análise dos recursos disponíveis para enfrentar tais situações.

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. (PNAS, 2004, p. 10)

De acordo com a PNAS (2004), cabe ao Poder Público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede nacional; rompendo com as práticas assistencialistas de ajuda, parciais e fragmentas, lutando por direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

A PNAS busca promover, a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, com foco na família, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e socialmente excluídos, através da promoção de ações de prevenção, proteção promoção e inserção, bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzem ou previnam a vulnerabilidade, o risco social e eventos; assim como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais e sociais e de seus usuários e beneficiários.

Diante do desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permite o desenvolvimento de formas inovadoras na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação

e informação, junto ao processo de descentralização. A PNAS considera a desigualdade sócio-territorial em sua configuração.

A Assistência Social, a partir da CF/1988, se configura como uma nova situação para o Brasil. Garantindo a todos, que dela necessitam, sem contribuição prévia, a provisão da proteção. Entretanto para que essas ações se tornem realidade é necessário apontar, quem são, quantos são, quais são, e onde estão os brasileiros que demandam de serviços e atenções de Assistência Social.

Para reconhecer os pontos citados acima, a PNAS, utiliza como base de informações, o Censo Demográfico de 2010, os Indicadores Sociais – 2013, elaborados a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD de 2011⁵, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2013⁶, para compreender as características de mais de 5.500 municípios.

A Constituição de 1988, promoveu bruscas e positivas mudanças no contexto normativo da Assistência Social, tornando-a direito do cidadão e política pública de proteção articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania. A legislação editada com fundamento na nova ordem constitucional, especialmente a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/93, fundamento de validade dos diversos regulamentos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, tratou de redesenhar a organização da assistência social no Brasil através da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS, será abordado no próximo capítulo, bem com como as dificuldades de implementação deste modelo de gestão. Após, será discutido o trabalho do Assistente Social nesses espaços de garantias de direitos dos usuários, buscando compreender os limites e possibilidades institucionais.

⁵ Síntese de Indicadores 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalho_rendimento/pnad2011/default_sintese.shtm>. Acesso em 23 de fev. de 2016.

⁶ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é um site que traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade para os municípios brasileiros. Atlas de desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 23 de fev. de 2016.

CAPÍTULO II - A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL RUMO A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DOS USUÁRIOS

No capítulo anterior, foi realizado um passeio no contexto histórico da Assistência Social, desde quando eram realizadas as práticas de ajuda cristãs, passando pela lei dos pobres, pelas amarras do clientelismo, até a institucionalização desta prática após a CF/1988, as legislações e as mudanças necessárias para firmar a Política de Assistência Social no campo dos direitos.

Ao abordar sua trajetória, pretende-se firmar que, a criação da Política de Assistência Social se deu através de lutas e conquistas⁷. Por isso, deve ser protegido como direito conquistado àqueles que dela fazem uso, devendo ser tratada como tal, principalmente pelos trabalhadores, gestores e políticos dos municípios, visto que, não é favor, nem caridade: é direito.

Assim, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, apesar de novo na agenda dos debates sociais, vem se materializando como compromisso da Política Pública de Assistência Social desde 2005 e teve seu ponto de partida na LOAS em 1993, como forma de sistematização e uniformização de programas, ações e serviços sociais em nível nacional.

Neste sentido, a implementação do SUAS, conforme preconiza a NOB/SUAS, está empenhada, em romper com as ações fragmentadas, com o imediatismo e o assistencialismo tão presentes na política social brasileira, sobretudo no campo da Assistência Social, tendo compromisso com a universalidade, e também com a qualidade dos serviços e benefícios prestados aos usuários, e com os resultados obtidos.

Sendo assim, neste capítulo abordaremos sobre o SUAS, sua implementação, bem como o trabalho do assistente social frente à garantia de direitos dos usuários desses serviços.

⁷ Segundo Mota (2008, p.187): “Vale pena ressaltar que o processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não fosse aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por “Assistência Social”

2-1. O SUAS como um sistema único: desenhando a gestão da Assistência Social enquanto direto em âmbito nacional

Constituindo-se como um sistema integrado, o SUAS, é um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, que tem como foco a família. Para tanto suas ações são realizadas basicamente, para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários em todo o território nacional.

Neste modelo de Gestão Pública há um pacto de parceria nacional entre União, Estados, Municípios, e Distrito Federal, para a construção de um sistema único e específico, de Assistência Social, que enquanto política pública deve funcionar como um vetor de articulação intersetorial entre as demais políticas públicas como Saúde, Habitação e Educação.

Dessa forma, o SUAS, de acordo com Silveira (2007, p.66), parte da definição da PNAS/2004, que atribui à ele o papel de regulador e organizador em âmbito nacional os serviços socioassistenciais, com foco na família, e sua base de organização é o território, que passa a ser delimitado pelas funções que desempenham e pelo número de pessoas que precisam deles para sanar suas necessidades, e pela complexidade do atendimento.

Ou seja, o SUAS representa um redesenho na gestão da Assistência Social enquanto política pública, que justamente foi planejada para romper com as ações clientelistas e as práticas baseadas no favoritismo, buscando normatizar os programas socioassistenciais, de modo a ofertá-los enquanto direito legal e legítimo conquistado por quem, e para quem, dele necessita recorrer, pois, a política social, desfigurada do direito e da justiça, não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada da política, quando se consegue traduzir-se nisso. (Viera, 2004)

Para tanto, é preciso observar que, a conquista do direito à política social, é uma arena de conflito, de difícil concretização, uma vez que, necessitam de duas coisas, uma delas, são os recursos públicos, materiais, financeiros e humanos. A outra é vontade política de realizar as mudanças necessárias para combater as desigualdades que estão imersas a uma parte da população, carentes de recursos à sobrevivência digna, e de acordo com a experiência obtida à vontade política é a mais difícil de realizar-se. Por isso a necessidade se conhecer o SUAS, para implementá-lo pelo viés do direito.

