



CURSO DE

ATUALIZAÇÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E OFERTA DOS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL



CURSO DE

ATUALIZAÇÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO OFERTA DOS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS
BRASÍLIA | BRASIL | 2016

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe MDSA

Coodernação Geral | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrari, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Janine Mourão Bastos.

Equipe Técnica | Michelle Stephanou, Thais Kawashima, Janine Cardoso Mourão Bastos, Eliana Teles do Carmo, Wagner Saltorato, Adriely Santiago de Toledo, Mônica Alves Silva, Ironi do Rocio R. Camargo, André Yokovo dos Santos, José Ferreira Crus.

Autores | Ana Luísa Coelho Moreira, Anna Rita Scott Kilson, Deusina Lopes da Cruz, Marcela Alcântara Noman, Raquel Magalhães Neiva Santos, Suzana Yuriko Ywata, Andressa Silva Menezes Carneiro, Adrianna Figueiredo Soares Silva, Francisco Antonio de Souza Brito, Paulo Henrique Rodrigues Soares, Eleuza Rodrigues Paixao, Maria Cristina Rodrigues do Paraiso, Mônica Alves Silva, Bárbara Pereira dos Cravos, Mariana de Sousa Machado Neris, Niusarete Margarida de Lima, Raquel Carvalho Pinheiro, Luciana de Fátima Vidal, Telma Maranho Gomes, Stefane Natália Ribeiro e Silva, Rodrigo Morais Lima Delgado

Capa | Tarcísio Silva

Projeto Gráfico | Gabriel Thier, Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Marina de Moraes Alvarez, Simone Rodrigues da Silva.

Diagramação | Victor Gomes de Lima



Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário;

Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial. -- Brasília, DF: MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

194 p.; 30 cm.

ISBN: XXXXXXXXXXXXXXXXX

1. Assistência social, Brasil. 2. Políticas sociais, Brasil. 3. Proteção social especial, organização, serviços, Brasil.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2016 Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1501

www.mds.gov.br

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDSA: 0800 707 2003



APRESENTAÇÃO	05
LISTA DE SIGLAS	06

MÓDULO 1 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

unidade 1.1	INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL	11
unidade 1.2	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) NO SUAS	33

MÓDULO 2 PROVISÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

unidade 2.1	ESTRUTURAÇÃO E OFERTA DOS SERVIÇOS DE PSE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	51
unidade 2.2	SERVIÇOS DA PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE	57
unidade 2.3	SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	87

MÓDULO 3 A GESTÃO DA REDE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

unidade 3.1	A GESTÃO NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	147
unidade 3.2	RELAÇÕES INTERSETORIAIS E COM OS SISTEMAS DE JUSTIÇA E DE GARANTIA DE DIREITOS	159

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

191

APRESENTAÇÃO

Este Caderno integra o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que visa qualificar os trabalhadores que atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social é uma demanda antiga, surgida desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, e que nunca saiu da pauta das deliberações nas conferências nacionais seguintes. Alguns importantes avanços ocorreram, entre 2012 e 2014, com a implementação do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), instituído pela Resolução CNAS nº 08/2012, e alterado pela Resolução CNAS nº 28/2014, que o prorrogou para o período de 2015 a 2025.

Na primeira fase do Programa, foi preciso implantar um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução das ações de formação e de capacitação para que se alcançasse uma oferta contínua, de qualidade, avaliada e monitorada. Com a implementação do CapacitaSUAS, houve reforço ao papel dos estados no apoio aos entes municipais para qualificação de trabalhadores e conselheiros do SUAS no âmbito do seu território. Outro avanço importante está relacionado à qualidade das ofertas, pois os estados passaram a contar com as instituições que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP-SUAS) para execução dos cursos. A criação da RENEP-SUAS foi orientada pelo objetivo principal de garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e de capacitação em todo o território nacional.

Em sua primeira etapa, a partir das demandas apresentadas pelos estados em seus respectivos “Planos Estaduais de Capacitação”, o Programa CapacitaSUAS lançou três cursos: Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria; Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria; Atualização em gestão financeira e orçamentária do SUAS. Mais de 30 mil trabalhadores do SUAS, em todo o território nacional, estão tendo a oportunidade de participar desses cursos.

Agora, nesta nova fase do Programa, iniciada em 2015, um conjunto de 5 novos cursos está sendo disponibilizado: Atualização em vigilância socioassistencial do SUAS; Atualização sobre especificidade e interfaces da Proteção Social Básica do SUAS; Atualização sobre a organização e oferta dos serviços da Proteção Social Especial; Atualização para a elaboração de planos de assistência social; Introdução ao exercício do controle social. Mais do que ampliar o cardápio de cursos à disposição dos estados, esta nova fase do CapacitaSUAS pretende aprofundar os mecanismos de descentralização e participação social na construção e disseminação dos conhecimentos relevantes para o SUAS. Esse objetivo, consonante com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), instituída pela Resolução CNAS nº 04 de 2013, ratifica a concepção político-pedagógica que tem foco no trabalho cotidiano e na valorização do profissional da assistência social, quer seja em conselhos, no provimento dos serviços ou na gestão do SUAS.

Bons estudos!

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
BE – Benefício Eventual
CadÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CapacitaSUAS – Programa Nacional de Capacitação do Suas
CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
Congemas – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Cras – Centro Referência de Assistência Social
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID-SUAS – Índice de Desenvolvimento do Suas
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD-PBF – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único
IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS
IGDSUAS-E – Índice de Gestão Descentralizada dos Estados
IGDSUAS-M – Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LOA – Lei do Orçamento Anual
Loas – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional de Recursos Humanos do Suas
Paefi – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS – Plano de Assistência Social
PBF – Programa Bolsa Família
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNEP/Suas – Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social
PPA – Plano Plurianual
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
Sagi – Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

MÓDULO 1

A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Neste módulo você poderá visualizar um panorama relativo à construção histórica e conceitual da Proteção Social e sobre o desenvolvimento da Proteção Social Especial no SUAS. Para começar, sugerimos que você, em seus estudos, se inspire no pensamento de Locke:

"Ler fornece ao espírito materiais para o conhecimento, mas só o pensar faz nosso o que lemos." – John Locke

Com esse espírito, esperamos que, ao final do seu aprendizado, você esteja apto a:

- Conhecer o processo histórico de desenvolvimento da Proteção Social.
- Reconhecer a importância da proteção social e da assistência social no Brasil.
- Identificar os princípios gerais que orientam a proteção social e a assistência social.
- Identificar os níveis de proteção e assegurar asseguradas pela política de assistência social.
- Identificar as equipes de Referência do SUAS e as características do Trabalho Social.

INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL

Iniciamos nossa conversa lembrando que, considerando as variações históricas e culturais, de diferentes maneiras, todas as sociedades humanas desenvolveram alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. A proteção supõe, além da oferta de bens materiais, o acesso a bens culturais e simbólicos, que permitem a sobrevivência e a integração na vida social.

QUESTÃO SOCIAL

A expressão “questão social” surge na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (por volta de 1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Este conceito se refere às expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. Do ponto de vista histórico, a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho, que gera desigualdades econômicas e sociais. Sua gênese, portanto, se vincula ao surgimento do capitalismo em alguns países da Europa, tendo como marco a reação dos trabalhadores à exploração inerente a esse sistema, os quais passam a exigir outros tipos de intervenção estatal além da caridade e repressão. (CARVALHO; IAMAMOTO, 1983, p. 77)



Todavia, foi com o advento do Estado Capitalista, no início do processo de industrialização, que a questão social se expressou pela primeira vez, provocando transformação radical nos mecanismos de proteção social dos indivíduos. Nesse contexto, com o desenvolvimento do assalariamento e da urbanização, são institucionalizados, no âmbito do Estado, mecanismos de proteção social complementares ou substitutos da função social, até então exercida pela família, pela religião e pela comunidade,



LEIA +

Veja a esse respeito o trabalho de Maria Stella M. Bresciani: Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª reimpressão da 1ª edição de 1982).



LEIA +

O que se deseja assinalar é que, de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturaram a partir dos conflitos e das contradições que permeiam o processo de acumulação da sociedade capitalista e das formas pelas quais essas sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

configurando assim a emergência da política social nas sociedades contemporâneas.

Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França e em outros países europeus, assistiu-se a uma pauperização massiva dos trabalhadores nas concentrações industriais. Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado foi uma característica do iniciante processo de industrialização que trazia consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação urbana, flutuante, miserável, amputada de seus vínculos rurais e submetida a condições de vida degradantes, como constatam os estudos sobre as primeiras cidades industriais do século XIX.

Importante observar que, aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos). Com o movimento operário, suas lutas e reivindicações, alcançam-se melhores condições de trabalho e têm início as primeiras instituições de proteção social. Por intermédio da ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, apresentando suas reivindicações na agenda política e colocando em evidência a relação entre sua pobreza e a forma de estruturação da emergente sociedade capitalista. Os trabalhadores não se limitam a conseguir que as desigualdades sociais sejam reconhecidas. Eles também reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e de trabalho.

As lutas por direitos sociais forjam o avanço das democracias, levando o Estado a envolver-se progressivamente no campo social, em uma abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais, seja por meio de legislações laborais ou de mecanismos de proteção social.

Essa construção vai se efetivar ao longo do fortalecimento da sociedade capitalista e se expressar em diferentes tendências, integrando um campo próprio de relações que envolvem a participação de instituições privadas, das famílias e do Estado, este na forma de intervenção, no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos. Assim, o desenvolvimento das políticas sociais, particularmente as protetivas, expande a esfera de atuação pública, o que permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros. E é dessa forma que as políticas sociais se voltam para a efetivação de direitos, atendimento de necessidades e desenvolvimento de potencialidades dos cidadãos. Nesse sentido, é que devemos compreender a proteção social.



PROTEÇÃO SOCIAL

Pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais. (JACCOUD, 2009, p. 58)

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, sob a influência das ideias de **Keynes**, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais e tem início a experiência histórica de um Estado intervencionista ancorado em um pacto entre os interesses do capital e dos trabalhadores.

Conforme observou Viana, no chamado consenso pós-guerra,

os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens. (VIANA, 2008, p. 647).

Veja que, nessa perspectiva, as políticas keynesianas buscaram gerar pleno emprego e, paralelamente, criar políticas e serviços sociais também tendo em vista a ampliação do mercado de consumo, pois

com suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele [o chamado Welfare State ou Estado de Bem-estar Social], como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de segurança e cidadania social [...] tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. (PEREIRA, 2008, p. 87).

Após a 2ª Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942), na Inglaterra, serviu de base para o sistema de proteção social britânico, influindo mesmo naqueles países que mantiveram regimes ancorados nos seguros sociais.



Na Alemanha, por exemplo, no final do século XIX (em 1883), Otto Von Bismarck criara o Seguro Social, que se destinava à garantia compulsória, pelo Estado, da substituição da renda nos momentos de perda de trabalho assalariado ou em situações de afastamentos temporários.

A base do novo sistema foi a noção de “seguridade social”, entendida como proteção contra a pobreza e outras situações por via de um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou as contingências.

Em síntese, o Estado de Bem-Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como ques-



SAIBA +

O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Sua influência seria decisiva para a constituição de um novo modelo de Estado que viria a designar-se, após a 2ª Guerra Mundial, de Estado Providência ou de Bem-Estar Social (Welfare State).



SAIBA +

Importante observar que Pereira aborda o Welfare State (Estado de Bem-estar Social) como um “fenômeno histórico específico” no qual a Política Social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais de cidadania.



LEIA +

Para aprofundar seus conhecimentos sobre a natureza, as características, as finalidades e os Regimes de Bem-Estar Social leia:

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Lua Nova* n. 24, 1991, p. 85-115.

SILVA, Ademir Alves da. A gestão da segurança social brasileira: entre a Política Pública e o Mercado. São Paulo, Cortez, 2008.

tão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie" (SILVA, 2004, p. 56). Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos.

Agora você vai ter a oportunidade de se apropriar do pensamento de outros autores que abordaram esse assunto. Acompanhe conosco!

Para Mishra (1990), esse Estado Social supõe alto e estável nível de emprego, serviços sociais universais, como saúde, educação, segurança social, habitação, e um conjunto de serviços pessoais, além de uma rede de segurança de assistência social. Esse modelo vai encontrar expressão principalmente na Europa após a Segunda Guerra Mundial, período de desenvolvimento do capitalismo organizado ou fordismo, quando o Estado interfere na reprodução da força de trabalho controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas e criando uma forma particular de regulação social. Yazbek observa com propriedade que,

Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem-Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado Social corresponde a um tipo de Estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade. (YAZBEK, 2008, p. 88).

