

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

ELENA ANDRADE

**SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: O REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE
CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS NA PROTEÇÃO SOCIAL
BÁSICA DO SUAS**

Florianópolis, 2015/1

Elena Andrade

**SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: O REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE
CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS NA PROTEÇÃO SOCIAL
BÁSICA DO SUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Professora Orientadora: Me. Dilceane Carraro.

Florianópolis, 2015/1

Elena Andrade

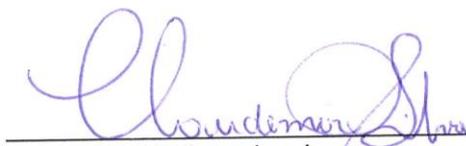
**SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: O REORDENAMENTO DO SERVIÇO
DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS NA PROTEÇÃO
SOCIAL BÁSICA DO SUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado ao Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

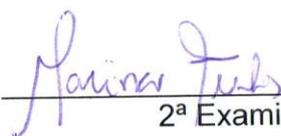
Banca examinadora:



Prof^ª. Me. Dilceane Carraro
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina



1^ª Examinador
Professor Me. Claudemir Osmar da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina



2^ª Examinador
Assistente Social Marina Fuchs
Nº3624 – CRESS – 12º Região

Florianópolis, 2015/1

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, que sem dúvida nenhuma foi meu ponto de partida e será um dia, meu ponto de chegada! Sem a confiança que tenho Nele, não conseguiria ter chegado até aqui!

Agradeço também a todas as pessoas, que por intermédio Dele, participaram de forma direta ou indireta da realização do meu sonho.

A todos o meu muito obrigada!

“Há homens que lutam um dia, e são bons;
há outros que lutam muitos dias, e são muito bons;
há homens que lutam muitos anos, e são melhores; mas
há os que lutam toda a vida, esses são os imprescindíveis!”

Bertolt Brecht

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a política de assistência social a partir do reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Partindo de um breve estudo sobre a forma como era vista e tratada a assistência social antes da Constituição Federal de 1988, passando pela LOAS, PNAS e a implementação do SUAS, as mudanças ocorridas, as novas demandas emergentes, até chegar no reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, serviço este que faz parte da Proteção Social Básica da política de assistência social. Foram analisadas as questões técnicas, políticas e administrativas que colaboraram para o desenvolvimento da política de assistência social e as perspectivas futuras do rumo a ser tomado para a melhoria destes serviços. Pensando nesse aspecto, para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se de pesquisa documental e bibliográfica como forma de analisar as legislações e os documentos oficiais que trazem a tipificação/normatização dos serviços no âmbito da política de assistência social. A escolha do tema partiu da experiência vivenciada no campo de estágio realizado no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – Itacorubi, para crianças de 6 a 12 anos, nos semestres 2014.1; 2014.2 e 2015.1. Após a análise dos materiais disponíveis sobre o reordenamento concluímos que não existem muitos registros relacionados a esse tema, principalmente por ser um tema novo para a assistência social, assim como a implantação do mesmo. Além dessa questão, entendemos ainda que é preciso fortalecer mais a política de assistência social, com seus programas, projetos, benefícios e serviços para que haja uma melhor qualidade na oferta dos serviços socioassistenciais, levando em conta toda a demanda existente e buscando estratégias para seu enfrentamento.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Serviços Socioassistenciais, Reordenamento; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

LISTA DE SIGLAS

CF - Constituição Federal

CCFV - Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

LBA - Lei Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

NOB - Norma de Operacionalização Básica

ONG - Organização Não Governamental

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias

PCS - Programa Comunidade Solidária

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS ANTERIORES AO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	14
1.1 As práticas de assistência até sua garantia como política pública: da ajuda até a Lei Orgânica de Assistência Social	15
1.2 Da Lei Orgânica da Assistência Social até a Política Nacional de Assistência Social de 2004	21
2 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....	28
2.1 A organização do Sistema Único da Assistência Social	28
2.2 Os eixos estruturantes: os conceitos que o atual sistema compreende.....	31
3 O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO DO LEGADO HISTÓRICO DAS AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	36
3.1 O reordenamento dos serviços na Proteção Social Básica: superação do legado histórico das ações da assistência social	36
3.2 O reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social é uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Ela faz parte do tripé da Seguridade Social – saúde, previdência social e assistência social, sendo assim, é ofertada para quem dela necessitar, não dependendo de algum tipo de contribuição previdenciária. É amparada pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS decretando que o Estado tem o dever de promover a cidadania através de políticas sociais.

Para tanto, torna-se imprescindível sua integração e articulação à seguridade social e às demais políticas sociais. A concepção de assistência social e sua materialização em forma de proteção social básica e de proteção social especial (de média complexidade e de alta complexidade), conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e no Sistema Único da Assistência Social - SUAS, requer situar e articular estas modalidades de proteção social ao conjunto das proteções previstas pela Seguridade Social. Ou seja, a assistência social não pode ser entendida como uma política exclusiva de proteção social, mas deve articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, a fim de estabelecer, no âmbito da seguridade social, um amplo sistema de proteção social.

O SUAS e a PNAS passaram a definir os parâmetros para a política pública de assistência social. A PNAS, unida às demais políticas setoriais, analisa as desigualdades socioterritoriais, buscando seu enfrentamento na garantia dos mínimos sociais, condições para atender a universalização dos direitos sociais. Esta política permitirá a padronização, melhora e ampliação dos serviços de assistência em todo o país, considerando as diferenças locais.

O SUAS é de ordem pública e organiza de maneira descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil. Com uma gestão participativa, ele articula entre os três níveis de governo recursos para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

As ações do SUAS são organizadas em Proteção Social Básica - PSB e a Proteção Social Especial - PSE, esta que divide-se em: média complexidade e alta

complexidade. A Proteção Social Básica tem um caráter preventivo e busca o acesso às demais políticas públicas, ao mundo do trabalho, a vida comunitária e a sociedade. Está destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social, que nenhum direito foi violado e que ainda possui vínculo familiar. A Proteção Social Especial destina-se o atendimento as famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e que já tiveram algum direito violado, como ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas entre outros.

Tendo em vista que o SUAS organiza suas ações em dois tipos de proteção, temos na Proteção Social Básica os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com o objetivo à prevenção de situações de risco, buscando sempre desenvolver habilidades em direção ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Neste sentido, temos nos serviços de convivência um espaço de grande importância para a proteção social básica, pois ele é a porta de entrada para a garantia dos direitos desses sujeitos que frequentam este espaço. Nesse espaço, o reordenamento dos serviços se apresenta como elemento na busca da concretização e organização do serviço socioassistencial voltado às crianças, aos adolescentes e aos idosos.

Como estagiária em um Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - CCFV – Itacorubi, localizado em Florianópolis/SC, espaço destinado à oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o reordenamento é o tema mais comentado de um modo geral nos serviços e nas reuniões de coordenação, CRAS e gerência.

A proposta do reordenamento dos serviços partiu da gestão municipal devido às orientações do MDS e baseia-se na unificação das regras de oferta, assim como dos recursos do cofinanciamento, levando em conta que os municípios poderão planejar e executar o serviço de maneira que atendam as demandas dos seus usuários, garantindo serviços continuados e buscando o público considerado prioritário, em situação prioritária.

Nesta ótica, o estudo específico sobre as mudanças requeridas e desenvolvidas com o reordenamento dos serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social deve representar uma perspectiva de análise crítica do direito inalienável da população, em busca da garantia de uma política social justa, organizada e planejada.

O reordenamento dos serviços socioassistenciais visa equalizar a oferta do SCFV para as faixas etárias de 0 a 17 anos e acima de 60 anos, unificar a lógica de cofinanciamento e estimular a inclusão do público identificado nas situações prioritárias, o aumento qualitativo dos serviços oferecidos deve representar a melhoria no atendimento, calcada em índices que comprovem tal aperfeiçoamento.

A implantação do reordenamento foi efetivada no ano de 2013, por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº01/2013. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais deve ser ofertado, de maneira que possa garantir as seguranças na acolhida, no que se refere ao convívio familiar e comunitário sem deixar de lado o estímulo para o desenvolvimento da autonomia dos seus usuários.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo geral analisar o reordenamento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, especialmente do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, a partir da superação do caráter fragmentado e descontinuado da política de assistência social correspondendo com o novo marco referencial do SUAS de 2004. Para atender a esse objetivo geral elaboramos os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar as ações socioassistenciais anteriores a instalação do Sistema Único de Assistência Social; ii) identificar as inovações promovidas pelo SUAS no que se refere as ações socioassistenciais (ultrapassar o caráter descontinuado com ações continuadas e permanentes); iii) analisar o reordenamento dos serviços socioassistenciais, particularmente o SCFV como forma de concretização das inovações do SUAS.

Realizar um estudo com análise da realidade social específica representa contribuir para a formulação, execução, acompanhamento e avaliação destes serviços, prevenindo situações de vulnerabilidade e risco social. Este aspecto preventivo, que busca a defesa e afirmação de direitos e desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, vai ao encontro com um dos pilares do Serviço Social, que é justamente a ampliação e consolidação da cidadania e a garantia dos direitos sociais.

Com relação a metodologia utilizada, partindo do princípio que este tema do Reordenamento é novo, será a pesquisa bibliográfica e documental na assistência social a partir de documentos elaborados pelo MDS. Os documentos utilizados foram LOAS, PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, Tipificação

Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução CIT - 01/2013, Resolução CNAS – 01/2013, além da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo Gil (2002, p.44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. E a pesquisa documental, ainda segundo Gil (2002)

Apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (GIL, 2002, p. 46).

Por considerar que os fatos específicos a serem estudados não podem ser analisados fora de um contexto social, bem como as possíveis contradições que surgirem e que necessitem soluções, o método dialético materialista ¹ permeia este estudo.

Este trabalho de conclusão de curso está dividido em três capítulos, sendo que no primeiro capítulo apresentaremos a caracterização das ações socioassistenciais anteriores ao SUAS, subdividindo-o em dois subitens, da ajuda até a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) e da LOAS até a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004. No segundo capítulo discutiremos sobre a caracterização das ações socioassistenciais a partir do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e as inovações que este trouxe, também subdividido em dois subitens, o primeiro sobre a organização do SUAS e o segundo sobre os eixos que o organiza. Finalmente, o terceiro capítulo será dedicado à discussão sobre o reordenamento dos serviços socioassistenciais, e especialmente à análise sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Finalmente, pesquisar e entender, como uma futura profissional do Serviço Social este processo gradativo e permanente significa não apenas verificar e compreender uma série de mudanças estruturais e processuais, além de produzir

¹ “Embora hoje se dê a este termo um sentido mais amplo, o núcleo da dialética, sua essência, continua a ser a investigação das contradições da realidade, pois são essas a força propulsora do desenvolvimento da natureza. Para Chaklmazárov e Krássine, a dialética é a ciência do desenvolvimento do mundo... ‘que investiga as ligações mais gerais inerentes a toda a realidade, e os traços também mais gerais do desenvolvimento’” (RICHARDSON, 1999, p.45). Segundo Richardson o materialismo dialético apresenta dois princípios fundamentais: o princípio da conexão universal dos objetos e dos fenômenos (“todos os fenômenos da natureza estão interligados e determinados mutuamente”); e o princípio de movimento permanente e do desenvolvimento (“tudo está em movimento. A fonte do movimento e do desenvolvimento são as contradições internas de um objeto ou fenômeno”) (RICHARDSON, 1999, p. 46-47).

material referente ao tema que possa contribuir e gerar subsídios para estudos futuros e maior aprofundamento do tema.

