



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

NADYA NARJARA DE AZEVEDO FARIAS

**A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: UMA
ANÁLISE DAS AÇÕES DO CREAS - LESTE EM NATAL DE JANEIRO A
AGOSTO DE 2012.**

Natal
2012

NADYA NARJARA DE AZEVEDO FARIAS

**A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: UMA
ANÁLISE DAS AÇÕES DO CREAS - LESTE EM NATAL DE JANEIRO A
AGOSTO DE 2012.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof^a. Amanda Kelly Belo da Silva

Natal
2012

Seção de Informação e Referência
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila
Mamede

Farias, Nadya Narjara de Azevedo

A proteção social especial de média complexidade: uma análise das ações do CREAS - Leste em Natal no período de janeiro à agosto de 2012 / Nadya Narjara de Azevedo Farias. – Natal, RN, 2012.

49 f. : il.

Orientadora: Amanda Kelly Belo da Silva.

Monografia (Bacharelado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Graduação em Serviço Social.

1. Assistência Social – Monografia. 2. Proteção Social Especial – Monografia. 3. Efetivação – Monografia. I. Silva, Amanda Kelly Belo da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM
364.3

CDU

NADYA NARJARA DE AZEVEDO FARIAS

**A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: A
EFETIVIDADE DAS AÇÕES NO CREAS - LESTE EM NATAL.**

Este Trabalho de Conclusão de curso foi aprovado e julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Orientador: Prof^a Amanda Kelly Belo da Silva.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a Mestre Amanda Kelly Belo da Silva

Prof^a Leidiane de Queiroz

Assistente Social Anna Flavia da Silva.

Natal, 21 de dezembro de 2012.

Dedico este trabalho a Deus, por toda a sua proteção, força e por provar que sempre esteve ao meu lado. E aos meus pais, por todo o seu grandioso amor e apoio incondicional em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, que representa para mim o sentido verdadeiro da palavra amor. Os seus olhos sempre atentos permaneceram em mim. Os seus ouvidos estavam sensíveis para ouvir minhas orações. Suas mãos me cobriram de bênçãos e proteção, me seguraram nos momentos mais difíceis deste trabalho. Obrigada Senhor pela sua fidelidade.

Aos meus pais, Francisco e Mazineide e a minha mãe de coração, Dalva, por todo o amor incondicional despendido a mim, compreensão e força em todos os momentos da minha vida. Vocês sempre foram minha base e compartilharam comigo todas as vitórias, me deram todo o apoio nos momentos difíceis e me incentivaram na realização dos meus sonhos e objetivos. Sou eternamente grata a vocês e os amarei sempre.

Minha gratidão as “irmãs Sena”, Joana Darc’, Solange, Rejane e minha “Mãedrinha” Vernaide, por todos os momentos de alegria divididos comigo, pelas palavras e abraços de conforto nas horas em que precisei, por todo o amor, carinho e “mimos” doados a mim durante toda a minha vida e, em especial, na minha trajetória acadêmica. Vocês são a materialização das palavras: amor, bondade, carinho e apoio.

Agradeço ao meu irmão e a minha cunhada, Perivaldo e Gilma, pelo apoio de sempre, e aos pequeninos, Clarinha e Pedrinho, pela paciência e compreensão durante essa etapa, por eu está muitas vezes ausente. Amo muito vocês, minhas preciosidades.

Minha imensa gratidão a assistente social Williany Andrade, e a todos os outros colegas do meu estágio extra-curricular, pela amizade, apoio e incentivo intelectual durante todo o período de estágio. Grandes pessoas que fizeram meus dias mais felizes e proveitosos. Vocês me proporcionaram ensinamentos que levarei para toda a minha vida e grandes recordações que irei guarda-las com muito carinho.

A minha orientadora de TCC II, Amanda Belo, pelo comprometimento e incentivo neste trabalho. Sou muito grata pelo estímulo, paciência, confiança e sabedoria que trilharam nossas orientações.

Agradeço também a minha orientadora de TCC I, Anna Flávia Silva, pelo apoio, carinho, contribuição na minha formação profissional e pela amizade ofertada.

Muito obrigada também a minha supervisora de estágio curricular, Thalita Amorim, por todos os ensinamentos durante a realização do estágio no CREAS e a pesquisa empírica deste trabalho. Você é a responsável por me aguçar o interesse pelo tema deste trabalho e por me fazer materializar os conhecimentos adquiridos na graduação.

Meus agradecimentos a colega, companheira e amiga Emanuelle Lima, por compartilhar comigo desde o início dessa trajetória acadêmica as melhores e maiores alegrias, vitórias, tristezas, desesperos e angústias vivenciados até essa fase final de curso. Obrigada por toda a confiança, carinho e apoio nas horas necessárias. Sua amizade foi um dos grandes presentes que Deus me deu ao iniciar o curso de Serviço Social.

Por fim, mas não menos importante, agradeço as minhas amigas da turma de Serviço Social 2008.2, que me acompanharam durante um período do curso e com as quais vivenciei maravilhosos e inesquecíveis momentos. Torço pelo sucesso e felicidade de todas vocês.

E a todas as outras pessoas, que me deram força direta ou indiretamente e que são também responsáveis pelo meu êxito. Muito Obrigada!

RESUMO

Com a promulgação da Constituição de 1988 houve uma profunda transformação no modelo de proteção social brasileiro, no qual a seguridade social passou a estruturar a organização e formato da proteção social, com a inclusão da previdência social, saúde e assistência social. Porém, foi necessário para a sua regulamentação, organização e funcionamento, uma lei específica, a lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993, que estabelece os critérios e diretrizes para a organização da Assistência Social. Para materialização da proteção social especial, foi criado o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que para o exercício de suas atividades, deve trabalhar de forma articulada com uma rede socioassistencial. Dessa forma, tornou-se imprescindível investigar de que maneira essa proteção social está sendo efetivada, para tal, além da pesquisa bibliográfica foi realizado uma pesquisa de campo no CREAS – Leste em Natal, local onde também foi feito o estágio obrigatório, e despertado o interesse pelo objeto de estudo, devido os atendimentos realizados e a percepção da frágil articulação da rede socioassistencial nesse município. O estudo realizado proporcionou um grande conhecimento do processo histórico de afirmação da assistência social como política pública de direito e sua importância para garantir a proteção social dos indivíduos e famílias com seus direitos violados.

Palavras-chave: Assistência Social. Proteção Social Especial. Efetivação.

ABSTRACT

With the promulgation of the 1988 Constitution was a profound transformation in the Brazilian social protection model, in which the social security structure has the format and organization of social protection, with the inclusion of social security, health and welfare. However, it was necessary for its regulation, organization and operation, a specific law, Law No. 8.742, the Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), enacted in 1993 establishing the criteria and guidelines for the organization of social assistance. For materialization of special social protection, was created Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), which for the exercise of their activities, must work in a coordinated manner with a social assistance network. Therefore, it became imperative to investigate how that social protection is being carried out to this end, in addition to the literature search was conducted field research in CREAS - Leste in Natal, where the stage was also made mandatory, and awakened the interest in the object of study, because of the care provided and the perception of weak articulation of social assistance network in this city. The study provided a great knowledge of the historical process of affirmation of social assistance as a public policy law and its importance in ensuring the social protection of individuals and families with their rights violated.

Key words: Social Assistance. Special Social Protection. Effective.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SUA MATERIALIZAÇÃO	13
2.1 As Políticas Sociais Brasileiras.....	18
2.2 Assistência Social como Política e Direito Social.....	19
2.2.1 Proteções Afiançadas.....	27
3 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL ATRAVÉS DAS AÇÕES DO CREAS	33
3.1 CREAS e Resultado da Pesquisa Empírica.....	34
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

A seguinte pesquisa refere-se à efetividade da proteção social especial, através das ações realizadas pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) da zona leste de Natal.

O interesse pelo objeto de estudo se deu a partir de textos lidos, discussões e observações durante a vivência de estágio obrigatório do curso de Serviço Social no período de setembro de 2011 a junho de 2012 no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), unidade pública estatal subordinada à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) da zona leste da cidade do Natal.

Neste período de estágio obrigatório foi observada, uma rede socioassistencial fragilizada e desarticulada o que dificulta o acompanhamento dos casos pelos profissionais, deixando a proteção social especial à deriva, o que levou ao desejo de investigar o referido tema.

A importância dessa pesquisa se estrutura na relevância da política de assistência social no nosso país, como um direito de cidadania nesta sociabilidade na lógica da universalidade. Avaliar as ações estratégicas de efetivação dessa política, através da proteção social especial de média complexidade, é de suma importância, pois esta política tem papel fundamental no processo de busca por direitos da família e de seus membros.

