



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS-CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO-UAD

SUZANE PEREIRA DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O CONSERVADORISMO E A AFIRMAÇÃO DOS
DIREITOS**

SOUSA

2014

SUZANE PEREIRA DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O CONSERVADORISMO E A AFIRMAÇÃO DOS
DIREITOS.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Campina Grande, sob a orientação da profr^a. Ma. Eliane Leite Mamede.

SUZANE PEREIRA DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O CONSERVADORISMO E A AFIRMAÇÃO DOS
DIREITOS.**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. M^a. ELIANE LEITE MAMEDE

Orientadora

Prof. Me. LUAN GOMES DOS SANTOS OLIVEIRA

1^o Examinador

Assist. Soc. SAMUEL SOARES DA SILVA

2^o Examinador

SOUSA

2014

AGRADECIMENTOS

A Deus, digno de toda honra e toda glória, pelo encorajamento nos momentos difíceis, onde nele confiei meus medos e minhas angústias. Apesar de tudo, a minha fé permaneceu firme, pois o Senhor cumpriu o que tinha me prometido.

Aos meus pais, pelo amor desprendido desde minha concepção. Agradeço por tudo que concederam até os dias de hoje e principalmente ao amor incondicional que me doam, sem eles não estaria aqui.

As minhas irmãs pelo apoio, carinho, afeto e compreensão nas horas de tribulação.

As minhas colegas de curso, em especial Irla, Silvia, Natana, Isabel e Alyne, pela árdua caminhada ao longo desses cinco anos, dividindo momentos especiais que levarei para sempre.

Aos meus amigos, que se preocuparam e ajudaram durante a concretização deste sonho.

A minha orientadora, Eliane Mamede, pelo apoio e paciência nas horas difíceis.

RESUMO

A presente pesquisa consiste em um estudo a respeito da atuação dos Assistentes Sociais na gestão da Política de Assistência, visto que a mesma é alvo de práticas clientelistas. Portanto, se faz necessário identificar os perfis dos assistentes sociais na gestão, analisando a sua prática e os desafios enfrentados pela Política de Assistência, que se consolidou como política pública com a Constituição Federal de 1988, apresentando um grande avanço para a assistência. Isso garantiu que as ações pontuais de caráter benevolentes fossem substituídas por garantias legais na lógica do direito, após a aprovação da LOAS e da PNAS. O SUAS surge como um sistema inovador para a política, constituindo um amplo espaço de trabalho para os Assistentes Sociais. O estudo apresenta como procedimento metodológico a realização de uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo e tem como base o método crítico-dialético, assim, compreenderemos com a pesquisa se a prática do favor ainda se faz presente nas ações da gestão e conseqüentemente no cotidiano dos Assistentes Sociais, o estudo nos possibilitou entender como funciona o trabalho do Assistente Social na elaboração e execução das ações da gestão da Política de Assistência, e os limites que a profissão se depara para a concretização das mesmas.

Palavras-chave: Gestão. Assistentes Sociais. Política de Assistência.

ABSTRACT

This research is a study about the role of social workers in the management of Assistance Policy , as the same is subject to clientelistic practices , therefore, it is necessary to identify the profile of social workers in managing , analyzing their practice and the challenges faced by the assistance Policy , the same was consolidated as public policy with the 1988 Constitution presenting a major advance for the assistance , this ensured that the specific actions of benevolent character were replaced by legal guarantees in the logic of law, upon approval Invalidity of PNAS and the ITS emerges as an innovative system for policy and constituting a large workspace for Social Care Workers . The study presents the methodological procedure to conduct a literature search, qualitative, and is based on the critical - dialectical method to understand the research practice of favor is still present in everyday social workers.

Keywords : Management Assistant. Care. Social Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

CFESS Conselho Federal de Serviço Social

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS Centro de Referência da Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especial da Assistência Social

CRESS Conselho regional de Serviço Social

LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS Política Nacional de Assistência Social

SUAS Sistema Único da Assistência Social

NOB/SUAS Norma Operacional Básica do SUAS

NOB-SUAS/RH Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1	AS MODALIDADES DE GESTÃO A SERVIÇO DA GARANTIA E CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS DA POPULAÇÃO.....	12
2.1.1	Caracterização da gestão pública: Conceitos e objetivos.....	12
2.1.2	A gestão social na perspectiva de garantia de direitos	18
2.2	AS NOVAS CONFIGURAÇÕES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS.....	22
2.2.1	A assistência social como política pública de direitos	22
2.3	A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS: Efetivando o direito à assistência social.....	25
2.4	ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA GESTÃO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA.....	33
2.4.1	O serviço social na cena contemporânea	33
2.5	O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS.....	40
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, elaborado junto a disciplina de TCC, oferecido pelo Curso de Serviço Social na Universidade Federal de Campina Grande, Campus de Sousa, visa analisar a atuação dos Assistentes Sociais na Gestão da Política de Assistência, em especial no âmbito do SUAS, conhecendo as atribuições que competem a profissão, identificando se a concepção assistencialista ainda se faz presente no cotidiano das ações desenvolvidas pelos assistentes sociais. Portanto, é necessário conhecer os desafios da Política de Assistência no enfrentamento dos traços conservadores que a nortearam até que a mesma se consolidasse como Política Pública.

A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social emergiu como política pública de proteção social, passando a integrar o Sistema de Seguridade Social, atingindo um patamar jurídico para efetivação dos direitos sociais. Outro passo fundamental foi a promulgação da LOAS em 1993, estabelecendo normas e critérios para a organização da assistência social.

Outro avanço foi dado com a aprovação da PNAS em 2004, dando concretude as diretrizes da LOAS, no intuito de implementar o SUAS como modelo de gestão da Política de Assistência. Dessa forma, o SUAS surge como sistema inovador frente a trajetória histórica de fragmentação e descontinuidade da assistência.

A prática do estágio Supervisionado I na Secretaria de Ação Social no município de Sousa-PB despertou interesse pelo referido tema, permitindo uma análise da prática do assistente social onde atua e os desafios enfrentados pela política de assistência, em que foi possível observar que esta não tem conseguido se efetivar de acordo com o que é proposto pela PNAS e pela LOAS.

Dessa forma, a Política de Assistência apresenta dificuldades reais de se efetivar plenamente, seguida entre avanços e retrocessos, marcada por uma particularidade histórica brasileira do conservadorismo, limitando o acesso aos direitos e cidadania, refletindo na prática profissional, surgindo, então, questões que instigaram e nortearam esta pesquisa, tais como: Quais ações são desenvolvidas pelos assistentes sociais que atuam no âmbito da política de assistência? Como a prática do favor se apresenta nas gestões?

Diante dessas indagações encontraremos as respostas precisas para a pesquisa e buscaremos refletir através deste estudo as reais dificuldades dos profissionais nas gestões para a ruptura com práticas clientelistas.

Para alcançar tal objetivo realizou-se uma pesquisa bibliográfica a fim de compreender o que a literatura já apresenta de contribuição sobre esta temática. Sendo este um tema inovador e em construção, utilizou-se também a pesquisa de caráter qualitativo.

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos. (RICHARDSON, 2008, p. 90).

Mediante as contradições que permeiam a história da Política de Assistência, ou seja, um processo de continuidade e fragmentação envolvendo sujeitos políticos, o método utilizado foi o crítico-dialético sob as influências do pensamento de Marx que consiste:

Em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recursos heurísticos e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa. (BEHRING, 2011, p. 38).

Portanto, para realizar o estudo foi necessário apropriar-se da análise bibliográfica de autores como Mota (2010), Yamamoto (2008), Saldanha (2006), Netto (2011).

A literatura mostra as reais dificuldades da Política de Assistência, assim como a dificuldade de efetivação plena do projeto ético-político comprometido com a classe trabalhadora no enfrentamento das desigualdades sociais, na sociedade capitalista e na efetivação dos direitos, principalmente na cena contemporânea, trazendo também as tensões das competências profissionais e a necessidade de uma formação crítica.

Diante disso, o primeiro capítulo da pesquisa faz uma abordagem geral de duas modalidades de gestão, ou seja, o que é gestão e quais seus objetivos, e como ela se realiza na nossa sociedade, no segundo capítulo é feita toda uma contextualização da Política de Assistência e seus desafios diante das práticas assistencialistas e a consolidação do SUAS como sistema inovador que trouxe

expressivos avanços para o reordenamento da assistência, e por fim o terceiro capítulo nos traz as competências dos assistentes sociais na gestão do SUAS.

Objetivamos com esse trabalho, analisar como funciona o processo de elaboração e execução da Política de Assistência na gestão, identificando as lacunas presentes nas práticas da gestão, a fim de superar o assistencialismo para uma melhor atuação dos assistentes sociais na execução dessa política, a pesquisa nos permitiu fazer uma análise dos avanços e limites que o Serviço Social se depara para concretizar os princípios postos pela política, e a dificuldade de concretizar os direitos da população.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 AS MODALIDADES DE GESTÃO A SERVIÇO DA GARANTIA E CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS DA POPULAÇÃO.

Neste capítulo, retrataremos os conceitos e objetivos da gestão pública e da gestão social, analisando os desafios postos para a concretização de seus ideários frente a um Estado neoliberal, dificultando o acesso igualitário e com qualidade dos serviços prestados pela gestão e conseqüentemente a consolidação dos direitos.