O SUAS estabelece os elementos considerados essenciais para a organização e execução da PNAS, orientado pelos princípios da descentralização político administrativa, com competências específicas de cada esfera de governo: sistema de gestão e controle social; relação da proteção social de Assistência Social, da matricialidade sociofamiliar, da universalização e da territorialização, onde a Vigilância Socioassistencial avança na identificação das sequelas da questão social da atualidade que assume formas particulares em cada município de acordo com sua formação histórica e cultural.

Esse sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial junto aos municípios assume responsabilidades e funções no que tange à acolhida, ao convívio familiar e comunitário, à participação do usuário e sua autonomia, sempre associando suas ações às demais políticas e programas, havendo a necessidade de inclusão de programas e políticas relacionadas à geração de trabalho e renda digna.

Essas ações possibilitam a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda não ser esquecido que o SUAS é a materialização do conteúdo da LOAS, e consagra os direitos de cidadania e inclusão social, prefigurados na CF/1988.

A seguir será descrito os eixos estruturantes do SUAS, que consistem em:

- **Matricialidade Sociofamiliar:** consiste no reconhecimento da importância da família no contexto da vida social, explicitado no artigo 226, da CF/1988, quando se declara que: “a família, base da sociedade tem especial proteção do Estado”, este reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – como o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso, LOAS, PNAS, entre outras.

A proteção à família é importante mediante a realidade que estas famílias têm enfrentado nos processos de penalização e desproteção. Neste contexto à matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito PNAS e SUAS, já que a família é quem cuida, pois esta é a primeira instância de cuidado dos membros da sociedade, então ela também precisa de cuidados.

Em função da situação atual das muitas famílias, que se encontram em situações de desemprego, sub emprego, pobreza, extrema pobreza, expostas a vulnerabilidades sociais, reforça-se a importância da política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada a lógica da universalidade.

- Descentralização político-administrativa; à descentralização aparece como ponto estratégico, a fim de se alcançar os ideais de justiça social, por meio da implementação de programas e ações a níveis locais.

Com a descentralização a esfera municipal ganha autonomia, possibilitando que os serviços e benefícios sejam facilmente acessíveis à população, podendo a Assistência Social ter um olhar diferenciado em cada território brasileiro, conforme as demandas locais e regionais.

Com a descentralização, a política de repasse de verbas para os fundos estaduais e municipais foi alterada, antes este se dava de forma vertical, dependendo dos projetos municipais enviados para as secretarias estaduais, e em seguida remetidos ao Governo Federal (MDS), que os examinava e aprovavam, para então repassar os recursos referentes aos mesmos. (Simões, 2012, p 328)

Com o NOB/SUAS esse processo passou a ser realizado via internet através do SUAS/WEB, eliminando a verticalização, dessa forma o financiamento⁸ a Assistência Social é tomada por base à proporção dos indivíduos vulnerabilizados e o conjunto de indicadores socioterritoriais dos municípios.

- Territorialização; a PNAS tem como primeira referência de análise municípios brasileiros, pois como política pública, suas intervenções se dão essencialmente nos territórios, neste sentido o primeiro passo é reconhecer a realidade demográfica e socioeconômica do país, em seus diferentes territórios, associado aos processos de exclusão e inclusão social.

A territorialização permite um conhecimento maior da realidade concreta, expressada por seus determinantes socioeconômicos, políticos e culturais em seu movimento próprio, na produção e reprodução das relações sociais.

- Vigilância Sociassistencial; consiste no processo de gestão da informação da realidade social das famílias considerando os territórios onde vivem; implica na capacidade de produzir informações sobre vulnerabilidades que incidem sobre às famílias nos diferentes ciclos de vida.

Proteção Social: consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS, p. 92)

⁸ Esse financiamento obedece, a Lei dos Fundos (Lei nº 4320/1964), segundo o fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) de natureza especial vinculado a um objetivo específico, prescrito no Artigo 30 da LOAS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.html>. Acesso em: 30 de jan. de 2016

Defesa Social e Institucional: consiste na garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e sua defesa devendo ser garantidos por meio de: ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sócio jurídico, conselhos de direitos.

Destinada aos trabalhadores mais empobrecidos e precarizados, e suas famílias, a Assistência Social tem como finalidade promover os direitos sociais e tornar seus usuários alcançáveis pelas demais políticas públicas, especialmente, pelas políticas de geração de trabalho protegido e capaz de prover as necessidades sociais de sua família.

Através do reordenamento das redes socioassistenciais, o SUAS busca o atendimento dos sujeitos de direito, em direção à superação de ações fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas, na garantia de um sistema unificado, buscando consolidar direitos, através da proteção social básica e proteção social especial, ofertadas pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, conforme a complexidade do atendimento.

A proteção social básica é aquela que, tem como objetivo “prevenir situações de risco, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Deve ser realizado pelos CRAS. Incidindo sobre as famílias e seus membros, que estejam em situação de vulnerabilidade social⁹, decorrente da pobreza e privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos dentre outros), e, fragilização dos vínculos afetivos – relacionados e de pertencimento social (discriminação étnicas, de gêneros, ou por deficiências, dentre outras).