A Constituição Federal de 1988 institui uma profunda transformação no modelo de proteção social brasileiro, no qual a seguridade social passa a estruturar a organização e formato da proteção social, em busca da universalização da cidadania. Nesse formato, com o surgimento da seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal. A inclusão da previdência social, da saúde e da assistência social, como partes integrantes da seguridade social, dão o reconhecimento de que são direitos sociais e da universalização da cobertura. Embora Boschetti (2006) expresse que a seguridade conjuga um modelo híbrido relacionando a lógica universal com a lógica do seguro social que se constrói neste processo.

Para a sua regulamentação, organização e funcionamento, a assistência social necessitava de uma lei específica, que em 1993 teve sua promulgação, a

lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece os critérios e diretrizes para a organização da Assistência Social.

Como previsto na Política Nacional de Assistência Social – PNAS¹ de 2004 e no Sistema Único da Assistência Social - SUAS², o acesso à assistência social está centrado em estratégias de atuação hierarquizadas a partir de dois eixos basilares: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), a Proteção Social Especial (eixo estruturante dessa pesquisa) se destina a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Deve abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento.

Para efetivação da Proteção Social Especial foi criado o CREAS, instituição de atendimento e referência para o acompanhamento especializado do SUAS, atende as mais variadas demandas: famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, pessoas em situação de rua, situação de trabalho infantil, violência física, psicológica, sexual, negligência, abuso e exploração sexual.

O estágio curricular nessa instituição proporcionou um amadurecimento intelectual apreendido durante o curso, pois foram feitas diversas reflexões fortalecendo assim a postura profissional em acordo com o projeto ético político da profissão. O contato com a Política de Assistência Social em sua execução ligou os saberes através da interlocução com os profissionais de Serviço Social e outras áreas correlatas, possibilitando assim um profundo contato com a realidade, com a relação entre teoria e prática, bem como aguçando cada vez

¹ A PNAS foi aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social em 2004. Expressa o conteúdo da assistência social no Sistema de Proteção Social Brasileiro e busca transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e preconizados na Lei Orgânica da Assistência Social e na Norma Operacional Básica.

² O SUAS foi implementado em 2005 para assegurar as ações socioassistenciais previstas na PNAS. O SUAS representou um salto qualitativo no ordenamento da assistência social como política de Estado, de direção universal e responsável por garantir os direitos de proteção social não contributivos.

mais a troca de experiência e conhecimentos, o que possibilitou o direcionamento para o tema dessa pesquisa.

Esta pesquisa objetivou levantar pontos de reflexão sobre a política de assistência social, levantar dados sobre os atendimentos realizados, ações executadas, perfil dos usuários e das demandas e os mecanismos de proteção social especial a que a população tem acesso. Para tanto, iniciou-se essa pesquisa discorrendo brevemente sobre o neoliberalismo na sociedade capitalista, no mundo e Brasil para que se pudesse ter uma visão crítica-reflexiva a respeito da conjuntura histórica-social na qual estamos inseridos. Diante disso, foi abordado também algumas políticas sociais criadas no período pós-64 de ditadura militar no Brasil.

Para uma melhor compreensão, foi necessário abordar o que são os direitos nessa sociedade capitalista que vivemos, bem como refletir acerca das políticas sociais como direitos e enfrentamento da questão social, que nas suas mais diversas expressões, tem penalizado a parcela importante da população brasileira a viver em condições inadequadas, sem usufruto da riqueza produzida socialmente. É preciso entender que as políticas sociais têm seus limites e possibilidades e que embora sejam mecanismos indispensáveis para a redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida, não tem capacidade de acabar com as desigualdades sociais.

Diante disso, foi importante analisar dentro da política de assistência social, a efetividade da proteção social especial através das ações desenvolvidas pelo CREAS. Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática pesquisada, utilizando autores como Boschetti, Behring, Mota, Coelho, Schons; foram feitas também análises quantitativas das fichas de atendimento dos usuários do período de janeiro a agosto de 2012, com o propósito de verificar como esta sendo realizada a proteção social especial, quais as demandas atendidas, como o espaço ocupacional favorece esse atendimento, como é feito o acompanhamento dos casos, sua resolutividade e o impacto na vida dos usuários.

Foram realizadas também conversas informais com os profissionais do Centro de Referência para obter mais informações sobre o cenário no qual estão inseridos, quais as medidas que estão sendo tomadas para a efetivação

da proteção social especial e quais as estratégias para fortalecimento da rede socioassistencial.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SEU PERCURSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O neoliberalismo nasceu após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. De acordo com Anderson (2008), trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro .

Os neoliberais defendem uma ação na qual o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação dos mercados, pois o livre movimento de capitais garantirá o crescimento econômico e a redistribuição de capitais.

Nesse período as ideias neoliberais não tiveram espaço para implementação nos países centrais devido a expansão das ideias keynesianas e do Estado de Bem Estar baseadas em um Estado intervencionista, do pleno emprego, da ampliação da produção social e da cidadania.

É apenas em 1970 com a crise do capitalismo e conseqüentemente com a crise do Estado de Bem Estar que estas ideias encontraram espaço para se desenvolverem.

A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi suficiente para resolver a crise do capitalismo e não alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, como: desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução de salários e redução de gastos com as políticas sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 134)

No plano internacional, temos a reação à crise do capital e as conseqüências para a política social, iniciada no final dos anos de 1960, neste

período no Brasil, vivia-se o período da ditadura militar pós -1964, assistindo-se a expansão do fordismo à brasileira, através do chamado Milagre Brasileiro³.

Nesse contexto de ditadura, o bloco militar-tecnocrático-empresarialbuscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais, com a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 através do decreto lei nº 72 de 21 de novembro.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, incorporando a LBA, a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM, criada em 1965) e a Fundação Abrigo Cristo Redentor (FACR), além das empresas: Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo se transformou no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) em 1977, compreendendo o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Nessa associação entre previdência, assistência e saúde,

impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BRAVO*apud* BEHRING&BOSCHETTI, 2007, p. 137).

Ao mesmo tempo em que impulsionavam políticas públicas mesmo restritas em seu acesso, a ditadura militar abria espaço para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais.

A política social direciona-se aos trabalhadores e exército de reserva de mão-de-obra usando essa demanda como uma justificativa para o crescimento do Estado. Há uma expansão de programas sociais como de Alfabetização pelo Mobral, casas populares – BNH, complementação alimentar – Pronam e outros.

A assistência social deixa de ser simplesmente filantrópica fazendo parte cada vez mais da relação social de produção, mas:

³ Foi a época de um grande crescimento econômico ocorrido durante o Regime militar no Brasil.

A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorializada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje. (MESTRINER, 2001, p.170).

Assim, diante da repressão x assistência, o Estado mantém apoio às instituições sociais.

A questão social passa a ter maior visibilidade em 1974, com o fim da ditadura militar, proporcionando um campo fértil para o desenvolvimento dos movimentos sociais, que com poder de pressão almejam legitimar suas demandas proporcionando visibilidade à assistência social ao lado das demais políticas públicas como estratégia privilegiada de enfrentamento da questão social, objetivando a diminuição das desigualdades sociais.

A década de 1980 foi extremamente importante considerando a mobilização social no Brasil, pois resultou em grandes inovações para o campo da política social. A Constituição Federal de 1988 é preciosa porque, pela primeira vez em toda a história brasileira, a política social é considerada um dever do Estado e um direito de cidadania.

A Constituição de 1988 foi fruto de discussões coletivas contando com a participação de movimentos sociais, partidos, trabalhadores e técnicos do Estado e refletiu no seu texto a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, apesar de ainda ter mantido fortes traços conservadores, como ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil, manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica.

O DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL

Direitos garantidos ou violados estão inseridos em uma realidade concreta. Integram uma sociedade permeada por diferentes visões de mundo, ou correntes de pensamento, as quais expressam interesses de grupos ou classes sociais. São divergentes ou mesmo contraditórias, havendo o

predomínio ou o direcionamento de uma delas. Assim, visando determinados interesses sob a regência de uma classe, concretizam-se, ou não, os direitos.

Para Marshall a cidadania era alcançada nos marcos desta sociedade capitalista na medida da efetivação dos direitos civis, políticos e sociais. Todavia, como pode isso ocorrer, se o direito busca a igualdade e o capitalismo gera desigualdade ao passo que gera o seu crescimento? Questiona-se como é possível se alcançar uma cidadania plena neste sistema capitalista.

