

O TRABALHO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): UMA ANÁLISE A PARTIR DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Leiliane Martinz de Oliveira

Discente do Curso de Pós-graduação em Políticas públicas e Gestão Social.
Centro Universitário Fametro - Unifametro.
leilianemartinz@gmail.com

Leiriane de Araújo Silva

|Docente do Curso de Pós-graduação Políticas Públicas e Gestão Social
Centro Universitário Fametro - Unifametro.
leiriane.silva@professor.unifametro.edu.br

Título da Sessão Temática: *Políticas Públicas e Direitos Sociais.*

Evento: IX Encontro de Pós-graduação

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo sistematizar um estudo exploratório sobre as configurações do mundo do trabalho, no âmbito das unidades de atendimento (CRAS) da Célula de Proteção Social Básica na metrópole Fortaleza, a partir de algumas dimensões, as profissões presentes nas equipes de referência do Serviço de Atendimento Integral à Família - PAIF, as condições de trabalho, do vínculo empregatício e número de famílias referenciadas nessas unidades. Utilizou-se como instrumento de coleta de dados o Relatório Mensal de Atividades – RMA (abril/2019). A natureza da investigação é qualitativa realizada através de estudos exploratórios sobre o trabalho das equipes. Como principais resultados destacamos que embora a assistência social tenha ampliando a cobertura de atendimento à população que dela necessita, esse processo vem acompanhado de um forte componente de precarização do trabalho e dos trabalhadores, expresso pela ausência de concurso público, o que fragiliza os vínculos empregatícios, pelos baixos salários praticados na cidade de Fortaleza, implicando na rotatividade desses profissionais anualmente, contratados através de seleção pública temporária, fragilizando a composição das equipes do PAIF conforme legislação do SUAS.

Palavras-chave: Trabalho. Assistência Social. CRAS

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira carrega consigo as marcas de seu processo histórico de colonização europeia com características autoritárias e patriarcais, assim como as marcas do desenvolvimento do capitalismo e suas forças produtivas, refletidas na pobreza e nas

desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais, presentes na sua população.

Com o advento da industrialização brasileira a partir da década de 1930, com efeito se deu a formação da classe proletária no país, bem como a sua organização política e sindical associada aos processos de reivindicações por melhores condições de vida e trabalho. Nesse contexto, surgiram estratégias de enfrentamento das várias refrações da questão social emergentes na sociedade. As primeiras iniciativas foram ações ligadas à filantropia, promovidas pela Igreja Católica. Posteriormente, o Estado protagonizou o enfrentamento com a mediação de legislações sociais e as primeiras ações de Políticas Públicas, fruto de lutas dos movimentos sociais, interferindo nas constituições que acolhessem as reivindicações da sociedade.

A Política de Assistência Social passou a integrar o Sistema de Seguridade Social como política não contributiva, ao lado da saúde, política universal não contributiva, e da Previdência Social, política contributiva a partir da Constituição de 1988. A Seguridade Social trata de garantir direitos sociais e compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos a essas três políticas, sendo a assistência social política pública de proteção social de direito do cidadão e dever do Estado. Pauta-se pela universalidade da cobertura e do atendimento, tendo direito a ela quem dela necessitar.

Fruto de um amplo processo de debates, conflitos, impasses e conquistas de organizações da sociedade civil nacionais, envolvidas com a Política de Assistência Social, e órgãos de categoria dos assistentes sociais, resultou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, compreendendo que a assistência social num estado democrático de direito é uma política pública que está estruturada por princípios que a norteiam.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no artigo 4:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão. Nesta perspectiva a igualdade de direitos é um princípio norteador. (BRASIL, 1993).

Em 2004, foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que passa a

incorporar também funções de vigilância social e de defesa dos direitos sócio assistenciais. A partir de 2005, a PNAS caminha com o processo de construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, que deve evitar o agravamento das situações de vulnerabilidade e também garantir que os cidadãos tenham locais ou órgãos aos quais possam recorrer quando seus direitos forem violados.

Como unidade de Proteção Social Básica do SUAS surgem os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que se diferenciaram pela exclusividade da oferta do trabalho social com famílias. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)¹ tem dois eixos de atuação do SUAS: a matricialidade sociofamiliar² e a territorialização³.

