



Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de assistência social*

Challenges for Special Social Protection: the ambiência of rights violation in national social assistance policy

JOANA MARIA GOUVEIA FRANCO DUARTE**



RESUMO – O presente artigo discute a Proteção Social Especial (PSE) e problematiza alguns dos desafios contemporâneos na reconfiguração da Política de Assistência Social brasileira, visando a um aprofundamento teórico sobre as questões que envolvem a PSE bem como oferecendo subsídios para a reflexão, os debates e a construção de estratégias de ação aos trabalhadores no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Palavras-chave – Assistência Social. Proteção Social Especial. Reordenamento da PSE.

ABSTRACT – This article discusses the Special Social Protection (PSE) and problematize challenges in the contemporary reconfiguration of social assistance policy in Brazil, aimed to deepen theory on issues surrounding the PSE and to offer subsidies for reflection, discussion and construction action strategies to employees in the SUAS.

Keywords – Social Assistance. Special Social Protection. PSE Reorganization.

* Este artigo reproduz parte da dissertação de mestrado, aprovada em dezembro de 2012, intitulada: Dilemas e desafios da Proteção Social Especial no âmbito do SUAS: uma contribuição ao debate, sob a orientação de Maria Lúcia Martinelli.

** Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Docente em cursos de graduação e pós-graduação em Serviço Social na Universidade de Santo Amaro (UNISA) e Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), São Paulo – SP/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/5151159706227711>. E-mail: jmgfduarte@yahoo.com.
Submetido em: fevereiro/2016. Aprovado em: maio/2016.

Notadamente nos últimos dez anos, temos vivido um salto histórico permeado por diversos desafios na Política de Assistência Social. Dentre eles, está o reordenamento estatal dos níveis de média e alta complexidade, exigidos para operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Esses desafios, que emergem do cotidiano na Proteção Social Especial (PSE), são inúmeros e devem ser enfrentados em um processo dialético de maturação da Assistência Social enquanto política pública, para afiançar as seguranças sociais aos sujeitos que têm seus direitos violados e ameaçados por ocorrência do risco, em pleno século XXI.

A construção de estratégias para encarar os desafios enfrentados nos serviços, dentro da PSE, parece ser uma das questões mais desafiante do SUAS, demandando competências da administração pública e dos trabalhadores, para que estejam preparados teórica e tecnicamente para um novo tempo e pelos novos rumos trazidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e SUAS, pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), assim como as orientações técnicas que a sucederam.

Percebe-se a necessidade de aprofundar a reflexão sobre o lugar da PSE no SUAS e da ambiência da violação de direitos e riscos na PNAS, as exigências de se pensar o "novo" em relação aos serviços tipificados, principalmente a partir das questões suscitadas pela implantação de um Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI) e sua processualidade.

É importante conhecer, também, as novas exigências postas aos trabalhadores da PSE, numa unidade especializada, como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e até que ponto o profissional tem domínio de quais aspectos caracterizam a violação, o conjunto de defesas e as possibilidades para sua atenção.

Outro aspecto fundamental tem sido a articulação da rede socioassistencial e a intersertorialidade, especialmente no que diz respeito à relação com os CRAS e a interface com o Judiciário.

Um das hipóteses trabalhadas é a que muitas das questões que dificultam o reordenamento da PSE residem na herança conservadora da Assistência Social.

Socializar algumas das problematizações iniciadas na função de coordenadora da PSE, em um município da Grande São Paulo, posteriormente organizadas em nossa dissertação de mestrado e atualmente como docente e pesquisadora, é o que pretende este artigo, como forma de aprofundar a reflexão, ampliando as possibilidades de debate e intervenção, para romper de vez com práticas conservadoras, ultrapassando os velhos modelos de Assistência Social com a radicalidade necessária.

A Política de Assistência Social no Brasil: do contexto da não política aos desafios para processualidade do SUAS

O avanço da Assistência Social enquanto política pública, integrante da Seguridade Social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, responde a demandas históricas de luta de movimentos sociais organizados, setores críticos das categorias profissionais e dos trabalhadores da Política de Assistência Social.