É conhecido o movimento dos trabalhadores pela melhoria das suas condições de trabalho e de vida, desde os primeiros tempos do capitalismo.

Há grande distância entre os direitos reivindicados e proclamados e os direitos efetivados. Devemos buscar garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

A POLÍTICA SOCIAL COMO DIREITO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A existência da Política Social é reconhecida como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do modo de (re)produção capitalista, embora não se possa precisar um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 47).

As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais com o intuito de manter a ordem e punir a “vagabundagem”. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais. As principais são as leis inglesas que se desenvolveram no período que antecedeu a Revolução Industrial⁴:

- Estatuto dos Trabalhadores, de 1349;
- Estatuto dos Artesãos (artífices), de 1563;

⁴A Revolução Industrial consistiu em um conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo produtivo em nível econômico e social.

- Lei dos Pobres Elisabetanas, entre 1531 e 1601;
- Lei de Domicílio, de 1662;
- SpeenhamlandAct, de 1795;
- Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres, de 1834.

As primeiras legislações e medidas consideradas de proteção social foram criadas no final do século XIX, com destaque para países como Alemanha e a Inglaterra. Entretanto, a generalização de medidas de Seguridade Social no capitalismo se dará no período Pós-Segunda Guerra Mundial, no qual se instaurou a experiência do WelfareState, em alguns países da Europa.

Esta demarcação histórica da política social é importante pois, segundo Pereira (2006), ao falar de política social, está se referindo:

àquelas modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania [...] a qual foi depois da II Guerra Mundial distanciando-se dos parâmetros do laissez-faire e do legado das velhas leis contra a pobreza (p. 60).

Esta mesma autora aponta que a emergência da questão social e a crise econômica implica seu enquadramento por meio de políticas e instituições específicas, as políticas sociais, e são determinantes históricos decisivos no desenvolvimento do Sistema de Proteção Social. Para a autora, surge uma classe de assalariados industriais, cuja consciência de classe determinou, em grande parte, o estabelecimento da legislação social e de um conjunto de medidas, tais como: política de pleno emprego; serviços sociais universais e, conseqüentemente, a extensão da cidadania aos direitos sociais, além dos civis e políticos. Dessa maneira, uma mesma questão será respondida de diferentes maneiras em contextos políticos, culturais e institucionais distintos, gerando diversos padrões de proteção social, que serão abordados mais adiante.

Para Giovanni (1998) constituem sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas

decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.

É importante destacar que as Políticas Sociais não devem ser analisadas como meras concessões do capital ou simplesmente vitória dos trabalhadores, é preciso compreendê-la como uma unidade contraditória fruto dessas diferentes esferas de produção e reprodução social.

As políticas sociais não são apenas mecanismos indispensáveis para a redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida. Possuem uma natureza estratégica, pela dimensão político-pedagógica, ainda que com limitações para a reversão das estruturas que geram desigualdades, de construção de protagonismo social na direção da emancipação política e mesmo humana.

2.1 As políticas sociais brasileiras

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se, a partir do início do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social que combinava o modelo de seguro social na área previdenciária com o modelo assistencial para a população que não possuía vínculos trabalhistas. Esses modelos foram organizados e consolidados durante as décadas de 1930 e 1940.

As manifestações ocorridas no período de 1930 a 1964 são conhecidas como populismo e reivindicavam a reforma de base e melhores condições de vida para a classe trabalhadora. Antes de 1964, com alguns setores sindicais e a esquerda tradicional, o Estado passou a intervir na relação capital X trabalho, de maneira fragmentada e seletiva, deixando de fora os trabalhadores rurais e os do setor informal. Posteriormente a 1964, no período ditatorial, a atuação das camadas populares no âmbito econômico, político e cultural sofreu restrições redefinindo, portanto, o Estado e sua relação com a sociedade.

Em 1968, os movimentos sociais voltam a se articular, com o objetivo de por fim ao sistema ditatorial. Destacam-se os movimentos estudantis, religiosos, operários e camponeses.

Os movimentos sociais não podem ser pensados, apenas como meros resultados de lutas por melhores condições de vida, produzidos pela necessidade de aumentar o consumo coletivo de bens e serviços. Os movimentos sociais devem ser vistos, como forças instituintes que, além de questionar o estado autoritário e capitalista, questionam suas práticas, a própria centralização/burocratização tão presente nos partidos políticos(REZENDE, 1985, p.38).

Em meio a efervescência e poder de pressão dos movimentos sociais, as políticas sociais encontram campo fértil para desenvolverem-se e auxiliarem a efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988.

Dessa forma, os movimentos sociais exerceram grande influência, conformando e norteando a configuração das políticas públicas e da Política de Assistência Social. Assim, os movimentos sociais com suas lutas contribuíram para a configuração do Brasil e das políticas sociais.

É preciso retomar o papel das políticas sociais como instrumento de enfrentamento da questão social, que nas suas mais diversas expressões, tem penalizado a parcela importante da população brasileira a viver em condições inadequadas, sem usufruto da riqueza produzida socialmente. As políticas sociais tem seus limites e possibilidades, ela não acaba com esta sociedade, mas ajuda a reduzir as desigualdades sociais.

2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA E DIREITO SOCIAL

Atualmente, e de forma mais insistente, a Assistência Social é afirmada como um direito social e uma ampliação para a cidadania e explicitamente reivindicada como estatuto de uma política social.

O processo de afirmação da Assistência Social, concebida como política de seguridade social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão (arts. 203 e 204 CF/1988) é fruto de um processo de luta que envolveu diversos atores sociais num contexto de grande mobilização democrática e exigência de

práticas inovadoras na esfera social, principalmente, a partir da década de 1980.

Historicamente marcada por práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalista e traços conservadores, “constituindo-se num mix de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de entidades assistenciais” (Capacita Suas, 2008:14), à assistência social era relegado o espaço de atendimento às necessidades da população pauperizada sob a ótica do favor em detrimento do direito, fundadas em ações de natureza ambígua e contraditória.

Em contraposição a esse legado da assistência social como não política, a Constituição Federal de 1988 tornou-se o marco legal para a compreensão das redefinições pelas quais passaria a assistência social no país, instituindo-a dentro da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, como política social não-contributiva, voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas pelas rendas do trabalho, pela condição geracional – infância e velhice - , ou por necessidades físicas e mentais. Aliado a isso as reivindicações de categorias profissionais por serviços e benefícios sociais como parte dos acordos coletivos de trabalho.

Nesse novo formato de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal.

O campo da Assistência Social é o campo mais revolucionário neste sentido, porque efetivamente é um campo que transita de um paradigma conservador, tutelador para um campo do direito.

A inclusão da previdência, da saúde e da assistência, como partes integrantes da seguridade social, dão o reconhecimento de que são direitos sociais e da universalização da cobertura. Outra inovação foi a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. Na Constituição também foi previsto que a organização⁵ dos sistemas de proteção social deveria adotar

⁵Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. O arcabouço legal seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretivas organizacionais iriam materializar-se (FLEURY, 2003).

A promulgação da Constituição Federal não foi suficiente para esgotar as ambiguidades das questões conceituais em torno da assistência social, que para a sua regulamentação, organização e funcionamento necessitava de uma lei específica, que em 1993, tem-se a sua promulgação a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabelece os critérios e diretrizes para a organização da Assistência Social.

A aprovação da LOAS, foi produto de uma grande disputa na sociedade brasileira, pois uma grande parcela da sociedade reafirmava o campo da Assistência Social como o campo de programas compensatórios, residuais, focalistas e, portanto, sem consistência para transformar-se em um campo da política pública. Com a Seguridade Social como sistema de proteção social brasileiro e a inclusão da Assistência Social como campo do tripé da seguridade, reafirma-se o desafio de transformar aquilo que era campo do assistencialismo em área de Política Pública.

A LOAS em seu artigo 1º deixa explícito que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado e que se trata de uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Nesta direção, a assistência social configura-se como política de proteção social, sob o princípio da universalidade e cobertura do atendimento, de modo a garantir, sem prévia contribuição, o atendimento a todos que dela necessitarem.

Coelho afirma que,

A assistência social como política pública de seguridade social, garantidora de direitos e que se materializa nos espaços municipais, pode ser pensada também como política para o desenvolvimento local, pois destina-se a intervir em situações de risco e vulnerabilidade social, [...] impulsionando, por menor que seja o grau, efetivações, conquistas e possibilidades de escolha na vida de pessoas e grupos sociais dela beneficiário.(2007, p.4-5)

Nos anos de 1990 viu-se a promoção de uma reestruturação das políticas sociais na perspectiva da solidariedade, refilantropização da pobreza e responsabilidade social e mercantilização dos bens sociais fazendo assim o desmonte dos direitos sociais, dificilmente conquistados. Nesse período observa-se que o governo tende a ver o investimento social como gasto a ser reduzido.