1 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS ANTERIORES AO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para entendermos a Política de Assistência Social na contemporaneidade é preciso entendê-la desde a sua origem. Para isso, nosso percurso nesse primeiro capítulo será buscar saber como era vista a assistência social, se como política pública ou meramente filantropia e como o sujeito pobre e desvalido era visto na sociedade e perante o Estado. É através desta análise que chegaremos aos dias atuais, onde conseguiremos entender o porquê a assistência social ainda hoje, é vista como ajuda por grande parte da população.

A política social e a filantropia têm andado juntas desde muito tempo, com aprovação do Estado, por meio de seus mecanismos reguladores. Esta relação surge pela aliança feita entre o governo, igreja católica e burguesia com o intuito de observar os conflitos decorrentes da questão social a partir da industrialização, tendo o Estado como o último responsável pelas atenções sociais.

Segundo Maria Luiza Mestriner (2012)

[...] o Estado fez que as várias políticas e principalmente a assistência social transitassem sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representaram direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa. (MESTRINER, 2012, p. 42)

Sendo assim, as políticas públicas passaram a ser entendidas como uma forma de filantropia para as pessoas que não tinham condições de manter suas vidas.

Segundo a autora, a origem da palavra filantropia, vem do grego e significa *philos* – amor e *antropos* – homem, ou seja, amor que está relacionado ao ser humano, humanidade. A igreja prega a filantropia como um ato de caridade e benemerência, que todo católico deve praticar em prol daqueles que necessitam. Muito por conta dessa atitude da igreja, a assistência social ainda hoje carrega essa ideia de filantropia. O termo filantropia, segundo (SPOSATI, 1994 *apud* MESTRINER, 2012, p.43), “acaba sendo também uma laicização da concepção católica da caridade”. Esta forma de filantropia, ajuda, auxílio, foi uma construção histórica que atravessou todos os níveis e que se perpetua até nos dias de hoje. Ainda segundo Maria Luiza Mestriner (2012, p.44) “[...] as misericórdias coletavam

esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil”.

Outra relação social muito utilizada no Brasil é a política do favor, ela vem de forma vertical, de cima para baixo, entre o senhor e o favorecido. Essa prática, do favor, da ajuda, faz com que o favorecido se sinta devedor de alguma coisa para seu senhor e dessa forma, o senhor manipula seus favorecidos da maneira como achasse necessário. Esse tipo de relação social perdura até os dias atuais, quando o cidadão não tem conhecimento dos seus direitos, e acaba entendendo que o patrão, o governo, fez um favor a ele, que o ajudou a sair de uma situação complicada ficando com aquele sentimento de gratidão e devedor de algo que é um direito.

Assim foi-se construindo a história da assistência, um auxílio, socorro para quem precisa e que não consegue prover o suficiente para sua subsistência. “Assistência a famintos, sedentos, nus, desabrigados, doentes tristes, inativos, transviados, impacientes, desesperados, mal aconselhados, pobres de pão ou de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro” (CORREIA, 1999 *apud* MESTRINER, 2012, p. 44).

O Estado, por muito tempo, foi cúmplice dessa forma de assistência social – filantropia, benemerência, deixando de assumir a forma de política social, agindo de maneira descontinuada atendendo situações pontuais e emergenciais.

Diante disso, faremos uma incursão na trajetória histórica da assistência social até a LOAS e no item seguinte da LOAS até a PNAS 2004.

1.1 As práticas de assistência até sua garantia como política pública: da ajuda até a Lei Orgânica de Assistência Social

A assistência social tinha um caráter filantrópico, prática antiga na humanidade. Mesmo em diferentes sociedades, praticar a solidariedade, ajuda aos pobres, doentes, incapazes fazia parte do ser humano, com a concepção que sempre existirá aqueles que precisam e serão dependentes de algum tipo de ajuda ou benesse com o intuito de enquadrar o sujeito de acordo com os interesses da classe dominante, para que não se revoltassem contra a ordem social, tendo em vista que Estado e Igreja tinham seus interesses junto a esta classe.

Para os cristãos, o direito à assistência foi sendo substituído pela benevolência das almas caridosas. Veio a expansão do capital, a industrialização e com isso as relações sociais foram mudando, trazendo novas demandas relacionadas com a pauperização da força de trabalho. A divisão de classes também começa a aparecer de forma mais efetiva.

A assistência social era vista mais como assistencialismo do que uma política pública. Tendo as ações voltadas em resolver o que era de imediato fazendo com que o indivíduo se conformasse com sua situação sem perceber a sua realidade, pois assim, percebendo sua realidade, poderia buscar formas de exigir do Estado melhores condições de subsistência.

Conforme já assinalamos, o Estado, por muito tempo, contribuiu para essas práticas dentro das políticas públicas. Tradicionalmente, as ações públicas para enfrentamento das questões relacionadas a pobreza nem sempre eram claras e, inclusive, havia algumas distorções, segundo Yazbek (2009). A autora destaca três características desse processo.

O primeiro se caracteriza pelo apoio “na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando” Yazbek (2009, p. 61-62), fazendo com que o sujeito aceite sua condição de necessitado, o Estado oferece as medidas assistenciais no momento em que o sujeito admite que é necessitado tendo que provar essa condição. Provando essa condição, ele acaba se sujeitando a tutela do Estado como forma de sobrevivência, reafirmando sua posição de subordinado, aceitando a condição de culpado pela pobreza. Com isso, cria-se uma relação de dependência e lealdade do sujeito para com o Estado através das políticas públicas reforçando a ideia do apadrinhamento e clientelismo mencionado pela autora.

O segundo aspecto deste processo destacado por Yazbek (2009, p.62) trata-se de “sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade, o que vem permitindo identificar a intervenção técnica com a ação voluntária”.

Pelo fato da assistência ter essa raiz na filantropia, benemerência, paternalista, as instituições religiosas, beneficentes, ONG's entre outras, buscam na prática do voluntariado um meio de obter do Estado subvenções e auxílios técnicos-financeiros para assistir essa parte da população necessitada. Por sua vez, o Estado, cria um círculo de benesses para essas instituições, ou seja, é liberada a

subvenção para aquelas instituições cadastradas que o Estado classifica como merecedoras de receber esse auxílio.

O terceiro e último aspecto relaciona-se com a “sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área” (YAZBEK, 2009, p. 62).

Com a escassez de recursos e a burocracia existente fica difícil que a política no campo da assistência social seja de uma forma continuada. O que se observa é uma desarticulação que acaba por ficar nas ações emergenciais, pontuais, o que não muda a desigualdade e a pobreza existente no país.

Apesar dessas três formas tradicionais de enfrentamento a pobreza desenvolvidas por Yazbek (2009) coexistirem ao longo das últimas décadas, sua expressão mais evidente e profunda, sem dúvidas, remete ao período anterior a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, não tinha no Brasil uma compreensão clara sobre a pobreza enquanto expressão da questão social. A pobreza era tratada como “caso de polícia” visto que o indivíduo não estava ajustado à sociedade. O pobre era visto como aquele que não queria trabalhar, vagabundo, aquele que criava desordem na sociedade e por isso deveria ser encaminhado para a polícia, maneira mais “fácil” de resolver a questão. Segundo Teixeira (2012, p. 151) “acaba-se mesmo esquecendo que a pobreza é decorrência de um modo de produção que engendra a exclusão e a desigualdade”. Culpabilizando o sujeito, o Estado tira de si a responsabilidade que ele tem sobre a vida desse sujeito, enquanto cidadão de direito. Ainda sobre a conformação da assistência aos pobres sem caráter de direito social e tida como prática política, Teixeira (2012) assinala que a desarticulação e subalternização dos setores mais empobrecidos são acentuadas por longos períodos de repressão e paternalismo. Este traço cultural de dominação e subalternização está enraizado nas relações sociais. A prática do apadrinhamento fez com que esses setores mais empobrecidos aceitassem essa condição de pobreza.

Outra prática que se afirma nesse período diz respeito ao primeiro-damismo. Institucionalizado pela primeira dama Darcy Vargas na LBA, por ocasião da guerra. Com o intuito de atender às famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente os filhos desses combatentes, entra em cena as primeiras-damas, através da LBA – Legião Brasileira de Assistência, tendo sua representante maior a primeira dama do país Darcy Vargas. Segundo Teixeira

A LBA tem origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, através da prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados (TEIXEIRA, 2012, p. 82).

Com a entrada do Brasil na guerra houve recessão econômica e com isso, a pobreza aumentou. As ações que eram emergenciais e assistenciais e a princípio atendiam só as famílias dos combatentes, logo se estendeu para a população mais pobre, em praticamente todas as áreas da assistência social. Era dada assistência à maternidade, infância, velhice, aos doentes, aos necessitados, aos desvalidos, melhoria da alimentação, entre outros.

É por meio do Decreto - Lei Nº 4.830 de 15 de outubro de 1942, sancionado pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, que a LBA – Legião Brasileira de Assistência se transforma na primeira grande instituição nacional de assistência social, tendo como objetivos básicos (art. 2º de seus Estatutos):

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. Congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. Trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMAMOTO, 2009, p. 250).

Este artigo 2º vai ao encontro do que vem sendo visto, ou seja, de que as ações da LBA eram pautadas na política do voluntariado, da caridade, da benesse, através de recursos da iniciativa privada e do Estado e por meio de campanhas para angariar fundos, tendo como presidente da instituição a primeira dama, instituída pelo próprio governo. É através desta iniciativa, da LBA, que o governo no âmbito federal, estadual ou municipal, ganha visibilidade e apoio político. Com relação ao progresso do serviço social, tratado em seus objetivos básicos, se pauta no apoio as escolas especializadas que existiam na época, e desta forma o próprio serviço social trabalharia no desenvolvimento e na implantação dos serviços na LBA, constituindo assim um amplo campo de trabalho e ampliação do ensino superior em Serviço Social.

Após um longo período de atendimento aos necessitados, a LBA, com o apoio do setor público e do setor privado para desenvolver a rede assistencial, compõe um patrimônio que substitui, segundo Teixeira (2012, p. 83) “a ação filantrópica e religiosa por formas de atendimento fundadas no conhecimento técnico-científico”.

Continuando seu trabalho após o término da guerra a LBA reformula seus estatutos tendo como finalidade a defesa da maternidade e da infância. Essas novas formulações dos estatutos acontecem em 1966 e em 1979. Segundo Teixeira as novas reformulações tinham a intenção de

Adequar as instituições às transformações nos mecanismos básicos de política social, em decorrência da unificação dos institutos de aposentadoria e pensões em 1996 e da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977 (TEIXEIRA, 2012, p. 82).

Essas alterações nos estatutos indicam uma mudança de posição entre os outros órgãos públicos responsáveis pelas políticas sociais. Desta forma, a LBA representou a transformação da assistência social na execução de políticas sociais pelo Estado brasileiro.

No entanto, nesse mesmo período o Brasil viveu sobre o regime militar, após o golpe de 1964. Esse período foi marcado pela censura, perda dos direitos políticos, autoritarismo e também por uma forte repressão. As políticas sociais desse período eram assistencialistas e com forte caráter clientelista. Também foi um tempo de burocratização, o acesso era extremamente restrito e o controle dos conflitos sociais era feito pelo uso da força, com atos de tortura, desaparecimentos e mortes.