A partir dos anos 1970, porém, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica de um Estado de Bem-Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. A crise econômica que se segue às reestruturações do processo de acumulação do capital globalizado; as mudanças geradas pelas inovações tecnológicas e informacionais que alteraram as relações de trabalho e causaram eliminação de postos de trabalho; a segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e intensificadas; a expansão dos serviços com desestabilização do assalariamento, sua precarização e insegurança com relação à ordem do mercado. Como consequência, o sistema de proteções e garantias que se vinculou ao emprego inicia um processo de alterações, assumindo novas características.

Veja que essa situação coloca o trabalho em condição de grande vulnerabilidade, exatamente pela ruptura entre trabalho e proteção social. Sabe-se que o aumento do desemprego se encontra acompanhado do aumento do trabalho precário e da pobreza, que se amplia com trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Observe que, particularmente em países de capitalismo avançado, outros fatores, como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões reprodutivos familiares) e a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro social, com consequências na reversão política conservadora apoiada no ideário neoliberal. Esse contexto gerou mudanças nos sistemas de proteção social, redirecionando as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social.



LEIA +

Uma figura determinante no regresso ao liberalismo clássico em fins do século XX é Friedrich Von Hayek. Em sua obra *O caminho da servidão* (1944), Hayek defende a tese de que apenas em uma sociedade livre, em que o mercado estivesse submetido tão somente à ordem espontânea oriunda do estabelecimento voluntário de relações entre as pessoas, conjugar-se-ia progresso econômico e liberdades civis.

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da questão social, alteram-se as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social. Veja que o Estado, como instituição reguladora dessas relações, também passa por transformações importantes. Uma delas é a redução de sua ação reguladora na esfera social.

Nesse contexto, fortalecem-se as “políticas de inserção” que obedecem a uma lógica de seletividade, focalizando os programas sociais nos segmentos mais empobrecidos da população (os “válidos invalidados” pela conjuntura, conforme Castel). Em outros casos, observa-se que os Estados voltam a apelar a parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não-governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais entre outras) em um processo de construção de um sistema misto de proteção social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado.

É necessário assinalar que, se a perspectiva profissional e a intervenção especializada como “modelo de ação competente” se tornaram componentes fundamentais das políticas de bem-estar no Welfare State contemporâneo, o sistema misto questiona esses componentes e valoriza a colaboração entre solidariedade e empregabilidade. É bom lembrar também que a filantropia, nesse contexto, se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso pautado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva “modernizadora”, sobretudo na dimensão gestorária de um número crescente de instituições do campo filantrópico.

Na contemporaneidade, com as transformações nos processos de acumulação e o avanço do capital financeiro e do ideário neoliberal, os países, sobretudo do espaço europeu, enfrentam mudanças, não sem resistências, em seus sistemas protetivos. Sabemos que o “edifício de proteções montado no quadro da sociedade salarial fissurou-se, e que ele continua a esbalar-se sob golpes trazidos pela hegemonia crescente do mercado” (CASTEL, 2005, p. 93). Contudo, como afirma o mesmo autor, “o poder público é única instância capaz de construir pontes entre os dois polos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade” (CASTEL, 1998, p. 610).

Agora que você já se inteirou do processo histórico de desenvolvimento e dos princípios gerais que orientam a proteção social, é o momento de conhecer de perto e em detalhes as principais características de proteção social e assistência social no Brasil. Pronto para começar?

PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

É importante observar que, no caso brasileiro, a experiência colonial e a escravidão prolongada deixaram marcas no sistema protetivo. Para se pensar atualmente o país, é preciso considerar os traços característicos que condicionam o comportamento da sociedade brasileira: colonização, lutas pela independência, escravidão, clientelismo, autoritarismo e favor. Esses traços que marcaram a formação social do Brasil, contraditoriamente, permeiam a história da proteção social no país.

Observe que essa história, que em um primeiro momento tem nas esmolas, nas obras assistenciais, filantrópicas e de misericórdia sua mais significa-

tiva expressão, ganha corpo, no decorrer do século XIX, em obras sociais e filantrópicas, em ações de ordens religiosas e nas redes de solidariedade familiares.



CLIENTELISMO

É categoria analítica desenvolvida por historiadores, cientistas sociais e políticos em análises acerca da formação social latino-americana e brasileira. O clientelismo faz parte da cultura política conservadora que ainda está presente na sociedade brasileira e guarda traços indeléveis da longa história que o condiciona, desde a colonização imposta, passando pela questão indígena, pelo escravismo, pelas lutas pela terra e pela independência. Diz respeito a questões histórico-estruturais que instituíram relações de subordinação e dependência em atividades de exploração econômica e dominação política. O clientelismo, portanto, alcança múltiplos processos de produção e reprodução da vida social em diferentes dimensões: econômicas, políticas, culturais, religiosas, “com acento na concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que constituem as maiorias populacionais, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais” (WANDERLEY, 2013, p. 68). A principal característica do clientelismo é que ele estrutura relações nas quais ocorrem trocas desiguais entre sujeitos que consideram que existe entre eles algum laço. Essas trocas organizam-se por meio da oferta de favores e benefícios pelos que se encontram em posições de mando e poder àqueles que estão em posições subordinadas; trocam-se influência e poder por lealdade. Portanto, o clientelismo sustenta-se na desigualdade entre classes e sujeitos e, ainda que sua origem possa ser atribuída ao âmbito das relações privadas, ele também organiza trocas que ocorrem em instituições, públicas e privadas.

Relações clientelistas são contrárias à ideia de cidadania e à perspectiva de que todos os sujeitos devem ter seus direitos assegurados, em conformidade com os padrões civilizatórios de uma sociedade e as leis que regem seu Estado. No campo da assistência social, garantir os direitos sociais que lhe são próprios requer a superação de práticas que subordinam e inferiorizam sujeitos nos diferentes espaços nos quais ele transita e vive. Impõe-se não só o reconhecimento legal desses direitos a todos os que necessitam de proteção social do Estado, mas também a oferta de serviços e benefícios como direitos de cidadania, ou seja, que se organizem com base em princípios éticos e orientados por padrões de qualidade que efetivem os direitos.

Contudo, é importante observar que, ao longo da primeira metade do século XX, o avanço da industrialização e da urbanização, bem como a emergência e a consolidação do movimento operário, fomentaram a regulação social do trabalho, que se consolidou na legislação trabalhista e na instituição da previdência social. O campo da proteção social pública emerge, assim, no espaço de regulação do trabalho assalariado, construindo aquilo que foi chamado por Wanderley Guilherme dos Santos de “cidadania regulada”. Nesse cenário, apenas as pessoas que trabalhavam em determinadas ocupações reconhecidas e regulamentadas pelo Estado eram consideradas cidadãs, em função da ocupação profissional exercida, não havendo universalização dos direitos e configurando, assim, uma “cidadania restrita e sempre vigiada pelo Estado”.



CIDADANIA REGULADA

"Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal" (SANTOS, 1987, p. 68).

Nessa perspectiva, a condição de cidadão não decorre de valores políticos que identificam um indivíduo como membro de uma comunidade política, mas é adquirida na medida em que ele possui uma ocupação reconhecida e definida em lei. O Estado, portanto, afirma o indivíduo como cidadão na medida em que ele possui um vínculo de ocupação formal com o mercado de trabalho.

Apenas com a Constituição Federal de 1988, a "cidadania regulada" foi substituída pela proteção social, agora apoiada em novas bases advindas do reconhecimento de direitos sociais universais, que devem ser prioritariamente ofertados como garantias de cidadania e sob responsabilidade do Estado, seja na cobertura ou no acesso.

Como você pôde notar, a emergência da assistência social como política pública é muito recente: tem menos de 25 anos, se acolhermos como marco a regulamentação constitucional efetivada em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social. Cabe destacar, todavia, que o percurso até sua efetivação não foi tranquilo.

Marcada por uma volta da filantropia e pela retórica da responsabilidade social dos atores privados, devido às reformas neoliberais em curso, a década de 1990 não foi favorável à ampliação dos direitos socioassistenciais. Foi necessário aguardar até o ano de 2004 para que se desse a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, no ano seguinte, da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS).

Com o SUAS, consolidou-se o princípio da primazia da responsabilidade pública na regulação, coordenação e oferta da assistência social, assim como do campo do direito, lembrando que não há a efetivação do direito social sem a garantia do Estado. De fato, o reconhecimento das demandas sociais pela via do direito torna a proteção social mais efetiva, reduzindo incertezas de acesso, padronizando as proteções, igualando oportunidades, enfrentando as desigualdades. Por outro lado, quando não referenciadas em direitos, as políticas de proteção social se restringem a programas e projetos de temporalidade limitada, risco de descontinuidade e ausência de garantias de oferta e acesso.

Como política de Estado, a assistência social passa a ser responsável pela oferta de proteção social pública e não contributiva, na forma de renda, serviços, programas e projetos. Ela se consolida, assim, como estratégia fundamental para o combate à pobreza e à subalternidade, para a prevenção e o enfrentamento da vulnerabilidade e de riscos, para a ampliação de oportunidades e acesso a serviços sociais e para a defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais vulneráveis.



LEIA +

Veja mais sobre o conceito de cidadania regulada em:

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.



LEIA +

A assistência social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, ocorre independentemente de contribuição à seguridade social e para além dos interesses do mercado, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem.



SAIBA +

A assistência social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, ocorre independentemente de contribuição à seguridade social e para além dos interesses do mercado, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem.

Veja que, para a implementação dessa mudança fundamental, a assistência social não pode ser pensada isoladamente, mas sim em relação com outras políticas sociais e em conformidade com os marcos legais que apresentam um novo desenho institucional para essa política. A inovação decorre não apenas da sua afirmação como direito não contributivo, mas também da determinação da descentralização da gestão e da participação da população no exercício do controle da sociedade na execução das políticas sociais.

É importante atentar que, a partir de 2004, a assistência social passou a ter nova materialidade com a construção nacional e federativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Todavia, a universalização dos direitos sociais foi posteriormente efetivada pela Lei nº 12.435/2011 que, modificando a LOAS, assegura esse direito a todos os cidadãos. Inúmeros avanços foram alcançados, sobretudo o reconhecimento da condição de sujeito de direitos consignada ao usuário das atenções e serviços da assistência social. Essas conquistas expressam o empenho em alcançar a todos que necessitarem da assistência social, independentemente de sua situação de renda, mas reconhecendo a vulnerabilidade dos mais pobres e a situação de risco por violação de direitos a que muitos brasileiros estão expostos, tirando-os da invisibilidade e fortalecendo a participação social.

O SUAS E AS SEGURANÇAS AFIANÇADAS PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para a inclusão da assistência social como política pública no campo dos direitos sociais, foi necessária uma ampla construção que atendesse os seguintes requisitos: reconhecimento deste locus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; e instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade, mas também o da uniformidade e o da cobertura das prestações.

Observe que, além da estruturação dessa política pública em novas bases, foi necessário construir um conjunto de aportes indispensáveis: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento. Ou seja, para organizar a assistência social nacionalmente e na forma de um sistema único, operando em cada território, é necessário que a implementação ocorra nos moldes de uma gestão partilhada entre os três níveis de governo, com normativas nacionais pactuadas nas instâncias de participação e controle social.



A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (2012), instrumento que disciplina a gestão pública da política de assistência social, estabelece os princípios, as diretrizes e os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação e pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, e de deliberação, como as Conferências e os Conselhos de Assistência Social, visando a implementação e consolidação do SUAS.

Para compreender como se dão essas articulações, observe atentamente os quadros a seguir:

INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO

No âmbito da política de assistência social, são os espaços de conexão de sujeitos, movimentos sociais e populares, criados para efetivar o exercício de cidadania e de participação social, independentemente de formalização, tais como os Fóruns de Assistência Social, Fóruns de Usuários, Fóruns de Trabalhadores, coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais, comissão de bairro, entre outros, conforme previsto no art. 126 da NOB-SUAS/2012.