Dentro desse contexto nacional, os primeiros CRAS no município de Fortaleza foram implantados no ano de 2004. Em 2007, com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), através da Lei Complementar nº 0039, de 10 de julho de 2007, o município obteve uma grande conquista, redefinindo a Assistência Social e rompendo um pouco com a filantropia e benemerência das origens históricas. Com base no documento elaborado pela SEMAS em 2009, intitulado “Proposta teórico-metodológica para a territorialização da Proteção Social Básica de Fortaleza”, foram desenvolvidas propostas de implantação de novos CRAS, assim como modificações na organização do território, priorizando os territórios de maior vulnerabilidade social, de acordo com Albuquerque (2012). De 2006 a 2012, teve-se uma expansão dos equipamentos da assistência social, chegando à ampliação de 8 para 24 CRAS no município.

Posteriormente, ocorreu a extinção da SEMAS, em 2014, passando a ser Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). A partir de 2018, outra mudança aconteceu, constituindo-se, assim, a Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), formada por 27 CRAS, 6 Centros de Referência Especializados (CREAS), 2 Abrigos, 2 Centros para população de rua, 4 Acolhimentos Institucionais, 1 Casa de passagem para homens e uma Pousada Social, todos ligados a Coordenadoria de Assistência Social. Ligadas aos Direitos Humanos, há as coordenadorias: da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da igualdade racial, da diversidade sexual e os

¹ Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

² Refere-se à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social (**Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS)

³ Refere-se à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como seu enfrentamento.

Centros de Cidadania de Direitos Humanos e o Disque Direitos Humanos ambos com a função de fazer articulações em nível macro, propondo projetos de intervenção em todas as políticas citadas.

METODOLOGIA

A natureza do estudo é qualitativo, realizado através de pesquisa bibliográfica e de levantamentos de dados nos sistemas de informações do Ministério da Cidadania, órgão normatizado e coordenador da Política de Assistência Social no Brasil, mais especificamente, o Registro Mensal de Atividades – RMA, sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP).

Partindo da análise documental de dados coletados do RMA (abril/2019) e da experiência das autoras na Política de Assistência Social, destacam-se características das equipes de referências do PAIF nos CRAS de Fortaleza, os desafios e estratégias para a execução e a consolidação dessa política, levando em consideração a rotatividades desses profissionais e a média do quantitativo de famílias referenciadas pelas unidades dos CRAS, enfatizando a dimensão desafiadora do fazer profissional nas diversas áreas de atuação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro desafio diante do contexto estudado refere-se a dimensão do território referenciado pelos CRAS. Não por ser mais importante, mas apenas para organização das ideias, a dimensão territorial referenciada pelos CRAS, deixa evidente os grandes desafios que a equipe de profissionais tem para atender as demandas iminentes desses territórios, que na sua maioria têm um índice de desenvolvimento humano abaixo de 1 (um), de acordo com dados coletados do Relatório Mensal de Atendimento – RMA de abril de 2019, tem-se nos 27 CRAS de Fortaleza 5.144 famílias acompanhadas, um número relativamente baixo se comparamos com o número de famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada – BPC, que juntas perfazem um total de 292.867 famílias, o que equivale a uma capacidade de cobertura de 1,75% das famílias que em tese deveriam ser coberta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF.

Essa relação desproporcional relação entre famílias beneficiadas x acompanhadas,

confirma uma tese já comprovada por autores como Boschetti e Salvador (2012) de que a assistência social possui uma centralidade nos benefícios de transferência de renda, estando inclusive uma parte importante do seu financiamento comprometido com pagamento de benefícios em torno de 92%, ficando o restante para os serviços. Em Fortaleza comprova-se isso ao identificamos a baixa cobertura de famílias acompanhadas.

Em relação as famílias em atendimentos particularizados nos 27 CRAS de Fortaleza, tem-se um número de 35.112, o que equivale a 11,98%, o que também consiste num dado incipiente se considera a demanda de atendimento de todas as famílias beneficiárias pelas transferências de renda. O dado mostra a necessidade tanto a necessidade de expansão de unidades de CRAS em Fortaleza, como também a de ampliação de equipes de referências.