A partir de 1980, com aumento da desigualdade na distribuição de renda, o tema da pobreza começa a ser central na agenda social. As décadas anteriores deixaram um grande número de pobres devido ao regime militar e a recessão com a entrada do Brasil na guerra. Nos anos de 1985 e 1986 a cobertura assistencial aumentou de maneira significativa, principalmente nas ações desenvolvidas pela LBA. Entre suas ações, colocou como prioridade o programa Primeiro a Criança com o intuito de articular e integrar as diversas ações realizadas pela instituição nas comunidades. Os programas desenvolvidos pela LBA neste período tanto atendiam as demandas assistenciais como em outras áreas, como mostra Teixeira (2012), na área de microempresa com o Programa Microempresa Social que destinava “fornecimento de recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento de pequenas iniciativas empresariais da população”. Na saúde, desenvolvia ações básicas de saúde na “promoção e proteção da saúde do grupo materno-infantil, através da vigilância nutricional, incentivo ao atendimento, controle de imunização, reidratação oral, estimulação essencial”. Ainda nessas ações básicas de saúde, tinha como um segundo nível de atendimento “ações médico-odontológicas, de

enfermagem, e os exames complementares”. Outro programa incentivado pela LBA era o Programa Nacional do Voluntariado onde viabilizava outras ações por meio de uma organização composta por voluntários (TEIXEIRA, 2012, p. 100 a 102).

Sendo assim, concluímos que a LBA não tinha interesse apenas na área da assistência social, mas também em outros setores, inclusive incentivando o voluntariado, marca que perdura até hoje nas ações socioassistenciais.

Ainda na década de 1980, os movimentos políticos da sociedade civil em defesa da democratização começam a crescer e pressionar o Estado em busca de novas políticas sociais que viabilizassem a proteção social.

Desta forma em 1988, com esta busca pela democratização do país e com a elaboração da Constituição Federal, tem-se um novo marco das políticas sociais, especialmente no que se refere à política de assistência social.

Prevista no artigo 194, a assistência social pela primeira vez foi integrada ao sistema de seguridade social, que [...] “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 87). Forma-se assim, o tripé da Seguridade Social, que traz uma proposta de rompimento com a herança histórica que atribuía à assistência social um caráter conservador, paternalista, clientelista, assistencialista, filantrópico, que reproduzia e reafirmava a desigualdade social.

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal relatam que a assistência social é um dever do Estado e um direito de todos independentemente de contribuição previdenciária, determinando que o Estado tem o dever de promover a cidadania através de políticas sociais.

Com a Constituição Federal, a política de assistência social deixou de ser filantrópica, ajuda aos pobres, e passou a ser um direito do cidadão e o Estado o responsável pela sua execução.

Em 1993 após longos debates promovidos pela sociedade civil, entidades de atendimento, representantes do Serviço Social, na esperança de consolidação da política pública de assistência social, com a finalidade de regulamentar os conceitos e as diretrizes assinaladas na Constituição Federal de 1988, presentes nos artigos 194, 203 e 204, foi aprovada a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que dispõe sobre a organização da assistência social como política pública universal e de gestão participativa.

A aprovação de uma lei federal específica da assistência social trazia uma inovação, pois materializava o direito constitucional que passou a ser a assistência social. Já com um debate maduro sobre quais as garantias e as necessidades sociais que deveria cobrir, a aprovação da lei caminhava paralelamente a ainda existente LBA. Se no campo jurídico a extinção da LBA viria menos de dois anos depois, do ponto de vista dos serviços que a assistência social passou a garantir, as mudanças seriam mais lentas e difíceis.

1.2 Da Lei Orgânica da Assistência Social até a Política Nacional de Assistência Social de 2004

Durante muito tempo, a cobertura às expressões da questão social pouco esteve presente nas políticas públicas do país. A grande mudança veio com a Constituição Federal de 1988, considerada Constituição Cidadã. Para a história do país, a Constituição foi um marco no que se refere à conquista dos direitos sociais, um progresso claro na sociedade, a assistência social foi aprovada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Com a Constituição, a assistência social passa a ser política pública compondo o tripé da seguridade social. De acordo com a lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, é promulgada a LOAS que constitui as normas e os critérios para que seja organizada a assistência social no país. Promulgada a LOAS, defini-se como [...] “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2013c, p. 9).

Esta lei vem apoiar e dar legalidade para a assistência social numa perspectiva de universalidade, igualdade e participação na sua gestão, tendo como base a criação dos conselhos deliberativos e paritários, que são os responsáveis pelo controle social da política. Esses conselhos de assistência social serão implantados nas três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal, prevendo a participação do Estado e da sociedade civil.

A LOAS, em seu artigo 2º, coloca como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo

às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos por não possuir meios de prover a própria subsistência ou com apoio de sua família.

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da LOAS, a assistência social deve ser efetivada de forma integrada com outras políticas setoriais, formando o sistema de proteção social brasileiro, permitindo o acesso a um conjunto de ações que diminuam e previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais, atendendo as necessidades sociais. Sendo assim, a LOAS determina princípios e diretrizes da assistência social, a organização do sistema, a forma de financiamento, disciplina sobre benefícios continuados e eventuais, sobre os serviços, programas e projetos de assistência social apontando o enfrentamento da pobreza e exclusão social, através de propostas afirmativas comprometidas no acesso aos direitos, trazendo novas estratégias, práticas e relações entre o Estado e sociedade.

Com relação aos princípios da assistência social, a LOAS traz em seu artigo 4º: superioridade do atendimento às necessidades sociais; universalidade dos direitos; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direito no acesso ao atendimento; divulgação de todos os serviços, benefícios, programas e projetos bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

No que se refere às diretrizes da assistência social ela se organiza da seguinte forma: descentralização político-administrativa; participação da população na formulação da política e no controle das ações em todas as esferas do governo e a prioridade do Estado na condução da política de assistência social em cada nível de governo.

A LOAS não só introduziu uma nova definição para a assistência social, tirando-a da condição de assistencialismo e elevando-a a categoria de direito social, mas também colocou o Estado como o responsável pela garantia e universalização dos direitos e acesso dos cidadãos aos serviços socioassistenciais.

Mesmo com aprovação da LOAS, a política de assistência social no Brasil demorou para adquirir materialidade nas ações socioassistenciais. Suas ações ainda eram operadas de forma descontinuada entre setores do governo e as organizações não governamentais – ONG's. Segundo Negri (2011),

Os programas, projetos e serviços da assistência social, não tinham padrões técnicos e sua operacionalização ocorria através de convênios e até mesmo em muitos casos por meio de “concursos” para que os Municípios, Estados e ONG’s apresentassem projetos a serem “beneficiados” com recursos públicos, a exemplo da área da criança e do adolescente para o financiamento de programas socioeducativos (NEGRI, 2011, p. 111).

Com isso, podemos perceber a falta de articulação entre as três esferas do governo, fazendo com que as ações de assistência social fossem ajustadas a partir dos convênios com instituições beneficentes e filantrópicas. Ainda segundo Negri, “elas acessavam ao fundo público, através de relações personalistas e clientelistas, não existindo parâmetros técnicos” (NEGRI, 2011, p.111). A inexistência de controle social, fez com que não fosse cumprido o que previa a LOAS.

Mostra disso é que dois anos depois, mesmo com o governo de Fernando Henrique Cardoso extinguindo a LBA, ele deu outra direção à política de assistência social, não incorporando seus preceitos constitucionais e legais (Constituição Federal e LOAS) e criando o Programa Comunidade Solidária.

Como vimos, a criação e trajetória da LBA esteve diretamente ligada as primeiras-damas. Em 1990, Fernando Collor de Mello assume a presidência do país, sua esposa seria mais uma primeira-dama a presidir a Legião Brasileira de Assistência. No ano de 1991, na gestão da então primeira-dama Rosane Collor, foram feitas várias denúncias de desvio de verbas, marcando de maneira negativa esta gestão na LBA.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, a LBA teve sua extinção no primeiro dia de governo, através da Medida Provisória Nº 813, de 1º de janeiro de 1995.

O governo de FHC é caracterizado por adotar as medidas de ajuste neoliberal, em que prioriza a terceirização, a privatização e o pouco investimento na política de assistência social. O Estado repassava recursos para os setores terceirizados e esses aplicavam em ações de assistência social, ou seja, transferia a sua responsabilidade para “terceiros”.

O Programa Comunidade Solidária – PCS foi instituído pelo Decreto Nº 1.366, de 12/01/1995 para o enfrentamento da pobreza e da fome no Brasil. O seu objetivo, segundo o artigo 1º do Decreto era “[...] coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para

prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995).

A Comunidade Solidária compõe um conjunto de ações do governo refletidas no sentido de combater situações extremas de pobreza, presente na história do país, é visto em seu discurso oficial como uma inovação no jeito de enfrentar a questão social, propondo integrar e descentralizar as ações governamentais, dando abertura à participação e parceria com a sociedade civil.

Pelo fato de a primeira-dama do país, Ruth Cardoso, ser a presidente do PCS, criou-se certa expectativa sobre o mesmo. Como a LBA era presidida também pela primeira-dama, achava-se que o programa seguiria a mesma proposta da LBA. Logo se viu que Ruth Cardoso não seguiria e não tinha o mesmo perfil das primeiras-damas da LBA. Buscando uma nova maneira de desempenhar seu papel, Ruth estabeleceu como espaço para seu trabalho o incentivo à parceria entre Estado e sociedade. Foi sobre Ruth Cardoso e sobre o Conselho da Comunidade Solidária que recaiu a cobrança pela extinção da LBA e todos os seus efeitos como a demora no pagamento de convênios com instituições de apoio aos deficientes, crianças e idosos (CARDOSO [et al], 2002).

Era a Comunidade Solidária que recebia as críticas de toda a sociedade pela falta de eficiência do Estado e pela falta de resultados reais no combate à pobreza. Levando em conta essa dúvida com relação a LBA, o PCS fazia questão de levantar a bandeira daquilo que não queria ser: “não é governo, não é assistencialista, não é responsável pelas políticas públicas na área social, não é a substituição da LBA, não é como o conselho anterior” (CARDOSO [et al.], 2002, p.8-9).

Era preciso ter uma definição do perfil do Programa Comunidade Solidária e buscar formas de diálogo e colaboração entre a sociedade e o governo. Nessa busca de um lugar novo de atuação “a Comunidade Solidária foi definindo seu papel estratégico como articuladora de parcerias e promotora de um padrão de relacionamento entre Estado e sociedade” (CARDOSO [et al.], 2002, p.9).

Sendo assim, em seu discurso ela romperia com o que vinha sendo trabalhado com a LBA, onde suas ações eram promovidas de forma clientelista no uso dos recursos e a prática política era de fragmentação das ações.

Mas não era bem isso que acontecia, não tinha essa distância toda da LBA. Suas práticas, assim como na LBA, eram emergenciais, clientelistas e assistencialistas, tendo como princípio a solidariedade, desenvolvidas em suas

ações. O programa pretendia atender as necessidades da população mais vulnerável, mas ao mesmo tempo, esse atendimento teria que estar articulado com a política econômica que compatibilizasse equilíbrio com crescimento e redistribuição de renda. Com esse princípio da solidariedade, o governo federal visava transferir a responsabilidade das políticas públicas para a sociedade nas suas ações fragmentadas, seletivas e desarticuladas.