2.1.1 Caracterização da gestão pública: conceitos e objetivos

Para analisar os desafios da gestão pública é necessário compreender as mudanças ocorridas na contemporaneidade, assim como as transformações no papel do Estado, a fim de pensar e executar um modelo de gestão que atenda não somente as questões do governo, mas que promova mecanismos inovadores que possibilitem a participação da sociedade com o intuito de garantir a consolidação dos direitos da população.

A forma organizacional da gestão pública, ou seja, suas práticas, seus valores e decisões, refletem de forma direta na vida dos cidadãos, portanto, a administração pública necessita viabilizar condições efetivas para a garantia dos direitos constitucionais. Por isso é preciso compreender de fato os conceitos e objetivos da gestão pública, já que segundo Saldanha (2006) governo, administração pública e gestão pública são termos que andam juntos e muitas vezes são confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam. Essa análise deve acontecer de forma crítica e ampla, entender que a gestão pública não se resume tão somente à gerência de negócios:

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária e com conduta independente; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, é conduta hierarquizada; quanto à gestão, esta implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da

organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos. (SALDANHA, 2006, p.12).

É necessário também entender o papel do Estado diante das mudanças ocasionadas pela globalização e as novas exigências da sociedade:

A função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea. (PEREIRA, 2008, p. 3).

Assim, segundo Pereira (2008), o Estado por meio da administração pública tem a responsabilidade de atender as demandas da sociedade com serviços públicos de qualidade e transparência.

É importante ressaltar o poder de decisão dos gestores que devem agir de acordo com os princípios norteadores da gestão pública:

O fato de a administração e a gestão serem instrumentos dos quais o Estado dispõe, para pôr em prática as opções políticas do governo, não significa que os gestores não tenham poder de decisão. Têm, mas só podem opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de convivência e oportunidades administrativas, agregando políticas sobre a matéria, e para um período de tempo específico. (SALDANHA, 2006, p. 12).

Portanto, os gestores devem atuar de acordo com os princípios éticos, reforçando seu compromisso com a sociedade, levando em consideração os aspectos sócio-políticos no qual estão inseridos. De acordo com Saldanha (2006), a natureza da gestão pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

É importante o funcionamento de uma gestão transparente preservando os princípios éticos e morais, focada no planejamento a fim de atender as questões da sociedade, seguido de gestores competentes para dirigir e coordenar os planos:

Os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social. (SALDANHA, 2006, p.13).

O Estado vem sofrendo reformas administrativas nas últimas décadas que acarretaram transformações na oferta e gerenciamento dos serviços públicos:

Bresser Pereira (1996), ao analisar o conteúdo da reforma, explica que o Estado brasileiro passou por transformações nos seus paradigmas de gestão pública. Segundo ele, até o século XIX, o paradigma predominante era o patrimonialista, com ênfase exclusivamente no poder centralizado, prestando serviços de acordo com interesses econômicos. Durante o século XX, o Estado adotou um paradigma burocrático para gerenciamento dos serviços públicos, baseado na forma e na norma. O Decreto-lei n. 200 de 30 de março de 1967, é o marco do aspecto normativo do gerenciamento burocrático na administração pública brasileira. Durante a última década, o paradigma gerencial passa a ser perseguido, com a adoção de estratégias de resultado na prestação de serviços, que constituirão a mola propulsora do desenvolvimento de novas agências [...]. (SALDANHA, 2006, p. 4).

Portanto, o processo de reforma do Estado visava um melhor controle administrativo a fim de acabar com o modelo patrimonialista devido ao nepotismo, como também o modelo burocrático que não acarretou grandes mudanças para as instituições públicas já que se esqueceu de sua principal missão, que era prestar serviço para todos os cidadãos.

Assim, a nova administração pública necessitava de reajustes que atendessem as suas reais necessidades. Sob um contexto de fortes mudanças era preciso inovar, portanto, reformar, e isso pedia um modelo de administração pública gerencial que tem como pressupostos, segundo Pereira (2008), a descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais, financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

Fica claro que, o modelo gerencial foi uma maneira de substituir o modelo burocrático, a fim de se obter resultados satisfatórios para a administração pública gerencial, que surgiu na segunda metade do século XX focando mais no cidadão:

Nesse sentido, argumenta Pimenta (1998) que a reforma gerencial busca aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização; fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia dos contratos e assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados. (PEREIRA, 2008, p. 20).

No entanto, o processo político do Brasil e suas particularidades históricas apresentam traços conservadores que limitam a gestão pública a serviço da concretização dos direitos, onde o caráter patrimonialista ainda se faz presente:

Partindo do reconhecimento de que o atraso político e o uso reiterado de práticas contrárias ao interesse público, não apenas persistem no cotidiano da gestão pública brasileira, como também se cristalizam na própria estrutura do Estado e num determinado conjunto de formas e canais de codeterminação na relação Estado e sociedade [...]. (BENINI, 2011, p. 217).

Dessa forma, é necessário entender toda essa dinâmica complexa da realidade que envolve a gestão pública brasileira, analisar criticamente a problemática da organização estatal e principalmente a superação dos traços conservadores e contraditórios que o Estado capitalista nos impõe.

O problema está de fato na herança hierárquica brasileira, organizada de cima para baixo, não importa o modelo de gestão aplicado, seja ele o patrimonialista, burocrático ou gerencial, a crítica de fato está sustentada em um processo mais amplo que envolve sujeitos históricos, marcados por uma ideologia capitalista estruturada na acumulação de capital visando à manutenção da ordem:

[...] sendo assim, levando em conta, em última análise, a problemática da gestão pública é síntese de múltiplas determinações e contradições insolúveis dadas às mediações de organização social; a) divisão social e hierárquica do trabalho, b) produção baseada no valor de troca, c) propriedade privada dos meios de produção e d) controle das decisões estratégicas da sociedade por uma tecnocracia empresarial ou estatal impostas pelo sistema sociometabólico do capital, é que justificamos a proeminência de se compreender os mecanismos de composição da divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal brasileiro. (BENINI, 2011, p. 240).

As mudanças no mundo contemporâneo são seguidas de várias oportunidades, porém, de muitos desafios os quais encontramos um crescente número de desigualdade e o problema da instabilidade econômica, problemas estes que os governantes enfrentam. Dessa forma, a gestão pública necessita de mecanismos para melhorar a sua administração com a formação de equipes capacitadas para uma boa prestação dos serviços à população:

Requer servidores politicamente responsáveis e capazes de interagir com grupos sociais diversos; requer pessoas intelectualmente preparadas para analisar problemas complexos e oferecer assessoramento para solucioná-los; requer equipes suficientemente estáveis para assegurar que o

conhecimento institucional permaneça independentemente das mudanças de governo; e por fim requer uma base ética profissional, de forma que os políticos recebam dos servidores assessoramento apolítico, e os cidadãos recebam tratamento equânime. (Matheson *apud* Pereira, 2008, p. 7).

Portanto, a gestão pública deve apresentar organização diante de suas funções e responsabilidades para atender as necessidades da população, a fim de realizar as tarefas com êxito e superar os desafios, por isso o processo administrativo deve ser executado com base no planejamento e organização:

O planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais. Ele determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios. (SALDANHA, 2006, p. 23).

Dessa forma os gestores públicos devem adotar um modelo organizacional de gestão que obtenha resultados mediante seus objetivos, lembrando que a sociedade sofre constantes mudanças. Neste caso, para Saldanha (2006, p. 40), “o ato de organizar não é feito somente uma vez; é uma atividade contínua ou, no mínimo periódica, por meio da qual os gestores tentam adaptar a organização a uma situação em constante mudança”.

Na verdade não existe fórmula certa de gerir uma organização pública, principalmente porque estamos sujeitos à mudança de gestão e posteriormente de papéis onde nem sempre agradaremos a todos, por isso o mais importante é entender os objetivos e o ambiente organizacional que se opera na gestão:

Em geral, as organizações públicas operam em um ambiente simples e mais estável, e tendem a utilizar estruturas mais centralizadas e menos complexas, com autoridades, papéis, leis e políticas como veículos principais para conseguir integração. Contudo, essa estabilidade está sujeita a ser quebrada constantemente, sobretudo após um mandato de governo, período em que o início de uma nova gestão cria, muitas vezes, novas estruturas e funções, que requerem novos arranjos organizacionais. (Saldanha, 2006, p. 22).

Ficam evidentes as mudanças no papel do Estado, assim como a relação da administração pública e seus usuários já que estes exigem uma maior qualidade do atendimento e dos serviços, estando hoje os cidadãos lutando e exigindo seus direitos como também tendo sua participação na gestão pública. Um exemplo disso é o chamado controle social, que de acordo com a Controladoria-Geral da União

(2008), pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

A fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade e esta precisa ser orientada sobre todo o processo de controle dos gastos, a exemplo dos conselhos de políticas públicas onde o cidadão participa do processo de fiscalização e controle dos gastos públicos assim como a avaliação dos resultados.

