

POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DO ENVELHECIMENTO: possibilidades e limites da atuação do Serviço Social

Maria do Rosário de Fátima e Silva
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DO ENVELHECIMENTO: Possibilidades e limites da atuação do Serviço Social

Resumo: O artigo evidencia como as necessidades da população idosa no Brasil, cujo contingente tem crescido em ritmo acelerado nas últimas décadas, tem contribuído para redimensionar a agenda pública no país, requerendo ações institucionais efetivas sob a coordenação de equipes técnicas interdisciplinares nas quais se localiza a atuação do Serviço Social. Nesta perspectiva, (as) traz reflexões que têm por objetivo identificar o espaço de atuação dos Assistentes Sociais na implementação das políticas públicas direcionadas ao atendimento dos direitos da pessoa idosa, buscando compreender as possibilidades da intervenção profissional, no sentido de assegurar cidadania aos idosos, conforme preceitua a legislação vigente.

Palavras-chave: Políticas públicas, envelhecimento, direitos sociais, cidadania.

PUBLIC POLICIES RELATED TO THE ELDERLY: LIMITS AND POSSIBILITIES OF SOCIAL WORK

Abstract: The needs of the elderly population in Brazil, whose contingent has grown apace in recent decades has contributed to resize the public agenda in the country, requiring effective institutional actions under the coordination of interdisciplinary technical teams in which the performance of Social Service is located. In this perspective the reflections herein systematized aim to identify the performance space of social workers in the accomplishment of public policies directed to attend the rights of the elderly, seeking to understand the possibilities of professional intervention to ensure citizenship to the elderly, as provided in the legislation in force.

Key words: Public policies, aging, social rights and citizenship.

Recebido em: 16.11.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

1 INTRODUÇÃO

A longevidade do ser humano é uma conquista concreta da sociedade contemporânea, considerando-se, neste sentido, os avanços da ciência e da tecnologia alcançados nas últimas décadas do século XX, e sua repercussão na primeira década do século XXI. Diante destas conquistas, perfilaram-se, por um lado, direitos assegurados a uma população que envelhece a passos largos; e, de outro, uma gama de necessidades que passou a demarcar o cotidiano da pessoa idosa.

Ao analisarmos a realidade brasileira, perceberemos que o reconhecimento dos direitos dos idosos e de suas necessidades é matéria recente, contemplada em legislações específicas que datam da década de 90 (a Política Nacional do Idoso-PNI, promulgada em 1994, o Estatuto do Idoso, datado de 2003). Antes dessas legislações, temos a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993c, que reconhece o Idoso como um dos sujeitos de atenção prioritária das ações no campo da assistência social. Como desdobramento deste fundamento legal, a área da assistência social passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Conquistou o estatuto de política pública com a promulgação, no ano 2004, da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, definida como política não contributiva, que prevê a provisão de mínimos sociais, a ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas, conforme previsto no capítulo da seguridade social constante no texto constitucional vigente no país, aprovado no ano de 1988 do século XX.

A referida política foi implementada no país tendo por base reguladora o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, concebido como modelo de gestão descentralizado e participativo, o qual estabelece como elementos imprescindíveis à execução da política os seguintes eixos estruturantes:

A matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; participação popular do cidadão usuário; política de recursos humanos e um sistema de informação monitoramento e avaliação. (BRASIL, 2006).

São eixos que demonstram o estatuto de política pública com claro comprometimento do Estado no sentido de assegurar a infraestrutura necessária para a sua implementação.

Constitui público usuário da Política de assistência social,

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade. (BRASIL, 2004, p. 27).

Conforme os termos concebidos pela legislação que disciplina as ações nesta área de políticas públicas, (BRASIL, 2004, p. 27), os idosos, ao lado de outros segmentos sociais, compõem na política de assistência social o núcleo de atenção prioritária. Ao lado das ações da política de Assistência Social a pessoa idosa também figura como núcleo de atenção nas políticas de saúde e previdência social, componentes do eixo das políticas de seguridade social constantes na Constituição brasileira vigente (BRASIL, 1988), e que tiveram desdobramentos nos anos subsequentes. Como se pode perceber, são ações que passam a compor a agenda pública brasileira apenas nas últimas décadas do século XX e na primeira década do novo século, o que passa a demandar políticas, programas e projetos que reconheçam a pessoa idosa enquanto sujeito de direitos.