Para Sposati (1995, *apud* SILVA E SILVA, 2001, p. 77) “o Comunidade Solidária é mais uma estratégia política de caráter neoliberal do que de articulação de programas sociais”, traz algumas características como a separação de órgãos da assistência social, levando para segundo plano a responsabilidade pública pelas políticas sociais, dando continuidade ao primeiro-damismo da era Vargas com Ruth Cardoso na presidência da Comunidade Solidária. Outra característica que chama atenção é a descentralização falada nos discursos, mas a centralidade é no executivo federal, bem como nos prefeitos municipais substituindo às forças sociais locais. No que se refere aos recursos, o programa passou a depender dos ministérios gerando instabilidade, o que dificultava o desenvolvimento das atividades. O PCS mesmo tendo um discurso contrário ao que vinha sendo posto, continuou com ações sociais focalizadas e seletivas retornando assim a práticas assistencialistas e patrimoniais que fazem parte da história da assistência social brasileira.

Sendo assim, a Comunidade Solidária fazia parte de uma política neoliberal onde trocava o princípio da universalização, indicado pela LOAS, por uma política focalizada com perdas de direitos e benefícios.

Era preciso superar esse pensamento de que a assistência social atendia de forma filantrópica de ajuda a situações emergenciais. Consolidar a política de assistência social como uma política pública, implantando os planos de assistência social de cada esfera da federação, significaria um passo importante para a mudança dessa política.

Para que se tornasse mais concreto os princípios e diretrizes da LOAS foi promulgada em 1997 a Norma de Operacionalização Básica – NOB/1997 pela Resolução CNAS Nº 204, de 04 de dezembro de 1997, em que organizava o modelo de proteção social com normas e formas de operacionalização. Com a NOB foi formulado um sistema descentralizado e participativo em todas as esferas do governo, Federal, Estadual e Municipal. Nela ainda constam orientações de gestão e

execução dos serviços, projetos, programas e dos benefícios, bem como, a instituição de Conselhos, Fundos e Plano Municipal de Assistência Social para que os municípios tivessem como receber recursos estaduais e federais.

Em 1998, foi aprovada uma nova versão da NOB junto com a Política Nacional de Assistência Social, através da Resolução do CNAS Nº 207 de 16 de dezembro de 1998, então denominada Norma Operacional Básica da Assistência Social. Esta nova NOB tinha como objetivo prosseguir na construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Com ela foi estabelecido a diferenciação de serviços, programas e projetos e as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, das Comissões Intergestoras Bipartites (com representantes das esferas estadual e municipal) e das Comissões Intergestores Tripartites (com representantes das três esferas do governo de forma paritária, com o mesmo número de participante dessas esferas), assim como os espaços de negociação e pactuação com representantes gestores da assistência dos municípios, dos estados e da esfera federal.

Com as diretrizes estabelecidas pela LOAS para a política de assistência social, principalmente a participação popular, a descentralização político-administrativa e colocando o Estado como o responsável pela condução da política social, serviram como bases para os debates que aconteciam nas Conferências realizadas nos anos 1990 e 2000 e acabaram contribuindo para o processo sócio-histórico da política de assistência social que teve na IV Conferência Nacional de Assistência Social apoio para a implantação de uma Política Nacional de Assistência Social – PNAS, onde é proposto a criação e implementação de um sistema único de gestão.

De acordo com o momento político do país nos anos 2003/2004, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, a sociedade teve grandes expectativas de mudança nas políticas sociais e com um ano de mandato criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Esse novo Ministério seria o responsável pela implementação da Política Nacional de Assistência Social, dando maior atenção na relação entre serviços e benefícios socioassistenciais e nas ações de segurança alimentar.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi aprovada em 22 de setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social e buscava incorporar as demandas existentes na sociedade no que se refere a

responsabilidade política na efetivação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Ela vai permitir a padronização, a melhora e a ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças de cada localidade.

Durante a implantação da LOAS, da luta através dos movimentos sociais, da participação da sociedade nas Conferências por uma política que atendesse com mais garantias os direitos sociais e a consolidação da cidadania, começou a construção de um novo sistema de proteção social ao qual se chamaria Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esse sistema veio compor a Política Nacional de Assistência Social de 2004, instituída nos marcos da IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde aponta a responsabilidade do Estado, a assistência como garantia de direito do cidadão fazendo com que tenha uma perspectiva de proteção social.

Diante de toda a trajetória da assistência social no país, pela primeira vez temos um sistema – SUAS, que vai colocar em ordem os benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. Este novo sistema é resultado de esforços feitos através de mobilizações e debates durante aproximadamente duas décadas. Ele vem colocar em prática as normas estabelecidas na Constituição de 1988 que integra a assistência social à Seguridade Social.

2 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

2.1 A organização do Sistema Único da Assistência Social

A partir de 2004 a instituição do SUAS trouxe um conjunto de inovações e de desafios para os estados, municípios e união: o Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa (BRASIL, 2014).

Este sistema é de ordem pública que organiza de maneira descentralizada a política de assistência social em todo o território nacional. Com uma forma de gestão participativa, ele articula entre as três esferas do governo, recursos para a execução e o financiamento da política de assistência social, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Sendo assim,

O Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Do mesmo modo, todos os Estados, comprometidos com a implantação de sistemas locais e regionais de assistência social e com sua adequação aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos, assinaram pactos de aperfeiçoamento do Sistema (BRASIL, 2014).

Desta forma, é fundamental que todos os envolvidos na implementação do SUAS tenham clareza das funções e possibilidades das políticas sociais que integram a Seguridade Social, de modo a não atribuir à assistência social a responsabilidade de responder a todas as situações de exclusão e vulnerabilidade social.

As diferentes formas de atendimento à população em situação de vulnerabilidade acabam saindo do voluntariado e passam a atuar através de uma estrutura política pública de Estado.

O SUAS determina e organiza a execução da política de assistência social possibilitando a padronização dos serviços, a qualidade do atendimento, apontando formas de avaliação, criando uma nomenclatura dos serviços públicos e da rede socioassistencial, e seus eixos estruturantes são: Matricialidade sociofamiliar;

Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle social; Desafio da participação popular/cidadão usuário; Política de Recursos Humanos; Informação, monitoramento e avaliação (Brasil, 2004).

O SUAS organiza suas ações em dois tipos de proteção, conforme já assinalamos na introdução deste trabalho: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de média e de alta complexidade).

De acordo com a PNAS (2004),

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004, p.36).

Sendo assim, a Proteção Social Básica – PSB tem um caráter preventivo e de inclusão social nas políticas públicas, no mundo do trabalho, na vida comunitária e na sociedade. É destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social, que nenhum direito foi violado e que ainda possui vínculo familiar.

O CRAS é a porta de entrada da proteção básica, trabalha com as famílias levando em conta seu contexto, buscando a orientação e o entendimento sociofamiliar e comunitário. É importante estar sempre atento aos novos arranjos familiares, ou seja, buscar informações, ter um melhor entendimento sobre essas configurações para que não seja feito um atendimento precário e preconceituoso. O olhar deve ser atento em entender que nem sempre a família terá condições de desempenhar as funções consideradas mais básicas, mas sim ter a capacidade de entender que aquela maneira, faz parte da sua vivência, do seu território.

Faz parte da proteção básica os serviços de Proteção e Atenção Integral à Família-PAIF, de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, articulados aos benefícios socioassistenciais, programas e projetos que podem ser ofertados pelo poder público ou em parceria com entidades socioassistenciais, exceto o PAIF de operacionalização exclusiva do poder público.

Cabe ao poder público investimentos nessas áreas de prevenção, como é a proteção básica, para que essas famílias, indivíduos que vivem em situação de

vulnerabilidade e risco social não tenham seus direitos violados e seus vínculos rompidos caso contrário, essa demanda acabará na Proteção Social Especial.

Esta proteção é prevista na PNAS (2004) e tem a seguinte definição:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a 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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p.37).

Nesta proteção, são atendidas as famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e que já tiveram algum direito violado, o que diferencia da proteção básica. Levando em conta que vínculos já foram rompidos, essas famílias demandarão mais atenção por parte do Estado.

Dentro da proteção social especial, encontramos ainda as proteções de média e alta complexidade. Na média complexidade, são atendidas famílias com seus direitos violados, mas ainda possuem algum vínculo entre seus membros. São atendidas também pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. A alta complexidade é para as situações em que necessitam de proteção integral, como por exemplo: por situação de ameaça ou que precisam ser retiradas do convívio familiar.

Temos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada a partir da Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009 através do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, a padronização dos serviços em âmbito nacional. É possível perceber que há um empenho contínuo para que sejam organizadas as políticas públicas para que o direito a assistência seja efetivado. A Tipificação traz em sua matriz uma ficha padrão para os serviços socioassistenciais, levando em conta a organização do SUAS, ou seja, de acordo com o nível de complexidade. Nesta ficha há dados para orientar a maneira como os serviços devem ser ofertados, tais como, nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, formas de acesso, aquisições dos usuários, articulação em rede, horário de funcionamento, área de abrangência. Desta forma todos os serviços socioassistenciais ficam padronizados em todo o território nacional, servindo como referência para os gestores e demais trabalhadores da assistência social. Com a tipificação espera-se que a rede de serviços funcione de forma articulada e o cidadão assim como o controle social tenha conhecimento de quais ações, dentro

dessa política, podem exigir do Estado. Levando em conta tudo isso, a Tipificação pode ser considerada um avanço para consolidar o SUAS assim como a política de assistência social.

Além da garantia das proteções sociais e da inovação trazida pela Tipificação, que será trabalhada de forma mais minuciosa no capítulo três, o SUAS contém alguns conceitos chave para compreender sua forma de organização e operação. A seguir, problematizaremos três eixos do SUAS, que julgamos se destacarem para a compreensão da atual estruturação da política, são eles: a matricialidade sociofamiliar, o território e a participação popular.

2.2 Os eixos estruturantes: os conceitos que o atual sistema compreende

Por muito tempo a família não era o “centro das atenções”, o sujeito era tratado na sua individualidade. Com a implantação do Sistema Único da Assistência Social a família passou a ser olhada de forma mais abrangente, o sujeito não poderia ser atendido individualmente e sim na sua integralidade, dessa forma foi estabelecido a matricialidade sociofamiliar. Este eixo traz a família como centro das ações da política da assistência social, um espaço de proteção e socialização. A família também precisa ser contemplada, cuidada, protegida como um todo. Esta nova forma de olhar a família, como sujeito de direito, vai ao encontro com o que estabelece a Constituição Federal de 1988, bem como, a LOAS, o ECA e o Estatuto do Idoso. Sendo assim temos,

A Matricialidade Sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, 2009, p.14).

Não podemos esquecer que na PNAS, a matricialidade também tem papel importante. A família passou a ser foco de debates e da política de assistência, levando em conta as novas configurações de família que existem atualmente. As ações passam a se centrar na família para a garantia de sua sobrevivência, no amparo de suas necessidades buscando sempre o interesse no convívio familiar e comunitário. Com essas mudanças que acontecem no cotidiano familiar, são

exigidas estratégias de enfrentamento das demandas e de forma integrada aos serviços socioassistenciais.

Para o SUAS, a família é considerada com seus membros, dentro de um contexto social e econômico, que vem refletir de forma direta na maneira de organização e nas dinâmicas familiares. Esse novo olhar é compreensível segundo Teixeira (2009)

Na matricialidade sociofamiliar, em que se dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, uma estratégia efetiva contra a setorialização, segmentação e fragmentação dos atendimentos, levando em consideração a família em sua totalidade, como unidade de intervenção; além do caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer os laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, de modo a romper com o caráter de atenção emergencial e pós-esgotamento das capacidades protetivas da família (TEIXEIRA, 2009, p.257).