Historicamente, a Assistência Social foi se maturando do contexto da não política, às voltas com o clientelismo, benevolência e primeiro-damismo, ao campo público da seguridade social e da proteção social pública, de caráter não contributivo, através da Constituição de 1988 e da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).

Em 1995, no dia em que toma posse o presidente, Fernando Henrique Cardoso institui a Comunidade Solidária (Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Art. 12.), que, longe de ser política pública, reitera um processo de refilantropização das políticas sociais, confrontando o preconizado

pela LOAS. Três anos depois, a primeira Política Nacional da Assistência Social é aprovada e se mostra insuficiente.

Nos anos 90, se acentua o enxugamento da força de trabalho, a terceirização, a baixa remuneração e as condições de trabalho precárias, assim como o desmonte de um incipiente sistema de proteção social, com a evidente subordinação das políticas sociais à ordem econômica.

Com o aumento da pobreza, da desigualdade e a complexificação das expressões da questão social no País, intensifica-se o processo de aviltamento de direitos e privações para a *classe que vive do trabalho* (ANTUNES, 2005), passando a gerar novas demandas e requisições para a Política de Assistência Social.

No campo contraditório das políticas sociais, como resposta política à agenda neoliberal e seus desmontes, frente à retração dos direitos sociais, a nova PNAS entra em cena, fruto de intenso processo de disputas, lutas e debate nacional.

A PNAS e a implementação do SUAS situam o papel da Assistência Social dentro do sistema de proteção social, delimitando sua matéria-prima na ambiência da vulnerabilidade, dos riscos sociais e das violações e ameaças a direitos, seja pelo ciclo de vida, fragilização dos vínculos ou pelas circunstâncias da vida.

Com fundamentação na defesa dos direitos sociais e humanos, a Assistência Social se move no risco, no campo da desproteção social, no que está fora do alcance da “rede de segurança”, como contextualiza Raichelis:

Trata-se de riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades quase encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores: a ausência ou precariedade da renda, o trabalho informal, precário e o desemprego; o frágil ou inexistente acesso aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociais e familiares; as discriminações e estigmas sociais, o não direito, que engendram múltiplas situações de desproteção social (RAICHELIS, 2008, p. 56).

Para se constituir efetivamente como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, no campo da seguridade social, a PNAS e o SUAS trazem profundas alterações em seu bojo, no que diz respeito às matrizes conceituais e à lógica de gestão. “[...] os novos marcos regulatórios da assistência social [...] introduziram significativas inflexões neste campo, entre elas a exigência de novos modos de organização e gestão do trabalho [...]”. (COUTO; YAZBEK; SILVA e SILVA; RAICHELIS, 2010, p. 57).

Os desafios dizem respeito a novos conceitos, novas formas de organização e de arquitetura da política, que subverteram a lógica da filantropia e da caridade, demandando um processo de ressignificação da Assistência Social e das competências perante as novas exigências profissionais aos trabalhadores nesse campo.

Com a hierarquização do SUAS, para operacionalizar a gestão da política, consolidou-se como proteção social em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). Tais funções guardam estreita conexão e complementaridade entre si, embora cada uma delas se organize a partir de um conjunto de ações e serviços. Neste artigo, centrarem-se esforços nos desafios enfrentados pela PSE.

A ambiência da violação de direitos na PNAS

A PSE volta-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, enfrentando situações de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; negligência, tráfico de pessoas, abandono, situação de rua, trabalho infantil, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar, entre outras.

Para a atenção a essas situações, os serviços de PSE são diferenciados entre média e alta complexidade, sendo que ambos com vistas à violação de direitos.

A PSE constitui-se de serviços, programas e projetos especializados, nesses níveis de complexidade, que demandam estrutura técnico-operativa e competências compatíveis com a complexidade da demanda, tanto por parte dos técnicos quanto dos gestores, para atenção no âmbito do risco e da violação de direitos.

Os serviços da PSE de média e de alta complexidade requisitam especializações, estudos qualificados e acompanhamentos continuados, articulação da rede, principalmente com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e, para tal, conhecimento das leis e normativas que fundamentam não só a política, mas o conjunto de defesas construídos historicamente, diante da complexidade em que as situações se apresentam.

Dentro dessa ambiência de risco e violações de direitos da PSE, destacam-se algumas questões que chamam à reflexão.