A conjuntura que se formou a partir da década de 1990, marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na Assistência Social a proteção social necessária para dar cobertura ao desemprego e a precarização do trabalho, situações que extrapolaram as finalidades da política de Assistência Social.

A Assistência Social sofreu uma ruptura do modelo proposto constitucionalmente, com a criação do Programa Comunidade Solidária⁶ (PCS), que provocou um paralelismo com o modelo de assistência proposto pela constituição e a LOAS.

O PCS apresenta uma fórmula encontrada para substituir as velhas práticas de filantropia, financiadas pelo Estado brasileiro e as “novas” propostas de parceria entre Estado e sociedade, expressas na reforma do Estado. Na aceção do Comunidade Solidária, as parcerias pressupõem que todos tenham o mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. As ações estavam centradas em programas emergenciais/assistencialistas, condutora da desresponsabilização

⁶Esse programa foi criado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi encerrado em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero no governo de Luis Inácio Lula da Silva. O Programa Comunidade Solidária esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

social do Estado, que transfere para a sociedade, sob o apelo da solidariedade e da parceria, o dever da proteção social. (SILVA&SILVA *apud* Mota, 2010).

Com o desígnio de materializar as diretrizes previstas nos artigos 18⁷ e 19⁸ da LOAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio da Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004.

A PNAS representa o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. É uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais.

Expressa o conteúdo da assistência social no Sistema de Proteção Social Brasileiro e traz avanços para a organização dessa política, fazendo

⁷ Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009); IV - apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009); V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; entre outras competências.

⁸ Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social; II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos; III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei; IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social; V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei; VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei; VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos; VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social; IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social; X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área; XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas; XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

com que as ações de assistência sejam realmente vistas e praticadas como um direito social de cidadania e responsabilidade do Estado.

Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, possibilitando a transição entre a tradição de favores políticos e caridade, que historicamente marcou essa área, para um novo estágio em que as ações de assistência estejam sintonizadas com o direito social. Entre outras prioridades, a política estimula a articulação entre distribuição de renda, trabalho social e projetos de geração de renda protagonizados pelas famílias.

A Política Nacional de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais.

Registrar e discutir esse processo de construção que tem como objetivo principal instaurar em todo território brasileiro um mesmo modo de gestão e alcance da PNAS como direito universal de cidadania, torna-se muito oportuno por se tratar de um momento histórico na área da Assistência Social que busca romper com padrões tradicionais de subalternidade e improvisação que, ainda, marcam esse campo de atenção às necessidades sociais dos segmentos populares.

Portanto, as políticas públicas, entre elas as políticas sociais, têm sentido quando visam concretizar os direitos sociais conquistados pela sociedade com apoio das leis que se operacionalizam por meio de programas, de projetos e de serviços. É preciso que as políticas públicas tenham como princípio o interesse comum, atendendo demandas legítimas da população.

Princípios fundamentais:

- Descentralização político-administrativa.
- Ampliação da participação popular nos processos decisórios.
- Reordenamento das relações entre Estado e setor privado lucrativo e não lucrativo (novas tendências no modo de produzir e distribuir bens e serviços).

Avanços:

- Ampliação e extensão dos direitos sociais.

- Universalização de acesso aos serviços sociais.
- Expansão da cobertura de benefícios sociais.
- Certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema.
- Seguridade social como configuração mais abrangente: Previdência, Saúde e Assistência Social.
- Recuperação e definição de patamares mínimos de valores dos benefícios sociais.
- Maior comprometimento do Estado e sociedade no financiamento do sistema (instituição do salário social para idosos e deficientes).

A PNAS (2004) define como público usuário da assistência social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Para assegurar as ações socioassistenciais, previstas na PNAS, de forma a incorporar no âmbito da assistência social através de serviços, programas, projetos e benefícios, os sujeitos que dela necessitam, por meio de uma direção única e da gestão compartilhada pelas três esferas do governo, como prevê a LOAS, em 2005, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Tem como principal objetivo a gestão integrada de ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Essa gestão supõe a articulação de serviços, programas e benefícios bem como da ampliação de seu financiamento e o estabelecimento de padrões de qualidade e de custeio desses serviços; supõe também a qualificação dos

recursos humanos nele envolvidos; a clara definição das relações público/privado na construção da Rede Socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos, a democratização dos conselhos; e finalmente, exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços (PNAS/2004; p.39) a partir das seguintes referências:

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento e Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A informação, o Monitoramento e a avaliação.

Em relação ao caráter do SUAS é importante lembrar que é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por objetivo a gestão do conteúdo da PNAS em relação à proteção social brasileira, reconhecendo as diferenças regionais, decorrentes de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão que devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.

Os conselhos de controle social no SUAS têm como principais atribuições à deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos.

Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e

estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

A Assistência Social, como política de Proteção Social, deve ser realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender as demandas dos usuários.

A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Suas ações produzem, ou deveriam produzir, aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para: suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

2.3.1 Proteções Afiançadas

Segundo a legislação vigente que regula as funções da política e o SUAS a proteção social na política de Assistência Social está centrada em estratégias de atuação hierarquizadas em dois eixos brasileiros: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) e, considerando níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência das situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas por indivíduos e famílias, decorrentes, sobretudo, da vulnerabilização e precarização do trabalho.

Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica destina-se à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social resultante da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social. Os objetivos são de prevenção de situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (PNAS/2004; p.33). A unidade pública estatal

responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica é o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, considerado a “porta de entrada” da assistência social.

Os serviços oferecidos são:

- Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF);
- Programa de geração de trabalho e renda e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de Convivência para Idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos;
- Benefícios eventuais de Assistência Social (Auxílio-Natalidade e Serviço Funerário Gratuito).

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS está definido como:

- Unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

- A unidade efetivadora da referência do usuário da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.

- A “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS.

De acordo com a NOB/SUAS⁹2005, a área de abrangência e número mínimo de CRAS dependerá do porte do município e da taxa de vulnerabilidade social. Será considerado esse critério também, para fins de partilha de recursos da União.

Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam acompanhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Os serviços da Proteção Social Especial são referenciados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada. Essa atenção especializada tem como foco o acesso da família a direitos socioassistenciais, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção.

O CREAS deve, ainda, buscar a construção de um espaço de acolhida e escuta qualificada, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares. Dentro de seu contexto social,

⁹A Norma Operacional Básica - NOB disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social.

deve focar no fortalecimento dos recursos para a superação da situação apresentada.

Para o exercício de suas atividades, os serviços ofertados nos CREAS devem ser desenvolvidos de modo articulado com uma rede socioassistencial, erguida sob a necessidade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos. A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida.

Os CREAS podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal) quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento.

Os serviços de proteção especial estão subdivididos em Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade. Os serviços de média complexidade são oferecidos para famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que ainda não romperam seus vínculos, requer maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e individualizada, e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado. O CREAS deve executar serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade de pessoas com deficiência, medidas sócio-educativas em meio-aberto (Prestação de Serviço à Comunidade –PSC - e Liberdade Assistida - LA).

A proteção social especial de alta complexidade organiza e oferta serviços que garantem a segurança de acolhida a famílias e/ou indivíduos, em situação de risco pessoal e social, com direitos violados, fazendo-se necessário afastá-los temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem.

São serviços de proteção especial de alta complexidade: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Tais serviços serão oferecidos através de Atendimento Integral Institucional em Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas sócioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido.

Em seu desenvolvimento histórico, as políticas sociais públicas apresentam-se setorializadas e desarticuladas, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais que desenvolvem um conjunto de atendimentos na área, através de instituições estatais e filantrópicas de forma paralela as demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários.

Isso também é visível na maioria das produções teórico-acadêmicas como afirma Boschetti,

A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo os planos e relatórios governamentais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que a compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las à uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil(2003, p. 58).

Outro fator importante é reconhecer que uma política social é um processo inacabado, o que existe na realidade é um movimento contínuo de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Diante disso, é preciso entender que a Assistência Social se move num espaço marcadamente contraditório, numa tensão constante de inclusão e exclusão, assumindo marcas demasiadamente conjunturais. Que as políticas que integram a seguridade social brasileira estão longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, pois, de acordo com Mota (2010),

adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não-contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. (p. 134).