INSTÂNCIAS DE DELIBERAÇÃO da política de assistência social e do SUAS estão definidas no art. 113 da NOB-SUAS/2012 como Conselhos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), cujas atribuições estão descritas no art. 121 da mesma norma. Por sua vez, as Conferências de Assistência Social são instâncias de avaliação da política de assistência social e definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o art. 116, da NOB-SUAS/2012.

INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO dos aspectos operacionais do SUAS, conforme o art. 128, da NOB-SUAS/2012;

- Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – composta pelos gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais; e
 - Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) – composta entre os gestores estadual e municipais.

Esse sistema organiza a oferta da proteção social, que se estrutura para garantir asseguranças que são próprias da assistência social e que haviam sido estabelecidas pela PNAS. São elas as **seguranças da acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia e do apoio e auxílio**. A NOB-SUAS (2012) detalha, em seu artigo 4º, cada uma delas. Acompanhe conosco:

- **Segurança de acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e ação profissional conter:
 - a. condições de recepção;
 - b. escuta profissional qualificada;
 - c. repasse de informações e orientações;

- d. estabelecimento de referência e contrarreferência;
 - e. concessão de benefícios;
 - f. aquisições materiais, econômicas, políticas, culturais e sociais;
 - g. abordagem em territórios de maior vulnerabilidade e de incidência de situações de risco;
 - h. oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias para curta, média e longa permanência.
- **Segurança de renda:** operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social e que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Um exemplo de segurança de renda, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o recebimento de 1 salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O Programa Bolsa Família também se constitui benefício da assistência social e tem por objetivo: a) promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) viabilizar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, de modo a contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e c) coordenar os programas complementares, visando o desenvolvimento das famílias, a fim de que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

- **Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** exige a oferta pública e continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:
 - i. A construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários.
 - j. O exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

Oferecer espaços de convívio às famílias, favorecer o acesso a serviços de qualidade, conforme suas demandas e necessidades, são exemplos de como a proteção social básica pode afiançar a segurança do convívio familiar e comunitário.

- **Segurança de desenvolvimento da autonomia:** exige ações profissionais e sociais para:
 - a. O desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo da cidadania.

- b. A conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, para a família e para a sociedade.
- c. Conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais para cidadãos sob contingências e vicissitudes.

Podemos considerar as ações de incentivo à participação cidadã, de identificação e fortalecimento de potencialidades e habilidades, e de promoção do acesso a direitos, em especial: saúde, educação, documentação civil, habitação, geração de trabalho, emprego e renda, entre outras, como formas de afiançar a segurança de desenvolvimento da autonomia a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

- **Apoio e auxílio:** quando, sob riscos circunstanciais, se exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

O *auxílio funeral* é um exemplo de um benefício eventual, de caráter provisório, prestado às famílias diante de uma situação de vulnerabilidade temporária, ocasionada pelo falecimento de um dos indivíduos que a compõem. Os benefícios eventuais são assegurados pelo art. 22, da LOAS, e integram organicamente as garantias do SUAS. A Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, do CNAS, e o Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, estabeleceram critérios orientadores para a regulamentação e provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social pelos municípios, estados e Distrito Federal.

Importante observar que as seguranças, dessa forma, materializam-se por meio da oferta de benefícios e serviços socioassistenciais, os quais promovem aquisições aos usuários, conforme expressa a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Vale destacar que todas essas seguranças são articuladas entre si, de maneira a favorecer a proteção social à família e ao indivíduo. Isso significa dizer que, ao inserir um indivíduo no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por exemplo, não só estaremos afiançando a segurança de convívio, mas também a de acolhida e a de desenvolvimento da autonomia.

NÍVEIS DE PROTEÇÃO: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB) E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

A proteção social afiançada pela assistência social está organizada em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de Média e de Alta Complexidade), tendo, como principais equipamentos públicos, respectivamente, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Vejamos agora a estruturação legal dessa organização. Enquanto sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, cabe ao SUAS garantir, conforme previsto no art. 6-A, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):



SAIBA +

A Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009, da Comissão Intergestores Tripartite, que dispõe sobre a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, é um instrumento de gestão importante para afiançar asseguranças previstas na política de assistência social.

- I. **Proteção Social Básica:** conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e
- II. **Proteção Social Especial:** conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção das famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos.



Dessa forma, os benefícios e serviços socioassistenciais integram o sistema de proteção social da seguridade social brasileira. Eles são organizados e ofertados pela Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social e, portanto, são orientados pelas diretrizes, princípios e parâmetros pactuados nacionalmente. Constituem a mediação para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e para a preservação e proteção da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais.

Não podemos perder de vista que a sociedade brasileira é historicamente marcada pela desigualdade social, caracterizada pela falta de acesso a bens, serviços e riquezas por uma grande parcela de sua população. Por consequência, essa massa se encontra mais frequentemente exposta a riscos por violação de direitos. Esses elementos conformam a estrutura social do país e se apresentam como matéria de intervenção por parte do sistema de proteção social.

É necessário relacionar as dimensões macroestruturais e da violência social com as situações de vulnerabilidades e de riscos pessoais e sociais que vivenciam as famílias e os indivíduos, uma vez que estas não decorrem somente de elementos particulares à sua dinâmica, mas refletem aspectos históricos e conjunturais, tais como a desigualdade social, o desemprego, a migração pela necessidade de busca pela sobrevivência e novas alternativas de trabalho, a discriminação por gênero e/ou raça, o aumento da situação de pobreza e, correlata a tudo isso, a exclusão material e simbólica.

Afinal, devemos lembrar que, no Brasil, a garantia de estruturas permanentes de proteção social e a provisão da atenção socioassistencial é de responsabilidade prioritária do Estado. Ela é um direito público e deve, portanto, ser contínua e regular e apresentar padrões de qualidade, constituindo-se em respostas qualificadas às complexas demandas sociais.

Conforme apontam Dagnino (2004) e Montaño (2001), o projeto neoliberal, emergente no Brasil na década de 1990, enfraqueceu as políticas públicas e as conquistas obtidas no processo de construção da Constituição Federal de 1988, esvaziando espaços de disputa por direitos, focalizando, privatizando e precarizando as ações no campo social.

De acordo com Montaño (2001), as políticas sociais passam a ser executadas com as seguintes características: a focalização em setores em detrimento da universalização; a resposta a demandas emergenciais mínimas e de forma assistencialista; a precarização em termos de verbas que se desdobra em incertezas sobre sua continuidade; e a não cidadania, no sentido de não se estimular o debate e a luta por direitos, favorecendo, ao contrário, o silenciamento e a resignação da população. Esse movimento significou um retrocesso em relação às políticas sociais constituídas como direitos universais pela CF/88, transformando as respostas aos problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade, em ações individuais, filantrópicas e imediatistas.

Observamos que, no caso da política de assistência social, esse cenário perdurou até 2003, quando, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a instituição do SUAS, fortalecendo as relações democráticas entre Estado e sociedade civil.

O SUAS estruturou a primazia da responsabilidade pública, compartilhada entre os entes federados, pela gestão da área e pela oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em parceria com as entidades. Sobretudo, fortaleceu as relações democráticas entre Estado e sociedade civil por meio da participação popular e do exercício do controle social. O acesso tornou-se universal; a oferta dos serviços, contínua; o financiamento, regular e automático, operado na modalidade Fundo a Fundo; e a política de assistência social assumiu como objetivos a garantia de proteção social não contributiva, a defesa de direitos e a vigilância das situações de vulnerabilidade e risco social.

Importante observar que esse é um sistema em construção, que visa a superação da lógica do assistencialismo e do clientelismo por meio da estruturação de um sistema público, democrático e republicano, que em muito se distancia dos ditames neoliberais.

Nessa direção, foram editadas regulações e normativas do SUAS de modo a estabelecer os pressupostos, as diretrizes e os conceitos que devem reger o provimento dos serviços socioassistenciais, os quais devem estar alinhados e atender aos objetivos dessa política pública.

USUÁRIOS DO SUAS

A Resolução nº 11/2015 do CNAS caracteriza como usuários da Política Pública de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os cidadãos que acessam os serviços, os programas, os projetos, os benefícios e a transferência de renda por se encontrarem em situações de vulnerabilidade e riscos sociais e pessoais.

Seus representantes são sujeitos coletivos que se organizam de diversas formas jurídicas, políticas ou sociais, como associações, movimentos, fóruns, dentre outros. Essa Resolução afirma os direitos dos usuários de terem acesso a informações e orientações, de usufruírem de serviços e programas de qualidade e de terem seus direitos reconhecidos perante a sociedade. Além disso, é reforçada a importância da participação dos usuários nas instâncias deliberativas do SUAS.



ATENÇÃO

Fique atento, pois as concepções sobre a assistência social, o direito, as populações usuárias da política e a visão de mundo que os profissionais e gestores possuem irão orientar a prestação dos serviços, a concessão dos benefícios e o trabalho social.



SAIBA +

A rede socioassistencial é composta por equipamentos e serviços estatais e por entidades e organizações de assistência social.

A LOAS, em seu Artigo 3º, considera entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Devem observar todas as normativas da Política de Assistência Social e estar inscritas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social.

Nesse sentido, deve-se ter clareza sobre os **objetivos e as funções** da política pública de assistência social, as **seguranças** que devem ser afiançadas e os **princípios éticos** para a sua oferta, tendo como dimensões orientadoras do trabalho social:

- o fortalecimento de potencialidades e capacidades dos cidadãos e dos territórios;
- a autonomia e o protagonismo social; e
- a perspectiva macro das vulnerabilidades e riscos sociais.

Lembramos que a NOB-RH/SUAS e a NOB-SUAS estabelecem princípios éticos para a oferta da proteção social a serem observados pelos trabalhadores do SUAS. Esses princípios devem nortear todo o processo de gestão e operacionalização da política de assistência social e pautar a relação e o trabalho social realizado junto às famílias e indivíduos, as ações de formação e os processos de reflexão sobre o trabalho desenvolvido, como as reuniões das equipes, os estudos de caso, as reuniões da rede socioassistencial e intersetoriais, entre outros espaços.

Entre outros, são **princípios éticos** para o trabalho social no SUAS:

- Defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais.
- Defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda.
- Oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade, que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais.
- Respeito à pluralidade e diversidade cultural, socioeconômica, política e religiosa.
- Combate às discriminações etárias, étnicas, de classe social, de gênero, por orientação sexual ou por deficiência, dentre outras.
- Garantia de acesso à informação, resguardando a proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida.
- Garantia de acesso à assistência social a quem dela necessitar, sem discriminação social de qualquer natureza, resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos e reconhecimento do direito dos usuários de ter acesso a benefícios e à renda.
- Prevalência, no âmbito do SUAS, de ações articuladas e integradas, para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios.



ATENÇÃO

Os usuários são sujeitos de direito. A política pública de assistência social é um direito garantido pelo Estado brasileiro e não uma ação voluntarista, benévole, caritativa ou prestação de favor.



LEIA +

É importante conhecer e aprofundar o debate e a reflexão sobre os princípios éticos para o trabalho social no SUAS, elencados na NOB-RH/SUAS e na NOB/SUAS 2012.

A essa altura você já percebeu a importância do trabalho social no âmbito do SUAS para o alcance dos objetivos da política pública. Pois bem! Esse trabalho tem como fundamento a dimensão relacional e, portanto, o/a trabalhador/a do SUAS é seu/sua principal operador/a, conforme descrito na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Esse entendimento embasou a construção e a definição das Equipes de Referência do SUAS, como veremos a seguir.

AS EQUIPES DE REFERÊNCIA DO SUAS

O trabalho social na política de assistência social, de forma enfática na Proteção Social Especial, lida com graves dimensões da questão social e deve ser organizado e operacionalizado a partir desta complexidade. Os serviços socioassistenciais são realizados pelos trabalhadores do SUAS que compõem as Equipes de Referência, definidas pela NOB-RH/SUAS como aquelas responsáveis pela organização e oferta das proteções sociais, básica e especial:

constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em conta o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (NOB-RH/SUAS p. 25)

Veja que essa definição parte do reconhecimento de dois aspectos fundamentais: o caráter público da assistência social e o trabalho social como elemento que qualifica a oferta profissionalizada da proteção social. A **NOB-RH/SUAS** orienta que as equipes devem ser compostas considerando: o número de indivíduos/famílias referenciados; as necessidades/especificidades locais; os serviços prestados; e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

É importante você compreender que o trabalhador é quem está junto aos usuários e é o responsável pela construção de processos interventivos que contribuem para promover o protagonismo e a autonomia dos usuários e o fortalecimento de práticas democráticas, participativas, inclusivas e da cultura de direitos. Portanto, os trabalhadores, responsáveis pela execução da política, devem ser valorizados, possuir formação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa e condições institucionais para a realização do seu trabalho.