Percebe-se que, a partir deste redesenho em níveis de atenção, PSB e PSE, esta última recebeu menos aprofundamento e sistematização. “Este **nível de complexidade carece de atenção e maturação**”, como afirma Couto et al (2010, p.252).

Poucos são os estudos que apreendem a Proteção Social Especial como um nível de segurança que abrange a média e a alta complexidade. Os estudos para aportar a Proteção Social Especial ainda se apresentam, em sua vasta maioria, de forma segmentada em temáticas como violência, população de rua, adolescente em cumprimento de medidas, acolhimento institucional, entre outras.

Essa segmentação se apresenta como um reflexo do que se delineou na história da Política de Assistência Social, já que a lógica das demandas hoje atendidas na PSE era pautada por uma estrutura de programas por segmentos, como, por exemplo, o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual (Sentinela), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e por entidades privadas.

Nesse sentido, os estudos não demonstram acompanhar o mesmo amadurecimento da política, como nível de proteção social, que aglutina especificidades na ambiência da atenção ao risco e da violação de direitos, voltadas à apreensão da função protetiva da PSE e seu papel restaurador, em face da violação de direitos e do risco, e suas atribuições de restauração de vínculos, prevenção dos agravos, defesa de direitos, fortalecimento das potencialidades e aquisições e proteção a famílias e indivíduos.

Estabelecer essas mediações e avançar com problematizações consistentes sobre questões como: as novas requisições da média e alta complexidade e, com isso, as novas exigências profissionais, as dificuldades concretas que se apresentam para os trabalhadores e gestores a partir do reordenamento institucional e dos novos serviços socioassistenciais da PSE são fundamentais e pode advir daí parte da dificuldade da processualidade do PAEFI, principalmente do que diz respeito à superação de práticas fragmentadas em segmentos.

Outro tema que vem chamando a atenção é o **ocultamento do usuário** da proteção especial.

Embora seja na PSE que, de forma mais contundente, a Assistência Social tem mostrado capacidade reveladora de colocar luz em ângulos como o da violência intrafamiliar; do abuso sexual a crianças e adolescentes; dos idosos negligenciados por suas famílias; de crianças trabalhando arduamente para

prover sustentos; de meninos que cometem pequenos furtos; de gente vivendo na rua, de racismo, discriminações e intolerâncias, mas não tem revelado quem são esses sujeitos de direitos.

O usuário da especial nos parece o maior ausente do processo de construção da política, o que certamente despolariza a discussão da política e de seus paradigmas.

Não é de hoje a escassa presença dos usuários na Política de Assistência Social e a equivocada compreensão do que lhes é de direito, este parece ser um grande desafio a ser enfrentado na consolidação do SUAS.

Outra questão que se trabalha como hipótese é o constrangimento que permeia a violação de direito por parte do usuário. Muitas vezes, esse usuário não quer se expor, por receio da sua condição individual. Cabe, então, um trabalho social consistente, reforçando o papel do usuário como sujeito coletivo (MARTINELLI, 2011), incentivando a participação social.

Outro aspecto importante é romper com a prática de se “falar pelo usuário”, tão comumente encontrada em alguns conselhos de direitos, reforçando o papel de subalternidade dos usuários.

Ainda, é preciso atentar-se às novas formas de coronelismo, clientelismo e patrimonialismo que estão postas nos dias atuais, expressando os traços hierarquizantes e autoritários da própria formação social brasileira.

Essas questões remetem a uma questão importante sobre qual o trabalho desenvolvido pelos profissionais na PSE em relação à participação e ao protagonismo dos usuários e, ainda questionamos se esta dimensão foi incorporada no cotidiano profissional, uma vez que o controle social constitui não só uma prerrogativa do SUAS, mas um importante instrumento para o conhecimento e a defesa coletiva de direitos e, por conseguinte, para o exercício do protagonismo dos usuários

Outros desafios identificados dizem respeito à **articulação da rede socioassistencial e intersectorialidade para construção das redes de proteção**.

As práticas fragmentadas, desarticuladas e descontínuas são antagônicas à possibilidade de superação da violação e seus agravos e de proteção integral.