Schons lembra que na atual fase do neoliberalismo, que cada vez mais se afirma como tendência dominante de pensar e regular a sociedade, se expressa um impasse em relação aos valores igualitários do próprio ideário da sociedade liberal. Com a defesa da desigualdade como diferença, os neoliberais se opõem obstinadamente aos programas de acesso à igualdade. Logo, afirma-se que o limite da Assistência seja para as minorias, os marginalizados e excluídos do sistema, contanto que não se transforme em direito, instalando-se uma regulação constante de caso a caso, impedindo uma política social mais abrangente e como consequência a ausência de direitos. (2008, pag. 198).

O debate sobre a Assistência Social como política pública e como direito social remete a que se deve discutir a Assistência Social como um direito de todos, como um direito de inclusão da população, que os usuários dos serviços estejam na condição de cidadão e não na condição de pedinte, de uma pessoa esperando uma benesse de algum político de plantão.

É preciso ter claro, também, que não basta a lei para que o direito social esteja presente na vida das pessoas, é preciso trabalhar fortemente para que a lei seja cumprida. No Brasil, é muito comum, o descumprimento das leis, as dificuldades das mesmas serem operacionalizadas, principalmente na vida da população mais pobre.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL ATRAVÉS DAS AÇÕES DO CREAS

Entendendo a assistência social como política de proteção social, foi realizado uma pesquisa empírica a fim de descobrir como está sendo efetivada a proteção social especial através das ações desenvolvidas pelo Centro de Referência de Assistência Social – CREAS.

A pesquisa foi realizada no CREAS – Leste da cidade de Natal, local onde também foi feito o estágio curricular, exigência das disciplinas Seminário de Estágio I e Seminário de Estágio II presentes na estrutura curricular do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Durante o estágio, trabalhou-se com as diversas demandas atendidas pelo CREAS: famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, violência física, psicológica, sexual, negligência, abuso e exploração sexual. O que oportunizou uma visão ampla do cenário em que estão inseridos os profissionais do Serviço Social no CREAS.

O estágio obrigatório no CREAS, possibilitou um amadurecimento acerca da política de assistência de social, principalmente da sua efetivação no município de Natal através das ações da rede socioassistencial de garantia de direitos, o que direcionou o interesse pelo tema da pesquisa.

Por ser uma das instituições da rede socioassistencial de garantia de direitos e diante da necessidade de delimitação de um espaço institucional para a pesquisa, foi escolhido o Centro de Referência de Assistência Social, entendendo-o suficiente para a pesquisa que se propôs, tendo em vista que o mesmo é a instituição de referência para materialização das diretrizes propostas pelo SUAS.

Os dados analisados foram do período de janeiro a agosto de 2012. Foram escolhidos 10 casos aleatoriamente, a fim de verificar qual resolutividade e andamento teve cada caso, se o CREAS fez o acompanhamento dos casos, se o caso reincidiu e se os profissionais conseguiram concluir seus atendimentos.

3.1 CREAS E RESULTADO DA PESQUISA EMPÍRICA

Os programas responsáveis pela garantia da assistência social no município de Natal até 2009 eram o Programa Canteiros¹⁰ e Sentinela¹¹. Buscando adequar-se ao Sistema Único da Assistência Social - SUAS, no modelo de gestão plena, a Secretaria de Assistência Social e Habitação, com o reconhecimento e co-financiamento do MDS, criou três unidades de CRAS e duas de CREAS no município, além do reordenamento do Cadastro Único e do programa de transferência de renda Bolsa Família, do Serviço de Acolhimento Institucional (Casas de Passagem), do Plantão Social e da reestruturação das ações do Departamento de Segurança Alimentar na perspectiva de do enfrentamento e combate a insegurança alimentar.

Atualmente, a cidade do Natal/RN conta com os serviços de quatro CREAS, alocados em regiões administrativas distintas, sendo cada um deles responsável por sua zona, organizando-se da seguinte forma:

CREAS I – Região Sul

CREAS II – Região Leste

CREAS III – Região Norte

CREAS IV – Região Oeste

Durante o estágio curricular a equipe de profissionais do CREAS – Leste era minimamente estabelecida pela NOB/RH. O trabalho realizado se dava de forma interdisciplinar para garantir uma visão mais global das demandas e buscar levantar as necessidades e soluções, tanto em nível individual como coletivo. Esse espaço de diálogo conjunto entre diferentes áreas proporciona um *lócus* de atenção maior à violação de direitos dos usuários. O trabalho interdisciplinar traz mudanças significativas de ótica na análise e compreensão dos casos, além de facilitar a comunicação entre

¹⁰O Programa Canteiros atuava diariamente junto a pessoas em situação de rua. As equipes faziam abordagens nos canteiros da cidade, oferecendo atividades sócio-educativas e a inclusão dessas pessoas em programas sociais.

¹¹ Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela. Criado no âmbito da assistência social, para coordenar o processo de atendimento das crianças, dos adolescentes e das famílias envolvidas em situações de violência sexual. O programa tinha como objetivos principais a construção em um processo coletivo, de redes de atenção para garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

diferentes serviços, de modo a possibilitar um levantamento real das necessidades de cada usuário e o fortalecimento dos profissionais em sua prática. É preciso trabalhar na direção da interdisciplinaridade, compondo equipes profissionais das diversas áreas que acrescentem à Política de Assistência Social elementos fundamentais para o cumprimento de seu papel. No período em que foi realizado o estágio, a equipe técnica do CREAS – Leste era composta por profissionais da área do Serviço Social, Psicologia, Terapia Ocupacional, Pedagogia; por educadores sociais e demais funcionários que desempenham atividades de segurança e suporte nas atividades, como mostrado a seguir:

Tabela 1 – Equipe técnica do CREAS – Leste.

Capacidade de Atendimento de 50 famílias/indivíduos determinado pela NOB/RH	Capacidade de Atendimento de 80 famílias/indivíduos determinado pela NOB/RH	Quantificação de recursos humanos disponíveis no CREAS II
1 coordenador	1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais	6 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos	6 psicólogos
1 advogado	1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio para abordagem de rua	4 profissionais de nível superior ou médio para abordagem de rua	9 educadores sociais
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativo	1 auxiliar administrativo
-	-	2 pedagogos
-	-	2 terapeutas ocupacionais
-	-	2 auxiliar de serviços gerais
-	-	2 motoristas
-	-	2 recepcionistas
-	-	2 vigias

Fonte: NOB/RH e Arquivos do CREAS II – Leste

Atualmente, a equipe encontra-se defasada por problemas de ordem administrativa da gestão municipal que se encerra. A instituição está sem coordenador, sem assessor jurídico, apenas com um terapeuta ocupacional, quatro psicólogos e quatro assistentes sociais.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a equipe técnica deve dispor de conhecimentos teóricos especializados e qualificação profissional, e em razão da complexidade das situações atendidas no CREAS, pois requerem um saber especializado e qualificado sobre muitas perspectivas, aparatos legais e instrumentais utilizados, pois em cada um dos casos demandados estão interligadas várias outras problemáticas, requerendo cada caso uma solução difícil e a longo prazo, tendo em vista que uma violação de direitos engloba muitas outras, porém o órgão público gestor não tem investido na qualificação dos profissionais de forma adequada, tendo eles que muitas vezes se especializarem por conta própria.

Durante a pesquisa de campo no CREAS, foram analisadas algumas fichas de atendimentos dos usuários, do período de janeiro a agosto de 2012, num total de 10 casos analisados e escolhidos aleatoriamente. Buscou-se observar nas fichas de atendimento o período de tempo em que a denúncia foi realizada e chegou ao CREAS, a duração dos atendimentos, os encaminhamentos dados, quais as ações de proteção social especial realizadas e o impacto na vida dos usuários.