No contexto de relações societárias mais amplas, o fortalecimento do SUAS exige de seus profissionais intervenções focadas em bases conceituais segundo postulados éticos, qualificados aportes teóricos e manejo de novas e criativas estratégias, procedimentos e ferramentas de trabalho, condizentes com os requisitos da política pública. (Caderno CapacitaSUAS, 2013, p. 28)

Nesse mesmo sentido, as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no 17, de 20 de junho de 2011, e no 09, de 15 de abril de 2014, que ratificam a NOB-RH/SUAS e reconhecem as categorias profissionais de nível superior e as ocupações e as áreas de ocupações de



ACESSE

As normativas do SUAS estabelecem as responsabilidades dos gestores públicos em promover o processo de efetivação do quadro de profissionais do SUAS. Mais informações (disponíveis no site do MDSA):

- NOB-RH/SUAS (2006);
- NOB/SUAS (2012); e
- Caderno de Orientações Técnicas sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS (2015).



ATENÇÃO

Os usuários são sujeitos de direito. A política pública de assistência social é um direito garantido pelo Estado brasileiro e não uma ação voluntarista, benévolente, caritativa ou prestação de favor.

nível médio e fundamental, expressam, respectivamente, o esforço para mapear essas competências e para delinear as especificidades e atribuições da assistência social.

Vamos agora atentar para a dimensão da referência, que diz respeito ao aspecto relacional fortemente presente no trabalho social. Os usuários devem ter nas equipes do SUAS a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades sociais.

Uma referência construída, portanto, a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia. (NOB-RH/SUAS Anotada e comentada, p. 26)

Isso quer dizer que a referência é construída a partir da relação profissional, comprometida e de respeito, que constitui vínculos de confiança e contribui para a construção de novos caminhos e ressignificação das histórias e trajetórias individuais e coletivas. Para tanto, são necessários tempo, escuta e trabalho qualificados.

O vínculo, e logo a referência, é primordial nesse processo educativo, é algo conquistado a partir da presença. Como afirma Walter Oliveira:

É pela presença, pelo vínculo, que o educador constrói seu trabalho, que se dirige obrigatoriamente tanto ao outro como a si mesmo, que admite a transformação interior, que faz da educação social um instrumento poderoso para a reflexão social. (OLIVEIRA, 2004 p.188)

A partir do vínculo, então, é possível desenvolver uma parceria com o cidadão fundamentada em um processo de troca e de aprendizagem mútua que estimule nos usuários a reflexão crítica sobre sua situação, contribuindo, assim, para a formulação de estratégias que promovam a superação das situações de vulnerabilidade e/ou violações.



Dessa forma, os benefícios e serviços socioassistenciais integram o sistema de proteção social da seguridade social brasileira. Eles são organizados e ofertados pela Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social e, portanto, são orientados pelas diretrizes, princípios e parâmetros pactuados nacionalmente. Constituem a mediação para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e para a preservação e proteção da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais.

Importante ressaltar que os **trabalhadores do SUAS devem ter aportes éticos, políticos, teóricos e técnicos que priorizem a conquista e a defesa dos direitos da população e a emancipação sociopolítica e econômica** das camadas sociais excluídas e à margem de condições dignas de vida e de justiça social. Esse é o tema da nossa próxima conversa!

TRABALHO SOCIAL: APORTES ÉTICO-POLÍTICOS, TEÓRICO-METODOLÓGICOS E TÉCNICO-OPERATIVOS

A essa altura, você deve estar se perguntando: Como desconstruir posturas, práticas e valores conservadores no trabalho social desenvolvido no campo socioassistencial? Como o trabalhador vê o usuário? Qual postura tem sido empregada nos serviços, sob a ótica da benevolência ou do serviço público como direito da população?

Sabemos que, mesmo que as leis e normativas atuais que regem a assistência social – LOAS, PNAS, NOB, Tipificação – sejam avançadas na compreensão dos direitos sociais, é fato que ainda permanecem práticas assistencialistas e filantrópicas baseadas na culpabilização dos sujeitos e na imposição de modelos e papéis sociais. Isso demonstra que o processo de efetivação da política de assistência social ainda está marcado por essa cultura política conservadora. Sabemos também que é preciso contrapor a essas práticas a cultura do direito, não é mesmo?

Por sua vez, se os trabalhadores do SUAS viabilizam o acesso aos direitos socioassistenciais, o trabalho social por eles incrementado exige perfis e atuações profissionais que atendam e possibilitem a concretização dos objetivos da política de assistência social e das finalidades dos respectivos serviços, implicando em:

- Conhecer a política pública de assistência social, suas diretrizes, seus princípios, seus aportes teóricos, éticos e políticos e a rede de serviços socioassistenciais.
- Conhecer a rede de proteção social, de garantia de direitos e o sistema de justiça.
- Conhecer os fenômenos sociais e aspectos históricos, políticos, econômicos e culturais que impactam e determinam os contextos sociais.
- Conhecer as especificidades dos riscos e vulnerabilidades da juventude negra, comunidades tradicionais, comunidades indígenas, população LGBT, pessoas com deficiência, pessoas idosas, crianças, adolescentes, mulheres e homens.
- Possuir escuta e percepção aguçadas.
- Atuar em equipe de forma interdisciplinar e complementar.
- Atuar em rede.
- Ter habilidade para lidar com conflitos individuais e coletivos.
- Ter disponibilidade para o aprendizado e a releitura do processo socioeducativo.

Os trabalhadores do SUAS devem atuar de forma que o processo socioeducativo mediado pelo profissional proporcione o desenvolvimento da reflexão crítica do sujeito, da autonomia, da autoconfiança e da valo-

rização pessoal. As relações, nessa concepção de trabalho social, precisam estar direcionadas para os interesses e necessidades dos participantes, ao serem construídas por princípios de igualdade e justiça social que favorecem e fortalecem o exercício da cidadania.

Assim, ao mesmo tempo que o trabalho social deve atender as necessidades e interesses dos indivíduos e das famílias, inclusive as imediatas, também visa a (re)construção de padrões de sociabilidade, de projetos de vida e societário. Isso só é possível se esse trabalho conjugar as dimensões técnicas (conhecimento), éticas (valores e atitudes) e políticas (participação coletiva e transformação).

Veja que, nessa perspectiva, o trabalhador do SUAS assume uma postura ético-política, pois busca não somente contribuir para a reorganização de alguns aspectos da vida de um sujeito, mas também na provisão de necessidades materiais. Busca analisar em conjunto a trajetória de vida desse sujeito, as condições que determinam sua realidade, o mundo em que vive. Busca a reflexão sobre princípios e valores, a forma como o sujeito se vê e como se coloca diante dos outros. Busca a coletividade, a participação, a troca, a conscientização e a ação proativa em relação aos processos que levam às desigualdades, às violações e aos fenômenos como o da exploração sexual, da situação de rua, do trabalho infantil, da violência e da discriminação de gênero, da raça ou da orientação sexual. Enfim, procura promover uma análise crítica, preferencialmente de forma coletiva, de modo a desvendar os fenômenos que impactam as vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos e a desencadear um movimento de enfrentamento coletivo e participativo das mesmas.

Na mesma lógica de encadeamento, visando qualificar as prestações realizadas pelos trabalhadores do SUAS com o propósito de atingir os objetivos da política de assistência social, estes adotam um conjunto de procedimentos técnicos e operativos, de acordo com a formação específica de cada qual, tendo como referência um arcabouço teórico e metodológico próprio.

Lembrando Paulo Freire,

Uma das tarefas mais importantes da prática educativa-crítica é propiciar as condições em que os educandos em suas relações uns com os outros e todos com o professor ou a professora ensaiam a experiência profunda de assumir-se. Assumir-se como ser social e histórico, como ser pensante, comunicante, transformador, criador, realizador de sonhos. (FREIRE, 1996 p. 41)

Nesse sentido, para a realização do trabalho social com as famílias e os indivíduos, devem ser planejadas e construídas metodologias e estratégias de atuação que envolvam a população usuária e considerem algumas características:

- flexibilidade presente no planejamento e nas ações educativas;
- compromisso com questões importantes para cada grupo;
- superação das formalidades e hierarquias;
- favorecimento da participação coletiva, com ênfase no dese-



REFLITA

O trabalho social deve apostar nas relações entre trabalhadores do SUAS e a população usuária, dos usuários entre si, com suas famílias e comunidade, que podem ser mediadas e construídas por intermédio de diferentes metodologias e por diversas atividades que incorporem as diferenças e que promovam a participação de todos os envolvidos, a emancipação e a autonomia dos sujeitos, a igualdade e o afeto nas relações, construção que é cotidiana e permanente.

jo do grupo, no prazer e no lúdico.



O trabalho social, no SUAS, requer planejamento, reflexão, conhecimentos sobre a realidade e os fenômenos sociais com os quais se atua e sobre as suas especificidades para cada público. A ação deve romper com a lógica voluntarista e de improviso e sempre se orientar a partir da intencionalidade, ou seja, do que se pretende alcançar, o que, por sua vez, é estabelecido em conjunto com o usuário.

O pleno exercício da cidadania requer a formação dos sujeitos como cidadãos, cientes de seus direitos, de seus papéis, dos demais interlocutores e das estruturas e instituições sociais e políticas. A ausência dessa formação e do próprio acesso a direitos, a exclusão e o confinamento a posições subalternas, como é o caso de inúmeras famílias e indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade e violação de direitos, podem tornar mais difícil o processo de reconhecer-se como sujeito de direitos e, portanto, de reivindicá-los.

Por esse e outros motivos, nem todas as pessoas que necessitam da atenção socioassistencial irão procurar espontaneamente os serviços socioassistenciais. Por isso, **o trabalho social deve ser sempre proativo** na prevenção e na proteção da população frente à vivência de situações de privação social e violação de direitos, extrapolando o trabalho no espaço físico institucional e requerendo criatividade na construção de metodologias e de estratégias de ação.

Deve-se considerar que o público usuário dos serviços da PSE é composto por pessoas que vivenciam ou vivenciaram violações, em diferentes graus e formas, tais como negligência, violência (física, psicológica e moral, institucional), abandono. Disso decorrem diferentes respostas dos indivíduos e grupos. É comum observarmos a naturalização da violação, a dificuldade em expressar desejos e projetos, a baixa autovalorização, comportamentos que caminham para a reiteração de estigmas por parte desse público.

Parece ser essencial articular o respeito e o reconhecimento (próprio e externo) como elementos essenciais para favorecer a construção de um sentimento positivo de valor pessoal, de autoconfiança, de potência. Isso, junto com a conscientização crítica acerca de sua realidade, pode promover mudanças e o fortalecimento dos sujeitos no sentido de sua autonomia e na luta por seus direitos.

A expectativa é que, a partir do vínculo e da referência, seja possível desenvolver uma parceria com os sujeitos e as famílias, um processo de troca e de aprendizagem mútua, provocando reflexões sobre sua situação e a busca por estratégias para a superação a partir do reconhecimento de seu potencial e da consciência crítica.

Veja no quadro a seguir os eixos norteadores que se constituem como princípios comuns para a atuação profissional na PSE de média e alta complexidades:



Assim, os profissionais deverão estar devidamente instrumentalizados, capacitados para ofertar uma escuta qualificada, a partir do prévio conhecimento das dinâmicas territoriais e conjunturais.

A escuta qualificada

é obviamente algo que vai mais além da possibilidade auditiva de cada um. Escutar, no sentido aqui discutido, significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro. (FREIRE, 1996, p. 113, destaque nosso).

O trabalho social no SUAS, devido a sua complexidade e ao convívio diário com situações de violações de direitos e com o sofrimento das pessoas, pode levantar questões e sentimentos nos trabalhadores que devem ser considerados e abordados nos seus aspectos éticos, técnicos, pedagógicos e políticos, por exemplo:



- angústias em relação ao trabalho e à dificuldade em mensurar seus resultados;
- sentimento de prepotência versus impotência do profissional;
- compreensão do tempo dos processos e mudanças sociais versus imediatismo;
- fragmentação das políticas sociais – como chegar a mudanças nesse contexto?