Diante da complexidade das situações postas à PSE, práticas que obstaculizam a integralidade podem impedir que sejam aprofundadas as seguranças sociais necessárias, nos casos de violação de direitos por ocorrência do risco.

Nesse âmbito, destaca-se o distanciamento que vem ocorrendo entre a PSB e a PSE, muitas vezes consolidadas como práticas estanques e dissociadas de trabalho.

A instalação dos CRAS e CREAS é estratégica para organizar e qualificar a rede socioassistencial e potencializar os seus resultados. Nesse processo, a construção de fluxos e conexões é apontada como requisito e como tarefa a ser desenvolvida com prioridade, de forma a construir competência e mobilidade dos usuários no sistema, sem promover encaminhamentos e esforços desnecessários de baixa resolutividade e com grande desgaste para os mesmos (COUTO et al, 2010, p.187).

A política aponta para a integralidade entre as proteções, assim como as orientações técnicas que a sucederam. A TNSS inclusive padroniza essa necessidade de articulação:

Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial da assistência e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programa, projetos e organizações do Poder Executivo e Judiciário e organizações não governamentais (BRASIL, 2009).

Muitas vezes, o que vem se estabelecendo são estruturas setorizadas, de caráter isolado, em que a tônica da discussão de rede é apenas em qual serviço a família deve ser referenciada, se CRAS ou CREAS, como se não houvesse a premissa na assistência de um trabalho articulado com vistas à proteção integral.

Por outro lado, trabalha-se com a hipótese de que um dos motivos que restringe a discussão ao *locus* de atendimento são as próprias estruturas deficitárias dos serviços, em seus quadros mínimos, e falta de capacitação dos gestores e das equipes, onde a atenção ao usuário fica em segundo plano.

Como sistema único, aponta-se a necessidade de aprofundar o diálogo entre os níveis de complexidade para estabelecimento de articulação, fluxo, contrafluxo e reciprocidade entre básica e especial.

Outra possibilidade é reforçar a articulação em rede pelos Planos Individuais de Atendimento (PIAS) e Planos de Atendimento Familiar (PAFs), importantes ferramentas que vêm sendo utilizadas hoje para a construção da proposta de atendimento com o usuário, e que também podem ser utilizadas para direcionar e pactuar objetivos comuns entre os serviços da rede socioassistencial.

Uma questão é que se as famílias que são atendidas pelo CREAS e estão em busca de um atendimento especializado, não deveriam estar todas referenciadas no CRAS para compor um atendimento integral?

Entende-se que a complexidade do fenômeno da violação de direitos, por si só, já evidencia a importância do desenvolvimento de ações conjuntas, fundadas na intersectorialidade, pela articulação de saberes técnicos, da integração de agendas coletivas e de compartilhar objetivos comuns, enfrentando os desafios para superar a fragmentação e a articulação das políticas públicas e de definição de fluxos e papéis.

Outro aspecto é a importância de “assumir coletivamente os riscos” para consolidar a Assistência Social como política pública, não só da porta para fora mas entre os seus níveis hierárquicos de proteção.

Trabalhar na PSE pressupõe a dimensão da intersectorialidade, a partir da articulação das políticas setoriais. Contudo, é necessário ter clareza do trabalho essencial para não se transformar em “balcão de encaminhamentos”.

Sposati chama a atenção para a intersectorialidade:

A intersectorialidade é tão substantiva para a assistência social como o é para as demais políticas, ao se considerar que nenhuma delas guarda resolutividade plena em si mesma. Deve ser construída uma relação de complementaridade entre as políticas. O modelo de intersectorialidade de resposta é indicado como de melhor efetividade para qualquer política social. A caracterização de setorialidade da assistência social não é nem a negação da intersectorialidade nem a onipotência da assistência social. Aliás, a versão da onipotência tende a ser segregadora. Existem aquelas que consideram que cabe à assistência social resolver toda e qualquer necessidade dos pobres ou dos mais pobres. A intersectorialidade é, para além de um princípio, um modelo de gestão que supõe o entendimento do princípio da convergência da ação (SPOSATI, 2009, p.37).

