



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ANDRÉIA CRISTINA DA SILVA ALMEIDA

**A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DAS SEGURANÇAS SOCIAIS**

Londrina
2011

ANDRÉIA CRISTINA DA SILVA ALMEIDA

**A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DAS SEGURANÇAS SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Amaral Rizzotti

Londrina
2011

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina.**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

A447p Almeida, Andréia Cristina da Silva.

A proteção social no âmbito da política de assistência social : uma análise das seguranças sociais / Andréia Cristina da Silva Almeida. – Londrina, 2011.
171 f.

Orientador: Maria Luiza Amaral Rizzotti.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais e Aplicados, 2011.

Inclui bibliografia.

1. Assistência social – Teses. 2. Segurança social – Teses. 3. Proteção social – Teses. 4. Renda – Distribuição – Teses. I. Rizzotti, Maria Luiza Amaral. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais e Aplicados. III. Título.

CDU 36

ANDRÉIA CRISTINA DA SILVA ALMEIDA

**A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:
UMA ANÁLISE DAS SEGURANÇAS SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Amaral Rizzotti
UEL – Londrina – PR

Prof.^a Dr.^a Maria Angela Paulilo
UEL – Londrina – PR

Prof.^a Dr.^a Jolinda de Moraes Alves
UEL – Londrina – PR

Londrina, 04 de julho de 2011.

DEDICATÓRIA

Aos meus amores, Marcelo e Igor, que sempre me apoiaram e me respeitaram durante esse momento de dedicação ao meu trabalho e de ausências em nossa convivência. A força de vocês foi incondicional para o alcance deste sonho.

À minha mãe, que com o tempo soube respeitar os meus ideais e aceitar minha ausência no papel de filha... e aprendeu que, além de tudo, estudar é essencial.

Ao meu pai (in memoriam) que com certeza estaria feliz se estivesse aqui, ao meu lado.

Obrigada por acreditarem em mim.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, por me permitir a concluir este trabalho, que é um dos meus sonhos.

À minha orientadora, Maria Luiza, que esteve junto nesta caminhada, soube respeitar minhas dificuldades, permitiu-me adquirir novos conhecimentos e ampliar horizontes. A sua sabedoria foi essencial para a conclusão deste trabalho.

À minha família, que compreendeu minha ausência e respeitou meus ideais.

Às minhas companheiras do cotidiano - Denise, Rita, Maria Helena e Maria Lucia - que me apoiaram e deram “colo” nos momentos difíceis, ajudando-me a superar as frustrações no decorrer deste trabalho.

À Regina Penati, minha gestora e companheira, que possibilitou a conclusão deste trabalho, por valorizar o estudo e o aprimoramento profissional.

À minha amiga e mestre, Valderéz Romera, que me apoiou e me ajudou a ir além dos meus pensamentos.

A Prof.^a Dr.^a Sonia Regina Nozabielli, que contribui de forma significativa, na qualificação desse trabalho.

Aos gestores e aos profissionais dos municípios da Região de Presidente Prudente, envolvidos na pesquisa, que abraçaram a minha proposta e se expuseram, confiantes no meu sigilo profissional.

A todos que estiveram ao meu lado, que respeitaram minha trajetória e vivenciaram comigo momentos de alegria, de angústia e de preocupação no decorrer do trabalho.

Obrigada!!

Construir o novo sistema de respeitar a cidadania significa criar uma nova tradição em que alteramos as antigas tradições (antigos hábitos, usos e costumes), que ameaçam e violam direitos, e significa mantermos as tradições que respeitam os direitos agora eticamente reconhecidos como exigíveis.

(Edson Sêda)

ALMEIDA, Andréia Cristina da Silva. **A Proteção Social no âmbito da Política de Assistência Social: uma análise das seguranças sociais.** 2011. 171 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

RESUMO

Este estudo é produto de uma pesquisa qualitativa, realizada com o objetivo de analisar a aproximação das seguranças sociais com os serviços e benefícios ofertados nos CRAS dos municípios de gestão básica da região de Presidente Prudente. O embasamento teórico que sustenta esta pesquisa teve como ponto de partida as considerações conceituais referentes à proteção social pública, com destaque à proteção de assistência social, o que exigiu uma breve contextualização histórica da Política de Assistência Social, tendo como marco inicial a década de 1930 e estendendo-se até o seu reconhecimento como política protetiva de responsabilidade pública, expresso na Constituição Federal de 1988. Em seguida, foram elencados os principais obstáculos estabelecidos pela perspectiva neoliberal brasileira, na década de 1990, para a organização e efetivação dessa Política sob os ditames do novo texto legal, que dificultaram e atrasaram a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2004, a Assistência Social ganha nova configuração, em que tem definidas suas funções, com destaque à de proteção social pública, dividida em dois níveis de complexidade – básica e especial – e em que se dispõe sobre a instalação de duas unidades de serviço público, o CRAS e o CREAS, responsáveis por operacionalizar, referenciar e coordenar a gestão das proteções. A unidade sobre a qual esta pesquisa se debruçou para a coleta de dados, foi o CRAS, por seu papel inovador na proposição de uma rede de serviços socioassistenciais, em que se incluem os benefícios de transferência de renda, considerados meios primordiais para garantir as seguranças sociais. As informações foram obtidas por intermédio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com nove profissionais que atuam nos CRAS da região, cuja escolha teve como critério o envolvimento com a gestão e a execução das ações. A análise dos dados coletados aponta insuficiência de compreensão sobre as seguranças sociais, bem como sobre os serviços e benefícios, o que dificulta a aproximação de sua garantia com o trabalho lá desenvolvido.