Desta forma, colocando a família como centro das ações da política de assistência social, o SUAS pretende coloca-las sob proteção do Estado, tendo-o como o responsável pela proteção social às famílias entendida como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social e espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias dos indivíduos” (BRASIL, 2009, p.12).

Para tanto, é preciso um bom atendimento na porta de entrada da assistência social, via proteção social básica. Partindo deste pressuposto, a indicação do SUAS é de que as ações socioassistenciais de proteção social básica devem ser realizadas, prioritariamente, pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Isso demanda articulações entre setores de diversas áreas, como a saúde, previdência entre outras, buscando o estabelecimento de programas amplos e preventivos que assegurem o acesso dos cidadãos aos direitos sociais.

Outro eixo dessa política é o território. Como princípio básico da territorialização é entender o cidadão dentro do seu território, ou seja, dentro do seu espaço. De acordo com Sposati (2008)

Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma ‘topografia social’ decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p. 09).

A importância do entendimento sobre o território se dá justamente em entender como funciona essa dinâmica, é nesse espaço que se encontram as relações sociais, culturais e as relações de poder. Território é espaço, chão, mais a identidade daqueles que vivem nesse espaço, é o sentimento de pertencimento. Sendo assim, como criar projetos e programas sem saber a realidade onde será aplicado? Cada região do país tem uma realidade diferente, as necessidades de uma região são diferentes da outra, isso é a descentralização, ter a possibilidade de ajustar a política e resolver o problema de acordo com a situação do território e assim obter resultados positivos na aplicação das políticas públicas e nas condições de vida do cidadão.

A dificuldade encontrada nessa territorialização é o grande número de regiões que precisam ser atendidas pelos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, pois, muitas vezes, as divisões abrangem uma extensa área o que dificulta o atendimento. Existem territórios com uma área de abrangência extensa e poucos equipamentos com estrutura suficiente para atender, o que deixa o atendimento precário. O trabalho começa a ser feito em uma determinada região, mas, devido a necessidade de atender a outras regiões do território, aquele começo não tem continuidade e se perde devido ao grande volume de atendimentos necessários. É indispensável que o cidadão tenha conhecimento desse atendimento do CRAS pois ele é a porta de entrada da política de assistência social e a territorialização deveria aproximar esse cidadão do equipamento. Ele, muitas vezes, não sabe que existe essa porta ou não tem condições de chegar até ela. Aí entra mais uma vez a responsabilidade do Estado em disponibilizar recursos que sejam capazes de suprir essa demanda, chegar de forma efetiva no território para que esse eixo da política seja realmente eficiente no seu desenvolvimento. Essa forma de atuação, conhecendo o território, é uma maneira de aproximar o serviço da população sem tirá-los do seu cotidiano, ou melhor, o serviço que vai conhecer o seu cotidiano e assim vai conhecendo as situações de vulnerabilidade e risco social de cada região. Não podemos achar que a territorialização é a chave de todos os problemas, mas é um espaço de lutas e mobilização popular para alcançar melhores condições de vida desses sujeitos e suas famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

Na PNAS encontramos outro eixo importante que é a participação popular. A política traz como forma de participação os conselhos e as conferências, mas não como sendo as únicas formas da sociedade participar. Pode-se haver participação

em reuniões, assembleias, movimentos sociais como forma de demonstrar insatisfação ou mostrar onde querem que sejam aplicados os recursos, projetos para melhorar sua comunidade e suas vidas.

A política ainda fala sobre a necessidade de haver “um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social” (BRASIL, 2004, p.52).

Sem que haja esse investimento na participação, não conseguiremos potencializar a participação dos sujeitos, ainda mais, devido à histórica exclusão desses sujeitos das decisões ou, no melhor das hipóteses, sendo apenas coadjuvantes nas decisões. É um desafio para a política tornar o cidadão participante, principalmente em uma sociedade que tem um histórico de filantropia, de receber, ser ajudada e assim não se achar em condições de participar.

Na participação popular se espera uma forma de ferramenta, termômetro para a política de assistência social, pois é uma maneira de saber se as ações estão contemplando os cidadãos como determina o sistema. Porém, ela não acontece de forma efetiva. Os cidadãos consideram que estão recebendo uma ajuda dos equipamentos, do governo ou o que é ofertado é melhor do que não ter nada. Esse tipo de pensamento acaba gerando uma forma de subalternização do cidadão, onde ele se “conforma” com a sua situação, que a vida que está levando é opção de cada um, que as pessoas podem escolher se querem ou não melhorar e não tem o entendimento que sua condição social é determinação da forma com que a sociedade se organiza.

Segundo Yazbek (2009, p.170) “as demandas não politizadas abrem o caminho para a apropriação clientelista no trato da questão social, que vai transformar a relação de favor o que é direito”. O Estado tem o dever de prover o que está estabelecido na Constituição Federal, e dar condições para que o cidadão de direito possa ter meios de subsistência e não apenas colocações para adaptar este cidadão à sociedade. Ainda segundo a autora, “essas funções podem ser narcotizantes e recriadoras do processo de subalternização e alienação a que são submetidas as classes subalternas” (2009, p. 170).

A subalternização desse cidadão não está só no fato de não ter condições de comprar o que necessita ou ter condições de lazer, está também na subalternização da moral que ele é submetido, por falta de conhecimento e esclarecimento dos seus direitos, “[...] alienação do homem de si mesmo e aos mecanismos ideológicos que

mantêm essa alienação. Alienação que torna os indivíduos meros cumpridores de desígnios que não foram por eles traçados” (YAZBEK, 2009, p.170).

É um desafio a ser enfrentado, fazer com que o cidadão participe dos conselhos, reuniões, fóruns e de outros espaços que podem ser construídos, como sujeitos com voz ativa e não apenas um expectador na construção de uma política que vai interferir diretamente na sua vida. De acordo com Paiva, Carraro e Rocha (2014, p. 70) “no campo real, a participação popular, embora claramente legitimada e reconhecida legalmente, ainda se revela atravessada por mediações que dificultam sua plena materialização”. Integrar a efetiva participação popular como eixo estruturante da política de assistência social é construir e disponibilizar espaços que vão além daqueles institucionalizados, cuja existência serve para legitimar as decisões tomadas por outros sujeitos, mesmo aqueles da sociedade civil.

A descentralização da política traz essa inovação no sentido de que cada esfera do governo tem seu papel, e a participação popular define ou deveria definir as demandas onde devem ser aplicados os recursos, porque quando a demanda é coletiva, ganha força, visibilidade na realização dos projetos, programas e serviços.

Tal contexto caracteriza a importância do protagonismo dos cidadãos na construção, elaboração, análise e acompanhamento dos aspectos políticos que envolvem o desenvolvimento dos projetos e programas da assistência social. Caso contrário, os efeitos práticos das ações governamentais específicas tendem a ser percebidos de forma verticalizada, apresentando distanciamento entre governo e sociedade.

Fragmentado, o SUAS não produz o alcance necessário para atingir a esfera política de forma eficiente e eficaz. A aproximação entre gestores e população representa perspectivas mais favoráveis ao fortalecimento do processo de construção e conseqüente grau de abrangência necessário para produzir os resultados esperados.

3 O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO DO LEGADO HISTÓRICO DAS AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 O reordenamento dos serviços na Proteção Social Básica: superação do legado histórico das ações da assistência social

O ato de reordenar caracteriza-se, essencialmente, em sair de um cenário existente buscando um novo modelo que agregue valor ao processo e alcance novos objetivos em consonância com novas necessidades. Para que isso ocorra, inicialmente é fundamental perceber as novas exigências que se colocam frente aos novos desafios que a sociedade nos impõe.

Segundo Paiva, Carraro e Rocha (2014),

O reordenamento do campo socioassistencial proposto pelo SUAS, aperfeiçoando os termos da LOAS quanto à organização do sistema descentralizado e participativo, é um passo necessário no trânsito da assistência social ao campo dos direitos. A concretude dessa prerrogativa baseia-se na proposta de um desenho institucional de novo tipo, no qual o acesso ao direito socioassistencial se amplia, favorecido pela reorganização da política pública de assistência social, agora operacionalizada em um sistema intergovernamental territorializado que ordena os benefícios, serviços, programas e projetos (PAIVA, CARRARO e ROCHA, 2014, p. 47).

O objetivo central do reordenamento se dá pela fundamental necessidade de aperfeiçoar serviços que existiam anteriormente sob outros nomes/formas de atuação e que reforçavam a lógica tuteladora e assistencialista do Estado, transformando-os em ações remodeladas que caminhem rumo às novas perspectivas e anseios diante da reorganização da assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social.

Neste contexto, surge a nova matriz dos Serviços a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que tem seu marco legal na Resolução do CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009, que organiza os serviços da assistência social a partir dos níveis de complexidade instituídos pela Política Nacional de Assistência Social. Esse documento traz requisitos mínimos para a oferta dos serviços, partindo de uma matriz nacional que determina critérios com relação à qualidade dos serviços.

Com objetivo de reorganizar a forma de atender essa mesma demanda, padronizando os serviços em âmbito nacional, agora sob o padrão do SUAS, cujos eixos estruturantes os balizam, apresentaremos alguns aspectos que essa nova matriz deve contemplar:

- Ação continuada: os serviços devem contemplar um conjunto de ações de caráter permanente de proteção social, que possa garantir a continuidade dos serviços, ou seja, um atendimento periódico, visando o fortalecimento de vínculos de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, principalmente crianças, adolescentes, idosos e pessoa com deficiência.

- O Serviço deve ser ofertado em uma unidade física com estruturas acolhedoras, uma boa iluminação, ventilação adequada e ambientes agradáveis. Podem ser de caráter público ou privado, sem fins lucrativos, mas conveniadas com o Poder Público, registradas no Conselho de Assistência Social e seguir a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. As unidades devem estar inseridas na comunidade e em locais onde haja maior concentração de pessoas em condições vulneráveis.

- Estruturas próprias: embora o SUAS determine que a assistência social, bem como estes espaços oferecidos, seja em estruturas próprias, na prática não é isso que acontece. Geralmente são espaços alugados, cedidos por alguma entidade religiosa e que são adaptados para atender o serviço a ser estabelecido.

Essa situação se configura, de acordo com Silva (2015), da seguinte forma:

A condição de ocupante ou de inquilina contribui para aprisionar a política de assistência social à lógica, historicamente predominante, de filantropia e benemerência, em vez de investir na capacidade própria de instituir estruturas públicas compatíveis com as exigências de realização que preconiza o SUAS (SILVA, 2015, p. 46).

Desta forma, estes espaços nem sempre são adequados para atender o serviço e a população usuária, gerando desconforto para os profissionais que estão na linha de frente na oferta do serviço e para o usuário que não recebe um atendimento adequado.

- Os espaços precisam estar referenciados no território de alcance do CRAS, e sua abrangência é de nível municipal. Estar referenciado ao CRAS significa estar seguindo as direções do poder público e de acordo com as normas do SUAS, tendo em vista que a proteção social básica é atribuição do CRAS, onde suas ações devem ser em parcerias com a rede de serviços socioassistencial na busca de

integração com outras políticas públicas como forma de garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, buscando a superação das demandas existentes para essa população.