São diversos os tipos de demandas atendidas pelo CREAS – Leste, como mostra o gráfico a seguir:

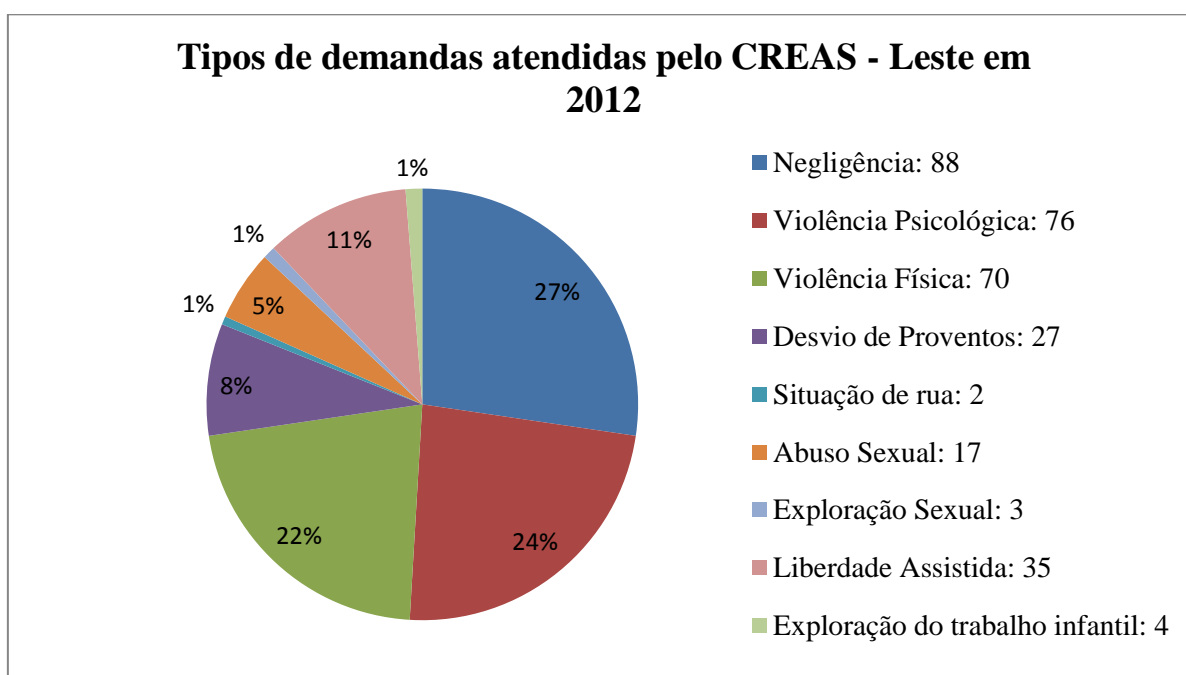


Gráfico 1: Tipos de demandas atendidas pelo CREAS – Leste em 2012.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Analisando esse gráfico, percebemos as diversas demandas complexas que são atendidas pelo CREAS – Leste. Essas demandas não são isoladas, cada caso não vem com apenas uma demanda específica, são várias demandas em um único caso. Isso é explicado pelo fato de, por exemplo, uma violência física, quase sempre estar ligada a violência psicológica e negligência. Por este motivo muitas demandas ficam implícitas, a quantidade de demandas exposta no gráfico anterior, não corresponde a mesma quantidade de casos atendidos, esses estão expressos no gráfico a seguir:

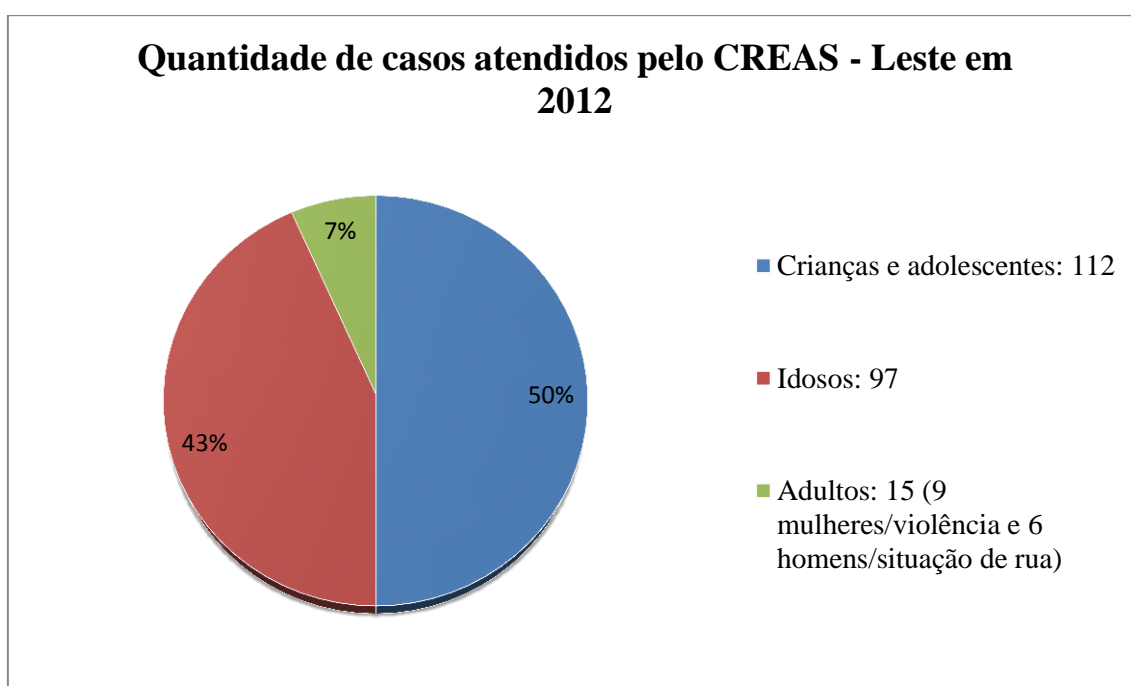


Gráfico 2: Quantidade de casos atendidos pelo CREAS – Leste em 2012.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Todas as demandas que incidem no CREAS são relacionadas à estrutura de classes dessa sociedade capitalista que gera desigualdades econômico-sociais, políticas, culturais e relacionais. Assim, as situações de vida das famílias atendidas, que chegam e são alcançadas pelas estratégias de ação dos profissionais, são expressões de uma realidade mais geral. Neste espectro, os sujeitos de direitos trazem para o campo socioassistencial um conjunto de situações materiais e subjetivas que expressam desde pobreza e subalternidade, frágil acesso aos serviços, até desigualdades relacionais em

situações de violência pelo uso do poder, abuso sexual e outros conflitos que expressam questões de ordem afetiva.

Nos 10 casos analisados, foi constatado que apenas dois estão sendo acompanhados pela equipe do CREAS. Um desses dois, está sendo acompanhado por ter ido a processo judicial e está em fase de julgamento, por este motivo, os profissionais do Serviço Social que elaboraram os pareceres técnicos, foram chamados a testemunhar no caso, situação esta que não os deixam satisfeitos, pois eles não concordam em testemunhar nestes processos, por prezarem o sigilo profissional, constante no código de ética da profissão, capítulo V, artigos 15, 16, 17 e 18¹², embora saibam que em casos delituosos a quebra de sigilo é admissível.

O caso referenciado acima é de uma adolescente de 13 anos diagnosticada com autismo, que foi abusada sexualmente por seu irmão (23 anos) desde os 4 anos de idade. Nesse caso, a mãe da adolescente era omissa, sabia do abuso, mas não fazia nada para resolver a situação, e ainda culpabilizava a adolescente pelo ocorrido, pois segundo ela a adolescente *“já nasceu ruim, nunca prestou, desde criança”* (sic). A adolescente então foi retirada do convívio familiar e teve acolhimento institucional em uma Casa de Passagem. Seu irmão e sua mãe estão respondendo ao processo judicial.

A denúncia foi realizada em janeiro de 2012 e somente chegou ao CREAS em fevereiro. Os profissionais que acompanharam esse caso (assistente social, psicóloga, pedagoga e assessor jurídico) passaram cerca de sete meses para conseguir tirar a adolescente do convívio familiar. Os mesmos precisaram passar por acompanhamento psicológico de tão desgastante e estressante que foi esse caso, além de terem outras demandas para atender concomitantemente. Esse caso ainda não foi finalizado, ainda está em fase de

¹² CAPÍTULO V

Do Sigilo Profissional

Art. 15 - Constitui direito do assistente social manter o sigilo profissional.

Art. 16 - O sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional.

Parágrafo único - Em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessário.

Art. 17 - É vedado ao assistente social revelar sigilo profissional.

Art. 18 - A quebra do sigilo só é admissível quando se tratar de situação cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do usuário, de terceiros e da coletividade.

Parágrafo único - A revelação será feita dentro do estritamente necessário, quer em relação ao assunto revelado, quer ao grau e número de pessoas que dele devam tomar conhecimento.

juízo, e enquanto isso, a adolescente continua em acolhimento institucional.