As necessidades da população idosa, cujo contingente populacional cresce em ritmo bastante acelerado no Brasil dos nossos dias, passa a ser compreendida como uma das expressões da questão social contemporânea. Isto requer do Estado e governos o redimensionamento da agenda pública e dos investimentos, de forma a superar ações pontuais e localizadas por políticas públicas de alcance social, com demarcação orçamentária concreta, e diretrizes institucionais nos diversos níveis administrativos que compõem a república federativa. É exatamente no campo da implementação das políticas públicas de atendimento aos direitos da pessoa idosa que vamos localizar o espaço de atuação do Serviço Social, objeto de reflexões, que passamos a sistematizar, com o objetivo de compreender as possibilidades e perspectivas da intervenção profissional no sentido de assegurar os direitos de cidadania à pessoa idosa. Neste aspecto, percorreremos prioritariamente o cotidiano das ações que compreendem a proteção social básica e a proteção social especial no campo da política

de assistência social, procurando dialogar com as diretrizes e ações emanadas das legislações específicas destinadas a assegurar proteção social aos direitos da pessoa idosa.

2 A ATENÇÃO AO IDOSO NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A atenção às necessidades da pessoa idosa na realidade brasileira, compreendendo o recorte de tempo das duas últimas décadas, se encontra contemplada no campo de atuação das políticas públicas, com destaque para as políticas que compõem o tripé da seguridade social asseguradas pelo texto constitucional vigente. São dimensionadas como políticas de seguridade social as áreas da Assistência Social, da Saúde e Previdência Social. Nestas políticas, os idosos figuram como um dos segmentos sociais de atenção prioritária, ao lado das crianças e adolescentes e das pessoas com deficiência. Neste sentido, as necessidades dos idosos são reconhecidas como direitos que transitam pelas diretrizes emanadas em cada área temática e que compõem o núcleo das políticas de seguridade Social. Assim, na área da Política de assistência Social, foco das reflexões ora sistematizadas, o cidadão e a cidadã idosos têm os seus direitos assegurados através das ações que configuram os setores da proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica tem por objetivos:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência entre outras). (BRASIL, 2004, p. 27).

Foram definidas como atribuições deste ramo de proteção social a oferta de serviços, o desenvolvimento de programas e projetos sociais de acolhimento e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. As atribuições neste nível de proteção compreendem respon-

sabilidades a serem assumidas pelas três instâncias de governo, em nível federal, estadual e municipal, articuladas de acordo com as diretrizes do Sistema único de Assistências social - SUAS. No espaço da proteção social básica, os idosos têm os seus direitos assistenciais assegurados mediante a concessão de benefícios sociais, destacando-se, dentre outros, o Benefício de Prestação continuada – BPC, que é a garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo aos idosos a partir de 65 anos; observado, para acesso, o critério de renda previsto na lei. Nesta perspectiva, o BPC, de acordo com a PNAS, é

Processador de inclusão dentro do patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social. (BRASIL, 2004, p. 28).

Ainda neste ramo de proteção social, os idosos poderão ser contemplados, também, com o acesso aos chamados benefícios eventuais, tratados no Art. 22 da LOAS e que são traduzidos em provisões gratuitas, implementadas em espécie ou em forma de pecúnia, que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. (BRASIL, 2004, p. 28). O acesso dos idosos a esse tipo de benefício social reafirma a priorização da PNAS a esse segmento etário, buscando corrigir uma dívida social histórica com esse grupo social relegado quase sempre ao abandono, segregação e exclusão social.

