



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: "40 anos da "Virada" do Serviço Social"

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Serviço Social, Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional.

Sub-eixo: Ênfase em Trabalho profissional.

AS POSSÍVEIS MUDANÇAS NA VIDA DOS USUÁRIOS APÓS SUA INSERÇÃO NOS CENTROS DE REFERENCIA DE ASSISTENTE SOCIAL (CRAS)

Karlla Stricker Mendes¹

Eliane Marques de Menezes Amicucci²

Resumo: Refletir acerca da efetividade dos direitos no modelo da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social. Cogita sua capacidade de prevenir as seguranças afiançadas por esse nível protetivo e a superação da vulnerabilidade social e riscos sociais demandados. Identificamos que de maneira singular, há mudanças positivas na vida dos usuários.

Palavras-chave: Política Social; Proteção Social Básica; Sistema Único de Assistência Social; Direitos.

Abstract: Reflect on the effectiveness of rights in the model of basic social protection of the Unified Social Assistance System. It assumes its capacity to prevent the security secured by this protective level and to overcome the social vulnerability and social risks demanded. We have identified that in a singular way, there are positive changes in the users' lives.

Keywords: Social Policy; Basic Social Protection; Single System of Social Assistance; Rights.

I Introdução

A proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem como objetivo central atender famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou em qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). E assim, promover a melhoria da qualidade vida dessas famílias através do acesso aos seus direitos sociais.

Dessa maneira, é proposta a reflexão nesse artigo sobre como o modelo de proteção básica do SUAS, materializada nos CRAS - que tem como foco realizar a capacidade de prevenção aos riscos sociais e de contribuição ao alcance dos direitos sociais -, consegue ser efetivo na vida dos usuários; se consegue se realizar em sua totalidade e, conseqüentemente, quais mudanças conseguem ocasionar na vida dos usuários.

¹ Estudante de pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica da Goiás. E-mail: <karllastricker@yahoo.com.br>.

² Professor com formação em Serviço social. Pontifícia Universidade Católica da Goiás. E-mail: <karllastricker@yahoo.com.br>.

Assim, trouxemos relatos de experiências que foram vivenciadas no CRAS, como trabalhadora do SUAS, e finalizamos com reflexões acerca das falas dos usuários em relação à temática.

I Desenvolvimento

No ano de 1988, quando se promulga a Constituição Federal Brasileira, onde se organiza a Seguridade Social - que é formada pela previdência social, saúde e assistência social-, essa última ganha status de política pública, tendo o caráter de proteção social direcionada para o enfrentamento da pobreza, garantia de direitos e melhoras na condição de vida da população. A garantia desse pilar efetivou-se sob forte pressão da sociedade civil que se organizou e exigiu direitos políticos e sociais básicos, consolidando ganhos pelos quais a sociedade esperava há décadas e expressos na concepção da assistência social como “direitos de todos e dever do Estado”.

Nesse contexto, inicia-se uma construção de uma nova matriz para Assistência Social Brasileira, uma política pública, dando “início” para o campo do direito, da reponsabilidade do Estado e da universalização. Percorre o caminho do assistencialismo ao acesso à política pública, “sem dúvida, um avanço, ao permitir que a assistência social, transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social” (YAZBEK, 2010, p. 10), marcada, portanto, pelo cunho civilizatório presente na consagração dos direitos sociais.

Em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), temos um segundo momento da efetivação dessa política pública, expondo um novo momento institucional, a participação da população no controle da gestão e execução da Política de Assistência Social. A LOAS define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, uma política de Seguridade Social não contributiva que prevê os mínimos sociais mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir atendimento às necessidades básicas, prevendo a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo.

Para Sposati (1997) estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de outro estatuto de responsabilidade pública e social, “é fundar uma nova cultura num contexto de grande acidez à sua proliferação. Por isso, denominamos este processo de revolução da consciência da cidadania. (SPOSATI, 1997, p. 13).

Assim, caminhando ao longo dos anos temos a aprovação na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que surge como base para orientações de um novo

modelo de proteção social. Di Giovanni (2008, p.10) conceitua a proteção social como “as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”.

Nessa perspectiva, a proteção social refere-se às ações voltadas para resguardar os cidadãos, pessoas, famílias, classes, que se encontram fora da rede de segurança da proteção social pública. Os serviços de proteção social devem prover em conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais.

