

DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA OPERACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICIPAL DE SÃO BORJA

CHALLENGES AND POSSIBILITIES IN THE OPERATIONALIZATION OF BASIC SOCIAL PROTECTION IN THE MUNICIPAL OF SÃO BORJA

Caroline Santos da Rosa¹
José Wesley Ferreira²
Kelvin Fontella de Moraes³
Matteus Bronzoni⁴

Resumo: O artigo discorre sobre a materialização da proteção social básica no município de São Borja, diante de seus desafios e possibilidades de intervenção. Tem como objetivo refletir sobre a garantia de direitos sociais estabelecidos por meio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e regulamentados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Para isso, foi realizada a coleta de dados, onde utilizou-se o método da observação participante e a pesquisa bibliográfica, sendo possível assim evidenciar a gestão e os serviços ofertados no município para operacionalização de direitos sociais, diante de um contexto de retrocesso nos investimentos estatais e na ampliação dos direitos de cidadania.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Proteção Social Básica.

Abstract: The article discusses the materialization of basic social protection in the municipality of São Borja, given its challenges and possibilities for intervention. It aims to reflect on the guarantee of social rights established through the National Social Assistance Policy (PNAS) and regulated in the Organic Law on Social Assistance (LOAS). For this, data collection was carried out, where the method of participant observation and bibliographic research was used, thus making it possible to highlight the management and services offered in the municipality for the operationalization of social rights, in the context of a setback in investments and the expansion of citizenship rights.

Keywords: Social Assistance Policy; Unified Social Assistance System; Basic Social Protection.

¹ Assistente Social Prefeitura Municipal de São Borja. E-mail: caroline.p.x@hotmail.com

² Professor do curso Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: josewesleyferreira@yahoo.com.br

³ Graduando o curso Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: kelvin23morais@gmail.com

⁴ Pós-Graduando da especialização em políticas públicas de atenção a criança e adolescentes em situação de violência pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: matteusnb@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de São Borja/RS, o qual divide os serviços em proteção social básica e especial, dando ênfase neste artigo a Proteção Social Básica. A proteção social básica é constituída pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), distribuído nos bairros: Passo, Centro, Paraboi, Leonel Brizola e Arnaldo Matter, destacando, assim, o princípio da territorialidade que o SUAS indica para organização dos serviços. Salienta-se que, os CRAS vêm operacionalizar o Programa de Atenção Integral à Família, (PAIF) sendo esta a principal via de entrada para garantia de direitos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O artigo visa problematizar a respeito de como a proteção social básica vem sendo operacionalizada diante de desafios e possibilidades de intervenção no município de São Borja. Para assim, possibilitar a análise da efetivação da Política Nacional de Assistência Social no Município de São Borja; Refletir acerca dos desafios do Sistema Único de Assistência Social diante do contexto socioeconômico do município; Evidenciar as potencialidades que a proteção social básica possibilita aos usuários;

PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia é apreendida por Minayo (2007), como sendo o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. De acordo com a autora, “metodologia é muito mais do que técnicas, ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade” (MINAYO, 2007, p. 15).

A metodologia utilizada para a construção deste resumo é de caráter qualitativo e se utiliza do método da Observação Participante, que possibilita realizar a análise do objeto de estudo no do contexto social em que está inserido o pesquisador. Minayo (2004), destaca que observação participante é definida como um processo pelo qual se mantêm a presença do observador numa situação social com a finalidade de realizar uma investigação científica, na qual o observador está em relação face a face com os observados. Ao participar da vida deles em seu cenário cultural colhe dados e se torna parte do contexto sob observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado por este; é válido lembrar que este método foi

escolhido porque a pesquisadora está inserida no quadro técnico de profissionais do SUAS de São Borja.

O tipo de pesquisa será qualitativa, uma vez que caracteriza-se como a “tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados” (RICHARDSON, 2008, p.90). Sendo assim, possui caráter subjetivo por meio da coleta de dados narrativos, estudando as particularidades e experiências individuais.