Dessa forma é perceptível que o tema Gestão Pública é bastante amplo e que envolve todo um processo histórico acarretado de mudanças no papel do Estado e da sociedade, envolvendo todo um jogo de interesses políticos, econômicos e sociais. Portanto, a administração pública contemporânea vem tentando encontrar soluções para um melhoramento dos serviços prestados, adotando mecanismos necessários para um melhor atendimento ao cidadão consciente de seus direitos e que passam a cobrar por uma gestão pública eficiente e imparcial.

Por fim, é necessária a realização de uma gestão plena e efetiva seguindo os preceitos da lei, portanto, de acordo com o art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cita alguns princípios da gestão pública, uns explícitos e outros implícitos, como por exemplo: legalidade, onde todo ato da administração pública deve estar previsto e consoante a lei; impessoalidade, que direciona toda atividade da gestão pública a todos; moralidade, onde o gestor público realiza os atos pautados nos princípios éticos e morais; publicidade, onde os atos da administração devem ser públicos para o conhecimento de todos; finalidade, onde todo ato da administração pública deve ter determinada finalidade visando as necessidades interesse público; continuidade, onde os serviços públicos não podem parar em razão de mudança de gestores; indisponibilidade, o gestor não detém disponibilidade dos bens públicos, é responsável por zelar e conservar em prol da coletividade, e o princípio da eficiência, em que o administrador tem que obter os melhores resultados em sua gestão, conforme previsão legal, em benefício dos administrados.

Diante dos argumentos trazidos fica claro que o processo de gestão pública carrega de fato traços conservadores de uma herança histórica brasileira e de um Estado capitalista, e que mesmo com processos de reforma do Estado visando o

bem comum e o desenvolvimento econômico, encontramos dificuldades na concretização plena dos nossos direitos, daí a necessidade de uma gestão inovadora que atenda as rápidas mudanças do mundo contemporâneo, que se preocupe com a função social em favor dessa população ansiosa por melhores planos de governo que atendam essas expectativas, que muitas vezes são frustradas pelos desvios nas finalidades dos programas sociais. Basta tão somente, que os olhos da gestão pública enxerguem a situação atual do nosso contraditório estado brasileiro, tão rico e tão pobre ao mesmo tempo, e que ele possa de fato desenvolver sua função.

2.1.2 A gestão social na perspectiva de garantia de direitos

Faz-se necessária a compreensão das modalidades de gestão para que os serviços ofertados garantam e consolidem os direitos da população, fazendo com que os gestores reflitam também como cidadãos que são.

Para discutirmos o termo gestão social é interessante que se entenda toda conjuntura e particularidade histórica que o Brasil vivenciou e vivencia em uma ampla desigualdade social, sendo de suma importância que a gestão administrativa seja eficiente e comprometida socialmente.

O arranjo dinâmico de toda essa conjuntura, levando em consideração as relações sociais dentro do capitalismo é que confere significado à gestão social, expondo seus desafios e impactos que a mesma pode causar, frisando os benefícios com o fim social.

Mediante as mudanças no cenário político e social, a gestão social se difere conceitualmente das outras formas de gestão e vem ganhando uma maior visibilidade:

De fato, a expressão gestão social tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas, sobretudo de organizações não governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, algumas iniciativas partindo mesmo do setor privado e que se exprimem nas noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa. (FILHO, 2007, p. 1).

É preciso entender os objetivos da gestão social e de fato seu conceito para compreender a quem se destina, assim, a gestão poderá ofertar serviços de qualidade e o atendimento efetivo garantidos na legislação das necessidades humanas:

Gestão social é a gestão de ações sociais públicas para o atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais. (Samira, 2008, p. 22).

Dessa forma, a gestão social visa atender as demandas da população diante de uma conjuntura marcada pelo conservadorismo no âmbito da realização das ações sociais, enfatizando aqui o processo de avanços e retrocessos na Assistência Social na efetivação dos direitos.

Para se ter uma visão mais abrangente sobre a área de gestão social é necessário discutir a relação Estado e sociedade na tentativa de superar o quadro de desigualdades econômicas e sociais da conjuntura brasileira, assim como entender o processo de gestão no âmbito das ações estatais e como este absorve o termo gestão social:

Referindo-se primordialmente ao âmbito de ação do Estado - a esfera pública - a expressão gestão social ganhou relevância, no entanto, precisamente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução da ação do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades ou – no caso de empresas - pela privatização tout court, como ocorreu na década de 1990. (Silva, 2010, p. 31).

Dessa forma, os conceitos de gestão social ganham amplitude diante das problemáticas contemporâneas, mas é necessário compreender que não é pelo fato da gestão ser destinada a pessoas ou grupos sociais, atendendo as suas necessidades e demandas, que esta vai se caracterizar como uma ação caritativa ou filantrópica, a gestão social representa muito mais:

O objetivo da gestão social, entendida como gestão de ações sociais públicas, não é realizar caridade nem ajuda humanitária ou religiosa, mas, sim, assegurar os direitos de todos os cidadãos. Nesse sentido, a gestão social não está relacionada também à solidariedade com uma ou outra classe específica, porque as ações de proteção social têm o caráter de pacto político para o enfrentamento da questão social. Portanto, a gestão

pública de serviços sociais vincula-se a solidariedade política. (Samira, 2008, p. 57).

Contudo, é preciso destacar que a Gestão Social é muito mais do que o atendimento as demandas e necessidades sociais, ela tem de fato competência de implementar ações inclinadas para uma perspectiva crítica geradora de procedimentos que englobam a aquisição plena dos direitos, garantindo um potencial transformador às suas ações.

Por isso, deve-se tomar cuidado ao empregar o termo gestão social, pois é preciso saber qual o seu real papel para a sociedade e como essa gestão atua nas relações públicas e privadas trazendo uma visibilidade maior para a questão da ascensão do terceiro setor que, segundo Filho (2007), chama a atenção para o papel de organizações privadas atuando com objetivos públicos e que gestão social e terceiro setor indicam uma nova configuração das relações entre Estado e sociedade.

No entanto, não nos esqueçamos da conjuntura atual em que se opera um capitalismo globalizado e um ideário neoliberal provocando mudanças societárias e desigualdades sociais, portanto, a gestão social em um circuito de relações complexas que irá refletir na vida dos cidadãos e na própria operacionalização da gestão social e do seu real significado:

Corresponde então ao modo de gestão próprio, as organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretendam, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projeto. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal. As organizações atuando neste âmbito que são sobretudo, associações, não perseguem objetivos econômicos [...]. (FILHO, 2007, p. 5).

Tem-se a necessidade da própria sociedade civil na gestão de ações sociais públicas, reforçando e valorizando os diversos segmentos da sociedade na perspectiva de democratização para que os poderes públicos reconheçam o potencial dos grupos envolvidos, representando a articulação entre Estado e sociedade na implantação dos serviços sociais.

A gestão social abrange um leque de assuntos que engloba as políticas públicas, a participação da sociedade civil, a construção de projetos sociais e

principalmente a formação de gestores preocupados em garantir os direitos da população:

A gestão pública de serviços sociais tem uma história de atendimento as demandas da população, demandas que, apesar de se diferenciarem ao longo do tempo, têm como causa comum mais importante as desigualdades produzidas nas relações sociopolíticas, econômicas e culturais. Tal atendimento ocorre pela via de ações sociais que têm o propósito de assegurar direitos, acompanhando, portanto, a história das conquistas e dos retrocessos nesse campo. Dentre as ações, destacam-se políticas e projetos agrupados e classificados de acordo com os serviços sociais que provêm. Sua implantação pode ocorrer com a participação da sociedade civil, que, sendo heterogênea, apresenta valores e concepções ideológicas que tencionam a interação entre sujeitos sociais e moldam o processo de gestão (Samira, 2008, p. 130).

Um ponto central aqui refere-se a participação da sociedade na inserção dos embates sociais apresentando um potencial transformador capaz de moldar o processo de gestão, conferindo significado a gestão social no compromisso com a sociedade e com os cidadãos assegurando o acesso efetivo dos serviços ofertados, não como favor, mas na perspectiva de direitos, fortalecendo os processos decisórios a fim de privilegiar os interesses da população.

Diante disso a gestão social segue com seus desafios e dificuldades diante de um cenário neoliberal que enfatiza a questão do assistencialismo usando de recursos ideológicos que trata o cidadão detentor de direitos como cliente, portanto, por ser um tema novo a gestão social vem ingressando aos poucos no âmbito acadêmico na tentativa de construção de arcabouço teórico-metodológico comprometido com o social:

Ao inverte-se a lógica da relação entre o econômico e o social, onde o primeiro deixa de ser uma prioridade, e acrescenta-se ainda a importância do aspecto político, a gestão social revela uma vocação forte de redefinição da relação entre economia e política, numa perspectiva de reconciliação entre o econômico e o social. De fim em si mesmo, o aspecto econômico se transforma num meio para a consecução de outros objetivos (sociais, políticos, culturais, ecológicos...). Além de vocação, este é um dos ensinamentos que pode nos oferecer esta noção de gestão social, deixando assim as sementes para uma nova cultura política cidadã e democrática nas organizações. (FILHO, 2007, p. 6).