Palavras-chaves: Assistência Social. Proteção Social. Segurança social. Serviços socioassistenciais. Benefícios de transferência de renda.

ALMEIDA, Andréia Cristina da Silva. **Social protection within social assistance policy: an analysis of social securities**. 2011. 171 f. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

ABSTRACT

By means of a qualitative research, this study aims to analyze whether services and benefits held in CRAS of cities with basic management in Presidente Prudente region are in accordance with social security. Concepts referring to public social protection, especially social assistance protection, were used as theoretical basis. This demanded a brief historical contextualization of Social Assistance Policies, starting in 1930, until its recognition as a protective policy of public responsibility with the Federal Constitution of 1988. Due to Brazilian government neo-liberalist tendency in the 1990's, the policy organization and effectiveness, as it was required by the new Constitution, faced many obstacles which postponed the Social Assistance Organic Law being passed. After the Assistance Social System was created in 2004, Social Assistance has undergone a new configuration in which its functions have been defined, especially the ones referring to public social protection, divided into two levels of complexity – basic and special. The System has also deliberated about the constitution of two service unities, CRAS and CREAS, in which protections management must be operated, referenced and coordinated. This research focused on the CRAS because of its innovative role in proposing a social assistance service web that involves income transference benefits, seen as essential means to guarantee social securities. Semi-structured interviews were used to collect data, and the criteria to select the nine interviewed professionals of the region CRAS were their roles in social assistance management and actions. Data analyzes has shown a lack of understanding concerning social securities as well as services and benefits, whose guarantee is not always in accordance with the work developed by the professionals.

Keywords: Social Assistance. Social Protection. Social security. Social assistencial services. Income transference benefits.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Porte dos municípios da região da DRADS de Presidente Prudente.	101
Quadro 2	–	Dados sobre os municípios pesquisados.	102
Quadro 3	–	Unidades da Política de Assistência Social	103
Quadro 4	–	Dados sobre os benefícios de transferência de renda nos municípios pesquisados	104
Quadro 5	–	Capacidade de Atendimento: Serviço de proteção social básica, PAIF e o IDH	105
Quadro 6	–	Descrição dos benefícios e transferência de renda pesquisados.	115
Quadro 7	–	Benefícios de transferência de renda e os espaços de referencia e acesso	116
Quadro 8	–	Descrição das atividades desenvolvidas nos CRAS pesquisados.....	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CBF	Casa do Bolsa Família
CTR	Casa de Transferência de Renda
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
ESF	Estratégia Saúde da Família
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MSST	Movimento Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organizações não Governamentais
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
SEDS	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SESI	Serviço Social da Indústria

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINPAS	Serviço Nacional de Previdência, Assistência Social e Saúde.
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DE 1930 a 1980 E AS PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
1.1 Aspectos conceituais e constitutivos da Proteção Social no âmbito público	22
1.2 Proteção Social no Brasil de 1930 a 1980 e as particularidades da Assistência Social	33
1.3 A Assistência Social inserida na Seguridade Social, enquanto Política de Proteção Social não contributiva	44
2 PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SUAS	61
2.2 AS FUNÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	72
2.2.1 A Função de Defesa Social e Institucional	73
2.2.2 A Função de Vigilância Social	77
2.2.3 A Função de Proteção Social	82
2.3 NÍVEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL AFIANÇADOS.....	86
2.3.1 Proteção Social Especial (CREAS)	86
2.3.2 Proteção Social Básica (CRAS).....	88
3 A PROTEÇÃO SOCIAL NOS CRAS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E OPERACIONAL SOBRE AS SEGURANÇAS SOCIAIS	98
3.1 BREVE CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	99
3.2 A COMPREENSÃO DAS SEGURANÇAS SOCIAIS NOS CRAS.....	106
3.3 A SEGURANÇA DE RENDA E SUAS POSSIBILIDADES NOS CRAS.....	112
3.4 A SEGURANÇA DE SOBREVIVÊNCIA A RISCOS CIRCUNSTANCIAIS E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS: UMA QUESTÃO DE DIREITO	127
3.5 AS SEGURANÇAS SOCIAIS E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	130
3.5.1 A Segurança de Acolhida no CRAS	132