A porta de acesso dos idosos aos benefícios sociais previstos pela LOAS e implementados por meio da PNAS são os Centros de Referência em Assistência Social - CRAS, unidade pública estatal de base territorial localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Os CRAS executam serviços de proteção social básica, organizam e coordenam a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social e atuam com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando orientação e o convívio familiar. A atuação nos CRAS, além

da ênfase na matricialidade da família, procura incorporar o recorte intergeracional, preservando a especificidade de cada segmento social que compõe o núcleo familiar, visando a concretização da atenção integral. Neste aspecto, cabe ao ente público (Estado e municípios), como atribuição precípua, o desenvolvimento de esforços para a organização da rede socioassistencial de serviços de proteção social básica. Nesta perspectiva, a atuação institucional deverá buscar estabelecer a intersectorialidade entre as ações e entre as diferentes políticas públicas e sociais.

São considerados serviços de proteção social básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2004, p. 29).

A garantia da oferta desses serviços tem a primazia da condução do Estado materializada em ações institucionais presentes nos diversos níveis administrativos nos âmbitos federais, estaduais e municipais. As iniciativas nestes diferentes âmbitos da administração pública são desdobradas em políticas, planos, programas e projetos que visam garantir ao cidadão os direitos sociais previstos nas legislações básicas atinentes à área da seguridade social.

Todos os programas e serviços executados pelos CRAS atendem as demandas advindas da sociedade considerando os segmentos sociais mais vulneráveis. A ação nos CRAS fica a cargo de uma equipe técnica interdisciplinar (atualmente composta pelos seguintes profissionais: Assistentes sociais e psicólogos, além de auxiliares técnicos administrativos). De acordo com a NOB-RH/SUAS,

a coordenação das atividades nos CRAS deve estar a cargo de um profissional de nível superior, concursado e com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. (BRASIL, 2006).

Essas exigências em termos de capacitação para a gerência dos CRAS guardam sintonia com as competências requeridas aos Assistentes Sociais, conforme expresso no Art. 4º da lei de regulamentação da profissão, ou seja, constituem competências do Assistente social:

I - elaborar, programar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresa, entidades e organizações populares; II – elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do serviço social com participação da sociedade civil. III – encaminhar providências e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população, entre outras competências. (BRASIL, 1993b).

Na equipe profissional dos CRAS a atribuição dos profissionais de Serviço Social está relacionada às funções de gestão e de execução propriamente ditas, ligadas às atividades de coordenação, triagem e diagnóstico social das demandas apresentadas, orientação social, buscando-se o encaminhamento adequado de soluções, tendo em vista a garantia dos direitos previstos nas legislações específicas. Daí que, considerando a eleição da família como matriz prioritária no atendimento dos serviços de proteção social básica, requer dos Assistentes Sociais um esforço de releitura crítica sobre o significado da família e sobre suas atribuições enquanto célula social de grande relevância na sociedade contemporânea. Este privilégio da família nas ações de proteção social não significa prescindir da atuação do Estado como provedor e equalizador de oportunidades de acesso dos cidadãos aos serviços básicos numa estrutura de rede de serviços que inclui a concretização de parcerias entre o ente público, a sociedade civil e o mercado.

A atenção às necessidades dos cidadãos idosos no espaço da proteção social básica aglutina ações desde a concessão de benefícios sociais monetários, a serviços que envolvem o abrigo, assistência social, projetos de educação permanente, centros de convivência social e reinserção em atividades produtivas, conforme o interesse, a capacidade e habilidades profissionais demonstradas. Neste ângulo, a atuação profissional de Serviço Social tem sido requisitada, tanto no processo de formulação

quanto de gestão e execução de programas e projetos que visem assegurar a esse segmento social o respeito às suas especificidades e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades, numa parceria permanente com o núcleo familiar e com o investimento público. Um outro ângulo de atenção das necessidades básicas dos cidadãos, incorporado pela Política Nacional de Assistência Social, diz respeito ao eixo da proteção social especial, concebida como

Modalidade de atendimento assistencial a ser assegurada a famílias, grupos sociais e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 31).

De acordo com a LOAS, os serviços de proteção social especial subdividem-se em média e alta complexidade e são implementados através dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, concebidos como

Unidades públicas estatais responsáveis pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva. (BRASIL, 1993c, Art. 23).