A Política Pública de Assistência Social exige que os serviços aliem a abordagem de indivíduos e famílias aos aspectos sociopolíticos que determinam e caracterizam os contextos socioterritoriais e deles próprios.

Como você pode perceber, é preciso estar sempre atento à relação entre a **organização da oferta, as metodologias e as estratégias** empregadas, a **compreensão** que se tem de **conceitos-chave** para a área social e os **objetivos** definidos para os serviços socioassistenciais.

O enfoque deve ser sempre **interdisciplinar** e a partir do **trabalho em equipe**, compreendendo que as vulnerabilidades e as violações de direitos não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, e exigem respostas complexas e diversas. O trabalho interdisciplinar exige que uma equipe multiprofissional supere a abordagem tecnicista e fragmentada, substituindo-a por uma atuação com base na **complementariedade e corresponsabilidade**.

Assim, é sempre necessário estimular a participação dos usuários em espaços de decisões de política pública, tanto na demanda por direitos e políticas quanto na sua elaboração e no estabelecimento de articulações, a partir de uma concepção de não fragmentação das questões sociais. “É nesse sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade” (FREIRE, 1996, p. 107).

AÇÃO-REFLEXÃO-AÇÃO: INSTRUMENTOS PARA QUALIFICAR O TRABALHO SOCIAL

É importante que você não perca de vista que o exercício de pensar e repensar as práticas cotidianas deve estar incorporado aos processos de trabalho. É fundamental a construção de instrumentos que auxiliem o processo de organização e sistematização do trabalho, visando sua qualificação. Nesse sentido, chamamos atenção para a importância:

- dos instrumentos de registro (dos processos de trabalho desenvolvidos; do acompanhamento de cada indivíduo e/ou família, considerando as trajetórias de cada sujeito, as diferentes necessidades apresentadas e os diferentes percursos construídos no acompanhamento);
- da consolidação dos conhecimentos e das experiências acumuladas (metodologias de trabalho, boas práticas, reflexões e conhecimentos técnicos sobre os fenômenos e o território);
- e da sistematização do planejamento e das bases teóricas, éticas e políticas que conduzem o trabalho (perspectiva político-pedagógica que orienta todo o planejamento do trabalho social, elaboração e intencionalidade das ações e sua intervenção).

Cada tema abordado permite a abertura para um horizonte. Assim, convidamos você para prosseguir nossa conversa na próxima unidade na qual estaremos falando sobre os conceitos relacionados ao processo de implementação da Proteção Social Especial (PSE).

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) NO SUAS

Nesta unidade apresentamos uma visão geral sobre a Proteção Social Especial (PSE), seus principais conceitos, as demandas históricas no campo dos direitos violados e a dimensão coletiva da PSE.

- Esperamos que, ao final dos estudos, você possa:
- Conhecer os principais conceitos da Proteção Social Especial.
- Identificar asseguranças socioassistenciais das famílias e indivíduos em situações de violação de direitos.
- Identificar as demandas históricas no campo dos direitos violados.
- Reconhecer a dimensão coletiva da PSE.

CONCEITUANDO A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

A princípio, vamos traçar um breve panorama sobre o processo de implementação da Proteção Social Especial (PSE). Como você pode constatar, ele é perpassado pelas lutas sociais por garantia de direitos humanos e sociais no Brasil. É também marcado pela tomada de decisões quanto aos equipamentos/serviços a se implantar, à ordem de prioridades, aos critérios de partilha e de elegibilidade para os entes federados receberem cofinanciamento, pelas expansões e reordenamentos dos serviços e programas desse nível de proteção no âmbito do SUAS.

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e as normativas que regulam o acesso aos direitos sociais e humanos no Brasil repercutiram positivamente no processo de implementação do SUAS, e foram fundamentais para a organização das ações da política de assistência social. Trouxeram para a esfera pública as situações de risco por violação de direitos, que até então eram consideradas de “cunho pessoal”, restritas ao âmbito privado, e totalmente desprovidas de regulações e de garantias jurídicas e sociais.

Outro ponto importante a se observar é que a não aceitação das diferenças geracionais, regionais, étnico-raciais, de gênero, de identidade de gênero, de orientação sexual, entre outras, vincula-se diretamente à restrição de direitos e de acesso à cidadania de crianças, adolescentes, pessoas idosas, população negra, população LGBT, mulheres, pessoa com deficiência, entre outros públicos. Esses segmentos são historicamente marcados pelo preconceito, pela discriminação e pela marginalização de suas identidades, escolhas e desejos, e ainda lutam por ampliação e acesso a direitos, a oportunidades e ao reconhecimento enquanto sujeitos plenos integrantes da cidadania.

Além do não reconhecimento social desses públicos, há ainda que se considerar a naturalização das desigualdades, das relações de poder



LEIA +

Amplie seus conhecimentos sobre esse assunto lendo:

MATOS, Marlise; GOMES, Nilma Lima; DAYRELL, Juarez Tarcísio. Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

hegemônicas e de dominação e das violações que os afetam. A produção e a reprodução das desigualdades materiais e simbólicas são cotidianas, estão presentes nas instituições sociais e nos processos de socialização e educação, exigindo, pois, a ruptura de tais paradigmas.

Neste contexto, ressaltamos que há avanços tanto no campo da legislação como no da mobilização e do exercício da cidadania. Por exemplo, a violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres e população LGBT deixou de ser uma questão exclusiva da vida privada de famílias e indivíduos (“assunto de família”, de “relações pessoais”), passando a integrar a agenda pública na perspectiva do enfrentamento coletivo de garantia de direitos. Esse reconhecimento incumbiu o Estado e a sociedade da responsabilidade de garantir a proteção social das famílias e dos indivíduos em situações de violação de direitos, o que foi um passo estruturante para a Proteção Social Especial da Assistência Social.

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL



É a modalidade de atendimento socioassistencial voltada às famílias e aos indivíduos cujos contextos são marcados por situações de riscos pessoais e sociais relacionados à violação de direitos, que podem acarretar dano à vida e à integridade humana e das relações familiares, sociais e comunitárias. As situações de violação de direitos manifestam-se no espaço familiar, e também no comunitário e societário, por meio de situações de violência, discriminações e precariedades, como negligência, maus tratos, abandono e outras desproteções, as quais, sem o apoio, suporte e recursos necessários, tendem a se perpetuar.



ATENÇÃO

É importante reafirmar que não existe uma hierarquia de importância entre as proteções sociais no âmbito da assistência social; a relação é de complementariedade.

Nessa perspectiva, deve-se ter clareza de que a família, a comunidade e a sociedade se conformam tanto em espaços de proteção como de desproteções, podendo resultar em vivências de situações de violência, de conflitos geracionais, desrespeito às diferenças étnicas, de preconceito e discriminação de identidades, entre outras.

No espectro da proteção social básica e especial, são estabelecidas as condições ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas a serem observadas na definição de serviços, objetivos a serem alcançados, público ao qual se destina, condições de funcionalidade, atuação dos profissionais, capacitação permanente, entre outros aspectos, com vistas a construir ofertas que contribuam para o fortalecimento do coletivo familiar, sempre que possível, respeitando-se os vínculos sociais de forma mais ampla como meio de dotar o sujeito de alternativas e caminhos possíveis para a (re)construção de trajetórias, de acesso aos direitos e, **no caso da PSE, de superação das situações de violação de direitos**, em articulação com o sistema de justiça e o sistema de garantia e defesa de direitos, quando for o caso.



VIOLAÇÃO DE DIREITOS

Considera-se violação ou transgressão dos direitos aquilo que viola a vida e a liberdade de vivê-la em sua plenitude e pode ainda gerar prejuízos e causar sofrimento, uma vez que atinge o direito de ser diferente, de ter liberdade, de ter suas próprias crenças, de não sofrer discriminação em virtude de raça, cor, condição etária ou orientação sexual, entre outras. A violação dos direitos humanos é muito mais frequente entre aqueles que são excluídos socialmente ou pertencem a minorias étnicas, religiosas ou sexuais. (DIRIENZO).

É necessário compreender que o campo de atuação da PSE foi instituído para garantirseguranças socioassistenciais às famílias e indivíduos em situações de violação de direitos. É preciso reconhecer a complexidade de fatores que geram as violações e que podem estar relacionados à posição que a pessoa e/ou família ocupam na estrutura social, à produção do seu modo de vida, às formas de educar e de se relacionar, às formas de se resolver os conflitos.

Ainda no campo de atuação da PSE, ressaltamos que as situações de dependência de cuidados de terceiros, vivenciadas por pessoas com deficiência e pessoas idosas e a precarização da oferta desses cuidados pelas famílias, representam risco de violação de direitos, razão pela qual a Proteção Social Especial também se ocupa da oferta de Serviços Especializados para atender a essas demandas, na perspectiva de ampliar e qualificar os cuidados familiares e contribuir para a construção da autonomia e participação social dessas pessoas e suas famílias. Nessa perspectiva, a PSE se propõe a ofertar serviços especializados, recorrendo a equipes interdisciplinares e de acompanhamentos especializados e sistemáticos.

A PNAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais destacam que o público que demanda a atenção da PSE vivencia a ocorrência de diversas formas de violação de direitos, entre elas:

- violência física;
- violência psicológica;
- negligência;
- maus tratos;
- violência sexual (abuso e/ou exploração sexual);
- afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- tráfico de pessoas;
- situação de rua;
- abandono;
- vivência de trabalho infantil;
- discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; e
- descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família em decorrência de violação de direitos.

Dessa forma, quando se pensa, por exemplo, em uma situação de



SAIBA +

Todo tipo de violência, intrafamiliar ou extrafamiliar, seja física, sexual, psicológica, étnica/racial, patrimonial, por discriminação de gênero, orientação sexual, entre outras, independente do ciclo de vida, devem ser consideradas violações dos direitos humanos fundamentais.

negligência, sabe-se que é uma violação que acarreta danos ao desenvolvimento dos membros da família que dependem de cuidados, os quais devem ser providos no âmbito dessa família. Entretanto, não se pode deixar de considerar que o Estado e a sociedade também são responsáveis por garantir essa proteção e, portanto, devem ser igualmente acionados. Também se deve observar e compreender a dinâmica familiar, as trajetórias de cada membro e as capacidades e habilidades que possuem.

Muitas vezes, situações de negligência ou abandono, bem como outras violências no âmbito familiar (como violência física, psicológica, maus tratos), são repetidas por gerações, preponderando no processo de socialização dos sujeitos essa forma de se relacionar e pela qual continua-rá a desenvolver suas relações. Esse ciclo deve ser rompido, e destaca-se aí o papel do Estado, capaz de atuar nesse contexto de forma a promover e impulsionar outras formas de socialização, saudáveis e protetivas.

Lembramos que a concepção de matrionalidade sociofamiliar não implica imputar à família a responsabilidade total pela proteção de seus membros. Pelo contrário, fortalecida em seu espaço de interlocução social e política, uma vez que despojada de sua representação de mera unidade econômica, a família deve receber condições de exercer a sua capacidade protetiva, o que reforça a responsabilidade do Estado em seu papel de zelar pela proteção social com vistas à superação de vulnerabilidades e riscos que ameaçam as famílias. Essa é a matriz conceitual que embasa a classificação, tipificação e descrição dos serviços socioassistenciais estabelecida em 2009.

MATRICALIDADE SOCIOFAMILIAR

A centralidade da família para a organização da política e do trabalho social desenvolvido deve se dar a partir de sua compreensão como constructo social, considerando variantes e determinantes culturais, sociais, econômicos, históricos, do território e da diversidade de arranjos e laços de aliança e afinidade possíveis nas relações humanas. Deve-se considerar a família em seu papel estruturante, estabelecido nas relações entre seus membros, destes com sua rede primária e também com outras esferas da sociedade, como o Estado, o mercado e o trabalho. Sob essa perspectiva, ressaltam-se o papel e a responsabilidade do Estado na proteção social e reconhece-se que a ausência de sua atuação contribui para a existência e a intensificação das situações de desproteções, riscos e vulnerabilidades sociais. Assim, a matrionalidade sociofamiliar deve direcionar o trabalho social para os coletivos nos territórios, potencializando a família como espaço de proteção e cuidado e como referência para os serviços sociais no sentido de superação da atenção fragmentada e, da mesma forma, deve fortalecer as redes comunitárias.