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

A cidade de São Borja possui desenvolvimento econômico centrado nas atividades do primeiro setor que não abarca a totalidade do contingente de trabalhadores que ficam à mercê do desemprego, da precarização do trabalho e da pobreza que se desdobra em outras situações como fome, falta de habitação adequada, adoecimentos decorrentes de desnutrição e falta de saneamento básico, dentre outras expressões da questão social. Essas situações são demandas de trabalho atendidas pelos profissionais da política de assistência social.

De acordo com IBGE dados de 2017, o salário médio mensal da população dos trabalhadores do município de São Borja/RS com vínculo empregatício formal, gira em torno de 2,2 salários mínimos por mês. O que segundo informações de 2010 correspondem a 37% da população com a renda percapta de ½ salário mínimo por mês. (BRASIL, 2019)

A política social no atual cenário político e econômico vem operacionalizar os direitos sociais, cenário este movimentado por contradições em razão do acirramento do ajuste neoliberal do Estado que enxuga os gastos sociais do orçamento público para garantir o pagamento dos juros dos credores dos títulos da dívida pública. Pode-se perceber conforme Santos (2012) que a banalização da vida humana, o desemprego, violência, bem como a violação dos direitos e exploração marcante da força de trabalho caracterizam a vida cotidiana no tempo presente, em que assume grande visibilidade social o apelo a valorização da individualidade,

Diante dessas questões, que são vivenciadas pela sociedade o Estado vem compensar, em parte, essas violações com a Política Social. Segundo Pereira (2012), os direitos que as políticas públicas atendem, são os direitos sociais que se guiam pelo princípio da igualdade, assim a sociedade passa a exigir intervenção ativa do estado, pois com caráter regulador ou provedor, é fundamental tornar a Política social um dever do estado e um direito dos cidadãos. A conquista de todos esses direitos, bem como a caracterização dos mesmos como

fundamentais, foi um avanço para a sociedade. Contudo, esse avanço legal se deu em meio de um cenário político e econômico de ajuste neoliberal que tencionou o estado a investimentos na área dos direitos sociais, com fins de honrar seus compromissos fiscais com os credores da dívida pública.

PERCURSO HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIAL SOCIAL

Realizando um breve resgate histórico, em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742), por meio de lutas de segmentos progressistas da sociedade civil já em 15 de outubro de 2004, aprovou-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), visando formulação de diretrizes que levassem à operacionalização da legislação vigente - LOAS, 1993.

A (PNAS) juntamente com as demais políticas públicas permitiu a unificação, avanço e aumento dos serviços de assistência social no país, referenciando as diferenças locais. Essa seria uma forma de o estado estar atendendo as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, por meio desses objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p.27).

Uma vez que a Política de Assistência Social não é contributiva, ou seja, deve estar disponível para quem dela necessitar, tem o dever de promover os mínimos sociais aos sujeitos que não os detêm, para que os mesmos tenham condições de manter sua subsistência. Para tanto, a assistência oferece programas, projetos e benefícios sociais que pressupostos que vão ao encontro, das principais necessidades das pessoas que dela necessitam. E para andamento destes a PNAS rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

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 à 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 (BRASIL, 2004, p. 26)

Tais princípios são norteadores para implementação das políticas sociais. Vale lembrar que esses princípios devem ser seguidos e respeitados não havendo hierarquia entre os mesmos, cada um tem a sua devida importância.

Logo após em 2005, criou-se, por meio da resolução nº 130 de 15 de julho, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que enfatiza a gestão da política de assistência social, considerando:

[...] disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005, p.18).

O Sistema Único de Assistência Social vem como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por papel a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005).

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2019a) a Proteção Social Básica desenvolve-se na perspectiva da prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o público alvo é a população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos.

Outros serviços ofertados pela proteção social básica são os benefícios eventuais e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), esse que, embora seja um benefício assistencial, é prestado pelo INSS. Além disso, busca-se a autonomia das famílias usuárias da Política de

Assistência Social, por meio do incentivo e da mobilização à integração ao mundo do trabalho, com o apoio do programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho.