O CRAS é o equipamento que irá desenvolver através dos profissionais, o trabalho de orientar, informar e encaminhar as famílias e indivíduos, para que estas possam assim superar suas condições de vulnerabilidade, através dos serviços programas e projetos, tais como: geração de renda, atendimento psicossocial entre outros. Cabe destacar que, os programas e projetos podem ser executados pelas três instancias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS, como o Programa de Atenção Integral a Família – PAIF¹⁰, pactuado e assumido pelas três diferentes esferas de governo.

⁹ As situações de vulnerabilidade social devem ser analisadas a partir da existência ou não, por parte dos indivíduos ou das famílias, de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco. Logo, a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. (DIEESE, 2007, p. 14)

¹⁰ O PAIF é pedra fundamental e se caracteriza como eixo basilar para a “nova” política de assistência social que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da PNAS em 2004, ou seja, como política pública, dever do

São considerados serviços de proteção básica da Assistência Social:

- Programa de Atenção Integral as Famílias;
- Programa de Inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de Convivências para Idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares;
- Programas de incentivo ao protagonismo infantil;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

Existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas, que induzem a violação dos direitos, podendo atingir qualquer dos membros, em especial, crianças, adolescentes, jovens, idosos e à pessoa com deficiência, além da geração de outros fenômenos, como pessoa em situação de rua, migrantes, idosos abandonados, que necessitam de Proteção Social Especial. Essa Proteção vai se dividir em média e alta complexidade.

A Proteção Social Especial de média complexidade é realizada pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), juntamente com programas e serviços especializados que se destinam às famílias e indivíduos que, apesar dos riscos sociais que sofrem, mantêm vínculos familiares e comunitários.

Esta pressupõe o acompanhamento de serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidados em domicílio, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida).

Estado e direito de cidadania. Política que se propõe a superar a tradição histórica assistencialista, clientelista, segmentada, de modo a ultrapassar a lógica dos “favores ou afilhados” para alcançar o entendimento da prestação de serviços públicos no campo dos direitos socioassistenciais. Nesse contexto, o PAIF inova ao materializar a centralidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e a melhoria da qualidade de vida. É, sim, reafirmar a adoção das ações de caráter estatal destinadas à sua proteção social, previstas constitucionalmente no art. 203, I, e no art. 226 caput e § 8º, como dever do Estado junto às famílias, no âmbito da política de assistência social, assim como o reconhecimento da equipe de referência do CRAS enquanto viabilizadora de direitos e do exercício da cidadania de milhões de pessoas ainda invisíveis ao poder público e ao conjunto das ofertas para a sociedade. (MDS. Orientações técnicas sobre o PAIF, 2012, p. 5) Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paif>>. Acesso em: 30 de Jan. de 2016.

Já a Proteção Social Especial, de alta complexidade, destina-se à famílias e indivíduos, sem referências ou sob ameaça, que precisam ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário, e necessitam de proteção integral, para tanto requer parceria com o judiciário, os serviços que se destinam a estas situações não são prestados diretamente no CREAS, mas realiza-se através da rede de entidades conveniadas como: casa lar, repúblicas, casas de passagem, albergues e outros.

Estas medidas de acolhimento, buscam dar proteção às vítimas de violência doméstica, usuários de drogas e outras demais questões sociais, que requerem medidas socioeducativas e restritivas. Devemos estar cientes que estas medidas têm função prioritária de proteger à família e seus membros de violação de direitos.

A partir destas análises sobre o SUAS, compreende-se que: para a implementação do SUAS na perspectiva do direito dos usuários, é necessário que gestores, políticos e trabalhadores dos SUAS, tenham compromisso e compartilhem o real significado público da Assistência Social, sobretudo com relação as ações clientelistas e assistencialistas ainda presentes nesta área, que não mais podem ser concebidas.

2-2. O Serviço Social na implementação do SUAS: em busca da efetivação dos direitos dos usuários

A Constituição Federal de 1988 apresenta a oportunidade de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistencialistas e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação, passando a ter uma nova ideia de questão social, vendo o problema como responsabilidade do Estado e voltado para o enfrentamento da pobreza, e não com antes, quando à questão social era tratada como caso de polícia, e desvio de conduta individual.

Assistência Social como campo de proteção social tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988. A passagem do campo dos direitos humanos para os direitos sociais supõe a materialização dessa política em serviços e benefícios, acessos sociais constituídos na regulação, gestão, legislação, defesa e processualidade jurídica na garantia de direitos. (CFESS, 2011, p. 36)

De acordo com Vieira (2004, p. 59) sem justiça e sem direito, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada da política, a assistência social não pode ser confundida com doação ou contribuição, nem configurar suas ações de reconhecimento de “homens bons”, pois, isto é negar o que é direito, ao invés de afirmá-lo.

No entanto, mesmo com o passar dos anos e as sucessivas mudanças políticas do país, a situação da Assistência Social em alguns municípios ainda permanece a mesma: “com práticas clientelistas, assistencialistas, de caráter focalizado e com traços conservadores, sendo operado por sujeitos institucionais desarticulados, com programas sociais estruturados na lógica da concessão e da dádiva,” (Couto, 2006, p. 71), contrapondo-se ao direito. Neste sentido, as heranças clientelistas e patrimonialistas estatais impedem que se rompesses com a natureza assistencialista das políticas sociais.

Pudemos observar a dificuldade de implementar o SUAS, como Política de Assistência Social, única em todo território brasileiro, na medida que o SUAS foi regulamentado em 2005, e tiveram início a implementação nos anos seguintes, visto que uma política desta magnitude não se coloca em prática da noite para o dia, e que também é necessário operacionalizar, e dar condições para que os municípios de pequeno porte se ajustem.

Como no caso em questão do município de São João da Barra, que está localizado na Região Norte Fluminense, O município tem uma área total de 455 quilômetros quadrados, correspondentes a 4,7% da área da Região Norte Fluminense. Faz limites com os municípios de: São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes, sendo banhado pelo Oceano Atlântico.