O exposto nos faz refletir sobre os aspectos peculiares no âmbito da gestão para que esta não se associe apenas as formas burocráticas de gerir serviços, mas que possibilite aprender criticamente a dinâmica complexa da realidade na qual estamos inseridos, na tentativa de romper com o conservadorismo particular brasileiro seguido de uma ampla desigualdade social, nesse caso o objetivo da

gestão é atender mediante seus princípios constitucionais a efetivação dos direitos da população, não se esquecendo da participação desta como protagonista no cenário político e social.

2.2 AS NOVAS CONFIGURAÇÕES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS

Neste capítulo, faremos uma contextualização da Política de Assistência que segue entre avanços e retrocessos, mas que se consolidou como política pública integrada a Seguridade Social, retrataremos também a consolidação da PNAS e a implementação do SUAS como eixo inovador na gestão da política em questão, ampliando o sistema de proteção social na luta pela concretização dos direitos.

2.2.1 A assistência social como política pública de direitos

A origem das políticas públicas no Brasil se deu no seio da sociedade capitalista, resultante das lutas dos trabalhadores que reivindicavam por dignas condições de vida e trabalho, tais políticas se voltavam às mínimas parcelas de indivíduos de forma temporária e emergencial e já eram formuladas sob uma ótica conservadora e agravada pelo neoliberalismo, não sendo diferente, a política de assistência seguia esse mesmo padrão estando atrelada a práticas imediatistas, revestidas pela forma de favor e tutela, operando em situações pontuais.

Apesar das dificuldades para a sua implementação, a Política de Assistência conseguiu atingir um patamar no campo jurídico, onde desempenhou estratégias que garantiram eficácia na efetivação dos direitos sociais, além de incluir a participação da população nas decisões públicas imprimindo outro desenho à Política de Assistência, saindo do assistencialismo e se firmando como Política Pública.

A Constituição de 1988, a dita Constituição Cidadã, foi um importante passo para a consolidação da Assistência Social como política pública, integrada a seguridade social garantindo que as ações pontuais de caráter benevolente fossem

substituídas por garantias legais, assim, as ações caritativas deram lugar a lógica do direito: o cidadão como detentor de direitos e o Estado como órgão responsável pela sua efetivação, a política de assistência passa então a caracterizar-se como política não contributiva e sua gestão se dá de forma descentralizada:

A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, espaço de seu protagonismo e exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (CAPACITASUAS, 2008, p. 95).

Outro passo fundamental na consolidação da Política de Assistência foi a Lei Orgânica de Assistência Social - (LOAS), Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, conduzindo o avanço da política social brasileira:

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira.[...]. (CAPACITASUAS, 2008, p. 95).

Portanto, destacamos aqui a importância da Constituição Federal de 1988, assim como a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a LOAS para concretizar e regulamentar constitucionalmente a política de assistência no campo dos direitos e da seguridade social, no entanto é importante ressaltar as mudanças ocorridas no cenário político e social do século XX, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado:

[...] a “reforma do Estado”, como é conhecido o processo de mudanças que se desenrolou a partir desta década teve forte caráter neoliberal e caracterizou-se principalmente por medidas de ajuste na economia, com severas restrições aos gastos públicos em especial na área social e privatizações de empresas e organizações estatais. Tratou-se de um contexto no qual foram encolhidas as responsabilidades estatais na regulação das políticas públicas e valorizadas as “virtudes” da regulação pelo mercado. (CAPACITASUAS, 2008, p. 99).

Diante disso, vimos que não foi fácil todas essas conquistas tanto constitucionais como a efetivação da LOAS, foi através de muitas lutas e mobilizações assim como debates e pactos políticos envolvendo toda sociedade, ressaltando também a conjuntura brasileira e a obscuridade da seguridade social, a assistência social se configura na universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Dessa forma, a política de assistência passa a ser um espaço de defesa para as classes mais necessitadas a fim de reduzir e prevenir qualquer forma de exclusão e riscos sociais atendendo de forma ampla em sua totalidade as demandas de seus usuários. Apesar desses avanços sabemos que a forma como foi moldada a Seguridade Social brasileira ajustada à nova ordem capitalista internacional, houve reflexo na proteção social do país contribuindo para a não efetivação plena da Política de Assistência, assim como a retomada de traços conservadores:

A descontinuidade e fragmentação são uma das características históricas da Assistência Social no Brasil. Mesmo com a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que são considerados divisores de águas entre o feitiço da ajuda e a criação de uma política pública constitutiva de direitos, estas marcas não foram totalmente superadas. (MOTA, 2010, p. 186).

Afirma-se, portanto, que a LOAS representou um importante salto para a política de assistência, tornando-a visível como política pública e dando o direito aos cidadãos que dela necessitarem, restando a tentativa de rompimento pleno das práticas assistencialistas e de favor que nortearam durante muito tempo da política de assistência para que esta amplie seu protagonismo:

A tarefa de consolidar a Assistência Social como política pública de direitos tem aspectos muito peculiares que dificultam a empreitada. Ou seja, é necessário romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista. (CAPACITASUAS, 2008, p. 102).

Mesmo em meio às dificuldades, a Política de Assistência vem lutando pela concretização dos direitos sociais passando do assistencialismo para política pública e interagindo com as demais políticas garantido sua legitimidade, dentre os avanços

destaca-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004 visando concretizar as diretrizes da LOAS no intuito de implementar um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social sendo chamado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão dessa política pública, o que permitirá mudanças nas formas de monitoramento, implementação e principalmente na gestão.

2.3 A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS: efetivando o direito à assistência social

Segundo, Mota (2010, p. 186), “a descontinuidade e fragmentação são uma das características históricas da Assistência Social no Brasil”, claro que a aprovação da LOAS e a constituição de 1988 representaram divisores de águas entre o assistencialismo e a criação de uma política pública, vejamos:

Com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, fato revelador dos avanços a que nos referimos, posto que construída numa conjuntura adversa à expansão da Assistência Social como política pública. Contudo, a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. (MOTA, 2010, p. 186).

Conforme, Raichelis (2011, p. 177), “é na LOAS de 07 de dezembro de 1993, que é definido o arcabouço jurídico-institucional do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)”, isso significou um importante passo na participação da população na formulação de políticas e controle das ações, significando também um dos principais instrumentos da gestão descentralizada no sistema de assistência social, e um novo espaço de gestão coletiva das políticas públicas.

Mediante o quadro o social a Assistência Social necessitava de uma reorganização, assumindo de fato a tarefa de ser uma política de proteção social regida por princípios democráticos na universalização e igualdade de direitos para todos, tentando moldar o sistema de seguridade social que se apresentava de forma limitada, não instituindo um sistema amplo e articulado de garantia de direitos. São marcos desse período a “1ª Política Nacional de Assistência Social (1998) e as Normas Operacionais Básicas, NOB1 (1998) e NOB2 (1999), que reafirmaram os princípios e diretrizes da LOAS.” (CAPACITASUAS, 2008, p. 41).

No entanto, foi com a discussão sobre a formulação e implementação de um sistema público descentralizado que culminou na atual Política Nacional de Assistência Social, com a previsão de sua gestão por meio do SUAS:

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate coletivo, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS em vigor, que apresenta o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social que está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil. (CAPACITASUAS, 2008, p. 96).

A nova Política de Assistência Social que instituiu o SUAS, apresenta-se de maneira inovadora, visando normatizar e organizar os serviços e ações socioassistenciais focando a família, abordando a questão da proteção social articuladas a outras políticas sociais na luta por condições dignas de vida:

A leitura da PNAS revela inúmeras mudanças no marco teórico, na estrutura organizativa e nos mecanismos de gerenciamento e controle da nova política. São conservados os princípios contidos na LOAS, tais como a referencialidade às necessidades sociais; a universalização do acesso para os que necessitam da assistência; o respeito à dignidade, à autonomia, aos serviços de qualidade; a igualdade de direitos; a dimensão pública dos serviços. O mesmo ocorre com as suas diretrizes: descentralização político-administrativa; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado. Contudo, a nova política, há uma ênfase na centralidade da família nas ações socioassistenciais, diferentemente da dimensão genérica com que a LOAS a considerava. (MOTA, 2010, p. 191).

Diante disso, os princípios, diretrizes, objetivos e público alvo da Política Nacional de Assistência Social estão em consonância com o que é proposto pela LOAS, e propõem a proteção social àqueles cidadãos que estão em situação de vulnerabilidade, situação esta que pode ser provocada por fatores políticos, biológicos, culturais, sociais, econômicos e pela dificuldade de acesso a direitos, impactando diretamente no papel da família, enfraquecendo seus laços.

Portanto a PNAS define as bases da gestão do SUAS em todo território nacional, significando um novo patamar para a Assistência Social, ordenando a gestão da assistência como política pública, na tentativa de efetivação dos direitos, assim, o SUAS se apresenta na perspectiva de um sistema inovador:

O SUAS é um modelo de gestão para todo território nacional, que articula a ação dos três entes governamentais através do estabelecimento de novos pactos federativos para a política de assistência social e para a sua articulação com as demais políticas sociais no âmbito da proteção social brasileira. (CAPACITASUAS, 2008, p. 42).

Outro aspecto do SUAS refere-se a identificação dos problemas sociais concretos, considerando o indivíduo em sua totalidade, isso se dá com maior intensidade quando o indivíduo assume um papel ativo na estrutura do sistema societário. Entretanto, essa participação acontece de forma limitada, pois nem sempre o estado viabiliza a política de assistência, desempenhando práticas assistencialistas e de apadrinhamento.