De acordo com BRASIL (2005), os serviços no CRAS devem ser planejados a partir de um diagnóstico realizado no território onde está situado, bem como das famílias que nele vivem, para identificar as reais necessidades dos usuários em determinados territórios, o CRAS executa o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família que tem como finalidade a prevenção de situações de risco social para proporcionar o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O trabalho desenvolvido no município de São Borja pela Secretaria Municipal de Assistência social, enfrenta desafios e possibilidades de intervenção assim como os demais municípios do país, pois o desgaste financeiro acaba atingindo a prestação de serviços aos usuários da política de assistência social. Assim será feita uma sistematização simplificada dos principais avanços e também retrocessos no que tange a operacionalização do SUAS.

Dessa forma, observa-se que os limites a materialização da política de assistência social são, em grande parte, decorrentes do ajuste neoliberal que impõe a redução de investimentos em políticas públicas. Esse processo se manifesta nos serviços na redução do quadro funcional para desenvolver o trabalho e também em recursos que acaba afetando as atividades para desenvolvimento do trabalho, como visitas domiciliares, que muitas vezes não são realizadas porque faltam carros, motoristas ou combustível;

O vínculo do usuário com os serviços na assistência social é produzido a partir de necessidades imediatas como fome, desnutrição infantil, falta de moradia em razão de enchentes, ou outros agravos e situações. Ou seja, expressões da questão social. Desse modo, com a falta de recursos os profissionais não disponibilizam de serviços como aporte nutricionais, para atender tais demandas e isso prejudica o vínculo profissional – usuário.

As possibilidades perpassam o desvendamento de resistência nas atividades do serviço de convivência nos quais os profissionais podem contribuir com a mobilização coletiva dos usuários para o exercício da cidadania. Nos termos de Coutinho (2005), a cidadania é construída pela luta coletiva dos segmentos marginalizados que tencionam que o Estado insira suas demandas na agenda pública. Em situações nas quais os profissionais da assistência social são demandados a escolher os mais pobres dentre os pobres para distribuir cestas básicas, por exemplo, eles podem devolver essa responsabilidade para os usuários no intuito

de fomentar processos sociais de organização dos segmentos excluídos da sociedade civil para produção de movimentos de resistência às violações de direitos.

Logo, quando falta recursos assistente social é tencionado a escolher dentre uma gama de cidadãos merecedores, quais os mais necessitados para receber cestas básicas. No entanto, o profissional pode devolver essa responsabilidade para os usuários decidir democraticamente, no intuito de fomentar processos e organização e participação para o exercício da cidadania. Também podem ocorrer pressões decorrentes de interesses eleitores de alguns políticos que tencionam para que o assistente social conceda os benefícios para aqueles cidadãos que são seus eleitores. Essas situações são entraves para a materialização da política de assistência social como direito social e reproduzem a “lógica do favor” na mediação dos serviços dessa política.

A segurança de desenvolvimento de autonomia, visa potencializar a capacidade dos indivíduos e famílias fazer suas escolhas, bem como se organizar pela luta por seus direitos, pois incentiva a participação cidadã de identificação e fortalecimento de potencialidades habilidades, por meio da promoção do acesso a direitos, em especial : saúde, educação entre outros; (BRASIL, 2012)

Diante dos limites de intervenção é válido ressaltar a importância da territorialização dos CRAS no município de São Borja, os quais estão situados nas áreas de maior vulnerabilidade social, em que o SUAS orienta que seja levado em consideração a realidade socioeconômica, cultural, violência, entre outras demandas, existentes no território.

A territorialização refere à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (BRASIL, p. 13, 2009).

Ou seja, a territorialização é fundamental para delimitar as áreas de atuação, bem como quais as políticas públicas têm ou terão mais eficácia naquela área.

Outro princípio fundamental para fortalecimentos dos serviços é a matricialidade sociofamiliar que direciona os serviços na família, pois a partir deste trabalho é possível evidenciar os princípios de cidadania e conquista de autonomia dos membros familiares.

A matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consangüíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, p. 12, 2009).

Outra possibilidade é intervir na prevenção de situações que acarretam violação de direitos, afinal a partir dos Serviços de Convivência é possível estabelecer diálogos com os usuários, numa aproximação na qual os profissionais apreendem as situações de adoecimento mental de mulheres e assim podem trabalhar a prevenção a situações decorrentes do sofrimento mental como o suicídio, por exemplo. Também é possível articular as atividades da atenção básica em assistência social com o trabalho da atenção básica em saúde fortalecendo a intersetorialidade para prevenir situações de violência doméstica e de adoecimento físico em mental.