De acordo com o Censo 2010, a população do município 32.747 habitantes, com uma taxa de urbanização correspondente a 78% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 18,3%, o 25º maior crescimento no estado.

Com efeitos para a implementação do SUAS o município de São João da Barra é um município de Pequeno Porte II, que são os municípios com população entre 20.001 a 50.000 habitantes e cerca de 10.000 famílias. Estes municípios devem implementar no mínimo de um CRAS e referenciar um mínimo de 3.500 famílias. A equipe técnica deve ser composta de três técnicos de nível superior, sendo dois Assistentes Sociais e um Psicólogo preferencialmente.

Cabe destacar que, no período de nossa experiência de estágio, que ocorreu no período do segundo semestre de 2008 ao final de 2009, sendo este realizado no Programa de Atenção

Integral a família – PAIF¹¹, hoje incorporado pelo CRAS¹², os equipamentos CRAS foram implementados no município a partir de 2010.

Devido às normalizações junto às esferas do Governo Federal ocorreu uma alteração da nomenclatura da antiga Secretaria, de Secretaria de Promoção Social, Trabalho e Direitos Humanos (SPSTDH) passando a ser chamada de Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Na falta dos equipamentos dos CRAS, que ainda não haviam sido implantados no município, a Secretaria de Promoção Social, Trabalho e Direitos Humanos – SPSTDH, enquanto órgão público municipal que trata da gestão da Política de Assistência Social do município assumia a responsabilidade de execução dos Programas, Serviços e Projetos, como no caso do PAIF que era ofertado diretamente na Secretaria.

Esta Secretaria atendia usuários dos mais variados bairros da cidade, assim como aqueles pertencentes à zona rural (distritos), confirmando o Artigo 4º, parágrafo IV da LOAS/1993: “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo equivalência às populações urbanas e rurais”.

As famílias atendidas na SPSTDH eram direcionadas, para cadastramento no PAIF, através de uma ficha de cadastro, com informações sobre: dados do responsável pela família, sobre os dependentes, situação no mercado de trabalho, dados do companheiro, composição da renda familiar, grau de escolaridade, situação de vulnerabilidade apresentada, demanda imediata, e uma lauda para acompanhar a evolução do quadro. Este é um importante instrumento para operacionalizar as demandas do município.

¹¹O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF tem como antecedente o Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF, criado em 2001. O NAF foi o primeiro programa da esfera federal no âmbito da assistência social destinado às famílias. Já em 2003 foi lançado o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF) e em 2004 essa proposta foi aprimorada com a criação pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Em 19 de maio de 2004, o PAIF tornou-se “ação continuada da Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/paif/apresentacao.pdf>>. Acesso em: 29 de fev. de 2016

¹²O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O CRAS atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos.

Porém apesar da importância da ficha de cadastro, cabe destacar que, no período de realização do estágio na Secretaria, o município ainda não utilizava o CadÚnico, que tem como objetivo identificar a realidade das famílias em situação de pobreza, em determinado território.

O CadÚnico é importante, pois, é um instrumento de gestão para a implementação das políticas públicas e sociais, integradas e consistentes, pois este mostra os focos de pobreza, bem como seus territórios para a melhor tomada de providências de minimização da pobreza.

O PAIF se bem executado, e principalmente executado no âmbito dos CRAS, como determina o SUAS, (realidade esta que não vivenciamos), é um importante instrumento de estratégia na execução do SUAS, pois realiza a articulação dos serviços assistenciais, e ao realizar esta articulação e encaminhar as famílias, o PAIF cria condições para prevenir situações de risco, evitando que as famílias atendidas, cheguem ao ponto de necessitar de proteção social de média e de alta complexidade do SUAS.

Este programa tem como característica a oferta de ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social. Tem como objetivo principal a prevenção do rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

No sentido de realizar um trabalho preventivo junto às famílias em situação de vulnerabilidade, é que o CRAS, torna-se um potencializador do acesso dos usuários à Política de Assistência Social, pois como dito, este equipamento é a porta de entrada para a Assistência Social. Este é o lugar onde a Assistência Social é reconhecida como direito e não como favor. Este equipamento é parte importante na efetivação do SUAS como direito.

Ao longo da realização do estágio acadêmico junto ao PAIF, observamos que, o Serviço Social atuava de forma interdisciplinar (a equipe do PAIF era composta de uma Assistente Social, duas Psicólogas e uma Pedagoga). A equipe técnica tinha a finalidade de assegurar uma intervenção que respondesse as demandas individuais e coletivas da população, através de reuniões que aconteciam bimestralmente entre a equipe, onde eram discutidos os casos e as ações pertinentes a cada situação.

A equipe técnica do PAIF procurava intervir na realidade das famílias atendidas, por meio de parcerias com a Rede de Proteção Social do município¹³, realizando encaminhamentos para os mesmos de acordo com a demanda que estes apresentavam, com o objetivo de

¹³ Documento que mostra a Rede de Proteção Social do município de São João da Barra em anexo.

proporcionar a inclusão social e quando necessário suprir a demanda emergente, que era realizado através da entrega de Cestas Básicas, e leite, dentre outros.

Assim sendo, o PAIF promovia em suas ações, não somente o auxílio material às famílias, mas, eram disponibilizado também, cursos de informática, de instrumentos musicais (flauta), futsal, dança, entre outros, a fim de dar uma resposta, para além das demandas emergenciais apresentadas pelos usuários, mas promover uma inserção no mercado de trabalho.