O segundo caso é de um idoso, que de acordo com a denúncia feita em março desse ano, estava em situação de desvio de proventos e violência psicológica por parte dos seus filhos. No entanto, de acordo com as visitas domiciliares e os atendimentos feitos no CREAS, no período de maio a outubro do presente ano, tratava-se de conflito familiar e não de violência contra o idoso. O caso foi encaminhado a unidade do CRAS responsável pela região leste da cidade. O CRAS está fazendo ações socioeducativas com a família. Nessa situação, visualizamos o longo tempo de atendimento. A denúncia foi feita ao SOS Idoso em março e dois meses depois é que chegou ao CREAS. Isso é explicado por diversos fatores, principalmente pela falta de organização da rede socioassistencial. Os casos tem que serem encaminhados a SEMTAS e de lá são distribuídos para as unidades responsáveis, nesse fluxo, muitos casos são perdidos, são encaminhadas para as instituições erradas, e o que vemos é a frágil e problemática rede socioassistencial que temos no nosso município.

Os atendimentos realizados pela equipe técnica do CREAS demoraram bastante, cerca de cinco meses, o que é resultado de uma sobrecarga de trabalho dos assistentes sociais, falta de combustível no carro da instituição o que inviabiliza as visitas domiciliares, o não comparecimento dos usuários a instituição, ou por negligência e falta de interesse da família ou por não terem condições de pagar o transporte público necessário para chegar ao CREAS. Na administração municipal anterior, eram repassados vales-transportes a instituição para viabilizar a ida dos usuários, no entanto, nessa administração foram cortados os recursos.

Nesse universo de 10 casos, os enumerados como 3 e 4 foram impossibilitados de serem “concluídos”, de terem um parecer social elaborados. O 3º é de um idoso, que estaria sendo vítima de violência psicológica e negligência por parte de um de seus filhos. A denúncia foi feita em julho e recebida pelo CREAS em agosto. No momento da visita domiciliar o suposto agressor estava presente, o que impossibilitou de ser feito uma análise maior do caso, não tendo como constatar a suposto violação de direitos. Foi solicitado que o mesmo comparecesse ao CREAS para um atendimento

psicossocial, mas o idoso não compareceu. A equipe do CREAS manteve contato telefônico diversas vezes remarcando os atendimentos, mas sem sucesso. Não foi realizado uma nova visita domiciliar, por falta de tempo da equipe técnica e pelo restrito uso do carro da instituição, devido à falta de combustível. Os profissionais do CREAS elaboraram um relatório situacional e o encaminharam, assim como solicitado, ao SOS Idoso.

O caso número 4 foi denunciado ao SOS Idoso em abril desse ano e somente chegou ao CREAS em julho, é de mais um idoso que estaria sendo vítima de violência física e psicológica por parte das suas duas filhas. Durante a visita domiciliar realizada por uma assistente social e uma psicóloga, as filhas estavam presentes, e pela conversa com a idosa e analisando seu estado físico e psicológico, os profissionais não tiveram condições técnicas de constatar nenhuma violação de direitos. No entanto, foi solicitado que a idosa e suas filhas comparecessem ao Centro de Referência para atendimentos com a equipe multidisciplinar, mas as mesmas não o fizeram, e em contato telefônico argumentaram falta de dinheiro para a passagem do transporte coletivo, indispensável para a chegada das mesmas na instituição, pois, apesar do CREAS está inserido em território estratégico, a zona é muito extensa, o que impossibilitou essa família comparecer a instituição. Diante disso, não foi possível constatar se a denúncia feita procedia ou não.

O número 5 é proveniente de uma denúncia feita ao Disque 100¹³, que a repassou para o Conselho Tutelar responsável pela região leste da cidade. O caso é de uma criança de 7 anos que estaria em situação de risco pessoal e social. Ao ser realizada a visita domiciliar, foi constatado que a criança era usuária de drogas desde os 4 anos de idade, pratica pequenos furtos, e sofre negligência por parte da sua mãe. Em conversa com a mãe da criança, foi percebido que a mesma sofre de distúrbios psicológicos, é dependente de medicações controladas, mas não as toma com regularidade. A mãe da criança não tem nenhuma renda, não é inscrita no programa de transferência de renda Bolsa Família, e vive pelas doações dos vizinhos. A mesma também não tinha matriculado o filho em unidade escolar de ensino, isso sido feito pro uma prima

¹³O Disque Denúncia Nacional, ou Disque 100, é um serviço de proteção a crianças e adolescentes com foco em violência sexual, vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

da criança. Foram feitos diversos atendimentos psicossociais com a criança no CREAS, mas em nenhum deles a mãe da criança esteve presente, quem o levou foi sua prima. Nesses atendimentos foi constatado também que a criança tinha sido abusada sexualmente por outras crianças na faixa etária entre dez e doze anos de idade. O caso foi denunciado ao Disque 100 em fevereiro de 2011, mas somente chegou ao CREAS, através do Conselho Tutelar, em setembro. E diante de todos os atendimentos realizados num período extenso, de setembro de 2011 a março de 2012, e da complexidade do casos, é que foi feito um parecer social e encaminhado ao Conselho Tutelar. No entanto, para o CREAS o caso está considerado como “em atendimento”, mas até o mês de novembro desse ano, não foi retornado nenhuma resposta do Conselho Tutelar sobre o andamento.

Dentre os 10 casos analisados, dois não estão sendo acompanhados pela equipe do CREAS, pois não foi constatado a violação de direitos. O caso número 6, denunciado em março e encaminhado ao CREAS em abril, é de um idoso, que estaria sofrendo negligência por parte dos filhos. No entanto, na visita domiciliar, não foi constatado nenhum tipo de violação de direitos. O idoso tinha um aspecto saudável, sua higiene e a do ambiente em que vivia estavam boas, tinha acompanhamento médico para seu problema de hipertensão e diabete, e estava tomando as medicações conforme necessitava. No caso 07, é de um adulto com necessidade física especial de 35 anos. Segundo a denúncia feita a Promotoria Especializada da Pessoa com Deficiência e do Idoso em agosto e recebida pelo CREAS no mesmo mês, o adulto estaria sendo vítima de violência física. Na visita domiciliar, não foi constatado a suposta violência. O mesmo estava com seus pais e um irmão, e pelo o que foi observado durante a visita, ele não sofria nenhum tipo de violação de direitos, sua família dava todos os cuidados necessários.

Nesses últimos dois casos, foi observado que os denunciantes da violação, o fizeram de forma irresponsável. Na realidade não havia nenhuma violação de direitos. Nessas situações, os profissionais perdem muito tempo, pois deixam de fazer visitas essenciais a outros casos, ocupam o carro da instituição, e na verdade o que se tem muitas vezes são conflitos entre vizinhos, o que resulta na denúncia da falsa violação de direitos.

O 8º caso é de uma adolescente de 15 anos, que segundo a denúncia estaria sendo vítima de exploração sexual. Na visita domiciliar, foi constatado que a mesma era explorada sexualmente por seu dentista, a própria adolescente confirmou a violação de direitos, não o reconhecendo como exploração sexual, mas segundo ela, era “*um caso que ela tinha com seu médico*” (*sic*). A denúncia foi feita em maio desse ano, e chegou ao CREAS em junho. Foram realizadas mais duas visitas domiciliares e diversos atendimentos com a equipe multidisciplinar, e desde o mês de outubro a adolescente não está mais encontrando o suposto agressor e conseqüentemente não está fazendo a manutenção do seu aparelho ortodôntico. A adolescente foi encaminhada ao Programa Vira Vida¹⁴, mas ainda não foi feita sua inscrição, por problemas de organização do programa, e a equipe do CREAS está tentando viabilizar um tratamento ortodôntico da adolescente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), mas até o mês de novembro, momento em que foi feita a coleta de dados dessa pesquisa, não foi possível.

O caso de número 9 é de uma criança de 03 anos, que estaria sofrendo negligência por parte dos seus pais. A denúncia foi feita em outubro de 2011 e somente chegou ao CREAS em fevereiro de 2012. Na visita domiciliar, não foi possível entrar na residência pois a mãe da criança afirmava que a mesma estava desarrumada. A mãe relatou que ela e seu esposo se agrediam fisicamente e que muitas vezes a criança presenciou. Foi marcados atendimentos no CREAS com a mãe, a criança e o pai. Também foi feita visita na escola onde a criança estuda, com a presença de uma assistente social e uma pedagoga. Nessa visita, foi relatado que é percebido pelos professores, que não é feita a higiene da criança, as tarefas da escola que são mandadas para casa e os pais não participam dos eventos escolares. Nos atendimentos agendados no CREAS, somente o pai da criança compareceu. Ele informou que a sua esposa era uma pessoa muito relapsa, não cuidava da higiene e da alimentação da criança e que eles estavam em fase de divórcio. Foram marcados outros atendimentos com a mãe, o pai e a criança, mas nenhum deles compareceram. Em contato telefônico, o pai informou que era médico e

¹⁴O Programa ViraVida busca promover a elevação da auto-estima e da escolaridade dos adolescentes e jovens participantes, para que desvendem o próprio potencial e assim conquistem autonomia.

não poderia deixar de atender seus pacientes e não tinha tempo suficiente para ir novamente ao CREAS. Diante disso, foi encaminhado relatório ao Conselho Tutelar descrevendo a situação e a violação de direitos em que está inserida a criança.