Outro fenômeno social com que atua a PSE é o da violência sexual, o que compreende a exploração e o abuso sexuais. No que tange à violência sexual no Brasil, Eva Faleiros afirma que

A sexualidade brasileira tem que ser compreendida em suas determinações históricas. A formação econômica, social e cultural do

Brasil, assentada na colonização e na escravidão, produziu uma sexualidade de classe, racista, machista e adultocêntrica, cujo exemplo extremo são os “leilões de virgens”, ainda existentes no Brasil. (FALEIROS, 2004, p. 84)

No que toca à exploração sexual de crianças e adolescentes – mas que explica também esse fenômeno em outros ciclos etários –, a autora completa sua análise:

Os principais determinantes da inserção de crianças e adolescentes ao mercado do sexo são a pobreza e a exclusão (e a busca de inclusão via renda e consumo), constatados em todas as pesquisas nacionais e internacionais sobre esta realidade. (Idem, p. 94)

A partir dessas reflexões, pode-se afirmar que, para atuar frente ao abuso e à exploração sexual, deve-se considerar que a questão social (desigualdade social e de gênero, a falta de habitação, falta de recursos, trabalho precário e desvalorizado, entre outros) está atrelada às questões subjetivas e deve ser considerada a partir dessa complexidade. Vicente Faleiros e Libório trazem esta perspectiva afirmando que:

A polarização elevada de classes sociais é pré-condição da fragilização das pessoas e de sua inserção marginalizada na exploração sexual como via de sobrevivência e inviabilidade: esse tipo de saída é, ao mesmo tempo, um impasse. (FALEIROS, 2004, p. 67).

Estamos considerando que as discussões a respeito dos aspectos psicológicos giram em torno dos seguintes temas: formação da identidade (pessoal e social), o processo de estigmatização, formação de autoimagem e autoestima e o processo de vulnerabilização. [...] a internalização do estigma (devido ao envolvimento na exploração sexual, através da prostituição, que é estigmatizada perante a sociedade), da autodesvalorização e da discriminação, que passam a interferir na construção de sua identidade. A baixa autoestima aliada aos sentimentos de rejeição e discriminação (resultantes da exclusão social) que estão altamente presentes na vida das adolescentes, em função de sua inserção social e interpessoal desde pequenas, ao serem acumulados e introjetados em sua identidade, as vulnerabilizam emocionalmente, facilitando seu envolvimento e manutenção nas redes de exploração sexual, que, em médio prazo, dificultam a elaboração de projetos de vida não estigmatizantes. [...] O permanente estado de estigmatização interfere acentuadamente na construção da identidade na medida em que determina o processo de identificação do sujeito com aquilo a que está sendo rotulado, levando-o a crer que é exatamente aquilo que dizem dele. (LIBÓRIO, 2004, p. 33-4)



Em primeiro lugar, é necessário reafirmar que essas situações devem ser consideradas fenômenos sociais, ou seja, embora se manifestem na vida dos sujeitos e das famílias, ultrapassam o âmbito do privado e do subjetivo, refletem a estrutura social, resultam de processos em que interagem os níveis macro e micro da sociedade. Essa compreensão rompe com a lógica de culpabilização do indivíduo e das famílias como as únicas ou principais responsáveis por sua condição de vida e pelas violações vividas ou perpetradas em seu próprio âmbito.



REFLITA

As violações de direitos que vivenciam a população que demanda atendimento da PSE podem ocorrer de forma simultânea e devem ser compreendidas de maneira complexa e multi-causal. No trabalho social desenvolvido na PSE, é necessário refletir e atuar sobre os valores que conformam o campo moral da sociedade, sobre as desigualdades, as condições objetivas de vida e de acesso aos direitos e aos bens materiais e imateriais que marcam as estruturas e as relações societárias.



Enquanto seres sociais, esses sujeitos estão inseridos em uma sociedade marcada por expressões da questão social como a pobreza, a desigualdade social, a desvalorização do ser humano e a valorização do consumo, o individualismo e a competitividade como formas de progressão, a discriminação de grupos historicamente constituída e que permanece reproduzindo subalternidades (população negra, mulheres, LGBT, indígenas e comunidades tradicionais). Esses elementos condicionam o processo de socialização e desenvolvimentos de todos os sujeitos que por vezes estão submetidos a buscar diferentes respostas a depender das condições de vida, das oportunidades de acesso aos direitos sociais, da garantia dos direitos humanos, da existência ou não de redes de apoio, do suporte e do reconhecimento.

É necessário **compreender a importância de o trabalho social na assistência social não ser reprodutor de estigmas e preconceitos**, o que apenas contribui para a manutenção das situações vividas. O trabalho social, ao contrário, **deve voltar o olhar para as potências dos sujeitos, das famílias e dos territórios e favorecê-las; deve atuar no fortalecimento dos sujeitos e famílias, garantindo**, em articulação com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas e setores do Estado, as **seguranças sociais que favoreçam a superação dessas situações**.

TERRITÓRIO

A assistência social dá primazia à atenção às famílias e a seus membros a partir do seu território, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e violações de direitos. A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais. (NOB/SUAS 2005, p. 18). Fortalecer o território é fortalecer os grupos sociais ali presentes, garantindo que tenham acesso aos direitos sociais, humanos e civis. Busca-se assim construir um território que promova a integração, a cooperação e a construção de redes sociais. Onde há direito garantido, há cidadania, há dignidade. Isso promove o desenvolvimento de cidadãos participantes, com consciência crítica sobre si, os outros e sua realidade social e que atua e intervém no mundo público.

Ao destinar-se ao enfrentamento das situações de violação de direitos, cabe à PSE considerar ainda o legado cultural de uma sociedade cunhada por inúmeras violações de direitos humanos, desde a dizimação dos povos indígenas e da escravização dos negros às sofridas em função de raça/etnia, gênero, ciclo de vida, de classe, às estruturadas sob a concentração de renda e de riquezas em parcela ínfima de sua população, que afetam diretamente as relações familiares e comunitárias, “gerando conflitos, tensões e rupturas, demandando, assim, trabalho social especializado” (Caderno CREAS).

A política de assistência social estabeleceu em suas normativas, o respeito à diversidade sociocultural e o reconhecimento social dos seg-

mentos populacionais que devem ser atendidos na rede de proteção do SUAS com o devido respeito às suas especificidades.

No campo da Proteção Social Especial, há que se registrar que muitos avanços no seu próprio processo de construção e de implantação refletem as lutas e a conquista da cidadania e de reconhecimento dos segmentos sociais tradicionalmente alijados de direitos.

De forma sucinta, você irá conhecer agora o entrelaçamento da PSE com alguns dos principais segmentos que alçaram visibilidade e conquistas sociais a partir da luta coletiva por direitos. Dessa forma, espera-se contribuir para o fortalecimento da participação social dos usuários da assistência social enquanto sujeitos de direitos e não receptores de benesses, de “boas ações”.

Antes, porém, de iniciarmos essa reflexão, vamos relembrar a importância de se considerar as especificidades dos públicos acima citados, mas tendo como norte do processo as diretrizes da matricialidade socio-familiar, da territorialização e da intersetorialidade, desconstruindo ações pontuais, focadas, e pautando a universalização dos direitos e a integralidade da proteção.

INTERSETORIALIDADE

A complexidade dos fenômenos sociais com os quais a PSE atua demanda respostas complexas, articulando diferentes campos e áreas das políticas públicas e da sociedade, bem como de conhecimentos. A Proteção Social Especial deve ser compreendida como uma das estratégias de enfrentamento das violações de direitos. A assistência social tem como uma de suas funções a garantia de direitos e deve se apoiar na construção e ampliação desse acesso à população. A intersetorialidade requer atuação proativa no sentido de articular diferentes políticas, setores e áreas na conformação de uma rede de apoio, suporte e garantia de direitos que seja capaz de proteger, reduzir danos, monitorar riscos e prevenir incidências de agravamento dos riscos e vulnerabilidades sociais.



DEMANDAS HISTÓRICAS NO CAMPO DOS DIREITOS VIOLADOS

Crianças e adolescentes: de menores a sujeitos de direitos

Vale lembrar que foi apenas nos anos 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que regulamentou o art. 227, da CF/88), que as crianças e os adolescentes brasileiros conquistaram a condição de sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Em consonância ao ECA, a PNAS, além de reconhecer a infância e a adolescência como ciclo geracional que passa por situações de vulnerabilidade e violações de direitos, avança na estrutura protetiva ao definir que: “a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e de seus adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e de seus portadores de deficiência”.



ACESSE

Para conhecer mais sobre este assunto, acesse:

[www.unicef.org/
brazil/pt/Cap_03.
pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/Cap_03.pdf)

Desde os anos de 1980, vinham se adensando denúncias de violações de direitos sofridas por crianças e adolescentes, como a situação de rua, a violência institucional em grandes abrigos, em unidades de internação, o trabalho infantil, o abuso e a exploração sexual. Estas foram se constituindo pautas dos movimentos sociais e demandaram respostas do Estado para a proteção e defesa desses direitos.

No caso do trabalho infantil, foram identificadas situações, nas carvoarias e nas lavouras de cana-de-açúcar, extremamente danosas à saúde física e psíquica de crianças e adolescentes. As denúncias, que vieram à tona na década de 1990, mobilizaram um conjunto de atores para a construção de alternativas às situações de violação e para a proteção social de crianças, adolescentes e suas famílias.

Nesse cenário, o governo brasileiro, em articulação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, lançou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Outro exemplo foram as denúncias de situações de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes. Em 1993, o tema foi tratado no Congresso Nacional pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Prostituição Infantojuvenil no Brasil. A CPI foi um marco da transformação conceitual dessa violação de direitos. As graves situações reveladas induziram a mudança no seu tratamento, avançando para o conceito de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o que significa reconhecer a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente e atribuir ao adulto a responsabilidade por esse ato de violação.

Nesse percurso, cabe ainda registrar, no ano de 2000, a aprovação do Primeiro Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil, pelo Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA). No campo da assistência social, a repercussão desse plano motivou, em 2001, a criação do Programa Sentinel, posteriormente transformado em Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, com a instituição da Política Nacional de Assistência Social (2004) e a disposição do Guia CREAS (2007). Esse Serviço foi posteriormente incorporado ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009).



Na PSE, atualmente, destacam-se como ofertas para crianças e adolescentes e seus familiares: o PAEFI; o Serviço de Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência; os Serviços de Acolhimento em diversas modalidades; e, exclusivamente para os adolescentes em conflito com a lei, os Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade).

O grande desafio, porém, consiste em qualificar essa rede, avançando em metodologias de atendimento que respeitem as especificida-

des dos sujeitos, que demandam proteção, e que contribuem com o processo de tomada de consciência desses usuários sobre o contexto social e político no qual os dramas individuais e coletivos são forjados. Anota-se a importância de articulação dessas ofertas com os serviços da Proteção Social Básica, particularmente com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que prioriza, entre seus públicos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e de violação de direitos.

População em situação de rua – da invisibilidade à agenda política

Ainda no contexto da (re)democratização do Brasil, impulsionada pelos movimentos sociais, destaca-se a organização da população em situação de rua. Esse segmento populacional conquistou, com muita mobilização social e disputas políticas, normativas fundamentais no reconhecimento de seus direitos de cidadania,

contrariando a crença desenvolvida pelas práticas caritativas e assistencialistas de que este segmento da população não teria força de mobilização para buscar politicamente transformações individuais e coletivas. A essa mobilização somaram-se as organizações multilaterais, especialistas, estudiosos, movimentos de igrejas etc. (Caderno Centro POP, p. 6)

É importante observar que a trajetória de organização da população em situação de rua repercutiu também na política de assistência social pela legitimação de seu direito à atenção e à proteção social. Vale destacar:

- Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a criação de programas específicos de assistência social para pessoas que vivem em situação de rua, com alteração no parágrafo único do artigo 23, da Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).
- Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais –, definindo os serviços para essa população, os parâmetros para a oferta e assegurando a serem afiançadas.
- Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP Rua).



A Política Nacional para a População em Situação de Rua define esse segmento como um grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo utilizadas por essas pessoas os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.



ATENÇÃO

Observe que o reconhecimento dos direitos sociais da população em situação de rua passa, necessariamente, pela compreensão de que a vida nas ruas não é resultante de escolhas individuais, mas sim de situações complexas que afetam indivíduos e famílias.

O fato de se dispor, na atualidade, de um conceito mais preciso para definir essa população é importante, pois permitiu dar visibilidade à questão e instituir um ponto de partida comum para o debate público em torno do tema, além de permitir a implementação de políticas dirigidas a esse grupo, com base em dados da realidade, e não em concepções do senso comum.