Outra forma de intervenção profissional, no PAIF, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, trabalhando para garantir e promover o direito a convivência familiar e comunitária, eram realizadas a acolhida, desta família, indivíduo ou grupo, através de reuniões.

No PAIF eram realizadas reuniões com os usuários do programa, a fim de, proporcionar-lhes acesso e conhecimento de informações sobre seus direitos, e nestas reuniões percebemos que a maioria da população atendida no PAIF, não enxergam à Assistência Social como um direito, mas a veem como ajuda, “um favor”, prestado pelos governantes através da “assistente social boazinha”, explicitando a ideia que a população tem da Assistência Social e de seus programas, bem como as dificuldades de implementar o SUAS na perspectiva do direito.

Yazbek (2007, p. 50,51), explica essa relação da Assistência Social com a ajuda, ao afirmar que: “as ações públicas de enfrentamento da pobreza na sociedade brasileira têm sido acompanhadas por algumas distorções, que lhes confere um perfil limitado e ambíguo”. Distorções que segundo a autora, trata-se do fato de a Assistência Social ainda ser tratada no viés do clientelismo, e traz relações de dependência entre quem necessita e quem concede, além, do vínculo histórico entre a Assistência e a filantropia, onde resulta na identificação desta com o assistencialismo paternalista.

Superar os atendimentos imediatistas não era tarefa fácil, sobretudo romper com os estigmas instituídos historicamente na prática da Assistência Social, em seus usuários e também gestores, que não a enxergam como direito e sim como uma benesse. Os profissionais para intervirem junto às demandas sociais expressas, tanto pelos usuários, quanto pelo cotidiano das instituições, voltado a um projeto de equidade e justiça social, precisa “ousar” na busca dos direitos sociais, constitucionalmente legitimados, garantindo aos usuários acesso a serviços sociais públicos de qualidade.

Historicamente a identidade atribuída ao profissional do Serviço Social sempre esteve atrelada à efetivação e operacionalização das demandas, enquanto respostas aos problemas sociais que os usuários buscam enquanto ajuda nas instituições, principalmente no campo da Política de Assistência Social, por esta ser uma área que emerge grande parte da questão social e de demandas emergenciais.

É preciso entender que a questão social na conjuntura atual mantém os mesmos traços essenciais e constitutivos de sua origem. Na verdade, mudaram foi suas expressões, que hoje revelam a reprodução da força de trabalho nos limites de sobrevivência da classe trabalhadora, em decorrência disto, têm nos processos sociais a face do desemprego em massa e da precarização, da instabilidade nas relações de trabalho, do aumento das desigualdades sociais e do desmantelamento do sistema de proteção social.

Sendo a “questão social” produto do processo de produção e reprodução da sociedade capitalista expressa também os conflitos existentes no cotidiano de quem a vivencia. E nesse campo de tensão – entre a produção da desigualdade e produção da rebeldia – que atua o assistente social nas mais variadas expressões da “questão social” presente na vida em sociedade. (TAVARES, 2007, p. 133)

Cabe ao Assistente Social em seus posicionamentos à defesa e garantia dos direitos, bem como à consolidação da cidadania o que identificamos na área da Assistência Social é um imenso distanciamento de uma prática profissional voltada à consolidação do direito. Para que isto não ocorra é preciso que entendamos à Assistência Social como direito, e o papel do Assistente Social enquanto profissional da Assistência Social é fundamentalmente importante, pois:

O assistente social lida, no seu trabalho cotidiano, com situações singulares vividas por indivíduos e suas famílias, grupos e segmentos populacionais, que são atravessadas por determinações de classes. São desafiados a desentranhar da vida dos sujeitos singulares que atendem as dimensões universais e particulares, que aí se concretizam, como condição de transitar suas necessidades sociais da esfera privada para a luta por direitos na cena pública, potenciando-a em fóruns e espaços coletivos. Isso requer tanto competência teórico-metodológica para ler a realidade e atribuir visibilidade aos fios que integram o singular no coletivo quanto à incorporação da pesquisa e do conhecimento do modo de vida, de trabalho e expressões culturais desses sujeitos sociais, como requisitos

essenciais do desempenho profissional, além da sensibilidade e vontade políticas que movem a ação. (IAMAMOTO, 1997, p.33)

A expansão da Política de Assistência Social vem demandando cada vez mais a inserção do Serviço Social em seu interior, no entanto para atuar nestes espaços é preciso um profissional cuja intervenção crítica, autônoma e ética, esteja politicamente comprometida com a classe trabalhadora, e que suas ações não estejam voltadas para a “gestão da pobreza” e, sim na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas.

Para tanto, os Assistentes Sociais devem estar capacitados para as atribuições como: executar procedimentos qualificados, atendimentos à família (acolhida, entrevista, orientação e visitas domiciliares), atividades em grupos e articulação da rede prestadora de serviços e demais atividades coletivas, elaboração e relatórios sociais e participação de reuniões para discussão e avaliação do trabalho.

As atribuições e competências dos Assistentes Sociais, sejam as realizadas na Política de Assistência Social ou em outro espaço sócio ocupacional, são orientadas e norteadas pelos direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, visto que:

O trabalho do assistente social é, pois, a expressão de um movimento que articula conhecimentos e luta por espaços no mercado de trabalho, competências e atribuições privativas que têm reconhecimento legal nos seus estatutos normativos e reguladores (regulamentação profissional, código de ética, diretrizes curriculares da formação profissional), projeto ético-político que confere direção social ao trabalho profissional. Ao mesmo tempo, os sujeitos que a exercem, individual e coletivamente, se subordinam às normas de enquadramento institucional, mas também se organizam e se mobilizam no interior de um coletivo de trabalhadores que repensam a si mesmos e a sua intervenção no campo da ação profissional. (RAICHELIS, 2010, p.753-754)

O Assistente Social precisa compreender a importância de estar junto à realidade do usuário, bem como sociabilizar as informações, para que desenvolva em suas ações, uma prática competente. Só assim teremos uma Assistência Social verdadeiramente pública e de qualidade que contribua para uma sociedade plenamente democrática.