É perceptível o quanto a consolidação da PNAS instituindo o SUAS expandiu os objetivos da Assistência Social, visando o enfrentamento das desigualdades, e garantia dos mínimos sociais, outra garantia efetiva foi à aprovação da NOB/SUAS, retomando as normas operacionais de 1997 e 1998, constituindo-se agora como instrumento regulador da PNAS de 2004 e estabelecendo as bases de realização do SUAS e as condicionalidades dos entes federativos:

A PNAS/2004 e a NOB/SUAS-2005 significam um novo patamar para uma política de Estado na área da Assistência Social, o que implica enraizamento institucional que garanta permanência, continuidade e consolidação dos acúmulos obtidos. Busca implementar um sistema público que institua um modelo de gestão compartilhada, o cofinanciamento, a cooperação técnica entre os três entes federativos, hierarquizando as ações, uniformizando conceitos no sentido da classificação dos serviços específicos de assistência social e estabelecendo o lugar próprio da rede socioassistencial. (CAPACITASUAS, 2008, p. 42).

Portanto, a NOB/SUAS disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, em consonância com a constituição de 1988 e a LOAS, estabelecendo o caráter do SUAS e seus níveis de gestão, as funções da política de assistência para a proteção social, definindo com maior detalhamento os níveis de proteção social, e as instâncias de articulação do processo democrático de gestão:

A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de assistência social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura ainda, a primazia e precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o

comando único das ações em cada esfera de governo. (NOB/SUAS, 2005, p. 13).

A nova formulação da política de assistência define as bases do novo modelo de gestão em todo território nacional regulando e organizando o atendimento aos usuários com o destaque para os seguintes elementos centrais: a proteção básica e especial, o território como base de organização do sistema, o trabalho com famílias, a gestão compartilhada, as competências técnico-políticas da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos municípios, o cofinanciamento e a construção de uma política nacional de recursos humanos.

A Assistência Social no Brasil, como política pública, tem fundamento constitucional como parte do Sistema de Seguridade Social. NOB-SUAS (2005). Dessa forma, a assistência vem tentando ampliar os direitos sociais a serem assegurados a todos e promovendo a proteção à vida e prevenindo o agravamento das vulnerabilidades sociais. A assistência social, portanto, aponta para seu caráter de política de proteção social:

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS, 2005, p. 16-17).

A proteção social de assistência social é regida pelos princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, a proteção proativa, integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas. Todos esses princípios reforçam a ideia da família como núcleo central da influência de fatores sociais e econômicos que levam os indivíduos ou a família a uma situação de vulnerabilidade, ressalta também as ações intersetoriais e de integração territorial de redução dos danos sociais.

Consoante com a NOB/SUAS (2005), a proteção social a ser operada pela assistência social envolve a garantia de um conjunto de seguranças dinamicamente articuladas, portanto, tem por garantias: a segurança de acolhida, a segurança social de renda, a segurança de convívio, segurança do desenvolvimento da autonomia e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, todas elas envolvem um conjunto de ações visando a oferta pública de espaços para acolher pessoas em

situação de risco, assegura também a concessão de benefícios e de bolsa-auxílio financeiro, oferecem serviços socioeducativos recuperando os vínculos sociais.

Conforme o grau de complexidade envolvido na configuração da proteção social e partindo da ideia de que as necessidades sociais são muitas e diversas e ao mesmo tempo complexas, o SUAS como um novo mecanismo de ordenamento da política de assistência social define dois patamares de proteção social:

A proteção social de assistência social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família. A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (NOB/SUAS, 2005, p. 18).

A proteção social básica oferece serviços de convivência para acolher as famílias cujos vínculos familiares ainda não foram rompidos:

Engloba as ações preventivas, de convivência, socialização, inserção, e acolhida, voltadas prioritariamente para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Nessa modalidade, estão incluídos os serviços, programas e projetos, locais de acolhimento, convivência e socialização e os benefícios de prestação continuada, eventuais e outras formas de transferência de renda como, por exemplo, os benefícios pagos pelo Programa Bolsa família. A realização dessas atenções se concretiza nos Centros de Referência de Assistência Social-CRAS.(CAPACITASUAS, 2008, p. 47).

Já a proteção social especial direciona seu atendimento às famílias com direitos violados, em situação de risco pessoal e social, portanto, oferece programas e serviços mais especializados:

[...] na proteção social especial são considerados dois níveis de complexidade, a média e a alta. De acordo com os documentos oficiais, ambas estão direcionadas ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados; mas o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e ou comunitários, tendo como unidade pública de referência os Centros de Referência Especial da Assistência Social-CREAS. (MOTA, 2010, p. 190).

O SUAS introduz uma importante mudança na concepção dos serviços, visando atender seus usuários seja criança, adolescente, pessoas com deficiência

ou idosos de maneira ampla, para que todos tenham acesso a um conjunto de seguranças sociais, conseqüentemente, há uma expansão dos serviços sociais principalmente na sociedade contemporânea devido à complexidade das relações sociais e o agravamento da questão social, assim a assistência social vem operando de forma inovadora visando à melhoria de vida da população:

O papel estratégico desempenhado pelos serviços na assistência social representa um avanço em relação às formas descontínuas, improvisadas, eventuais e não geradoras de direitos que as provisões nesse campo tiveram historicamente. (CAPACITASUAS, 2008, p. 49).

A PNAS definiu outras importantes funções da assistência social, a Vigilância Social, cabendo a esta a sistematização de informações das situações de risco social, e a Defesa Social e Institucional de modo que “a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais a sua defesa”. (PNAS, 2005, p. 40).

Esses dois mecanismos de intervenção são essenciais para a assistência social, pois previnem as situações de risco e vulnerabilidade social, no caso da vigilância social é possível conhecer o cotidiano da vida dos usuários da política através do monitoramento detectando as formas de exploração e violência das vítimas, e na defesa social e institucional o usuário manifesta seus interesses, não se submetendo a nenhum tipo de tutela, tendo por direito um atendimento digno e qualificado.

A implantação do SUAS constrói um novo campo de avanços na conquista de direitos, dando oportunidade aos usuários sobre o conhecimento dos seus direitos para que estes não sejam violados e não sejam concebidos sob forma de favor dando um novo significado à assistência.

De acordo com o artigo 6º da LOAS, as ações no campo da assistência social são organizadas em um sistema descentralizado e participativo, e o artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos, fixarão suas respectivas políticas de assistência social, é o que se extrai:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição partidária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado

pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social. (PNAS, 2004, p. 43).

Outra mudança paradigmática e bastante relevante foi a perspectiva territorial incorporada pelo SUAS, devido principalmente a heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, frente a uma realidade marcada por um contexto de fortes desigualdades, exigindo portanto um conhecimento dinâmico da realidade e dos territórios que expressam as relações entre os indivíduos seja de construção de vínculos seja de conflitos, é terreno também das políticas públicas assim como da política de assistência, daí a necessidade de incorporar a abordagem territorial na formulação e monitoramento da política.

Assim, os serviços oferecidos são direcionados para áreas prioritárias, definindo os municípios em pequeno, médio e grande porte para que os serviços sejam prestados em sua totalidade, respeitando as diversidades locais é possível identificar as vulnerabilidades e riscos sociais para que os serviços e programas sejam direcionados de forma correta prevenindo os agravos sociais, é o que se tem:

Com o princípio da territorialização há múltiplos ganhos para a gestão e especialmente para a população usuária. Os serviços, sendo implementados próximos ao cidadão, podem antecipar respostas às suas necessidades e facilitar o acesso, em uma perspectiva de proteção social proativa. Mas para tanto, deverão ser organizados a partir do conhecimento do território, de seus recursos, de sua população, das relações sociais e de classes da identificação das demandas sociais, das suas carências, mas também das potencialidades locais e regionais que esses territórios contém. (CAPACITASUAS, 2008, p. 57).

A família brasileira vem passando por mudanças ao longo dos anos, é importante ressaltar esse aspecto devido o papel central que as mesmas exercem na política de assistência, portanto mais um aspecto relevante da PNAS e do SUAS é na matricialidade familiar, observe:

[...] esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, P. 41).

Dentre as mudanças familiares podemos citar os novos arranjos familiares como exemplo as famílias monoparentais, reconstituídas e aquelas chefiadas por mulheres o que significa nesse caso, mudanças também no mercado de trabalho. Na perspectiva do SUAS deve-se considerar a família em sua dimensão de vida privada e pública, não responsabilizando-as pelos seus problemas e dificuldades e não perdendo a perspectiva societária no trabalho a fim de possibilitar transformações concretas.

Muitos são os desafios para a implementação plena do SUAS, sendo este criado para normatizar e da organicidade à Política de Assistência regulando serviços, programas, projetos e benefícios da assistência, visando acabar com as formas focalistas e ações imediatas tão presentes na história da assistência brasileira, nesse caso, a execução dessa política requer uma ação integrada entre técnicos que atuam diretamente com os usuários assim como ações de gestão.