Prosseguindo, trazemos a discussão das condições de trabalho e os vínculos empregatícios, considerando um grande desafio a ser enfrentado pela assistência. As contratações dos profissionais de nível superior se dão por meio de contratos de seleção pública temporários, com vigência de um ano, podendo ser prorrogado por mais um, caso a gestão e o profissional tenham interesse, sendo ao final dessa prorrogação desligado automaticamente de suas atividades. Salientamos que as coordenações também possuem um vínculo profissional temporário, pois são nomeados ou exonerados de acordo com escolhas da gestão, não se constituindo como funcionários públicos efetivos. A questão é abordada pela autora Raichelis (2011) através desta citação:

Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada. (RAICHELES, 2011 p. 41).

A alta frequência da rotatividade profissional nesses espaços gera um paradoxo: como fortalecer vínculos nas diversas atuações, desenvolvendo ações de trabalho concretas, continuadas e permanentes com famílias se tais profissionais têm as relações de trabalho tão fragilizadas? O vínculo frágil não lhe apresenta nenhuma garantia de permanência e por consequência a descontinuidade das suas ações.

Dessa forma, o principal serviço ofertado pelo CRAS, o PAIF, que deveria ter ações de caráter continuado com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida, não produz os resultados planejados.

Poderíamos elencar outros pontos nesse conjunto de desafios e dificuldades para atuar nessa política, mas entendemos que a partir dos citados anteriormente já se consegue perceber a dimensão desafiadora do fazer profissional.

Superar significa transpor aquilo que nos desafia a fim de encontrar soluções para o que nos parece quase impossível. Assim, é preciso compreender que no cotidiano, além de adversidades, há também possibilidades, sendo um espaço de criatividade, de resistência e de construção de perspectivas. Desse modo, o desafio é pensar o cotidiano não só como o passar dos dias, mas como um espaço contraditório e complexo, onde se constrói e reconstrói o trabalho.

De acordo com Faleiros (2014), o cotidiano nos incita a um compromisso ético político, com vistas a buscar romper com o processo de alienação comum ao contexto capitalista em que se inserem as nossas ações profissionais.

O compromisso ético do cotidiano é uma dimensão crucial da ação profissional para superar as alienações de si mesmo em relação ao contexto capitalístico das instituições. As instituições sociais nas quais assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e outros profissionais exercem suas atividades, postulam como valores a produtividade, a exequibilidade, o controle pelo alto, a eficiência na redução de tempo e custo [...]. (FALEIROS, 2014, p. 719).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as transformações ocorridas no mundo do trabalho decorrentes dos processos de reestruturação produtiva que provocam terceirização, flexibilização e precarização do trabalho, a partir das ideias neoliberais enfatizasse que esse processo afeta consideravelmente os trabalhadores do SUAS, tanto enquanto trabalhadores que são, como prestadores de serviços públicos que se vêm sem condições de atender as demandas crescentes da população que procura os serviços e benefícios da assistência social e não conseguem acessá-los.

É relevante nesse momento ressaltar que, por meio da pesquisa e observação empírica da realidade, pode-se perceber o quanto é difícil realizar o trabalho social dentro das unidades de CRAS, pois as demandas vêm se tornando mais complexas, a falta de recursos materiais e humanos, o trabalho em equipe que é desconstruído pela rotatividade de profissionais, o clientelismo e assistencialismo ainda presentes, e as condições de trabalho precárias fragilizam as ações efetivas da política. Mesmo diante dessas condições, as equipes buscam realizar um trabalho em meio a todas as contradições existentes na Assistência Social.

Pode-se destacar ainda que os dados analisados sofrem alterações significativas anualmente, devido tal rotatividade das equipes, não deixando de serem relevante, pois sinalizam a necessidade de lutas sociais por melhores condições de trabalho nessa política.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cynthia Studart; ALVES, Maria Elaene Rodrigues. **Assistência social em Fortaleza: Uma Política de direito em construção**. Fortaleza: UECE, 2012.

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

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de novembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 7 nov. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 2ª ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Sobre o PAIF**. 1. ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, novembro de 2005.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Registro de Mensal de Atividades - RMA**. Brasília, DF, 2019. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> Acesso em: 19 de setembro de 2019.

BEHRING, Elaine. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: In: Evilasio Salvador; Elaine Behring; Ivanete Boschetti; Sara Granemann. (Org.). **Financerização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012

FALEIROS, Vicente. de Paula. O serviço social no cotidiano: fios e desafios. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 120, p. 706-722, out./dez. 2014.

RAICHELES, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.