No caso de situações tão complexas, como postas no cotidiano da PSE, agregar políticas públicas em torno de um objetivo comum deve prevalecer na atenção ao risco e à violação de direitos pela própria incompletude institucional, pois, como refere Sposati acima, a “onipotência tende a ser segregadora”.

Constitui uma das articulações mais importantes na ambiência do risco e da violação de direitos a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). É na Proteção Especial que se dá a construção do campo jurídico social na Assistência Social, uma vez que os serviços da PSE devem funcionar em estreita articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras

Organizações de Defesa de Direitos, com os demais serviços socioassistenciais e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

Aqui se apresenta um papel de extrema importância da PSE na Política de Assistência Social, que é convocada a se pronunciar sobre as situações que têm interface com o SGD, constituindo-se em mediação privilegiada na garantia de direitos sociais.

Muitas vezes, cabe aos serviços da PSE o encaminhamento ao SGD de relatórios sobre o atendimento e o acompanhamento às famílias e aos indivíduos. Baseados nessas comunicações e estudos, decisões judiciais são tomadas acerca da garantia de direitos, ou não, demonstrando a amplitude do papel dos CREAS na rede socioassistencial.

Nesse sentido, é importante observar a sua função protetiva, que não pode ser confundida com a de órgãos de investigação e responsabilização, a exemplo de delegacias e órgãos do Poder Judiciário. Chama-se a atenção para a importância do CREAS no SGD como serviço decisivo na garantia dos direitos das famílias que atende.

Enfatiza-se, ainda, a função social da Justiça que, em algumas de suas deliberações neste campo, vai na contramão de direitos sociais e dos marcos regulatórios da Assistência Social, sendo forte a presença do conservadorismo. Destaca-se, por exemplo, o Poder Judiciário.

Diante de tal responsabilidade, percebe-se que o profissional deve estar qualificado, do ponto de vista técnico-operativo, ético-político, teórico-metodológico, e não se acovarde diante da pressão das togas para criar estratégias, a fim de garantir seus posicionamentos como possibilidade concreta de viabilizar direitos.

Em algumas circunstâncias, percebe-se que há uma revitimização das famílias e indivíduos. Um exemplo é na alta complexidade, explicitados nos processos de audiência concentrada, que, em vez de garantir a capacidade protetiva do Estado, manifestam uma visão tradicional de família, reproduzindo o discurso das famílias desestruturadas, tratando as questões como morais e lançando mão de decisões punitivas.

Embrenhar-se nessas questões parece-nos relevante para afastar as armadilhas de uma perspectiva moralizante, psicologizante, culpabilizando o indivíduo e responsabilizando as famílias, resignadas ao tradicionalismo covarde de práticas conservadoras.

Outro desafio posto que tem convocado à reflexão são as questões que emergem da **processualidade do PAEFI** como serviço socioassistencial, em sua padronização e na conformação dos segmentos.

Todo CREAS deve, obrigatoriamente, ofertar o PAEFI como serviço do CREAS que provê a atenção especializada em situações de: violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar, devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impede de usufruir autonomia e bem-estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

Antes de ações dispersas serem organizadas sob a configuração do PAEFI, a lógica do atendimento era pautada em programas específicos, por segmentos, como, por exemplo, o Sentinela e o PETI e realizadas por entidades privadas.

O serviço passa a ser padronizado para todos os indivíduos e famílias que vivenciam a ocorrência da violação de direitos, desvinculando da caracterização de programa por segmento, almejando superar o trabalho setorizado e fragmentado. Com isso, estão colocados alguns desafios. Um deles diz respeito aos

serviços que anteriormente atendiam à violação de direitos de segmentos, como os Centros de Referência (de Idosos, Mulheres, LGBT, entre outros).

Uma das questões é como não desconsiderar as boas experiências no processo de adequação, respeitando os processos históricos e as conquistas de movimentos sociais organizados, na conjuntura em que os serviços foram implantados anteriormente às normatizações da Assistência Social.

É salutar que se explicitem os conflitos entre os conteúdos propostos pela política e o que foi constituído pelo segmento, debatendo as divergências de forma propositiva para a operacionalização dos serviços.