Portanto, fica clara a relevância do SUAS na concretização da Política de Assistência Social, permitindo que o conteúdo expresso na LOAS se materialize definindo as bases que irão orientar a estrutura dos sistemas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, conferindo um novo modelo à assistência, possibilitando que os gestores reflitam não somente no campo profissional mas como cidadãos na luta pela efetivação dos direitos conforme a legislação, destacando o protagonismo dos municípios para implantar experiências inovadoras na gestão da política de assistência:

Municípios, Distrito Federal e Estados estão desafiados pelo Sistema Único de Assistência Social a construir uma nova cultura institucional que consolide a descentralização e a democratização das esferas de gestão, a partir de um novo reordenamento institucional que redefina responsabilidades, procedimentos, fluxos e atribuições específicas. (CAPACITASUAS, 2008, p.50).

O SUAS surge assim como sistema inovador e um desafio que deve ser enfrentado coletivamente para o reordenamento da assistência, incorporando novos pressupostos e modos de operação do sistema, no qual incluem mudanças administrativas, ampliação de recursos, controle social, investimento na capacitação dos técnicos e gestores e dentre outros.

Por mais que a gestão venha avançando o caminho a se percorrer é longo, devido aos traços históricos da assistência, assim como a fragilização do trabalho que afeta diretamente os profissionais da área inclusive o Assistente Social.

É de suma importância a presença de profissionais capacitados e qualificados para o enfrentamento do jogo político nos espaços institucionais, garantindo maior eficácia em suas ações, visando atender aos usuários da assistência como sujeitos de direitos negando a noção de “carente”, para uma abordagem crítica da realidade para que estes usufruam plenamente dos seus direitos, e abrindo espaço para sua participação.

2.4 A ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA

Pretendemos aqui abordar as novas demandas postas ao Serviço Social na gestão da Política de Assistência, contextualizando a história da profissão desde a década de 30 até a cena contemporânea, sendo hoje uma profissão renovadora com um arcabouço teórico-metodológico crítico, mas que apresenta muitos desafios para a concretização do seu projeto ético-político, para enfim, atender em sua totalidade as demandas da população.

2.4.1 O serviço social na cena contemporânea

O Serviço Social como profissão que vem sendo construída historicamente atravessa transformações desde suas origens, uma vez que surgiu atrelada a práticas filantrópicas, caritativas e assistemáticas, guiadas por princípios éticos cristãos, que ancorados na doutrina da Igreja Católica, tiravam do homem qualquer possibilidade de autonomia, desenvolvendo apenas ações missionárias e evangelizadoras na sociedade. Posteriormente, com o surgimento da questão social o Serviço Social expressa a necessidade de ruptura com o conservadorismo para atender as novas demandas postas ao capital em meio à reivindicação da classe trabalhadora.

Dessa forma a profissão tem a necessidade de se firmar no campo profissional de atuação, aparecendo não apenas com o intuito de exercer a caridade, mas também como instrumento ideológico na tentativa de enquadrar a classe trabalhadora nas relações sociais da ordem vigente, portanto, o Serviço Social atua na mediação dos “problemas sociais”, mas, ainda não questiona as bases de exploração do sistema capitalista.

O crescimento da demanda de intervenção dos assistentes sociais e as sucessivas adequações do Estado ao processo de industrialização, somados aos ganhos tidos com a normatização do ensino do Serviço Social na década de 1950 e a aprovação da lei de regulamentação do exercício profissional no início da década de 60, conforme assegura NETTO (2011, p. 120-122), e sua inserção nos espaços empresariais, fizeram surgir novas requisições e uma nova postura profissional. Com isso, os Assistentes Sociais passaram de apóstolos sociais à categoria profissional.

Esse processo segue entre avanços e retrocessos já que os traços conservadores permearam a profissão durante muito tempo, tanto no discurso profissional quanto na ação, ou seja, apesar do Serviço Social incorporar novos procedimentos de intervenção a ação permanece atrelada as bases conservadoras neotomistas:

Este arranjo teórico-doutrinário-operativo permite que a profissão mantenha o seu caráter missionário, atualizando as marcas de origem e atendendo, concomitantemente, as exigências de tecnificação que lhe impõe a modernização da sociedade e do Estado. (IAMAMOTO, 2008, p. 28).

Mediante as reivindicações populares na luta pela afirmação dos direitos, o Estado apresenta a necessidade política e ideológica de controle social, assim como a profissão de legitimar sua prática, segundo lamamoto (2008, p. 28) “o processo de profissionalização e legitimação da profissão encontra-se estreitamente articulado a expansão das grandes instituições sócio-assistenciais estatais”, assim o Serviço Social passa de apóstolo social e se vincula institucionalmente ao Estado, alterando suas ações interventivas:

Este processo consolida a profissionalização do Assistente Social, que se torna categoria assalariada, e recruta seus membros entre os setores médios. Em suma, o Serviço Social deixa de ser um instrumento de distribuição da caridade privada das classes dominantes, para se transformar, prioritariamente, em uma das engrenagens de execução da

política social do Estado e de setores empresariais. (IAMAMOTO, 2008, p. 31).

Até então, a categoria profissional não era movida por conflitos ou questionamentos, seja a respeito da sua prática, ou da realidade social no qual estava inscrita e intervia. Sob o marco da Ditadura Militar processou-se um movimento endógeno de reflexão e redefinição de suas bases políticas, éticas e teórico-metodológicas, processou-se, um movimento de renovação profissional como um momento de reflexão acerca dos elementos teóricos e metodológicos da profissão, significando:

[...] o conjunto de características novas que, no marco das constrictões da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais. (NETTO, 2011, p. 131).

Inicialmente o processo de renovação fazia-se presente apenas nos debates, uma vez que só a terceira vertente propõe uma ruptura com as práticas tradicionalistas questionando o significado social da profissão e o seu papel na realidade. Nesse sentido, só por volta dos anos 80, na chamada perspectiva de Intenção de Ruptura, a profissão consegue dá um largo passo na tentativa de ultrapassar o conservadorismo, nesse momento há a primeira aproximação com a teoria marxista, tradição que já vinha ganhando espaço dentro das universidades e aproximação com a onda crescente de protestos populares contra o regime ditatorial.

Portanto, a reconceituação ganha aqui novos contornos e dá ao Serviço Social um novo perfil, com base de legitimidade e, também, novas possibilidades de atuação, além de novos desafios. Segundo Netto, (2011, p. 12) “à quebra do quase monopólio do conservadorismo político na profissão seguiu-se a quebra do quase monopólio do seu conservadorismo teórico e metodológico”.

Como profissão construída historicamente, o Serviço Social vem ampliando seus espaços sócios ocupacionais nos diferentes âmbitos que perpassam a questão social, desenvolvendo pesquisas nos mais diversos conteúdos e atuando não mais como mero executor de políticas públicas, mas, participando da sua elaboração e avaliação, sendo um profissional pautado por uma Lei de Regulamentação

Profissional e um Código de Ética, sendo que este luta pela garantia de efetivar as políticas sociais como direitos e não sob a forma de favor sendo este um grande desafio do profissional na política de assistência em especial.

O desafio é, pois, pensar um Serviço Social crítico frente às novas demandas do capital e da classe trabalhadora visando também as mudanças na Política de Assistência que provocou alterações nos espaços de trabalho, exigindo profissionais qualificados que revelem em seu discurso possibilidades de mudanças para o enfrentamento da questão social.

É de fundamental relevância que os assistentes sociais conheçam as realidades postas e os sujeitos envolvidos para que atuem de forma crítica, ou seja, é necessário que o profissional analise o cotidiano de seus usuários e desenvolva ações racionalizadas e planejadas, para se obter resultados concretos.

Sabemos da dificuldade de implementação de um Serviço Social crítico baseado nas premissas marxistas, foram debates, críticas, até a profissão se firmar no campo teórico-metodológico, crítico-dialético, emergindo um novo perfil profissional e acadêmico. O movimento de reconceituação deixou seu legado onde o assistente social começa a questionar o tradicionalismo profissional, porém a conjuntura da época no caso da Ditadura militar imprimiu traços conservadores à prática profissional, ocasionando uma relação de continuidade e ruptura.

Neste argumento, a profissão vivenciou durante muito tempo uma trajetória de conservadorismo profissional, mediante o pensamento conservador e ações funcionalistas impostas pelo capital o que dificultou a luta pela ampliação das bases de legitimação do Serviço Social.

Contudo, segundo Iamamoto, em linhas já descritas acima, o próprio Serviço Social é colocado como objeto de sua pesquisa nos anos de 1980, incentivando um balanço crítico global dessa profissão: das bases históricas e ideo-teóricas de sua prática.

Dessa forma, a profissão vem lutando pela superação dos dilemas norteadores teórico-práticos do exercício profissional para a criação de um projeto profissional amplo:

O centro das preocupações do Serviço Social, ao repensar-se e rever sua prática, foi assegurar sua contemporaneidade, levando-o a enfrentar, juntamente com a sociedade, as questões da democracia, da cidadania e dos direitos sociais. (IAMAMOTO, 2012, p. 239).

Esse breve resgate histórico nos faz entender o trajeto da ação profissional compreendendo sua relação com as classes, em especial com o Estado já que este ainda é o maior empregador do assistente social:

Avaliando o debate contemporâneo, ressalta-se de imediato o avanço que ele vem representando ante o tradicionalismo profissional - presidido pela ideologia do mando e do favor no trato da coisa pública - metamorfoseando o cidadão em súdito do Estado; avanço, também, em relação ao legado da reconceituação [...]. (IAMAMOTO, 2012, p. 240).