O atributo “social” demarca aqui as condições de vulnerabilidade decorrentes das relações sociais constituídas no contexto das sociedades capitalistas (SPOSATI, 2006). Nessa perspectiva, o PNAS expõe um conjunto de necessidades sociais que podem ser localizadas ao longo de todo o texto, nas quais destacamos:

- *Segurança da acolhida*, provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas”
- *Segurança social de renda*, é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas circunstâncias, com presença ou não de contrato de compromissos.
- *Segurança do convívio*, realiza-se por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania.
- *Segurança de desenvolvimento da autonomia*, exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político.
- *Segurança de benefícios materiais ou em pecúnia* garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias expostas a riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública. (RAICHELIS, 2008, p. 46-47)

Nesse percurso temos o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que teve na IV Conferência Nacional de Assistência Social a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsável pela gestão da política de Assistência Social brasileira, o que representa uma nova forma de organizar e geri-la, “analisar o passado e projetar o futuro” (SUAS, 2009). Ela se propõe a materializar as diretrizes preconizadas pela Lei Orgânica de Assistência Social e dos princípios inseridos na Constituição Federal de 1988 que destaca a assistência social como uma política social e um direito de cidadania. Uma conquista para muitos.

Esse novo modelo de proteção social tenta deixar para trás o modelo da assistência baseado na benesse e na ausência do Estado e inaugura uma nova estruturação de uma rede integrada de proteção e promoção social. É um sistema que existe e atua em rede com

outras políticas para combater a pobreza, a desigualdade, a vulnerabilidade social e a miséria no Brasil.

As vulnerabilidades sociais referenciadas pela política não se restringem às condições de pobreza, mas abarcam, igualmente:

[...] vitimizações, fragilidades e contingências que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, em decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas, ou seja, demonstra que as vulnerabilidades sociais constituem um fenômeno multidimensional e complexo, definido por meio de indicadores socioeconômicos, demográficos, habitacionais, de saúde, educacionais, dentre outros. (FRANCO et al 2017)

Desta forma, possuímos o instrumental chamado vigilância social que tem como objetivo a produção e a sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos. A vigilância social considera ainda as diferentes etapas da vida do cidadão, desde a infância, passando pela adolescência, idade adulta e terceira idade. Trabalha através do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos.

Nesse viés, não podemos deixar de refletir sobre a questão das necessidades básicas e dos mínimos sociais, colocadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e reproduzidas no SUAS. Como nos coloca Potyara,

[...] enquanto o mínimo pressupõe supressão e cortes do atendimento, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o 'ótimo' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo. (PEREIRA, 2011, p.26)

Refletindo, com uma referência direta dos termos, pode-se compreender que uma política pública focalizada e isolada,

Enquadra-se como busca dos "mínimos sociais", pois não se almeja avanços ou mudanças, mas sim uma medida paliativa e imediata de uma questão sem a preocupação com os resultados futuros, enquanto, quando se tem uma política social inserida no estudo de "necessidades básicas", busca-se um programa de médio a longo prazo, atrás de resultados futuros que busquem reais mudanças na direção de melhorias na qualidade de vida, com um efeito em distintas camadas com uma única ação. (Franco et al, 2017)

Busca-se assim, com a proteção social básica, reais mudanças na direção de melhorias na qualidade de vida dos usuários e da família.

Faz-se lembrar, que o trabalho social com família se constitui como peça fundamental do serviço social, profissão interventiva. Assim, é pelo "campo do cuidado que se expressa a responsabilização da família, onde articulam-se estratégias de imposição ou

transferências dos custos do cuidado para as famílias seja no âmbito financeiro, emocional e de trabalho” (MIOTO, 2012).

A presença e a importância da família nas políticas sociais têm ganhado destaque, sobretudo, no que diz respeito aos arranjos familiares e sua responsabilidade na ótica de garantia de direitos, é a mediação entre o sujeito e a coletividade, como forma de organização básica da sociedade. Assim, o foco da proteção social visa desenvolver potencialidades e fortalecimentos para enfrentar as necessidades sociais e que consigam melhorar suas condições sociais.

A matricialidade sociofamiliar é um dos princípios estruturantes do SUAS. De acordo com esse princípio, a família ao ser considerada como “núcleo central de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, deve ser apoiada pelo poder público e ter acesso a condições para responder ao seu papel na proteção de seus membros” (NOBSUAS, p.90, 2005). Desta forma, a família tem a função de prevenir, proteger e promover os seus componentes. Usando essas reflexões, portanto, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades (sociais e/ou pessoais) das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Assim, as políticas de apoio às famílias para os cuidados de seus membros na PNAS coloca que são as famílias que têm dificuldades em cumprir funções de proteção básica, socialização e mediação, o que fragiliza, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. Assim, os serviços de proteção básica têm em seus serviços, as funções de fortalecer o exercício de sua auto-organização e conquista da autonomia (BRASIL, 2004). Mas vale ressaltar que não podemos colocar conceitos de vulnerabilidade social e risco social como qualidades da condição do usuário, pois esses devem ser problematizados, que fazem parte do sistema capitalista.