A situação de rua, na perspectiva da proteção social prestada pelos serviços socioassistenciais, deve ser considerada, fundamentalmente, no contexto da expressão da questão social. Dessa forma, impõe aos gestores do SUAS a necessária qualificação dos serviços socioassistenciais, especialmente nas ações para o reordenamento da rede de acolhimento e na prestação de serviços no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPop), como veremos no módulo II, deste Caderno.

Pessoas com deficiência – “nada sobre nós sem nós”

As pessoas com deficiência também constituem segmento social que avançou em seu poder de mobilização e pressão política pela garantia de seus direitos, imprimindo mudanças na forma com que a sociedade as vê e que o Estado as protege e promove.

Com o movimento em torno da inclusão das pessoas com deficiência, questões como inclusão social, igualdade de oportunidades, acessibilidade e não discriminação ganharam força nos processos de qualificação da rede socioassistencial no processo de enfrentamento das barreiras.

NADA SOBRE NÓS SEM NÓS

O lema foi incorporado pelo Movimento dos Direitos das Pessoas com Deficiências e foi citado na Declaração de Madrid, em 2002, em seu item 8, já considerando todo um debate mundial sobre a importância do empoderamento das pessoas com deficiência na luta por seus direitos.

Texto da Declaração de Madrid:



8. NADA SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA SEM AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

[...] Uma aliança forte entre os Governos e as organizações de pessoas com deficiência constitui o requisito elementar a um progresso eficaz de igualdade de oportunidades e de participação social das pessoas com deficiência.

Para facilitar este processo, a capacidade das organizações de pessoas com deficiência deve ser reforçada por meio de uma maior disponibilização de recursos que lhes permita melhorar a sua gestão e aumentar a capacidade de dinamizar campanhas de sensibilização. Isto implica, do mesmo modo, uma responsabilidade por parte das organizações de pessoas com deficiência de melhorar continuamente os seus níveis de governança e de representatividade.

Com o lema “nada sobre nós sem nós”, as pessoas com deficiência evidenciaram a necessidade de mudanças estruturais em relação às políticas públicas, de modo a afirmar a responsabilidade pública e o protagonismo das pessoas com deficiência.

gonismo das pessoas com deficiência na condução dos assuntos que lhes dizem respeito em todas as áreas, para além das medidas caritativas e assistencialistas que até então eram as únicas ações voltadas para as pessoas com deficiência.

A partir da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU, aprovada em julho de 2008, pelo Decreto Legislativo nº 186, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, ficou evidente a necessidade de revisar o marco jurídico nacional e adequá-lo aos princípios consagrados nesse importante documento de garantia de direitos. A terminologia, por exemplo, acompanhou a mudança de compreensão sobre a deficiência e termos como “deficiente”, “portador de deficiência”, “portador de necessidades especiais” estão sendo substituídos pela expressão consagrada pela Convenção: **PESSOA COM DEFICIÊNCIA**, que busca destacar a pessoa em primeiro lugar, reafirmando que a deficiência não define o sujeito e está localizada em aspectos específicos da deficiência de cada indivíduo. Essa definição chancela uma nova percepção, pois demarca o papel das barreiras como fator limitador para a plena inclusão.

Para responder às demandas de proteção desse público, a assessoria social, na perspectiva de garantir assegurar as seguranças previstas na Política Nacional, qualificou o processo de concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ampliou as ofertas de serviços tipificados no SUAS, a exemplo do Serviço de Proteção Social Básica para Pessoas com Deficiência no Domicílio e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência em situação de dependência e suas famílias, cuja unidade de oferta principal do Serviço é o Centro-dia de Referência. Esse serviço poderá, ainda, ser oferecido no CREAS ou em unidades a ele referenciadas, como também no domicílio do usuário. Cabe destacar, ainda, o processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, por meio da implantação das Residências Inclusivas.

Observe que todas essas discussões foram muito importantes para a formulação de um conceito capaz de definir e dar visibilidade a esse segmento social.



ATENÇÃO

Nem todas as pessoas com deficiência são dependentes. O conceito de dependência está relacionado à perda da capacidade funcional associada à demanda por cuidados de longa duração. A dependência pode ser incapacitante ou não, bem como gradual, definitiva ou reversível. A situação de dependência pode afetar as capacidades das pessoas com deficiência que, em interação com as barreiras, limitam a realização das atividades e restringem a participação social.

POR QUE “PESSOA COM DEFICIÊNCIA”?

A forma de designar as pessoas com deficiência passou por diversas transformações ao longo dos anos e é resultado de processos históricos de luta contra o preconceito a essa população, além de representar importante avanço na conquista de direitos e inclusão social desses indivíduos. Entretanto, você sabe por que terminologias como “pessoa com necessidades especiais”, “portador de deficiência” e “deficiente” não são adequadas?



O termo “pessoa com necessidades especiais” pode caracterizar toda uma gama de condições que implicam a necessidade de um tratamento diferenciado não necessariamente relacionado à questão da deficiência, como o caso de mulheres grávidas ou pessoas idosas, por exemplo. O termo “portador de deficiência” é errôneo, pois implica que a deficiência é algo que a pessoa carrega, podendo se desfazer da mesma na hora que quiser. Já o termo “deficiente” limita o indivíduo à sua deficiência, não o colocando acima de tudo como pessoa.

Assim sendo, o termo correto a ser utilizado no Brasil deve ser “pessoa com deficiência”, pois além de humanizar o indivíduo, mostra que sua vivência como pessoa vai além da deficiência. Este é um termo importante para a luta pela conquista de direitos, implicando que ações sejam construídas para e por esses grupos de pessoas.



QUAL O CONCEITO DE “PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”?

O conceito de pessoa com deficiência tem como base a definição da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF/OMS/2001), que contempla condição de saúde, deficiência, limitação da atividade e restrição da participação social, concebendo, ainda, a interação da pessoa com deficiência e as barreiras existentes como geradoras de situação de dependência.

O art. 1º, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Brasil em 2008, apresenta o seguinte conceito:

“Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

Mulheres em situação de violência – “o privado é político”

É notório o fato de que as mulheres têm sido público majoritário nos serviços socioassistenciais e no Programa Bolsa Família. Essa característica expressa os diversos formatos de família e o crescimento das famílias chefiadas por mulher, mas também manifesta a sobrecarga de trabalho e responsabilidades para com os membros da família no cotidiano das mulheres. Reflete, ainda, o fenômeno da violência doméstica e da violência contra a mulher que se faz presente em muitas famílias que chegam à rede socioassistencial.

A desigualdade de gênero presente na sociedade tem sido o foco do movimento feminista. O ano de 1975 foi instituído pela Organização das Nações Unidas como Ano Internacional da Mulher, sendo aquela década reconhecida como Década da Mulher. Esse período marca parte da segunda onda do feminismo no Brasil, que, com o mote “o privado é político”, buscou questionar a naturalização da desigualdade entre homens e mulheres no país e a violência doméstica, resultando na criação de diversos grupos de mulheres e movimentos sociais em luta por direitos.

A CF/88 representa um marco legal na proteção e na superação das desigualdades para as mulheres brasileiras. Vale destacar os avanços acolhidos no texto constitucional:

- licença maternidade de 120 dias;
- proibição de discriminação em razão do sexo;
- igualdade nas relações conjugais; e
- liberdade de planejamento familiar.

Observe que essa trajetória em busca da garantia de direitos, proteção social e enfrentamento às violações de direitos sofridas pelas mulheres é um desafio também para a oferta de serviços e programas socioassistenciais. Várias ações nesse campo já se encontram estruturadas, como a atenção desenvolvida nos CREAS, em especial a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), de forma articulada com outras políticas e com o sistema de justiça e o sistema de garantia

de direitos. Todavia, é necessário continuar avançando em abordagens metodológicas que contribuam com o processo de desconstrução das relações de violência que permeiam a vida das mulheres brasileiras.



No contexto de conquistas legais, além da CF/88, destacam-se:

- Conferência sobre população e desenvolvimento (Cairo, 1994);
- IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (Pequim, 1995);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (1979); e
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1984), das quais o Brasil é país signatário e que precederam a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).

Outros públicos, não menos importantes, **como pessoas idosas, população negra, imigrantes, LGBTs**, vivenciam inúmeras situações de violação de direitos advindas da desigualdade social, de estigmas e de preconceitos. Da mesma maneira, colocam à rede socioassistencial o grande desafio para o desenvolvimento de metodologias e abordagens a serem empregadas nos serviços socioassistenciais que garantam a especificidade de cada um. Conforme já mencionado, o reconhecimento das especificidades dos segmentos deve se dar em consonância com o princípio da universalização do atendimento e de demais diretrizes da política de assistência social.

A DIMENSÃO COLETIVA DA PSE

É preciso lembrar que, por muito tempo, a atenção socioassistencial focou sua atuação em públicos específicos e, a partir das situações de violação de direitos vivenciadas, de forma segmentada e sem promover articulação entre os serviços da assistência social.

A direção atual da PNAS e do SUAS aponta para a atenção universalizada, articulada e intersetorial, compreendendo as condições e necessidades específicas de cada contexto, sujeito e família, porém com foco coletivo e social. Nessa perspectiva, o sujeito e suas condições de vida devem ser compreendidos para além do âmbito privado, enquanto questões sociais influenciadas por aspectos econômicos, políticos, históricos, culturais e sociais. Dessa forma, a ação deve intervir no contexto multidimensional macro e microssocial, nos territórios, e possibilitar o fortalecimento dos laços e vínculos familiares e comunitários e a (re)integração dos sujeitos a redes sociais, contribuindo para o enfrentamento e a superação das violações de direitos.

A PSE é responsável por dar respostas a situações com alto grau de complexidade, atuando diretamente sobre fenômenos sociais, multi-causais, e que envolvem diversos aspectos econômicos, sociais, culturais



ATENÇÃO

A efetividade resultante da atuação no enfrentamento às diversas formas de violação de direitos só será alcançada se forem considerados todos esses elementos e se as ações estiverem articuladas entre as equipes dos serviços, a rede socioassistencial e outros setores do Estado e da sociedade.

e subjetivos, como a situação de rua, violência intrafamiliar, exploração sexual, trabalho infantil, dentre outros.

Assim, para o enfrentamento integral das situações de violações, é necessário envolver os mais diferentes órgãos e instituições responsáveis pela execução das políticas públicas setoriais, como: segurança, direitos humanos, cultura, habitação, trabalho, saúde, educação, como também o sistema de justiça. Nesse trabalho intersetorial, destaca-se a importância da institucionalização dos mecanismos de articulação como a construção de fluxos e demais procedimentos de comunicação, atendimento e encaminhamentos interinstitucionais. Isso implica, inclusive, na realização de atividades para a sensibilização e a capacitação dos atores que compõem a rede de atendimento intersetorial sobre o público atendido pela assistência social, o trabalho social e as questões sociais.

Outro ponto importante para você compreender a dimensão social e coletiva das violações de direito, o território, torna-se elemento estratégico na intervenção. É sempre bom lembrar que a PSE é organizada nos territórios de acordo com os diagnósticos socioterritoriais e a identificação de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos. Assim, o desenvolvimento de ações deve buscar fortalecer esse território e sua rede de apoio e solidariedade, em especial as famílias, compreendidas como importante parte da rede social dos indivíduos, enfatizando, sempre que possível, a permanência e/ou a reintegração no contexto social dos usuários.

No caso da PSE, deve-se atentar para o fato de que, muitas vezes, os indivíduos ou as famílias já não contam com os espaços e grupos de origem como referências, inclusive porque esses podem ser o próprio local da violação dos direitos. No entanto, a matricialidade sociofamiliar e o território devem ser considerados para se refletir e buscar formas de promover ações que deem conta da **necessidade humana de reconhecimento e respeito e que se constituam em redes de apoio, suporte e espaços de pertencimento que possam contribuir com o desenvolvimento psíquico e social dos usuários**. Nesse sentido, os serviços devem avaliar e construir, conjuntamente com os usuários, os caminhos e as possibilidades, considerando o território, a família de origem ou outras redes sociais de apoio e suporte.

No campo da Proteção Social Especial, a superação do legado do assistencialismo, em direção ao campo do direito, e o aprimoramento da organização de ações a partir da compreensão dos fenômenos sociais que implicam nas situações de violação de direitos, tem se dado, especialmente, por meio da construção coletiva expressada em pactuações na CIT e aprovadas no CNAS. No módulo II, teremos a oportunidade de conversar, de forma mais específica, sobre o processo de reordenamento.