Os serviços de média complexidade se destinam ao atendimento às famílias com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. As ações neste nível de proteção especial envolvem os seguintes serviços:

Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão social; Cuidado no domicílio; Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas sócioeducativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade - PSC e Liberdade Assistida-LA; Centro de Referência Especializado da Assistência social. (BRASIL, 2004, p. 31).

Na área da proteção social Especial de alta complexidade os serviços têm por objetivo garantir a proteção integral no tocante ao acesso à moradia, alimentação, higienização e trabalho, protegendo as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e ou comunitário. Neste nível de proteção, as necessidades dos idosos são incluídas em um plano de ação assistencial que tem como meta assegurar a efetivação de seus direitos e coibir situações de violação que venham a comprometer a sua integridade física, psicológica e social e a sua condição de cidadão. Neste sentido, a atuação do Serviço Social será encaminhada sempre na perspectiva de garantir a autonomia desse segmento social enquanto sujeito de direitos, e ao mesmo tempo potencializar as alternativas institucionais na concretização das medidas de proteção social asseguradas pela legislação vigente.

As ações no nível da proteção especial de média e de alta complexidade são coordenadas e executadas por uma equipe interdisciplinar constituída pelos seguintes profissionais: Assistentes sociais, psicólogos, advogados e pessoal de nível médio. As ações desses profissionais, como também daqueles que integram as equipes multiprofissionais nos CRAS, são regidas por princípios éticos, direcionados aos trabalhadores da área da assistência social, conforme preceitua a NOB-RH/SUAS, aprovada em 26 de dezembro de 2006, os quais enfatizam o compromisso com a defesa intransigente dos direitos sociassistenciais. Em torno destes princípios gravitam os princípios éticos de cada área profissional, disciplinados pelo respectivo Código de Ética de cada profissão.

3 CONCLUSÃO

Em relação à atuação do Serviço Social no campo de implementação das políticas públicas, com o recorte para as políticas direcionadas ao atendimento das necessidades na área do envelhecimento populacional, se sobressaem entre outros princípios:

O reconhecimento da liberdade, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; a defesa intransigente dos direitos humanos e sociais e na recusa do arbítrio e do autoritarismo. (BRASIL, 1993b).

Apoiados nestes, e em outros princípios, a ação profissional dos assistentes sociais no espaço dos CRAS, CREAS e Núcleos de Atenção Intergeracional, absorverá diferentes funções na área de planejamento, gestão, e execução de programas e projetos sociais condizentes com as demandas identificadas, dividindo o cotidiano profissional com outras especialidades profissionais, no sentido de contemplar a atenção integral ao público beneficiário. Tanto no âmbito dos CRAS, CREAS, quanto nos núcleos e grupos de atenção intergeracional, as ações voltadas para a gestão, orientação social e a escuta qualificada dimensionarão o atendimento às demandas apresentadas pelo núcleo familiar, compreendendo as necessidades de diversas faixas etárias, com prioridade para os segmentos sociais que se situam nos pontos extremos da existência humana, ou seja, crianças e idosos.

A atuação profissional do Serviço Social no atendimento dos direitos sociais assegurados aos idosos nas legislações específicas e direcionadas a esse público, a exemplo da PNI e do Estatuto, como também nas políticas que compõem o tripé da seguridade social, com destaque para a Política nacional de assistência social, será pautado tanto nas competências regulamentadas pelas legislações que disciplinam o exercício profissional, quanto no projeto ético político profissional que reafirma o comprometimento da profissão com a justiça e a equidade social, a partir de uma leitura crítica da realidade e da escolha de instrumentais técnicos adequados a cada situação social a ser enfrentada no seu cotidiano profissional, respeitando-se as especificidades regionais e as características e necessidades de cada geração.

REFERÊNCIAS

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

_____. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de ética profissional dos Assistentes Sociais**. Brasília, 15 mar. 1993a.

_____. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 jun. 1993b.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**. Brasília, 7 dez. 1993c.

_____. Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 jan. 1994.

_____. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1 out. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS**. Brasília, dez. 2006.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, nov. 2004.

Maria do Rosário de Fátima e Silva

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí

E-mail: rosafat.@uol.com.br

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga – Teresina/PI

CEP: 64049-550