Também é válido ressaltar a importância do CRAS como via de acesso para outras políticas públicas, pois quando um usuário chega para um atendimento, é possível que sua demanda não seja apenas da proteção social básica do SUAS e sim de outros serviços da rede de proteção intersetorial; como exemplo inserção do usuário para os serviços do SUS.

A intersetorialidade se refere à articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum. É uma nova maneira de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, para produzir efeitos mais significativos na vida da população, respondendo com efetividade a problemas sociais complexos (BRASIL, pg.26, 2009).

O objetivo da articulação intersetorial é proporcionar a melhoria das condições de vida das famílias, possibilitando o acesso a serviços, especialmente para os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Deve favorecer a troca de experiências e a busca de apoio e de soluções para problemas comuns, de maneira a constituir uma rede de proteção social.

Assim considera-se a Busca Ativa como uma importante ferramenta para fortalecimento dos serviços do CRAS, pois promove a inserção do usuário nos serviços oferecidos pela PNAS, bem como em outras políticas sociais de acordo com a demanda de cada um, facilitando também o diagnóstico da territorialidade de cada CRAS;

A busca ativa refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e, seus vínculos sociais (BRASIL, 2009, p. 29).

A equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina, para que, assim, as políticas públicas de rede, sejam de fato efetivadas e capazes de garantir o mínimo a população foco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual cenário socioeconômico acaba diretamente na garantia de direitos e na própria operacionalização dos serviços ofertados pelo SUAS, o qual não consegue sanar as demandas decorrentes da violência estrutural manifestadas na vida do usuário. Quanto às possibilidades de intervenção o cenário demonstra ações na proteção social básica que se norteiam nos princípios da PNAS. Em se tratando de territorialização dos serviços, matricialidade social familiar por meio do PAIF e serviços de convivência e fortalecimentos de vínculos, oferta de benefícios eventuais mesmo que insuficientes pelas demandas, a mediação para acesso de direitos sociais e a prevenção por meio da promoção de espaços democráticos;

Em um país marcado pela latente desigualdade social, a política de assistência social pode assegurar, de forma integral, a promoção e proteção das seguranças que lhe cabe afiançar por meio da articulação entre transferência de renda, benefícios e serviços assistenciais. Contudo, deve-se fazer os investimentos necessários para chegar à esse objetivo;

Portanto, com o investimento adequado, aplicado de forma inteligente e correta, isso tudo somado a profissionais capacitados, o caminho para o combate às desigualdades, por meio de políticas públicas de assistência social, fica muito mais fácil. Também, é válido ressaltar que políticas públicas são fundamentais para a amenização de desigualdades sociais, visto que o capitalismo sempre as produzem em escalas ampliadas;

Dessa forma, o estudo traz subsídios que podem contribuir com a melhoria das ações desenvolvidas na Proteção Social Básica, propiciando visibilidade acerca da importância do SUAS para o enfrentamento das contradições sociais manifestadas nas necessidades humanas,

fazendo uma análise do (in)efetivação das políticas públicas aplicadas em tal ambiente para o enfrentamento da questão social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social: (Resolução no 145, de 15 de outubro de 2004). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.social.rj.gov.br/familiar/pdf/pnas.pdf>>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2019a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica NOB/SUAS -**Construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social**. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBRH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama>>. Acesso em: 07 de setembro de 2019.

BRASIL. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em: 15/10/2019.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. O serviço de proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, segundo a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. 1ª edição. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf> Acesso em: 15/10/2019.

COUTINHO. Carlos Nelson. **Notas sobre Cidadania e modernidade**. In. Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, n 3, Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.rabaneda.adv.br/download/Ciencias%20Pol%EDticas/NOTAS-SOBRE-CIDADANIA-E-MODERNIDADE-Carlos-Nelson-Coutinho.pdf>> Acesso em: 07 de setembro de 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MINAYO. Maria Cecília de Souza . **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Abrasco; 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. São Paulo: Cortez, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social: Métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos Santos. **Direitos, desigualdade diversidade**. São Paulo: Cortez, 2012.