Contudo, para nós, a questão central da processualidade é como garantir a atenção qualificada às demandas específicas, hoje reordenadas no PAEFI (como violação de direitos da mulher, do idoso, LGBT), reconhecendo suas necessidades, fruto das diferenças, integrando-as às diretrizes do PAEFI?

Alguns municípios encontraram a solução adequando-se a CREAS temáticos, outros mantiveram seus Centros de Referência e, ainda, há municípios que incorporam serviços que atendiam demandas específicas ao CREAS e outros que criam referências por segmentos dentro do PAEFI. O fato é que essa discussão ainda carece de atenção.

Sobre essa questão, é possível refletir sobre múltiplas determinações: é interessante pensar se a ruptura com o modelo anterior ao SUAS foi radical: em que medida o reordenamento do PAEFI homogeneiza, se torna funcional e se moderniza e dá a forma ilusória de que se está criando o novo?

Iamamoto, nesse sentido, sinaliza:

Verifica-se a tendência de fragmentar os usuários dessas políticas segundo características de geração – jovens, idosos, crianças e adolescentes –, de gênero e étnico-culturais – mulheres, negros e índios –, abordados de forma transclassista e em sua distribuição territorial, o que ocorre em detrimento de sua condição comum de classe. Essas dimensões multiculturais e multiétnicas fundam efetivamente as assimetrias nas relações sociais, que potencializam as desigualdades de classes, necessitando ser consideradas como componente da política de transformação das classes trabalhadoras em sujeitos coletivos. Mas a fragmentação do sujeito, descoladas de sua base comum, pode ser incorporada no âmbito do Serviço Social de forma acrítica, em decorrência direta das classificações efetuadas pelas políticas públicas. É nesse contexto que a família passa a ocupar o lugar central na política social governamental, tida como célula básica da sociedade, mediando a velha relação entre “homem e meio”, típica das formulações profissionais ultraconservadoras (IAMAMOTO, 2009, p. 22-23).

Sobre estas supostas segmentação e homogeneização, é importante destacar que qualquer nova diretriz exige de nós uma reflexão e, assim, decodificar qual forma reitera uma abordagem segmentada e o que demanda de fato uma segmentação.

Em outras palavras, fugimos de um modelo homogeneizador, funcionalista, que encaixa e ajusta, nesse processo de reorganização, se privilegiarmos uma visão dialética calcada na realidade enfrentando as contradições.

Não é propriamente no lócus que se vai garantir, ou não, os objetivos da política e sim a direção social que se imprime ao reordenamento das ações preexistentes e os processos de trabalho cotidiano do serviço.

No bojo dos desafios, percebemos que há uma dificuldade **em relação à caracterização da violação de direitos que compete ao CREAS/PAEFI.**

Essa dificuldade pode advir tanto da inexperiência, já que é possível perceber a predominância de jovens profissionais no SUAS, do desconhecimento da demanda e da oferta da assistência, da falta de qualificação como da dificuldade da incorporação dos novos preceitos da Assistência Social.

Interessante ressaltar que a inespecificidade dessa área sempre gerou retardamento na sua efetivação como política pública. Atualmente, com os serviços tipificados, ainda se aponta grande dificuldade na caracterização.

Por outro lado, apontam-se elementos para a vigilância socioassistencial, quanto à dimensão coletiva da violação por ocorrência do risco que deve ser melhor explicitado para e pelo PAEFI.

Outro aspecto a ser considerado refere-se à ambiência da violação de direitos e risco que não é exclusivo da política de assistência, podendo produzir generalismo e confusões.

É necessário assinalar a compreensão do escopo de atuação do PAEFI como decisiva para o desempenho da política.

O reconhecimento do papel e da delimitação das competências do CREAS pode ser fortalecido com o mapeamento da rede e a construção de fluxos e protocolos intersetoriais de atendimento, com definição de papéis e responsabilidades. Essa construção pode, inclusive, contribuir para identificar lacunas e, até mesmo, conflitos de papéis e competências na rede. Por fim, o desafio de enfrentar **o lastro contido na PSE como tributária de um passado histórico conservador**.

O escopo da violação de direitos que hoje foi ordenado na PSE, principalmente através da tipificação, não nasce com o PNAS, nem com a LOAS, nem com a Constituição de 1988, mas é anterior a esses marcos regulatórios da política.