No último caso analisado e que não está sendo acompanhado pela equipe do CREAS, é de uma adolescente (17 anos) que era vítima de exploração sexual. Foi constatado a violação de direitos, durante os atendimentos no Centro de Referência, a adolescente confirmou falando que tinha um relacionamento com um homem de 45 anos somente para *“ganhar dinheiro e poder comprar roupas e ir para festas”* (sic). Não foi possível descobrir quem era o suposto violador. A adolescente mora com sua avó (75 anos), e os seus pais residem no interior do estado. Essa adolescente foi encaminhada ao Programa Vira-Vida, esse programa tem uma “parceria”, apesar de ser frágil, com o CREAS, e por esse motivo quando chega alguma demanda de exploração sexual essa é encaminhada ao programa. O CREAS também é responsável por fazer as inscrições das pessoas nesse programa, o que é muito questionado pelos profissionais da instituição, pois pelo entendimento deles essa função é do próprio programa e não do CREAS. O caso chegou ao CREAS em janeiro de 2012, mas sua denúncia foi feita em novembro de 2011. Foi realizada visita domiciliar e atendimentos psicossociais num período de um mês, posteriormente elaborado o parecer social e encaminhamento da adolescente ao Programa Vira Vida. O Centro Especializado não recebeu nenhum retorno do programa, “não sabemos se a adolescente ainda está no programa, se o mesmo trouxe alguma contribuição para a ela, se a adolescente ainda está sendo explorada sexualmente, não sabemos se o nosso trabalho surtiu algum efeito, se nossas ações estão sendo em vão” (sic).

Essa fragilização na rede socioassistencial, denuncia a falta de preparação e organização do órgão gestor, em relação a rede socioassistencial, que é também um problema estrutural, pois são poucos CREAS para atender as demandas do município, poucos profissionais, poucos recursos técnicos e administrativos. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do CREAS, o gestor municipal da política de assistência social tem papel relevante de coordenador do processo de articulação entre as unidades

da rede socioassistencial do território de abrangência do CREAS, incluindo tanto as de natureza pública governamental, quanto pública não governamental, sem fins lucrativos. No entanto, a parceria com outros setores no CREAS - Leste não existe, o que há é uma rede muito fragilizada, com poucas comunicações ou até nenhuma. A relação que há com as outras instituições é viabilizada muitas vezes por afinidades pessoais entre um profissional e outro, quando já se conheciam, e é isso que acaba facilitando os encaminhamentos para cada caso, o aparato institucional não favorece um processo qualificado de encaminhamento. A clarificação do papel e das competências do CREAS nessa rede de articulação é fundamental para prevenir que os serviços ofertados sejam chamados a assumir funções para além daquelas que lhe concernem, mas infelizmente o que se verifica é um total distanciamento do CREAS com a rede socioassistencial e os órgãos de defesa de direitos.

É importante também a articulação com outras políticas públicas, como: educação, saúde, trabalho, habitação, entre outras, para a consecução dos objetivos, pois os serviços socioassistenciais de proteção social especial não substituem os serviços específicos e especializados que devem ser ofertados por outras políticas públicas.

Analisando esses casos, verificamos que nos processos de trabalho não existe uma contra-referência, os casos chegam à instituição, são feitos os procedimentos requisitados, as repostas são dadas assim como foram averiguadas, e, a partir daí, os setores para o qual foram encaminhados vão aplicar as medidas cabíveis para cada caso. Depois disso, não é feito nenhum acompanhamento dos casos e nem são retornadas respostas sobre os mesmos ao CREAS - Leste. Muitas vezes, o que se verifica é a reincidência das violações de direitos, de acordo com uma Assistente Social da equipe técnica do CREAS em conversa informal, *“quando os casos retornam, vemos que não foi feito nada do proposto em nosso parecer social e não foi tomada nenhuma outra providência, e se foi, essa não foi suficiente para acabar ou mesmo minimizar a violação de direito”*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado proporcionou um conhecimento do processo histórico de afirmação da assistência social como política pública de direito e sua importância para garantir a proteção social dos indivíduos e famílias com seus direitos violados.

A afirmação de que a Assistência Social é uma Política Pública, significa esse campo como garantidor de mecanismos de enfrentamento de várias formas da expressão da questão social. E isso deve ser feito com caráter público, com transparência, critérios claros e acesso garantido.

Partindo do princípio que hoje o maior objetivo dessa política pública é assegurar que seu projeto político-institucional viabilize condições necessárias para superação de seu caráter de política de transferência de renda para amenização e/ou erradicação da pobreza, para afirmar-se como política de cidadania, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais, reafirma-se, como anteriormente, os limites e possibilidades dessa política de assistência social.

A Assistência Social deve ser pensada articulando-a às demais políticas sociais e a rede socioassistencial de modo a viabilizar o acesso dos usuários a outros serviços, programas e ações inerentes à política de assistência social que possam responder às demandas que ultrapassem suas competências e atribuições. Para tanto, devem ser estabelecidos processos de trabalho articulados com a rede socioassistencial do Natal, incluindo parcerias de trabalho com os órgãos que atendam as demandas, definindo assim a forma de encaminhamentos, os fluxos de referência e contra-referência e de troca de informações, além dos meios e recursos para o acompanhamento dos usuários. Desse modo, pode-se contribuir para que a proteção social especial seja efetivada, conforme se propõe.

Considerando que a histórica relação da política de Assistência Social com o conservadorismo constitui um campo de problematização, é fundamental rebaixar práticas que denotem uma postura de psicologização do social, controle da vida privada dos usuários e moralização da sua condição de pobreza e exclusão entendidas como incapacidades pessoais. Evidente que as demandas se complexificam na medida em que agregam expressões de

direitos violados que exigem intervenção pública no privado, a exemplo da violência e outras formas de opressão, o que não significa retomar posturas conservadoras no enfrentamento da questão social resolvida com ajustamentos que só reforçam as identidades subalternas.

A Assistência não pode ser vista apenas como uma política não-contributiva que tem a especificidade de atender segmentos pauperizados. Ela deve ser vista pela concertação que ela encerra no conjunto da Seguridade Social e das políticas sociais em geral.

Identifica-se que o atual modelo de seguridade social como unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia, como política não-contributiva, principal mecanismo de proteção social, no entanto, com uma ação voltada prioritariamente para a população mais pauperizada. A seguridade social está longe de formar um amplo e articulado mecanismo de proteção.

A impossibilidade de superar as desigualdades sociais nessa sociabilidade capitalista é inconteste. Todavia, deve-se utilizar meios para enfrenta-las, e nesse sentido coloca-se o maior desafio: distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência social diante do agravamento da pobreza, sem a considerar como único mecanismo de enfrentamento da questão social.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry . *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008, 8ª ed.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: histórias e fundamentos. São Paulo: Cortez, 2007. 2ª ed.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres Editora UNB, 2006.

_____. "Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social" In: **Universidade e Sociedade – Revista do ANDES-SN**. Brasília: ANDES-SN, 2000. n. 22.

_____. "Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade** [online]. 2003, vol.15, n.1, pp. 57-96. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005&lang=pt. Acesso em 15 de novembro de 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL - Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.

BRASIL. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 - Política Nacional de Assistência Social PNAS. Brasília, 2009.

BRASIL. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.
(Capacita Suas, Volume 1)

COELHO, M. I. S. Assistência Social e Desenvolvimento: limites e possibilidades no município de Mossoró/RN. In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2007, São Luis – MA.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabeth Mota. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre o Estado, política e sociedade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, J. SILVA, S. & PATRIOTA, L. 2006 Set. 29. POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: focalização e desmonte. **Qualitas Revista Eletrônica** [Online]Disponível:<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/articloe/view/64>. Acesso em 23 de outubro de 2012.

REZENDE, A.P.M. Movimentos sociais e partidos políticos: questões sobre lógica e estratégia política. In: **Movimentos sociais: para além da dicotomia rural e urbana**. João Pessoa, 1985.

SCHONS, Maria Selma. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