Não se trata de equipar os sujeitos, nem de descobrir suas potencialidades. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que as lutas como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO, et al, 2017 p. 79)

Com a implementação do SUAS, há o expressivo alcance da proteção social básica nos municípios brasileiros, sendo essa materializada pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), configurando uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS, 2009).

Ganha destaque também o território onde as pessoas moram, tem suas necessidades e demandas, onde se evidenciam carências e necessidades sociais, como

espaço usado (SANTOS, 2007), fruto de interação entre pessoas, a possibilidade de superação da fragmentação das ações.

Nessa direção temos a lógica da territorialização, a aproximação com as pessoas, tendo a abordagem territorial como foco. Os “territórios vulneráveis”, onde a organização e a execução de serviços, programas e projetos são, por níveis, hierarquizados da complexidade dos serviços e do público a ser atendido, a saber: proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE), de média e alta complexidade. O território é por tanto, o terreno das políticas públicas, onde se manifesta e concretiza a questão social, e se criam possibilidades para seu enfrentamento.

Desta forma, o objetivo da proteção social básica, é a prevenção de situações de risco – por intermédio do desenvolvimento de potencialidades a aquisição de habilidades e competências e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Apresenta caráter preventivo e processador de inclusão social, assim têm-se os seguintes objetivos:

[...] prevenir situações de riscos através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (BRASIL, 2004, p. 27)

Desta forma, os usuários são inseridos nos serviços de proteção e atendimento integral à família (PAIF), que segundo as orientações técnicas para o CRAS, é o principal programa de proteção social básica do SUAS, desenvolvendo ações e serviços básicos continuados para as famílias em situação de vulnerabilidade social na perspectiva do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Esses serviços devem ser ofertados nos CRAS ou em entidades de organizações de assistência social da área de abrangência, sempre sob coordenação do órgão gestor da política de assistência social por se tratar de unidade pública estatal.

Após essa exposição acerca da política de assistência social no Brasil e durante a experiência como trabalhadora do SUAS, algumas inquietações nos acompanham. Dessa maneira, questionamos se a proteção social básica, materializadas pelos CRAS, consegue prevenir realmente as situações de risco e garantir as seguranças descritas na PNAS e SUAS.

III RESULTADOS

Utilizamos nesse período vivido a observação sistemática, certa convivência com o espaço e com os usuários, principalmente nos trabalhos que eram realizados e nos

atendimentos individuais. A observação faz-nos lembrar de frases como: “Nossa! aqui vocês ajudam mesmo!”, “Vim fazer meu currículo, você faz pra mim?” ou: “Marquei atendimento pra pegar minha cesta básica”, “Meu tio morreu, vim fazer o auxílio funeral”, “Estou com dificuldade de pagar meu aluguel”, ou “não tenho onde morar, será que vocês podem me incluir no auxílio aluguel?”, “Vocês podem me ajudar a agendar meu benefício”, “Moça, meu bolsa família foi bloqueado, e agora?”, “Não tem vaga na creche, será que vocês podem conversar com eles?” “Aqui vocês tratam a gente muito bem”, “Vou fazer meu chá de bebê, e queria que vocês fossem”.

Assim, após essas falas e os anos vivenciados nesse serviço, observa-se que os benefícios eventuais têm presença marcante nas unidades de proteção social básica. Ainda se utiliza como forma de manter o contato com os usuários, a forte presença do assistencialismo, a presença do primeiro-damismo, e a difícil tarefa de escolher os “mais pobres dos pobres”. Também de utilizá-lo para fins eleitoreiros.

Em relação aos benefícios de transferência de renda (Bolsa Família) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), esses são “pagos” por outros setores, o que acreditasse uma “confusão” na distribuição dos serviços e funções.

No que diz respeito ao trabalho com as famílias, há uma grande dificuldade de conduzi-los a uma reflexão sobre a conjuntura; em lugar disso ficam esperando as respostas dos técnicos para resolverem as situações que se apresentam, como se fossem conselheiros. A realização de palestras e orientações têm como característica de enquadramento, trabalhos artesanais e culturais que se pautam na disciplina pessoal e grupal. Não se tem a problematização crítica das situações coletivas.