É preciso lembrar que as ações dispersas, organizadas na PSE, eram quase em sua totalidade desenvolvidas por entidades privadas sem fins lucrativos, e as forças conservadoras sempre estiveram presentes na Assistência Social.

Em um passado não muito distante, as práticas eram assistencialistas, tratando o que era direito, muitas vezes, pelas primeiras-damas, como filantropia, clientelismo e favor. Na atenção que era prestada pelos orfanatos, internatos, educandários, asilos, é possível identificar todo o conservadorismo. “Deste quadro de organizações sociais repousam sobre as bases da Igreja (principalmente católica) e depois pelo Estado, passou por fases de alianças que lhes deixaram marcas difíceis de superar”. (MESTRINER, 2011, p.39).

A exemplo da orfandade, que sempre foi justificativa de Assistência Social, a proteção especial é que vai absorver demandas antigas da Assistência Social e continuar provendo a atenção às figuras historicamente estereotipadas dos mendigos, pivetes, menores abandonados, trombadinhas, órfãos, bastardos e mulheres de malandro.

Essa visão equivocada, perpetuada pelo conservadorismo, continua até os dias de hoje, escamoteando e negando, aos mandatários da função protetiva da Assistência Social, a condição de sujeitos de direitos.

Então, está se tratando de “um processo de mudanças permeado de lutas e resistências entre o novo e velho, entre permanências e ruptura, que precisam ser apreendidas na dinâmica das forças sociais e políticas que atuam historicamente no chamado campo assistencial. (COUTO et al, 2010, p.140).

É na PSE que se apresentam questões como escolhas, prazer, medo, riscos, dinâmicas familiares complexas e contraditórias, permeadas por muita subjetividade, o que a faz a mais complexa e desafiadora, e nos parece um terreno fecundo para a psicologização das sequelas da questão social e despolitização nos discursos e no trabalho profissional.

Nesse sentido, nos deparamos, no cotidiano, com as armadilhas da perspectiva conservadora, que sobrecarrega e culpabiliza as famílias e indivíduos, numa ação moralizadora e disciplinadora.

Nessa direção de análise, não se pode perder de vista a importância da vinculação das questões de classe e de visão crítica de família. Netto (1996) já alertava, na década de 1990, sobre “uma reação neoconservadora aberta e/ou disfarçada em aparências que a dissimulam, apoiada no lastro da sua produção pós-moderna e sua negação da sociedade de classes”.

Considerações finais

Os dilemas e desafios na PSE trazem consigo a exigência de pensar o novo. Estudos e reflexões sobre a PSE precisam acompanhar o processo de amadurecimento da política, elucidando os desafios postos no cotidiano de trabalho dos profissionais.

O próprio cotidiano de trabalho nos mostra quantas violações e violências ocorrem na vida dos sujeitos que são demandantes e/ou usuários da Assistência pela mediação das intervenções socioinstitucionais. A rigor, nenhum de nós está imune a tais violações na sociedade do capital, sejamos profissionais ou usuários das políticas (MARTINELLI, 2011, p. 8).

Dentre as questões apresentadas, reforça-se o ocultamento dos usuários da especial nos espaços de participação e construção da política. Contribuir com o seu protagonismo, na compreensão dos seus direitos e de seu papel enquanto sujeito político, constitui mais um desafio para o trabalho social na PSE.

Outro aspecto levantado foi a importância da articulação em rede e intersectorialidade na PSE, principalmente com a PSB e com o Judiciário.

Em relação à PSB, percebe-se que os próprios espaços institucionais deficitários em RH e qualificação acabam contribuindo para esse distanciamento, mas que assumir coletivamente os riscos deve ser imperioso, não só da porta para fora da Política de Assistência Social.

Na construção do campo jurídico-social, ressalta-se a importância do CREAS como mediação privilegiada para concretizar direitos e a necessidade de um perfil profissional qualificado, para lidar com as pressões institucionais diante da presença forte do conservadorismo no Judiciário, que acaba, por vezes, revitimizando as famílias e os indivíduos.