Os entraves no processo de implementação do SUAS, requer dos Assistentes Sociais uma postura reafirmativa de seus ideais políticos e sociais. Ao longo do estágio que realizamos na

Secretaria Municipal de Assistência Social Trabalho e Direitos Humanos em São João da Barra, percebemos a necessidade de romper com as práticas imediatistas, buscando um “saber fazer”, como afirma Mota (2008):

Assim apresentam-se como desafiadoras a capacidade dos profissionais da assistência romperem com as consequências da divisão social e técnica do trabalho, [...] para estabelecer articulações e construir referências teórico-metodológicas e técnico-operativas que busquem romper com as visões e abordagens fragmentadas dos riscos e vulnerabilidades em prol de uma intervenção qualificada, crítica e politicamente comprometida. (MOTA, 2008, p. 195).

Os profissionais que trabalham na efetivação do SUAS, precisam compreender que diante da atual conjuntura, o maior desafio posto à categoria, exige-nos, reconhecer as relações de força e poder, e capturar possibilidades e somar processos de mudanças em nossas ações.

Nesta direção, é de grande relevância que o Assistente Social inserido no campo da assistência social exerça um papel de “conscientizador”, durante os atendimentos que realiza, com vistas que muitos dos usuários reconheçam os direitos que têm, e saibam como se dão os programas, projetos e serviços ofertados, e não apenas enxerguem a instituição como porta de acesso àquilo que lhes é necessário naquele momento.

Cabe destacar aqui uma das atividades realizadas no PAIF, no sentido de aproximação à realidade dos usuários: o “Projeto Mão a Terra e Alimento à Mesa”, de autoria da supervisora de estágio a Assistente Social Aline Pontes. O projeto tinha como objetivo, melhorar a saúde das famílias cadastradas no PAIF, diminuindo o número de crianças com baixo peso ideal para a idade e altura, de acordo com a tabela do cartão de vacina. Isso ocorreu através das informações sobre os valores nutricionais dos alimentos e como utilizá-los adequadamente, aproveitando todo o alimento de forma correta.

A metodologia era realizada através de vídeos, e dinâmicas com as integrantes do grupo, valorizando o saber de cada uma, estimulando o diálogo, a criatividade, a reflexão e aumento da autoestima.

As usuárias eram estimuladas a cultivar hortaliças, plantas medicinais no quintal de casa, em qualquer pedaço de chão, vasos, e até em garrafas pets, da forma como pudesse aproveitar o espaço e os materiais disponíveis. Estas reuniões aconteciam quinzenalmente com uma equipe

técnica formada pela Assistente Social, Nutricionista e professor de Educação Física, onde cada profissional contribuía com seu saber.

Romper com os estigmas historicamente criados na Assistência Social e em seus usuários supõe uma prática profissional consciente, que contribui para garantir que o SUAS, seja efetivado como direito.

O trabalho do Assistente Social no PAIF, mesmo com todas as limitações impostas com a falta de recursos materiais, que podem impedir um melhor atendimento por parte da equipe técnica, a exemplo; muitas visitas domiciliares eram canceladas pela falta de transporte. No entanto era realizado o acompanhamento das famílias na sua realidade cotidiana, e a promoção de inclusão social desses usuários, trabalhando na direção de levar estas famílias a acessar a instituição com um olhar diferenciado, como um espaço onde este pode se reconhecer como sujeito de direitos.

Por fim, entendemos que os limites e possibilidades da intervenção profissional colocam em questão a Política de Assistência Social e as dificuldades de implementação do SUAS, na perspectiva do direito, de acordo com a experiência de estágio realizada no PAIF, ainda se encontram em nível do discurso, configurando um desafio complexo, difícil, mas não intransponível.

Este processo requer dos Assistentes Sociais uma postura profissional pautada em seu Código de Ética Profissional, buscando superar o clientelismo muito dissimulado ainda nestes espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao percorremos o caminho da Assistência Social ao longo deste Trabalho de Conclusão de Curso, iniciamos por seu contexto histórico resgatando de forma concisa as raízes da Assistência, onde suas ações eram repassadas como iniciativas de benevolência, de forma curativa, e as demandas não eram pensadas como questão social, e sim como um problema de caráter do indivíduo.

Foi necessário percorrer este caminho, no intuito de refletirmos a sua construção ao longo da história, sua ligação com as práticas assistencialistas, com ações ligadas ao clientelismo, até chegar à via do direito, e daí então analisar como se deu esta construção. Para por fim, entendermos às dificuldades de implementação do SUAS, na direção de consolidar um modelo único de gestão para a Assistência Social em todo o país, como visto, não é tarefa fácil de se concretizar, mas, também não é impossível.

A partir da Constituição Federal de 1988, Assistência Social ganha *status* de política pública frente ao estado Brasileiro. O conceito de Assistência que até então era praticado por ações assistencialistas, historicamente executadas por intermédio das classes dominantes, após a Constituição de 1988, se torna um instrumento para reduzir os efeitos da miséria e da desigualdade social, na perspectiva do direito.

Através da Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS, o SUAS foi instituído à nível, de legislação ordinária, já previsto nas Resoluções do CNAS. A partir de então, o SUAS ganha “*status*” de lei e, com isso, mais força. Ratifica-se, assim, o caráter obrigatório do SUAS, deixando evidente o sistema como a única alternativa correta para o funcionamento e oferta da Assistência Social em todo país.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como mecanismo de garantia de um padrão básico de inclusão social. Esta concepção de proteção supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais das pessoas sujeitos de sua ação.