Nesse sentido é importante dar ênfase à relação do Serviço Social com as políticas públicas do Estado e a atuação do profissional frente às novas demandas e configurações da sociedade civil, para isso é necessário que o assistente social tenha um domínio teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político compreendendo todos os seus elementos constitutivos, a fim de traçar propostas frente à questão social atendendo as demandas institucionais, profissionais e dos usuários:

[...] as bases teórico-metodológicas são recursos essenciais que o Assistente Social aciona para exercer o seu trabalho: contribuem para iluminar a leitura da realidade e imprimir rumos à ação, ao mesmo tempo em que a moldam. Assim, o conhecimento não é só um verniz que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado; mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado. Nessa perspectiva, o conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridos pelo Assistente Social ao longo do seu processo formativo são partes do acervo de seus meios de trabalho. (IAMAMOTO, 2012, p. 63).

Faz-se necessário uma análise global do serviço social na atualidade buscando um olhar mais crítico no âmbito das competências profissionais, a fim do profissional lutar junto com a classe trabalhadora pela efetivação dos direitos, em meio as dificuldades de uma ação crítica frente ao estado, e o papel da profissão no processo de reprodução das relações sociais na tentativa de romper totalmente com as amarras conservadoras que norteiam a profissão para que assim o projeto profissional ético político possa ser efetivado na prática.

Apesar dos avanços teórico-metodológicos e políticos que caracterizam o novo perfil profissional e as novas configurações, que seus espaços de atuação têm assumido, como é o caso da Política de Assistência Social, onde a legislação dá

indícios de que é possível desenvolver um projeto profissional e de sociedade baseados na igualdade, liberdade, autonomia, ainda há muitos gargalos até uma efetiva realização destes projetos.

O Serviço Social apresenta vários desafios a serem superados principalmente no quadro contemporâneo onde as consequências trazidas pelo modo de produção capitalista agudizam cada vez mais a questão social e reflete na profissão. Por isso a luta pela efetivação dos direitos sociais em um sistema que se utiliza de mecanismos que mascaram a realidade, inclusive o discurso do assistente social.

Nesse sentido colocam-se no centro do debate contemporâneo as tensões referentes às competências profissionais que se revestem de práticas burocratizadas, e, portanto, a necessidade de um discurso profissional mais crítico que tanto se questionou durante o processo de reconceituação da profissão, assim, se faz necessário um dialogo entre teoria e história, esta vai oferecer o conteúdo, mas a teoria vai dar o significado para a história identificando novas lacunas e omissões na profissão, com o objetivo da não subordinação do fazer, uma competência crítica que parte da realidade desvendando suas manifestações particulares no campo sobre o qual incide a ação profissional.

Não se pode negar que a profissão passou por vários retrocessos, mas, seus avanços teórico-metodológicos são visíveis na cena contemporânea atribuindo um novo perfil ao assistente social, não se esquecendo das lutas e dos movimentos sociais que impulsionaram a crise ditatorial e a implementação de muitos direitos e paralelos, a isso uma mudança na atuação profissional exigindo respostas do assistente social frente às novas demandas, partindo daí as demais alterações no ambiente profissional e cada vez mais procurando a ruptura com o tradicionalismo, e segundo lamamoto (2012), a formação profissional quanto o trabalho de Serviço Social nos anos 80, se solidificaram, tornando possível, hoje, dar um salto qualitativo na análise sobre a profissão.

O serviço social está inserido na divisão social e técnica do trabalho social e, portanto, o trabalho do assistente social se expressa na dinâmica das relações sociais na ordem vigente, com suas contradições e reproduções na vida cotidiana do trabalhador. Dessa forma, o modo de produção capitalista reproduz sua ideologia não somente na esfera da produção, mas reflete em um contexto cultural, religioso e global, onde as contradições inerentes ao sistema capitalista refletem de forma significativa para a classe trabalhadora com o aumento das desigualdades e da

pauperização expressa na questão social onde o profissional se encontra como mediador das relações antagônicas entre as classes, ou seja, o profissional e contratado pelo capitalista, mas de acordo com a regulamentação atende aos interesses dos trabalhadores.

Nessa perspectiva, faz-se necessária a exigência de um profissional crítico que defenda seu campo de trabalho, frente às possibilidades que a realidade lhe oferece para que possam ser desenvolvidas e laboradas em relação aos novos sujeitos sociais iluminando os caminhos de atuação, reforçando os nossos direitos e ampliando os interesses coletivos, tendo como embasamento o alargamento da cidadania, a defesa das conquistas sociais obtidas na Constituição de 1988, a qual traz para o centro do debate a universalização das políticas sociais públicas, em especial a política de assistência. Sob essa ótica, é imprescindível ampliar a esfera pública para que os interesses de todos ganhem visibilidade:

Reafirma-se, portanto, o desafio de tornar os espaços de trabalho do assistente social, espaços de fatos públicos, alargando os canais de interferência da população na coisa pública, permitindo maior controle, por parte da sociedade, nas decisões que lhes dizem respeito. Isso é viabilizado pela socialização de informações; ampliação do conhecimento de direitos e interesses em jogo; acesso às regras que conduzem a negociação dos interesses atribuindo-lhes transparência; [...]. (IAMAMOTO, 2012, p. 143).

Para tanto, a dinâmica da vida social é bastante complexa e isso requer estratégias de atuação que viabilizem o controle do profissional para com a situação vivenciada na realidade, pois sabemos que em meio às dificuldades também encontramos possibilidades de atuação:

Orientar o trabalho profissional nos rumos aludidos requisita um profissional culto e atento às possibilidades descortinadas pelo mundo contemporâneo, capaz de formular, avaliar e recriar propostas ao nível das políticas sociais e da organização das forças da sociedade civil. Um profissional informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais. Mas também um profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de realizar as ações profissionais, aos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade. (IAMAMOTO, 2012, p. 144).

Dentre estes, muitos questionamentos em virtude da atuação dos Assistentes Sociais, verifica-se que a prática profissional tem sido um dos elementos de discussão, pois é permeada por desafios impostos pela realidade social, ou seja, é

diante de uma realidade totalmente adversa marcada por limitações objetivas e subjetivas, que o Serviço Social tem tentado consolidar uma prática voltada à defesa de seus direitos.

2.5 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS

Como se sabe, o SUAS surge como sistema inovador que possibilitou a consolidação da Política de Assistência no campo dos direitos, introduzindo juntamente com a PNAS mudanças profundas nos conceitos, na estrutura organizativa, na lógica de gerenciamento e controle nas ações da assistência. Enquanto sistema público de proteção social, o SUAS deve adotar uma perspectiva de totalidade da ação pública na superação de ações fragmentadas:

Um sistema é uma configuração pública permanente, não transitória, que não pode estar sujeita a alterações substantivas a cada mudança de governo. O SUAS demanda organicidade interna, articulações com outras políticas públicas, exige marcos regulatórios e investimentos financeiros, materiais, humanos e de manutenção, continuados e previsíveis. (CAPACITASUAS, 2008, p.22).

Pensar o SUAS como um sistema inovador requer um quadro de profissionais comprometidos pela concretização da política de assistência social e, portanto, uma reestruturação e revitalização dos profissionais:

Nesse sentido, merece destaque, pelo significado que assume para a consolidação do SUAS, a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS (2006), representando um primeiro esforço de pactuação federativa para definir mecanismos reguladores das relações entre gestores, trabalhadores e prestadores de serviços socioassistenciais no campo da gestão pública do trabalho na assistência social, tendo em vista sua valorização e qualificação. (CAPACITASUAS, 2008, p. 32).

A caridade e a benemerência são traços fortíssimos da Política de Assistência, influenciando de certa forma nas questões do trabalho, daí a necessidade de profissionais qualificados e capacitados para o enfrentamento desse jogo de interesses nos espaços institucionais:

A questão dos recursos adquire destaque especial, pois além de redundar na qualidade dos serviços socioassistenciais, constitui a “tecnologia básica” do SUAS. Por ser uma área de prestação de serviços públicos cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está fortemente apoiado no conhecimento e na formação técnica e política do seu quadro de pessoal. (CAPACITASUAS, 2008, p. 34).

São necessárias, contudo, mudanças mais profundas na gestão e regulação do trabalho na Política de Assistência, devido ao cunho conservador que a mesma carrega, além das transformações no mundo do trabalho como, por exemplo, a reestruturação produtiva ocasionando a precarização do trabalho e a falta de investimentos na assistência:

Também os poucos recursos e insumos que, via de regra, são colocados a disposição dos trabalhadores, foram construindo uma marca de subalternidade e de respostas improvisadas sem a necessária reflexão individual e coletiva que o trabalho nesse campo requer. A descontinuidade dos programas e serviços pouco enraizados na institucionalidade pública, também marca o trabalho da assistência social, que sofre diretamente com a transição das elites dirigentes, em uma área historicamente sujeita a manipulações personalistas e moeda de troca política. (CAPACITASUAS, 2008, p. 36).