Uma das estratégias é trazer os holofotes para os serviços socioassistenciais, que particularizam a PSE, e ampliar a discussão sobre sua efetiva implantação. O momento histórico que vivemos, de consolidação do SUAS na PSE, nos remete para a construção de estratégias para encarar os desafios que estão colocados no cotidiano, principalmente nas novas formas de atendimento e nas novas exigências profissionais.

Estamos diante de um quadro de profissionais marcado pela heterogeneidade, por vezes com pouco tempo de formação recente e/ou na política, e que ainda podem não se sentir qualificados diante da demanda que atendem, apresentando dificuldades quanto à caracterização das especificidades do PAEFI, com pouco domínio do conjunto de defesas que sustenta o trabalho profissional na PSE.

Ressignificar a Assistência Social passa não só pela reconfiguração dos serviços, mas pela compreensão de delimitações e competências na política e de redefinições de processos de trabalho, que são decisivos para o desempenho da política em seu papel afiançador e restaurador em face da violação de direitos.

Para isso, pensar em processos de qualificação mais duradouros, para o preparo teórico, técnico e político dos profissionais diante dos desafios da PSE e de garantir condições institucionais adequadas para a execução do trabalho à luz da NOB-RH, remete prioritariamente à responsabilidade da gestão.

Um novo modelo exige muito esforço e a PSE como nível especializado mais ainda, contudo percebe-se pouco empenho dos entes federativos em relação a este nível de complexidade.

Aqui identificamos alguns dos temas que tem convocado à reflexão: em quais espaços temos avançados nessas discussões? Que bibliografias nos permitem avançar nessas discussões? E as capacitações promovidas pelo MDS, têm contemplado essas questões do cotidiano da PSE? Que identidade, enquanto trabalhadores da PSE, estamos construindo?

A história só vem confirmando o movimento do capital de escamotear o recorte de classes e sua antiga tentativa de impingir as responsabilidades às famílias. E nos coloca à frente do desafio de definir em que medida a PSE traz em seus serviços o ranço histórico mais difícil de ser enfrentado. Ainda, se o processo de mudança não for amplamente discutido, corremos o risco de reproduzir expressões típicas do pensamento conservador, como despolitizar, moralizar, culpabilizar o indivíduo, ajustar os desajustados e só mudar nomenclaturas, colorindo a velha roupa.

Essas características, que podem ser encontradas no campo da reforma moral da classe trabalhadora, estão a nos desafiar no cotidiano do trabalho, que também é marcado por condições adversas de quem tem a tarefa de executar a política social (COUTO, 2015, p.675).

Entende-se que a ruptura com modelos que não afiancem direitos pode ser efetiva, na medida em que os gestores e os trabalhadores do SUAS fizerem a leitura e a operacionalização de forma radical, compreendendo efetivamente o que significa a Política de Assistência Social, examinando minuciosamente seus fundamentos, em um processo subsidiado por estudos, socialização de experiências, organização dos trabalhadores e garantia do controle social.

Fica a tarefa de estabelecer as mediações necessárias para entender e conduzir esse processo de reordenamento da PSE e de qualificação dos serviços socioassistenciais, para que as políticas sociais, como aponta Yazbek (2009), se constituam cada vez mais como possibilidade de concreta construção de direitos.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

BRASIL. **Medida Provisória nº 813**, de 1º de janeiro de 1995. Art. 12. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-813-1-janeiro-1995-377320-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: mar. 2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **SNAS. Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

_____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília, 2011.

_____. **Resolução 109/2009**. CNAS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito ou bemestar? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, 2015.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DUARTE, Joana Maria Gouveia Franco. **Dilemas e desafios da proteção social especial no âmbito do SUAS**: uma contribuição ao debate. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

IAMAMOTO, Marilda V. O serviço social na cena contemporânea. In: _____. **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O serviço social e a consolidação de direitos: desafios contemporâneos. **Revista Serviço Social e Saúde**, n. 12, 2011.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. Transformações societárias e SS: notas para uma análise prospectiva da profissão. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 50, p. 87-132, 1996.

RAICHELIS, R. (Coord.); MESTRINER, M. L.; PAZ, R. D. O. da; NERY, V. **Planos de assistência social**: diretrizes para elaboração. Brasília: MDS, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Brasília-DF, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e metodológicos do serviço social. In: IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço social**: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.