- Equipe técnica mínima e qualificada. De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS e a Resolução CNAS Nº 17, de 20/06/2011, a Proteção Social Básica deve ser composta por uma equipe formada de Assistente Social e Psicólogo. Para que seja desenvolvido um trabalho com qualidade é preciso que tenha profissionais qualificados para atuar na área dos serviços socioassistenciais e equipamentos adequados para o atendimento.

Para Silva, (2015, p. 48) “a educação continuada é uma importante estratégia para a formação de uma equipe qualificada e profissionalizada”. Qualificando a equipe, torna-se necessário investimentos também nos equipamentos públicos, melhorias no atendimento, melhores salários e um bom controle social das políticas públicas.

A equipe de referencia é composta por um técnico de referência, de nível superior que faça parte da equipe do CRAS, além de um orientador social ou educador social, (este pode ter nível médio de escolaridade) para que de forma conjunta possam planejar as atividades que integrem as famílias dos usuários do serviço, também na concretização de reuniões periódicas entre as equipes do SCFV e PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Faz parte dessa equipe, acompanhar os usuários, quando for necessário, para ter acesso a seus direitos sociais ou inseri-los em outras políticas públicas.

É de atribuição do técnico de referência encaminhar os usuários ao SCFV e acompanhar o educador social, pois sua atuação é diária junto aos usuários que frequentam o serviço. Estando o educador social diariamente no serviço, acaba sendo o responsável em criar um ambiente de convivência participativa e de forma democrática. Além de contribuir e participar do planejamento, execução e avaliação das atividades desenvolvidas, ele também é responsável pela realização de oficinas de convívio por meio de atividades lúdicas, esportivas, lazer, arte e cultura.

Muito embora sejam essas as atividades requeridas nos serviços da PSB, o que se tem no dia a dia são atividades relacionadas a trabalhos manuais como bordado, crochê, tricô o que reforça e estimula a informalidade e não qualifica o usuário para o mundo do trabalho, pelo contrário gera a submissão a “qualquer tipo

de trabalho e fortalece a subproletarização dos desempregados” (SILVA, 2015, p. 47).

Para que o reordenamento seja efetivado com todas as recomendações da Tipificação, deve haver investimento dos governos na implantação desses serviços.

Os municípios devem investir nos equipamentos para a oferta dos serviços, mas ficam presos somente nos recursos enviados pelo governo federal, deixando de lado ações que são de sua responsabilidade na efetivação e qualidade dos mesmos.

Segundo Silva (2015), é frequente perceber que os municípios investem somente na instalação do serviço e demais equipamentos, mas pouco se dedicam a oferecer condições para o atendimento dos usuários e para que esses serviços funcionem adequadamente e de forma continuada. Faz-se necessário ter uma equipe qualificada para esse atendimento e que os recursos humanos sejam compatíveis para suprir a demanda existente, tendo condições de abranger todo o território pertencente ao CRAS.

Ainda segundo a autora,

As equipes são sempre em número reduzido e insuficiente para o crescente trabalho técnico-burocrático, que consome tempo considerável dos trabalhadores. Apesar da realidade de precárias condições de trabalho, número insuficiente e rotatividade, o concurso público não é realizado na assistência social (SILVA, 2015, p. 46).

Esta característica dos serviços e equipamentos pode ser encontrada em boa parte dos serviços socioassistenciais. Poucos profissionais qualificados para atender um número alto de demanda, colaborando para que o serviço atenda de maneira clientelista, individual, focalizada e imediatista.

Os usuários desses serviços são, na maior parte, pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social que recebem algum benefício do governo ou encaminhados da rede socioassistencial denominados assim, público prioritário.

Sendo assim, os equipamentos precisam encontrar formas de obter recursos e saídas que proporcione melhores formas de atendimento para o público que busca o serviço, levando em conta as provisões e aquisições expostas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Nas provisões o serviço deve ser ofertado de forma organizada abrangendo as dimensões como ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço, de acordo com o que é exigido na oferta de

cada serviço e desta forma, essas provisões podem garantir determinadas aquisições aos cidadãos.

Os gestores, sejam eles do setor privado ou público, devem cumprir o que determina o SUAS na produção da segurança social aos usuários levando em conta suas necessidades.

Ainda seguindo os documentos elaborados pelo MDS como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Caderno de Orientações para os Serviços de Convivência, encontramos conceitos de que para haver um melhor aproveitamento do serviço, as ações podem ser organizadas em grupo de convivência, de acordo com o ciclo de vida referente à faixa etária daqueles que frequentam o serviço. Esses espaços buscam assegurar um desenvolvimento das relações afetivas entre as famílias e a comunidade, valorizando e resgatando sua cultura na ampliação do sentimento de pertença e de identidade através da socialização e da convivência além da promoção de vivências lúdicas.

É importante também para esses usuários, que eles sejam instigados e orientados para construir e reconstruir suas vidas através de vivências, tanto no setor individual quanto no coletivo, sem deixar de levar em consideração o território onde vivem seu ciclo de vida bem como da sua família. Tudo isso pode ser feito por meio de trocas culturais e de suas próprias experiências, estimulando a participação na comunidade, a apropriação dos espaços públicos e a sua importância no seu território.

Para Martinelli (s/d, mimeo) “[...] a instituição é um espaço de ação coletiva e não de realização de tarefas individuais”. Portanto, os espaços promovidos via política de assistência social devem promover a esfera coletiva de realização dos problemas valorizando-a em detrimento de pautas individuais e/ou privadas, que possam operar por conformar comportamentos e práticas conservadoras, moralistas e/ou psicologizantes. Nessa coletividade é que poderão encontrar meios para prevenir essas vulnerabilidades, pois o serviço não se constitui por ele só, é preciso de outros fatores para a sua realização, um conjunto de atuações que não fica só na gestão do serviço, mas também da relação com outros programas.

Nessa ótica, o que não pode acontecer, na busca do fortalecimento de vínculos, principalmente com famílias, é impor, segundo Silva (2015),

Padrões socialmente determinados e conservadores reforçando o familismo, com responsabilização das famílias por suas condições de

pobreza, de fracasso na educação dos filhos e que elas são a possibilidade de mudança de suas condições, ao buscar o sucesso próprio e dos filhos, com a ajuda do poder público (SILVA, 2015, p. 45).

Fortalecer esse tipo de situação é tirar do Estado toda a sua responsabilidade e jogar para essas famílias a decisão de ser ou não um cidadão de “sucesso”. É preciso sim, fazê-los entender da sua importância como sujeitos de direito e que a realidade é dinâmica e por isso pode ser mudada, cada um cumprindo seu papel no desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária.

Conforme assinala o próprio texto da Política Nacional de Assistência Social, acompanhamos quase que diariamente a existência de uma diversidade de situações socioeconômicas das famílias brasileiras, cuja situação leva a violação dos direitos. Esta violação pode acontecer entre os próprios membros da família, em especial, crianças, adolescentes, idosos, jovens, pessoa com deficiência. Além dessa violação, passa a existir também outros fatores como, um de seus membros sair de casa e viver em situação de rua, migrar de uma cidade para outra ou ainda, idosos abandonados. Diante destas situações, percebemos que esses tipos de situações acontecem mais nas parcelas da população com maior índice de desemprego e baixa renda.

Com as dificuldades encontradas para desempenhar seu papel de proteção básica, a identificação do grupo familiar se fragiliza fazendo com que seus vínculos afetivos bem como os simbólicos se tornem mais vulneráveis. De acordo com o que consta na PNAS (2004)

[...] elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social. Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco 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 (BRASIL, 2004, p. 36 - 37).

É necessário, portanto, que haja intervenções adequadas para as situações de vulnerabilidade e risco existentes.

A Tipificação veio para fundamentar essa organização em todo o território, de forma que os serviços ofertados sejam padronizados mostrando a sua principal função, usuários, conteúdo essencial para cada tipo de serviço, qual a finalidade, provisões e aquisições, formas de acesso, unidades de referência para a sua

realização, período de funcionamento, área de abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e resultados esperados. Nesse sentido,

A aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais representou uma importante conquista para a assistência social brasileira alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial (BRASIL, 2009, p.4).

Além de toda a oferta, os serviços devem estar reorganizados de forma que possam se integrar com outros programas e benefícios como o Programa de Transferência de Rende, Benefício de Prestação Continuada, Benefícios Eventuais, PAIF, Proteção Social Especial, para que desta forma possa ter a segurança e sustentabilidade das ações desenvolvidas na busca de melhores condições para as famílias e usuários atendidos e na superação e prevenção de suas situações de vulnerabilidade e risco social.

Percebemos, no entanto, que na prática isso não acontece de forma efetiva, ainda é preciso trabalhar muito para que tudo funcione de forma adequada ao que determina o SUAS e de acordo com as necessidades da população usuária. Desta forma,

O grande desafio está na ruptura das condições de subalternidade e na produção de um novo modo de pensar capaz de fomentar o protagonismo popular e a prevalência dos interesses da classe trabalhadora, sendo as políticas sociais um inequívoco espaço de disputa política para reverter os brutais níveis de desigualdade que persistem na realidade brasileira e latino-americana (PAIVA, 2014, p.14).

A partir do momento que a população assumir o papel de protagonista da sua própria história e conseguirem autonomia política para exigir de forma organizada e na coletividade, as políticas públicas deixarão de ser usadas de forma mercantilizada, politqueira e passarão a ser universalizada conforme determina o Sistema Único de Assistência Social.

3.2 O reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

Este serviço de proteção social, como já vimos anteriormente, faz parte da Proteção Social Básica do SUAS e sua proposta é prevenir e resguardar os usuários

de algum tipo de risco e também de violação de direitos, através do fortalecimento de seus vínculos com familiares e comunidade. Para o MDS,

O SCFV parte da concepção de que os ciclos de vida familiar têm estreita ligação com os ciclos de vida de desenvolvimento das pessoas que as compõem. Seu foco é a oferta de atividades de convivência e socialização, com intervenções no contexto de vulnerabilidades sociais, de modo a fortalecer vínculos e prevenir situações de exclusão e risco social (BRASIL, 2013a, p.3).

Após a aprovação da tipificação, os SCFV foram organizados em quatro tipos de serviços, de acordo com a faixa etária, sempre com o intuito de prevenir situações de risco referentes a cada ciclo de vida. Todos são complementares ao PAIF e devem proporcionar “trocas culturais e de vivência entre pessoas” além de estimular o “sentimento de pertença e identidade” (BRASIL, 2010, p.41).

Buscando um atendimento mais eficaz e apropriado ao ciclo de vida dos usuários, os serviços se organizaram da seguinte forma: Crianças até 6 anos; Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos; Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos; Pessoas Idosas com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de vulnerabilidade social.

Uns dos eixos estruturantes do SUAS é a descentralização, desta forma abre a possibilidade para que os municípios organizem os serviços de acordo com a demanda existente e não necessariamente como está colocado na Tipificação.

Segundo o MDS,

A organização e a oferta do SCFV, de acordo com as regras pactuadas, trarão ganhos à gestão Municipal e do Distrito federal, proporcionando maior flexibilidade na execução dos recursos, como também na organização do trabalho e formação dos grupos, identificando dentre os usuários aqueles que se encontram nas situações prioritárias e que devem ser incluídos em sua oferta. Trata-se de uma ação integrada à realidade do território de atuação, considerando as redes socioassistenciais e intersetoriais (BRASIL, 2013a, p.4).

Desta forma a população será atendida de maneira que seja respeitado seu ciclo de vida, sua faixa etária e também de acordo com a demanda do território onde será oferecido o serviço, sem deixar de atender o público prioritário.