Para finalizar, cabe esclarecer que o Reordenamento dos Serviços da Proteção Social Especial, para além das normativas e pactuações que o definem, consiste em um processo gradual, que busca romper com paradigmas de práticas de atendimento que desconsiderem o protagonismo dos usuários. Trata-se de um esforço de romper com o pragmatismo conservador e autoritário, de buscar a profissionalização do atendimento, de reconhecer os usuários dos serviços como sujeitos de direitos que devem participar de forma democrática da construção de seu projeto de vida. Assim, o reordenamento se configura como um processo de qualificação da oferta de serviços que implica a utilização de novas abordagens e a garantia de direitos para os usuários.

Chegamos ao final desse encontro e esperamos que este tenha sido um momento marcante na sua trajetória de aprendizagem. Todavia, nossas conversas não se encerram aqui. Aguardamos você no próximo módulo!

MÓDULO 2

PROVISÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

Este módulo é para dialogarmos sobre as particularidades das provisões da PSE. Nele, você vai conhecer a Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade e poderá extrair suas próprias referências a respeito da estruturação e da oferta dos serviços da PSE no SUAS.

Esperamos que, ao final dos estudos, você possa:

- Identificar as provisões da Proteção Social Especial.
- Reconhecer a estruturação da Proteção Social Especial.
- Identificar as ofertas de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade.
- Identificar as ofertas de serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.
- Avaliar as possibilidades do atendimento em face das necessidades das famílias, indivíduos e grupos e das especificidades dos contextos territoriais.

ESTRUTURAÇÃO E OFERTA DOS SERVIÇOS DE PSE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

Nesta unidade, conversaremos sobre os processos de estruturação e a oferta dos serviços da PSE, de acordo com os níveis de complexidade. Esses conhecimentos são essenciais para a efetivação da política de assistência social e deverão subsidiar suas ações nos atendimentos junto ao público que demanda a Proteção Social Especial.

No campo do provimento, lembramos que a **política se efetiva por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais**, que devem por sua vez estabelecer, entre si e com outras políticas setoriais, uma rede de atenção e ações integradas. Vamos agora entender o significado e o alcance de cada um.

Os programas e projetos são normatizados e caracterizados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como ações complementares, de modo a potencializar as ações continuadas de assistência social; isso quer dizer que eles têm tempo e objetivos delimitados.

Os serviços socioassistenciais são prestados com ações contínuas que visam à melhoria de vida da população e conformam a estrutura permanente de proteção social da assistência social. São, portanto, regulares e contínuos.

Os benefícios são provisões financeiras ou materiais concedidas a indivíduos por tempo determinado ou de forma continuada, visando cobrir necessidades temporárias ou permanentes relacionadas ao ciclo da vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrência de vulnerabilidade e risco social.



A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais representou um grande avanço na normatização, na padronização, na compreensão e no delineamento dos serviços socioassistenciais, de seus objetivos, do trabalho social a ser desenvolvido e dos recursos necessários para garantia, proteção e defesa de direitos humanos e sociais. Ler e refletir sobre o conteúdo desse documento é fundamental para o desenvolvimento dos serviços com qualidade.

Você pode acessá-lo em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

Ao delimitar a nomenclatura e a descrição dos serviços, os objetivos, o trabalho social requisitado, as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, os impactos sociais esperados, as condições e as formas de acesso, a abrangência, a articulação em rede e as regulamentações, a tipificação contribuiu para o desenvolvimento de metodologias de trabalho e, ainda, para a criação de indicadores para os processos de monitoramento e avaliação dos serviços, auxiliando na mensuração e na visibilidade dos resultados, bem como na avaliação das estruturas e dos recursos necessários.

Uma análise crítica da sociedade mostra que as situações de privações econômicas e sociais, desemprego, violência, discriminação, preconceito, abandono, entre tantas outras, são agravadas no modelo econômico vigente. As violações de direitos, em territórios constituídos sob a égide da segregação espacial, podem afetar diretamente a capacidade protetiva das famílias, tanto na provisão da vida material quanto nas relações afetivas.

Um ponto relevante a se observar no trabalho socioassistencial é que a renda pode não determinar a vivência da violação, pois, como já mencionado, a vulnerabilidade e o risco social se manifestam para além do recurso financeiro, implicando em maior dificuldade de acesso a direitos sociais, como moradia digna, educação, saúde, trabalho, cultura – dificuldades que em si já são uma violação –, e que tornam muito mais difícil a sua superação, podendo provocar tensões e conflitos nas relações entre indivíduos, grupos e comunidades.

É a partir dessas perspectivas que devemos buscar compreender as situações vivenciadas pelo público que demanda a Proteção Social Especial da assistência social, pois o foco deve ser construir com estes, em articulação com as redes de proteção e garantia de direitos e do sistema de justiça, formas de superação das violações. É preciso contribuir na redução de agravos e danos mediante a aquisição deseguranças sociais, do fortalecimento da autonomia dos sujeitos e de suas potencialidades, bem como do acesso aos direitos sociais.

As situações de violação de direitos que requerem a PSE, como violência, situação de rua, tráfico de pessoas, trabalho infantil, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, afastamento do convívio familiar, devem ser compreendidas de forma complexa e irão demandar

diferentes formas de atenção. Resultam em diferentes repercussões na vida e no desenvolvimento social das famílias e indivíduos e, por isso, requerem atenção e proteção especializada que, no âmbito da assistência social, deve ser garantida pela PSE.

Na PSE, a organização da intervenção se dá de acordo com o grau de especialização requerido pelos serviços e programas e o grau de agravamento, decorrente da violação, em dois níveis de complexidade:

- Proteção Social Especial de Média Complexidade;
- Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A **PSE de Média Complexidade** abarca um conjunto de serviços e um programa que objetivam reduzir os agravos, reparar danos, ressignificar as violações sofridas e contribuir com o fortalecimento da autonomia dos sujeitos. Atua, ainda, no processo de compreensão, por parte dos sujeitos que demandam proteção, de que as situações vivenciadas, apesar de incidir diretamente sobre a vida de cada indivíduo, estão imbricadas nos contextos sócio-históricos e, dessa forma, exigem enfrentamento coletivo e superação de valores culturais impostos. Na unidade 2 deste módulo, vamos conhecer tudo isso de perto e em detalhes.

Por sua vez, a **PSE de Alta Complexidade** é composta por um conjunto de serviços de acolhimento, ofertados em diferentes modalidades e equipamentos, devendo assegurar proteção integral a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem e atuar no resgate dos vínculos familiares e comunitários, ou para a construção de projetos de vida a partir novas referências.

Agora, visando distinguir os dois conceitos no âmbito da PSE, vamos conhecer o significado de *equipamentos* e de *serviços*. Leia atentamente o quadro a seguir:

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Equipamentos são unidades físicas que se destinam a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de acordo com a proteção social que devem prover. São exemplos de equipamentos CRAS, CREAS, CentroPOP, CentroDia.

Os serviços podem ser executados por unidades público-estatais ou por entidades socioassistenciais, conforme previsto na Tipificação.

Portanto, veja que equipamento e serviço não são sinônimos. Inclusive, um equipamento pode ofertar mais de um serviço e, neste caso, deve ter equipe de referência em quantidade e competência para todos os serviços.



Pelo caráter da política de assistência social, as suas provisões, no âmbito da PSB ou da PSE – de média e alta complexidade, caracterizam-se como serviços públicos, sejam elas prestadas pela rede estatal de atenção, sejam executadas pelas entidades socioassistenciais.





ATENÇÃO

É fundamental atentar às vulnerabilidades e fragilidades próprias do ciclo de vida, como, por exemplo, a dependência, o gênero e a etnia, que porventura as famílias em situação de risco e violação de direitos apresentem.

Muito embora os dois níveis de complexidade conservem especificidades, a oferta dos serviços especializados na PSE tem caráter continuado, devendo ser organizada em consonância com a realidade dos territórios por meio de um desenho que assegure uma padronização nacional no âmbito do SUAS, com flexibilidade para as necessárias adaptações locais, tendo em vista maior qualificação em sua oferta.

Reconhecer que o enfrentamento das expressões da questão social deve se dar nos movimentos e espaços coletivos não significa desconsiderar que as manifestações das situações de vulnerabilidade e risco social afetam, diretamente, a vida de indivíduos e famílias. Segundo Spositi (2009, p. 27), “o trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benemerência ou da caridade”.

Esteja sempre alerta, pois as necessidades individuais e familiares chegam aos serviços, porém impõem aos trabalhadores e gestores o desafio de mediar o entendimento das questões sociais, processar conjuntamente a análise crítica do contexto social, econômico, histórico, político e cultural e apoiar os usuários no processo de superação das vulnerabilidades e violações de direitos.

Muito bem! Por ora, concluímos nosso assunto. A seguir, vamos nos aprofundar nas características e especificidades da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Acompanhe conosco!

SERVIÇOS DA PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE

Nesta unidade, apresentaremos uma visão geral sobre a Proteção Social Especial de Média Complexidade e convidamos você a fazer um mergulho profundo nas conversas sobre o acesso e a oferta de serviços, programas, projetos e unidades de referência e sobre as possibilidades para o trabalho com famílias, indivíduos e grupos, usuários da PSE.

Em primeiro lugar, é preciso estar atento ao fato de que a PSE de Média Complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao trabalho social com famílias e indivíduos em *situação de violação de direitos*. Devido à natureza e ao agravamento dessas situações, é necessário acompanhamento especializado, grupal e por vezes individualizado, continuado e articulado com a rede socioassistencial, com a rede das demais políticas setoriais e de defesa de direitos e com o sistema de justiça.

Outro ponto importante a se considerar é que o trabalho social com famílias deve sempre levar em conta o contexto de vida – socioeconômico, político, cultural e ambiental – e o território, identificando vulnerabilidades, riscos sociais, dinâmicas e potencialidades. Deve reconhecer as desigualdades no acesso às políticas públicas, aos direitos e às condições de sobrevivência e de cidadania que contribuem para ampliar sua capacidade protetiva e protagonismo para a superação das vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais que enfrentam em seu cotidiano. Nessa direção, deve garantir o acesso à renda, aos serviços e programas das diversas políticas públicas, apoiando a família na construção de novos projetos de vida, com consciência crítica e protagonismo na construção coletiva de projetos participativos e societários (SNAS: 2014).

Unidades de referência para a oferta de serviços na PSE de Média Complexidade

As **unidades de referência** para a oferta de serviços no âmbito de atuação da PSE de Média Complexidade são: **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**; **Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)**; **Centro-dia de referência para pessoas com deficiência**. A seguir, você vai conhecer as características de cada uma delas. Confira!



CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (CENTRO POP)

Unidade pública e estatal de abrangência municipal. Oferta, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.



CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Unidade pública estatal ou não estatal de referência para a oferta do Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.



CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)

Unidade pública e estatal de abrangência municipal ou regional, que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de violação de direitos.

No CREAS, são ofertados o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); podendo, ainda, ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, além de ser uma unidade de referência desses Serviços quando ofertados por outras unidades referenciadas (públicas ou privadas).

Regido pelo princípio da intersetorialidade e da incompletude institucional, o órgão gestor de assistência social deve buscar a articulação em rede para fortalecer a complementaridade das ações dos CREAS com os diversos órgãos envolvidos no acompanhamento das famílias e dos indivíduos em situação de violação de direitos. Para tanto, deve primar pela articulação que almeje o acesso dos usuários aos demais serviços, benefícios, projetos e programas que integram o SUAS e às outras políticas públicas, considerando a complexidade dessas situações, que exigem atenções para além daquelas proporcionadas pelo CREAS.

Vale lembrar que, na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a oferta de serviços tem caráter continuado e é organizada de acordo com a realidade dos territórios. Todavia, a estruturação e a oferta dos serviços, devem respeitar, em âmbito nacional, a observância a um padrão de qualidade nacional, conforme parâmetros da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com possibilidades de adaptações à realidade e às demandas de cada território.

A oferta de serviços da PSE de Média Complexidade

Agora que você já se inteirou das unidades de referência para a oferta de serviços no âmbito de atuação da PSE de Média Complexidade, vamos então conversar sobre cada um dos serviços por ela ofertados. São eles:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); e
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).