Há uma dificuldade da compreensão dos usuários, enquanto técnicos, como trabalhadores e a unidade CRAS como setor público, sendo a bondade e personalização predominante: “aquele técnico resolve meu problema, esse não”, ou, “se ele não estiver, não participo mais”. O desafio é colocar a família como sujeito ativo e protagonista das ações.

Apesar das potencialidades dos serviços prestados, não presenciamos nesse tempo em que permanecemos nesse local formas de articulação entre o trabalho do CRAS e a organização da população. Serem trabalhadas temáticas sobre a questão do mundo do trabalho, por exemplo, ou sobre reivindicações de serviços, e principalmente o fortalecimento de organizações locais, lideranças comunitárias, associações de moradores, entre outros.

Os CRAS têm o desafio de articular os interesses individuais com a resposta coletiva à população, ou seja, fazer com que o atendimento individual de muitos, sejam transcritos na sua coletividade.

O conceito de proteção social básica ainda tem sido incorporado como novo paradigma, pois o padrão emergencial e discricionário, presente historicamente na trajetória

da assistência social no Brasil continua com suas raízes fortemente implantadas. Arriscamos dizer que os serviços que tiveram seu início durante a Legião Brasileira de Assistência (LBA), apenas mudaram de nome e local, e continuam fortemente sendo refeitos e reproduzidos.

O trabalho social do PAIF realizado pelos profissionais cumpre os pressupostos de acolhida, acompanhamento familiar com serviços sócio educativos, atendimento individualizado e domiciliar, atividades coletivas e comunitárias com palestras e cursos profissionalizantes; entretanto, não é, em sua maioria, articulador e organizador do SUAS.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais para garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco.

Percebe-se a equivocada compreensão dos usuários sobre o caráter de direito. Também as ações rotineiras e espontâneas as quais os trabalhadores da assistência social básica são submetidos.

Acreditamos que o trabalho que vem sendo desenvolvido apresenta um direcionamento para a questão familiar, ou seja, trabalha cada família com suas dificuldades e “potencialidades”, “enquadrando-as” ao modelo capitalista vigente, além de não considerar suas demandas, necessidades relacionadas às expressões da questão social.

IV Conclusão

O conceito de proteção social básica ainda tem sido incorporado como novo paradigma, pois o padrão emergencial e discricionário, presente historicamente na trajetória da assistência social no Brasil, continua com suas raízes fortemente implantadas. Percebe-se a equivocada compreensão dos usuários o caráter de direito.

Os CRAS têm o desafio de articular os interesses individuais com a resposta coletiva à população, ou seja, fazer com que o atendimento individual de muitos, seja transcrito de maneira coletiva.

Acreditamos que de uma maneira singular há mudanças positivas na vida dos usuários após sua inserção nos serviços, quando recebem algum benefício de transferência de renda, ou são agraciados por benefícios eventuais, porém, retira-se assim, a coletividade para a conquista dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993, publicado no **DOU** de 08 de dezembro de 1993. Brasília (DF), 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social**. Brasília (DF), 2004.

_____. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Ministério da Previdência e Assistência Social**. Brasília (DF), 2005.

_____. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social**. Brasília (DF), 2006.

Brasil. **Capacita SUAS**. Volume 1 SUAS: Configurando os eixos de Mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da PUCSP, 1ª ed. Brasília: MDS, 2008, 120 p.

Chauí, Marilena de Souza. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, Adauto (Org). **Ética**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2007.

COUTO, B.; Yasbek, M.; Raichelis, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: O SISTEMA Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2017.

DI GIOVANNI, G. **Texto publicado no blog do autor**. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com>. 2008.

Franco, Kaio. J. S. M. Carmo, Aline. C. F. B. Medeiros, Josiane L. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético *IN Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais – UEG/UnU Iporá*, v.2, n. 2, p.91-103, jul./dez. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MIOTO, R. C. T. Processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos: notas introdutórias. In: SARMENTO, H. B. M. (org.). **Serviço Social: questões contemporâneas**. 1ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012, v. 1, p.125-138.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**. Subsídios a crítica dos mínimos sociais. 6ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SANTOS. Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XVIII, n.º 55, p. 938, novembro de 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) e Organização

das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009, p.13-55.

SPOSATI, Aldáza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 69, 2006.

RAICHELIS, Raquel (Coord.) SUAS: configurando os eixos de mudança .IN: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza; INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATOLICA DE SÃO PAULO. **Capacita Suas**, Brasília, 2008.

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

YASBEK, Marilda Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.