Essa compreensão se baseia nas novas regulamentações sobre o serviço, regulamentações essas que fazem parte de um esforço do MDS em conjunto com as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social para reorganizar uma

grande diversidade de atividades que eram ofertadas e que passaram a ser tipificadas como serviços de convivência. Essa nova compreensão baseia-se em

Unificação das regras para a oferta qualificada do SCFV, que visa equalizar/uniformizar a oferta, unificar a lógica de cofinanciamento federal, possibilitar o planejamento da oferta de acordo com a demanda local, garantir serviços continuados, potencializar a inclusão dos usuários identificados nas situações prioritárias e facilitar a execução do SCFV, otimizando os recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 2013a, p. 1).

Ainda como resultado das novas regulamentações, a Resolução CIT Nº 01/2013 e a Resolução CNAS Nº 01/2013 vem adensar o entendimento sobre esse serviço estipulando os públicos prioritários que devem ser contemplados, necessariamente, pelos serviços. Considera-se público prioritário para a finalidade de inclusão no SCFV crianças e/ou adolescentes e/ou pessoas idosas nas seguintes situações

Em situação de isolamento; trabalho infantil; vivência de violência e, ou negligência; fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos; em situação de acolhimento; em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas; situação de abuso e/ou exploração sexual; com medidas de proteção do ECA; crianças e adolescentes em situação de rua; vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência com prioridade para as beneficiárias do BPC; crianças e adolescentes cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda; crianças e adolescentes de famílias com precário acesso à renda e a serviços públicos (BRASIL, 2014, p.8).

A implantação do reordenamento foi efetivada no ano de 2013 por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS Nº 01/2013.

Com aspecto preventivo este serviço vai em busca da defesa e afirmação de direitos e desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários utilizando-se de alternativas que possibilitem a emancipação para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

O reordenamento visa sincronizar a oferta dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, receber os recursos do governo federal e inserir o público em situação de vulnerabilidade social ou encaminhado pela rede de atendimento. No SUAS,

O Reordenamento significa um avanço na consolidação e organização do serviço socioassistencial voltado às crianças, aos adolescentes e as pessoas idosas, fortalecendo o princípio da gestão descentralizada entre os entes e o respeito à diversidade das

características de organização do trabalho grupal realizado com o público da Assistência Social em cada território (BRASIL, 2013, p. 2).

É importante ressaltar também, que o Reordenamento do SCFV, tem como situações prioritárias de acordo com a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite - CIT Nº 01, de 07 de fevereiro de 2013 e Resolução CNAS Nº 01/2013, “crianças e, ou adolescentes e, ou pessoas idosas em situação de acolhimento”. E de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), jovens e adultos em situação de acolhimento também são público do serviço.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 33) pode-se prevenir o risco de vulnerabilidade, bem como o risco social através do desenvolvimento das “potencialidades e aquisições” fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Desenvolver as potencialidades através de oficinas de esporte, lazer e cultura, faz parte dos Serviços de Convivência.

Nesta ótica, o estudo específico de quais mudanças significativas foram desenvolvidas com o Reordenamento dos SCFV no âmbito do SUAS deve representar um viés de análise crítica do direito inalienável da população, em busca da garantia de uma política social justa, organizada e planejada.

Para Silva (2015),

O SUAS, entretanto, foi criado para fortalecer a implantação unificada da política no território nacional, seu conjunto de direitos como obrigação do Estado, mas ainda não ultrapassou os limites de um avanço restrito a regulamentações e publicações, repletas de concepções que apresentam um novo jargão, mas não necessariamente uma nova proposta, cujo conteúdo ultrapasse os marcos do liberalismo. Logo, não tem sido ainda capaz de confrontar o renitente conservadorismo da assistência social e efetivá-la como direito (SILVA, 2015, p.43).

Ainda encontramos muitas dificuldades para a efetivação de uma política que garanta os direitos do cidadão. Aparecem novas nomenclaturas, mas as antigas formas de fazer a política não deixaram de existir. Muda-se o nome do serviço, mas não a forma de ofertá-lo, em espaços precários, com poucos profissionais para atuar e com recursos insuficientes para atender os serviços. Percebe-se, em muitas situações, falta de interesse de muitos municípios em aplicar mais recursos na área da assistência social e os arranjos políticos partidários acabam por deixar essa área em defasagem em relação às demais áreas.

Para cada serviço existe uma tipificação, e não é diferente com os SCFV. Para que o reordenamento funcione é necessário fazer na prática o que pede a

tipificação, como por exemplo, estabelecer um planejamento da oferta de acordo com a demanda do território onde será oferecido o serviço. Além disso, esses serviços socioassistenciais devem ser apresentados de forma continuada e não como vinha sendo feito, com início, meio e fim. Faz parte também do reordenamento, possibilitar a inclusão dos usuários identificados nas situações prioritárias e facilitar a implantação e execução do mesmo, otimizando os recursos humanos, materiais e financeiros.

A tipificação ainda traz, que deve se dar oportunidades ao acesso às informações e estimular a participação no desenvolvimento do cidadão como protagonista da sua história e possibilitar a abertura também para as experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, buscando sempre desenvolver novas maneiras de socialização. Em uma família ou comunidade existem diferenças geracionais, e atividades que integram e possibilitam essa troca de vivências, também devem ser oferecidas nos serviços, na busca do fortalecimento do respeito a essas diferenças, da solidariedade e do fortalecimento de vínculos familiares bem como, comunitários.

Cabe referenciar que, anteriormente à tipificação e ao reordenamento, esses serviços eram oferecidos de forma descontínua, não eram referenciados ao CRAS, as situações prioritárias não eram atendidas pelos municípios como deviam e de acordo com o SUAS, além do cofinanciamento do governo federal não ser suficiente para suprir a demanda. Com o reordenamento a questão do cofinanciamento ganhou destaque, no sentido de que agora o piso recebido foi unificado para cofinanciar o Projovem Adolescente, PETI, criança e idoso. Antes do reordenamento esse recurso era repassado pelo governo federal por meio de três pisos para atender os trabalhos realizados com crianças, adolescentes e pessoas idosas, não vinculado ao nível de proteção.

O Piso Básico Variável, assim como é chamado o piso único, é repassado aos municípios e Distrito Federal para que possam planejar e executar o serviço, levando em consideração a demanda dos usuários, o local, território, tendo ainda a possibilidade de flexibilização no momento de formar os grupos para frequentarem os serviços.

Mesmo com esse cofinanciamento, vimos que não está sendo o suficiente para atingir toda a demanda e todas as exigências da tipificação. Ainda é preciso fazer muito para que o reordenamento seja eficiente, a rede de serviços precisa

funcionar melhor e o contato entre os serviços e a própria rede socioassistencial deveria ser mais frequente para que o trabalho desenvolvido seja com mais qualidade.

Além disso, a busca pelo público prioritário precisa ser mais eficaz. Para isso, é necessário investimento nos equipamentos, nos recursos humanos, materiais, sem deixar de lado, a importância que tem participação popular. Trazer a população para participar dos serviços é sempre um desafio a ser enfrentado.

A população usuária nem sempre tem o entendimento de que é ela quem vai nortear os serviços, programas e projetos a serem desenvolvidos no seu bairro, cidade e assim acabam aceitando o que lhe é imposto pelo Estado. O SUAS sendo uma ferramenta de apoio e efetivação para a política socioassistencial, ainda possui algumas dificuldades para efetivar esses serviços, programas e projetos na área da assistência social.

Ainda segundo análise de Silva (2015),

[...] o SUAS inova na aparência, mas essencialmente segue confirmando as características de um Estado liberal, tanto na concepção quanto na implementação, pois mantém a disjunção entre a política e a economia no enfrentamento focalizado das expressões da questão social (SILVA, 2015, p. 44).

Por mais que se busque oferecer um trabalho que possa garantir o mínimo de segurança para esses usuários e famílias percebemos que ainda falta muito. O Estado, precisa assumir de forma contundente sua responsabilidade para com a população na garantia e efetivação dos seus direitos, conforme consta na Constituição Federal.

A autora ainda coloca que a atual realidade dos municípios com relação à política de assistência social deixa muito a desejar. Para a população alcançar o direito é preciso superar esse olhar sobre a assistência social de bem-estar, do voluntariado, assistencialismo, além da fragmentação e da precariedade no atendimento à população usuária e buscar “resgatar a luta pelos direitos, por serviços de qualidade, planejados e com participação popular” (SILVA, 2015, p.48).

A partir do momento que a população se engajar na luta por melhores serviços, exigindo do Estado a responsabilidade que lhe compete, teremos possibilidades de mudança para essa área.

Falando especificamente sobre um serviço, neste caso, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV para Crianças e Adolescentes, é

importante destacar ainda, que este deve estar em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, visando à defesa dos seus direitos.

Estar em consonância com o ECA, e se tratando de um serviço socioassistencial para crianças e adolescentes, é buscar garantir o direito das crianças e dos adolescentes, de um modo geral. Neste caso, estamos destacando o que se refere à segurança de convívio, “[...] por se tratar de um conteúdo novo no escopo da proteção social de assistência social” (BRASIL, 2013b, p. 13) tanto familiar quanto comunitário. Segundo o que consta no ECA, artigo 4º,

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, p. 11).

Nessa perspectiva, a segurança do convívio familiar e comunitária reforça a não institucionalização da criança ou do adolescente, pois é nessa convivência que o indivíduo constrói sua identidade e se reconhece membro de uma família ou comunidade. Assim temos na PNAS (BRASIL, 2004, p. 32) que “a dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio”.

Além da segurança de convívio familiar, comunitário e social, a proteção social deve garantir outras seguranças como: a segurança de renda, a segurança de acolhida, a segurança de desenvolvimento de autonomia e a segurança de apoio e auxílio a riscos circunstanciais (BRASIL, 2012, p. 16-17). A segurança de renda ou sobrevivência busca garantir que todos possam ter condições de prover sua subsistência “independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (BRASIL, 2004, p. 31). Na segurança da acolhida é o início do atendimento na política de assistência social. Ela vai ao encontro das necessidades básicas como a alimentação, vestuário, moradia. “A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social” (BRASIL, 2004, p. 31).

Além das seguranças mencionadas acima, a NOB/SUAS (2012, p. 17) ainda traz a segurança de desenvolvimento de autonomia e a segurança de apoio e auxílio a riscos circunstanciais. Para que seja atingido o desenvolvimento de autonomia, é preciso ações onde possam ser ampliadas as “habilidades e capacidades” do

cidadão, buscando sempre sua independência pessoal, “respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade.” No que se refere ao apoio e auxílio, este se torna necessário em casos específicos, emergenciais. É um benefício temporário para as famílias e indivíduos, ele pode ser ofertado em forma de “bens materiais ou em pecúnia”.

Finalmente, sendo o SCFV um Serviço da Proteção Social Básica e que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social é visível a falta de interesse dos municípios em investir nessa proteção. Principalmente considerando que é nesta proteção que deveriam alocar os maiores investimentos, para que as crianças/adolescentes/jovens/idosos que hoje frequentam esses serviços não precisem no futuro serem encaminhados para a Proteção Especial ou a outro Serviço de maior complexidade. Essa falta de investimento é um dos desafios enfrentado pelos profissionais que atuam nessa área, gerando insatisfação dos profissionais bem como dos usuários.