Portanto, a gestão do trabalho na assistência visa à qualidade da prestação dos serviços da rede sócio-assistencial, atendendo os princípios e diretrizes da PNAS:

[...] a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 12).

Dessa forma, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve garantir a educação permanente dos trabalhadores, “realizar planejamento, garantir a gestão participativa com controle social e integrar e alimentar o sistema de informação”. (NOB-RH/SUAS, 2006 p. 13).

Para cumprirmos os princípios e diretrizes da Política de Assistência é necessário que o trabalho desenvolvido pelos profissionais no SUAS, em especial o Assistente Social, tenha um conhecimento da realidade posta, para detectar as reais necessidades dos usuários, contudo é preciso tomar cuidado em relação as

respostas imediatistas, pois para isso o conhecimento das relações sociais na sua totalidade é de extrema importância:

Nestes termos, ao abordarmos o peso do conhecimento da realidade como uma das principais mediações da ação profissional no SUAS, estamos já situando um dos desafios postos à profissão e à formação profissional: a capacidade de conhecer a realidade social sem sucumbir aos recortes e fragmentos das problemáticas sociais, posto que a multiplicidade das refrações da “questão social” invocam uma complexidade que não permite submetê-las aos modelos formal-abstratos de conhecimento e intervenção. Trata-se, pois de partir da singularidade daqueles fenômenos para remetê-los à totalidade, apanhando no real as determinações concretas como meio heurística mais qualificação para apreender as particularidades históricas sobre as quais incidirá a política pública da Assistência Social. (MOTA, 2010, p. 193-194).

Afirma Mota (2010, p. 194) “vale destacar que são múltiplos os desdobramentos que a questão do conhecimento da realidade tem no desempenho profissional e na condução do SUAS”. O assistente social trabalha no levantamento de dados da realidade e no gerenciamento de informação daí a necessidade de desenvolver sua capacidade investigativa, para que os dados sejam analisados sistematicamente, porém, muitas vezes os limites institucionais acabam enfraquecendo o trabalho profissional, apesar dos limites impostos, o Assistente Social age de acordo com suas competências e autonomia, por isso o profissional deve atuar dentro das possibilidades para criar e inovar na realidade posta.

O Assistente Social não é mero executor de políticas públicas, ele trabalha na formulação, no planejamento, monitoramento, na avaliação da política, e vem ampliando o seu raio ocupacional, inclusive no SUAS:

[...] a efetivação do SUAS demanda concursos públicos para os quais se candidatam assistentes sociais. Trata-se de um movimento nacional para constituir quadros técnicos para a Política de Assistência Social no interior dos entes federativos. A tendência é que realmente haja um debate sobre esta questão, já que seu domínio vem sendo solicitado aos/as assistentes sociais. (SPOSAN, 2011, p. 41).

Apesar da Política de Assistência comportar equipes de trabalho interprofissionais, os assistentes sociais vem sendo protagonistas na luta pela efetivação dos direitos sociais, seguindo as concepções do seu projeto ético-político a fim de articular direitos amplos, universais e equânimes:

O SUAS, entretanto, requer equipes de trabalho interprofissionais e atribui aos/as assistentes sociais um papel-chave na consolidação do modelo

socioassistencial. Requer que os/as assistentes sociais tenham uma dimensão de intervenção coletiva junto aos movimentos organizados e aos não organizados, sobre os quais temos muito que estudar e aprender. É preciso reconhecer as várias linguagens e estratégias de sobrevivência da classe trabalhadora. Requer um/a profissional que tenha uma abordagem que contribua com o fortalecimento do caráter protetivo das famílias, rompendo com a visão assistencialista que culpabiliza as famílias e seus membros. Requer um/a profissional que não se alie aos componentes do primeiro-damismo, deixando de ter uma linguagem subserviente, ainda que qualitativa aliança com os expoentes conservadores da área de Assistência Social. Um/a profissional que tenha clareza da oferta dos serviços que reconheça os benefícios como direito. Que reconheça que os serviços fortalecem vínculos e possibilitam convivência e cuidado. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 79).

Portanto, o Assistente Social precisa desvendar a realidade para criar alternativas de intervenção, compreendendo as particularidades históricas e territoriais, chamando a atenção aqui para os municípios, onde as ações imediatas e a política do favor ainda estão muito presentes, por isso devemos explorar mais a área da assistência, para que os usuários sejam protagonistas da sua própria história:

Para concluir, saliento a importância do/a assistente social como gestor/a da política de Assistência Social, sobretudo na esfera municipal. São inúmeros por este país afora. Não é uma tarefa fácil, pelo contrário. É um lugar, sobretudo muitas vezes solitário. Por isso, é da mais alta importância que a universidade nos ajude. As ações hoje desenvolvidas nos municípios têm uma complexidade que muitas vezes não conseguimos espreiar para o nosso conjunto CFESS/CRESS. (BRAGA, 2011, p. 153).

Fica esclarecida que, a assistência social é fruto de um longo processo de lutas na sociedade brasileira, a exemplo da Constituição de 1988 e da LOAS (1993) que imprimiu um novo panorama da Assistência Social, constituindo sua inserção no tripé da Seguridade Social. A implantação do SUAS definiu um conjunto de regulações necessárias e inovadoras na estrutura da política, dessa forma, o Assistente Social vem tentando contribuir para a consolidação do SUAS, priorizando os sujeitos envolvidos na perspectiva de concretizar direitos, fortalecendo os princípios propostos. Dessa forma, a atuação do Assistente Social na gestão da Política de Assistência Social aponta para a concretização da garantia de direitos de cidadania através do fortalecimento de políticas mais eficazes.

O Assistente Social vem tentando de acordo com suas competências e atribuições responder as demandas sociais no âmbito da gestão da política de assistência, construindo alternativas para enfrentar os desafios postos por meio da

formulação, planejamento e execução das políticas públicas de âmbito municipal, estatal ou federal, mas que inscrevam as demandas da sociedade nas agendas públicas dos governos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a problematização realizada no decorrer desta pesquisa ergueu-se na tentativa de analisar criticamente a Política de Assistência e à atuação dos Assistentes Sociais na gestão desta, a fim de identificar as fragilidades da gestão em romper com as práticas conservadoras.

Diante dos elementos estudados, foi possível compreender os conceitos e objetivos da gestão pública perante um ideário neoliberal e a dificuldade de atender de forma eficaz os serviços oferecidos. Aprendemos também o contexto histórico da Política de Assistência entre avanços e retrocessos das práticas conservadoras, onde o processo de implementação da PNAS e do SUAS como sistema inovador significaram uma grande conquista para a Assistência Social.

Por fim, a pesquisa nos trouxe uma maior compreensão a respeito das ações desenvolvidas pelos Assistentes Sociais no âmbito da gestão para o fortalecimento destes e o acesso igualitário da população aos serviços prestados, para que as demandas sociais sejam atendidas de fato pelos seus governantes, implementando os objetivos da PNAS e os serviços de proteção social propostos no SUAS.

Portanto, o estudo realizado reforçou que a Política de Assistência ainda apresenta muitos desafios que rebatem diretamente na prática do Assistente Social, daí a necessidade do profissional atuar de forma crítica, comprometido com seu projeto ético-político para efetivar os direitos dos cidadãos.

Diante do exposto, a pesquisa trouxe a necessidade de aprofundar mais estudos na área da gestão da Política de Assistência Social, já que este é um tema novo para a profissão, trazendo a necessidade de um Serviço Social mais crítico, capaz de apreender o real na sua totalidade. O estudo foi de grande relevância, em razão de ter sido baseado em um arcabouço teórico-crítico identificando as dificuldades de romper com os traços conservadores da Política de Assistência. Assim como a política do favor e do apadrinhamento dos cargos da gestão e a problemática do primeiro-damismo, a gestão da política em questão se mostra de fato com fragilidades que precisam ser superadas.

Com isso, a atuação do Assistente Social não deve ficar limitada ao tecnicismo burocratizado da gestão, onde somente podemos gerenciar os serviços.

Devemos ampliar e inovar nossas práticas para que dentro das pequenas possibilidades possamos criar grandes horizontes de atuação.

REFERÊNCIAS

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 23. ed. São Paulo: Cortez; 2012.

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. 10. ed. São Paulo: Cortez; 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. – 8. ed. – São Paulo: Cortez; 2011.

MATIAS-Pereira, José. **Manual de gestão pública contemporânea** / José Matias-Pereira. 1.ed. São Paulo: Atlas; 2008.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva; 2006.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais**. 2. ed. Curitiba: Ibpex; 2008.

MOTA, Ana Elizabeth. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez; 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez; 2010.

Conselho Federal de Serviço Social. **O trabalho do/a assistente social no Suas: seminário nacional – Gestão Atitude crítica para Avançar na Luta**. Brasília: CEFESS, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Programa olho vivo no dinheiro público**. Brasília: CGU/SPCIE, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas; 2008.

FILHO, Genauto Carvalho de França. **Definindo gestão social**. I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Juazeiro do Norte, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**. Brasília: CFESS, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma operacional básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. **Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

_____. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília: MDS/SNAS, 2008. 1v.

BENINI, Édi *et all.* **Gestão Pública e sociedade**: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. 2v.

NETTO, José Paulo. **1947 – Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2011.