Neste trabalho destacamos o SUAS, como uma forma de sistematização da Política de Assistência Social, de modo à atender as reais demandas da sociedade, através de um conjunto

de Serviços, Benefícios, Programas e Projetos, direcionados à família e aos segmentos vulnerabilizados da população. Buscamos compreender que o SUAS, traz uma nova ordenação para a gestão da Política de Assistência Social, cujos desafios ainda estão sendo vencidos.

No intuito de desenvolver essas ações em todo o território nacional, o SUAS pressupõe a instalação de equipamentos a serem implementados nos territórios com vulnerabilidades sociais, como os CRAS e CREAS, sendo imprescindíveis ao atendimento das famílias usuárias da Assistência Social, através do PAIF, e constitui ponto importante na efetivação do SUAS na perspectiva do direito.

No entanto, no município de São João da Barra, o CRAS Sede, só foi inaugurado em dezembro de 2009, e os outros foram sendo inaugurados posteriormente. Cabe ressaltar que até a referida inauguração, a Assistência Social no município tinha como instituição de referência a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. As ações do PAIF eram realizadas na Secretaria e apresentava algumas particularidades e limitações no atendimento dos usuários.

Dentre as limitações de realizar o atendimento do PAIF na Secretaria, está a ausência do CadÚnico, como instrumento de coleta de dados dos usuários, e medidor de pobreza, na falta do CadÚnico, as profissionais utilizavam uma ficha de acompanhamento, as informações coletadas através da ficha de acompanhamento, não eram enviadas para a análise do MDS, mas, ficavam engavetadas na Secretaria à disposição dos técnicos e de outros profissionais.

A forma pessoal como estes documentos eram tratados, era uma porta aberta a utilização da Assistência Social como troca de favores, como barganha, troca de votos, reforçando o olhar do usuário com relação “aos donos da Assistência”. Daí a necessidade de romper com estes limites institucionais mesquinhos que andam na contra mão, e colidem com dos princípios do SUAS.

O que percebemos na falta do equipamento do CRAS, muitas das vezes, são atitudes que reforçam o assistencialismo e as práticas clientelistas, que precisam ser rompidas com urgência, pois na visão do usuário a Assistência Social não era um direito dele, mas eram ações do “bom Prefeito”, do “Secretário amigo”, ou da “Assistente Social boazinha”, que “deu” a cesta básica. No entanto os usuários não podem ser culpabilizados, mas, os gestores, os políticos, e até os técnicos que se aproveitam da falta de conhecimento dos usuários para bancarem “os donos da Assistência Social”, numa total ausência do significado do direito.

E para além destas particularidades, ainda havia o fator da falta de recursos, que impediam um atendimento de qualidade aos usuários do PAIF. A exemplo das visitas domiciliares que eram adiadas devido à falta de transporte e, também algumas famílias que não podiam ser atendidas, ou porque os recursos eram passados a outra família, ou pela falta dos recursos materiais, tais como, material de construção, cesta básica, leite, cobertores e colchonetes.

Com todas essas informações levantadas, não estamos aqui realizando uma crítica pela crítica, mas estamos tentando, demonstrar as dificuldades na prática para a implementação do SUAS como preconizado na legislação, na direção de garantir o direito a Assistência Social àqueles que dela necessitam de fato, e como estas particularidades citadas, que não são tão particulares assim, pois acontece também em muitos outros municípios, podem influenciar diretamente o trabalho do Assistente Social na implementação do SUAS.

Na direção de garantir a efetivação do SUAS na perspectiva do direito, acreditamos na implementação dos equipamentos adequados e de uma rede de serviços socioassistenciais¹⁴, operados com instrumento que permitam a análise da realidade do município, e dos territórios onde se concentram os níveis de pobreza.

Dentro deste contexto, ressalta-se a importância do contato com os usuários, de se estar presente em sua realidade, bem como o trabalho de socializar informações e a escuta para o desenvolvimento de ações que possam promover a autoestima dos usuários da política de assistência Social. Acreditamos em uma prática competente e comprometida com os direitos dos usuários e com os ideais políticos da profissão.

Portanto, para que o SUAS seja implementado de fato, é imprescindível o compromisso por parte dos gestores e da equipe de profissionais responsáveis pela implementação da Política de Assistência Social, o que nem sempre acontece no poder público, cujos interesses próprios são colocados em primeiro lugar.

Acreditamos que o processo de implementação do SUAS, requer dos Assistentes Sociais, como categoria comprometida com a classe trabalhadora, uma postura reafirmativa de Código de Ética profissional e do seu Projeto Ético Político, buscando superar os entraves e as limitações institucionais na implementação dos SUAS.

¹⁴ Na presente data o município de São João da Barra, conta com uma rede de Serviços socioassistenciais, e os equipamentos definidos para a implementação do SUAS, como definido na legislação. Documento informando a rede socioassistencial do município em anexo.

Neste sentido, este Trabalho de Conclusão de Curso, tem sua relevância, na medida em que enfatizamos as dificuldades de implementação do SUAS, e como isto, afeta o trabalho do assistente social na promoção do direito do usuário.

Assim, ao discutimos o SUAS, revelando seus conceitos, análises e desafios, procuramos revelar que, esta não é uma tarefa fácil, mas que estamos caminhando nesta direção, e que fique claro que a Assistência Social é uma Política Pública, um direito e não um favor.

REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lúcia Silva, TERRA, Sylvia Helena. **Código de ética do/a assistente social comentado**. CFESS (organizador), 1.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 4º.ed.. Brasília: UNB, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1988**. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL- 7º REGIÃO- Rio de Janeiro. Coletânea de leis e resoluções. 4 eds. Rio de Janeiro: Lidador, 1990.

BRASIL – **Lei 8.742/1993** - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL – **Lei 12.435/2011** - Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social: 2011

BRASIL - **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica**. – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. **Resolução 109**, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social:** reflexões sobre a política e sua regulação. In: Serviço Social e Sociedade, v. 25, n. 87, São Paulo: Cortez, set. 2006.

CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. –Brasília: CFESS, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira:* uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. R., YAZBEK, M.C., & RAICHELIS, R.A **Política Nacional de Assistência social e o SUAS:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In B. R. Couto, M. C. Yazbek, M. O. S. Silva & R. Raichelis. O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento (pp. 32-65). São Paulo: Cortez. 2012.

CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. –Brasília: CFESS, 2011.

DIEESE. **Aspectos conceituais de vulnerabilidade social.** São Paulo: 2007. Disponível em: http://www3.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf . Acesso em 31 de Dez.de 2015.

IAMAMOTO, Marilda **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas.** Fortaleza, CRESS-CE, **Debate**, nº 6-dez/97.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica.29.ed.São Paulo, Cortez, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, CENSO, 2010.

MOTA, Ana Elizabeth; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de assistência social: o SUAS e formação profissional.** In: O Mito da Assistência Social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabeth. **O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional.** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 26, n. 87, p. 163-177, Especial 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção Profissional do Assistente Social e as Condições de Trabalho no Suas.** In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Sistema Único De Assistência Social:** In: BATTNI, Odaria. (org.) SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba CIPEC, 2007, p. 59-100.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Adalgiza et. al. O direito dos desassistidos sociais. 5. ed. – São Paulo: Cortez. 2003.

SPOSATI, A. (2004) **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 45, abril-2004.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 3°. ed.. São Paulo: Cortez, 2007.

TAVARES, Maria Augusta da Silva. **Desafios para o Serviço Social:** o debate contemporâneo acerca da questão social. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 28, n. 92, nov. 2007, p.118-138.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios** – São João da Barra - Edição 2011. Disponíveis no sítio <<http://www.cedca.rj.gov.br/pdf/SaoJoaoDaBarra.pdf>> Acesso em 29 de fev. 2016

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004

YAZBEK, M. C. **As ambiguidades da Assistência Social após dez anos de LOAS**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 12, abril-2004.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. – 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

Anexo

Anexo I: Rede de Proteção Social Atualizada do município de São João da Barra, 2016.



CREAS/ SÃO JOÃO DA BARRA

Rua do Sacramento, n.º 68, Centro, São João da Barra/RJ

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA TERCEIRA IDADE JOÃO FRANCISCO DE ALMEIDA – AÇU

Avenida Atlântica, n.º 20, Açú, São João da Barra/RJ

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – AÇU

Rua Principal, n.º 01, Açú, São João da Barra/RJ

CONSELHO TUTELAR

Rua São Benedito, 117, Centro, São João da Barra/RJ

PETI EM BAJURU

Rua Nossa Senhora da Penha Salgado - Bajuru, 5.º distrito – São João da Barra/RJ

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ATAFONA

Rua Carmelita Nacife, 178 – Atafona – São João da Barra/RJ

PETI DE CAZUMBÁ

Estrada do Cazumbá, S/Nº, 5.º Distrito de São João da Barra/RJ

COOPERATIVA ARTE CULINÁRIA E CURSO DE PADEIRO E CONFEITEIRO DO SENAC

Rodovia BR356, Casa 179, Centro, São João da Barra/RJ

PETI/MATO ESCURO

Mato Escuro, 5.º Distrito de São João da Barra/RJ

PETI /AÇU

Avenida Manoel F. de Almeida, n.º 17, Açú, São João da Barra/RJ

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/ SEDE

Avenida Joaquim Thomás de Aquino Filho, n.º 105, Centro, São João da Barra/RJ

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA MELHOR IDADE DE BARCELOS

Rua Gregório Prudêncio de Azevedo, n.º 64, 6.º Distrito de São João da Barra/RJ

CRAS /CAZUMBÁ

Rua Projetada, s/nº, Praça de Cazumbá, 5º distrito de São João da Barra/RJ

CASA DOS CONSELHOS VINCULADOS

Rua Coronel Cintra, nº 131, Centro, São João da Barra/ RJ

CENTRO DE CAPACITAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA

Rua do Coqueiro, s/nº, Parque Boa Ventura, Açú, São João da Barra/RJ

NÚCLEO DE INCLUSÃO PRODUTIVA E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Rua Benedito Gomes da Silva, nº 04, Centro, São João da Barra/RJ

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA MELHOR IDADE AMADEU CHÁCAR FILHO

Rua dos Passos, n.º 1020, Centro, São João da Barra/RJ

PETI SEDE

Rua Quintino Bocaiúva, nº 330, Centro, São João da Barra/RJ

ÁREA DE LAZER DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-ATAFONA

Rua Carmelita Nacife, 178 – Atafona –São João da Barra/RJ - FUNDOS

CRAS SEDE

Rua Professora Gladys Teixeira, 163, Centro, São João da Barra/RJ

PROJETO “RESGATANDO VIDAS”

Rua Domingos T. de Macedo

PETI DE BARCELOS

Rua Gregório Prudêncio de Azevedo, 6º distrito - Barcelos

CRAS GRUSSAÍ

Lagoa de Grussaí, 151, São João da Barra/RJ