Porém, outro desafio é o de fazer com que a população participe mais do cenário político, no sentido de ampliar sua visão para essas políticas sociais deixando para trás o pensamento de benesse, ajuda, paternalismo, filantropia e não permitindo que o governo use de forma “politiqueira” os seus direitos.

É desafiador conseguir uma mudança nesse sentido, visto que os meios pela qual a população poderia participar, tais como conselhos e fóruns, nem sempre são aproximados desses cidadãos, possuem linguagens formais e muitas vezes de difícil entendimento, situação que acaba afastando as pessoas desses espaços e por consequência deixando de dar vez e voz as duas demandas. O esforço para mudar essa realidade ainda não está sendo suficiente, é necessário cada vez mais buscar estratégias para efetivar o SUAS e isso será realmente possível com a participação popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como finalidade, este Trabalho de Conclusão de Curso traz uma análise sobre o reordenamento dos serviços socioassistenciais a partir do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, partindo da possibilidade da superação do caráter fragmentado e descontinuado da política de assistência social.

Para que esta análise pudesse ser elaborada de forma mais aprofundada, foi necessário estabelecer os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar as ações socioassistenciais anteriores a instalação do sistema único de assistência social; ii) identificar as inovações promovidas pelo SUAS no que se refere as ações socioassistenciais (ultrapassar o caráter descontinuado com ações continuadas e permanentes); iii) analisar o reordenamento dos serviços socioassistenciais, particularmente o SCFV como forma de concretização das inovações do SUAS. Com relação a metodologia, optou-se por utilizar a pesquisa bibliográfica e documental na assistência social a partir de documentos elaborados pelo MDS, CNAS e outros órgãos que possuem interface com a assistência social. Entendeu-se que este tipo de pesquisa apresenta virtudes pois os documentos constituem fonte rica e estável de dados. “Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica” (GIL, 2002, p. 46).

Inicialmente, foi preciso fazer uma breve “viagem” pela história da assistência social até a contemporaneidade. Vimos que a assistência social era considerada uma benesse, filantropia e tantas outras formas de expressar a ajuda oferecida à população. Teve o tempo em que o Estado enviava seus soldados para a guerra e deixava aqui seus filhos à mercê da própria sorte, quando não eram amparados pelas primeiras-damas. A LBA, instituição criada para abrigar e assistir as famílias dos pracinhas da guerra, ao longo do tempo teve que abrir espaço para as demais famílias, pois a demanda crescia consideravelmente. Essa instituição se manteve até a década de 1990, mantendo também seus princípios, com algumas mudanças operacionais.

Recuperamos também nesse trabalho, a consolidação da assistência social enquanto direito social na Constituição Federal de 1988. Com a insatisfação da população, interessada em melhorar sua situação e lutar por direitos sociais,

surgiram os movimentos sociais. Esse foi o ponto de partida para a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mesmo com a CF em vigor, a assistência social só obteve sua legislação de regulamentação em 1993 por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

No entanto, como vimos, foi somente com a Política Nacional de Assistência Social e com o Sistema Único de Assistência Social que o Estado passa a assumir a responsabilidade de ofertar condições para a garantia da proteção social e do direito social conquistado na Constituição de 1988.

O passo seguinte à criação e implementação do SUAS, por essencial necessidade, foi o reordenamento dos serviços socioassistenciais, pela importância que adquirem dentro da assistência social devido ao seu caráter continuado, permanente e planejado. É nesse reordenamento que localizamos os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Esta necessidade surge pelo anseio de aperfeiçoamento de serviços anteriormente existentes em forma de tutela, para modelos mais modernos e eficazes que atinjam novas e mais abrangentes perspectivas de atendimento ao cidadão frente aos novos desafios impostos por uma nova realidade.

Com isso, as mudanças significativas desenvolvidas com o reordenamento dos SCFV precisam, necessariamente, representar um direito inalienável da população, a garantia de uma política social justa, organizada e planejada e, principalmente, prevenir o risco de vulnerabilidade, bem como o risco social por meio do desenvolvimento das “potencialidades e aquisições”. Não menos importante, colocar em ordem coerente ações que não estavam ajustadas e alinhadas em consonância com o que determina o SUAS, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e desenvolvendo o bem-estar e a qualidade de vida da população.

Atualmente, as dificuldades ainda surgem no cotidiano da população e esferas de atendimento. A efetivação real da política de assistência social que garanta os direitos do cidadão ainda está longe de ser alcançada. Novos conceitos, novas nomenclaturas, novas formas de ação se manifestam periodicamente. Mas ainda está impregnado no sistema, as antigas formas de fazer a política, a forma de ofertar os serviços, os espaços precários, os profissionais “contaminados” pela forma antiga de atuar, os recursos insuficientes para atender os serviços. Percebe-se ainda a defasagem existente na área de assistência social em função da não aplicação dos recursos de forma coerente.

Por outro lado, se a política de assistência social e o serviço ofertado forem bem desenvolvidos e estiverem à disposição da população, o resultado também contemplará as famílias e, por consequência, os vínculos se fortalecerão. Desta forma, previne-se o risco social, que gera a não institucionalização e a não marginalização das crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. Fundamental também que se compreenda que em cada família ou comunidade existem as diferenças geracionais, que pressupõe a necessidade da criação de espaços, momentos e vivências que permitam se desenvolver o respeito às diferenças, a solidariedade e, novamente, o fortalecimento de vínculos.

No entanto, o que se percebe é a falta de interesse dos municípios em investir nessa proteção social. Se é claro que, considerar que é nesta proteção que deveriam ter maiores investimentos devido ao seu caráter de prevenção, é igualmente claro que o investimento em crianças/adolescentes/jovens/idosos que hoje frequentam esses serviços de convivência reduzirá consideravelmente as necessidades futuras em proteção especial ou outro serviço com maior complexidade.

Outro grande desafio traduz-se na necessidade de se fazer com que a população amplie sua visão para essas políticas sociais, tentando desvincular a ação do pensamento de benesse, ajuda, paternalismo, filantropia. Uma mudança nesse sentido seria o divisor de águas entre o antigo e o novo formato da assistência social. Conselhos, fóruns, sociedade civil organizada e com uma comunicação clara e objetiva, aproximaria os cidadãos de seus representantes, ampliando sua voz e suas demandas. Se o esforço para mudar essa realidade ainda não está sendo suficiente, devemos buscar novas e mais eficazes estratégias.

O protagonismo dos cidadãos no acompanhamento dos aspectos políticos que envolvem o desenvolvimento das ações da assistência social é fundamental para que os resultados possam ser sentidos pela população, reduzindo a distância entre governo e sociedade. O SUAS não produzirá o alcance esperado de forma eficiente se for desenvolvido de forma fragmentada.

Uma nova perspectiva se apresenta com as diretrizes para o Plano Decenal de 2016 – 2026, tarefa das Conferências municipais, estaduais e nacional deste ano que tem como objetivo analisar, propor e deliberar sobre os encaminhamentos para os próximos 10 anos do sistema, buscando o aprimoramento da gestão pública para

assegurar convergência entre demandas da população e ofertas disponíveis. Para isso, sem dúvida, torna-se necessário uma avaliação técnico-política do SUAS com a participação dos usuários, trabalhadores e entidades, em conjunto com a gestão pública. Esta avaliação servirá de parâmetro para a implementação de atualização no SUAS que atendam novas demandas e efetive a garantia dos direitos dos usuários.

Levando em consideração as mudanças que aconteceram e estão acontecendo na sociedade, torna-se necessário pensar as ações do SUAS para além do hoje, pois novas demandas e desafios se apresentam. Sendo assim, é preciso aprimorar a gestão e qualificar as ofertas. Nesse contexto surgem questões como preconceitos, intolerâncias, a vinda dos refugiados e imigrantes, mulheres, além das comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas, que precisam ser observadas sob uma nova ótica.

Importante ressaltar que o plano decenal tem características específicas, que partem da realidade existente para o futuro que se deseja. O ponto de partida será sempre a situação atual e o ponto de chegada a projeção do que se quer alcançar. Entre a partida e a chegada, sempre teremos as demandas. Estas apresentam nitidamente 2 formatos: as mesmas demandas básicas em toda a sociedade e as novas demandas que são o grande desafio a ser superado, principalmente por não sabermos ainda quais serão. Um princípio é certo, sempre será necessária a construção de novas estratégias frente aos novos problemas e a readequação das estratégias já existentes para os problemas antigos.

Para finalizar, entendemos que as demandas existem, sempre existirão iguais ou de maneiras diferentes. Se não está sendo possível “combatê-la” de forma efetiva, para que o cidadão mude a sua realidade de maneira que possa ter garantia dos seus direitos é preciso que mudemos a forma desses “combates”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 1.366**, de 12 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2004a.

_____. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Norma Operacional Básica NOB/Suas**. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **LOAS anotada - Lei Orgânica da Assistência Social**. 2009a. Disponível em: <http://www.neca.org.br/programas/loas_annotada_2009.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009b. 72p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencias-de-assistencia-social-cras-1-1.pdf.pagespeed.ce.TEGOp9DKQa.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/livro%20Tipificaca%20Nacional%20-%2020.05.14%20%28ultimas%20atualizacoes%29.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**: lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010a. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/camara/estatuto_crianca_adolescente_9ed.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos**: prioridade para crianças e adolescentes integrantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2010b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Capacitação para controle social nos municípios**: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Brasília: SAGI, 2010c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB-Suas**. Brasília 2012. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **“Passo a Passo” - Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**. Brasília: MDS, 2013a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/Passo%20a%20Passo%20-%20Reordenamento%20SCFV.pdf/download>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, 2013b.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15641/lei_organica_loas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. **Instrução Operacional e Manual de Orientações nº 01**. SNAS–MDS / SEB-MEC, 18 de dezembro de 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/IO,P20SCFV,P20-,P20final.pdf.pagespeed.ce.AxBo7YIEAt.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e Respostas. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/Perguntas%20e%20Respostas%20%20vers%C3%A3o%20%20de%20Agosto.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CARDOSO, Ruth et al. **Comunidade Solidária**: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 fev. 2013.

CORREIA, Fernando da Silva. **Origens e formação das Misericórdias portuguesas**. 2. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência social como política pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS. In: MENDES, J. M. R. et al. (Orgs.). **Capacitação sobre a PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 26-37.

_____; SILVA, M. B. A política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. **O Sistema Único de Assistência Social**: entre a fundamentação e o desafio da implementação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 31-43.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações sociais no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 29. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Notas sobre instituição**. São Paulo: PUC-SP, Faculdade de Serviço Social, s/d.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina G.; PAULA, Renato F. S.; PAZ, Rosângela D. O (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 39-61.

NEGRI, Fabiana Luiza. **O Exercício profissional do Assistente Social e a Precarização no Mundo do Trabalho**: Ensaios sobre sua inserção no Sistema Único de Assistência Social. 2011. 243 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Socioeconômico. Florianópolis, 2011.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchezine. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teóricoprática. 2. ed. Campinas: Papiros, 1997.

PAIVA, Beatriz Paiva (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, políticas públicas e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Máisa Miralva. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Coord.) **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidadania ou filantropia**: um dilema para o CNAS. Relatório de pesquisa elaborado pelo Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC-SP. São Paulo: Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP, 1994.

_____. "Cidadania e Comunidade Solidária". **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 48, p. 124-147, ago. 1995.

_____. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2008, Buenos Aires, Argentina, **Anais...** 4–7 nov. 2008.

TEIXEIRA, Maria Solange. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Política Públicas**, São Luiz, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=69>. Acesso em: 06 jun. 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.