3.5.2	A Segurança de Convívio Familiar, Comunitário e Social Enquanto Foco Primordial nos Serviços Socioassistenciais	141
3.5.3	A segurança de Autonomia e Seus Desafios	151
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
	REFERÊNCIAS	160
	APÊNDICE	168
	APÊNDICE A – Questionários sobre a gestão das ações nos CRAS	169
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com os profissionais do CRAS	170
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	171

INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1988, o Brasil apresenta, no escopo da seguridade social, importantes avanços, sobretudo no âmbito normativo. Não é sem razão que no Encontro Mundial de Sistemas de Seguridade ocorrido no Brasil em dezembro de 2010, o país ganhou destaque por seu arcabouço legal no que concerne aos pressupostos de universalização, descentralização e participação. Com a inserção da Assistência Social no campo da seguridade, com vistas à ampliação da proteção social, efetiva-se um novo conceito que avança para a atenção aos cidadãos, independente de sua condição de assalariamento.

A conjugação de benefícios e serviços na política de assistência social aponta para garantias de proteções que na versão atual da Política Nacional estão indicadas e concretizadas pelas seguranças sociais. Passados cinco anos da implantação do SUAS, as análises contidas na pesquisa MUNIC¹, apresentadas em 2010, indicam a necessidade de aprimorar os sistemas de gestão municipal e os serviços recém-implantados da rede socioassistencial.² Nessa linha, esta pesquisa circunscreve-se no âmbito dos estudos cuja preocupação central é avaliar a capacidade de implantação dos ditames legais e regulatórios das políticas sociais e, nesse caso específico, da Política de Assistência Social em vigor.

As políticas sociais brasileiras têm como pressupostos importantes princípios e diretrizes que condicionam os caminhos a serem seguidos para sua efetiva implementação.

Esses princípios e diretrizes situam as políticas sociais no escopo da ampliação dos direitos sociais e da proteção social pública, uma vez que esta é canal de materialização daqueles, garantidos na Constituição Federal de 1988, nas áreas de educação, saúde, trabalho, assistência social, lazer, segurança e previdência social, entre outras, direitos que, com o objetivo de construir uma sociedade justa e solidária, têm constituído as principais diretrizes para o atendimento das necessidades sociais e vitais de uma vida digna.

¹ Segundo site do IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>) a pesquisa MUNIC efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade

² Um dos subtemas da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, cujo tema é “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”, é o reordenamento e a qualificação dos serviços socioassistenciais.

A Constituição estabeleceu medidas inovadoras que asseguram o acesso da população a serviços e bens públicos. No caso da Assistência Social, por exemplo, conforme o disposto no inciso do artigo 203, está previsto o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se efetiva por meio da concessão de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovarem não possuir, eles próprios ou suas famílias, condições de prover sua manutenção. Com sua nova configuração, essa carta magna representa o marco legal da inserção da Assistência Social no campo da política social, reconhecendo a responsabilidade estatal em promover a proteção social pública.

Desse modo, por meio dos artigos 203 e 204, abriu caminho para a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que define os princípios e as diretrizes da área, garantindo a inserção e o reconhecimento dessa Política no Sistema de Seguridade Brasileiro, composto também pela Saúde e a Previdência Social.

Em 07 de dezembro de 1993, com a proposta de superar os estigmas que dificultavam e impediam a afirmação da Política de Assistência Social e a materialização de seus princípios protetivos e de responsabilidade pública, é aprovada, diante de mobilizações, a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social - Lei nº 8.742/93), que regulamenta a operacionalização dessa Política no campo dos direitos sociais e da proteção social pública.

No entanto, somente após dez anos da já tardia inserção da Assistência Social na agenda pública, foi proposto, em 1998, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social, seguido da proposição da NOB/1998, que normatiza seus pressupostos: o sistema descentralizado e participativo, o financiamento, o papel dos Conselhos e dos entes federativos, entre outros. Devido à conjuntura conservadora e obstrutora de direitos sociais da década de 1990, porém, não se criou nem se efetivou um sistema nacional, como preconizava a LOAS em 1993.

Naquele momento, quando o contexto político de cunho neoliberal defendia a redução da intervenção estatal, aspectos como a filantropização, a fragmentação das ações e o clientelismo predominavam no campo das responsabilidades do Estado, o que representava um entrave para a consolidação de uma política que tivesse como efeito a ampliação da proteção social pública.

Essa situação dificultava sobremaneira o reconhecimento da Política de Assistência Social em termos de política pública, principalmente no que concernia a investimento de recursos públicos e a efetivação de ações protetivas que permitissem o acesso a direitos sociais e a participação de seus usuários.

Foi só em dezembro de 2003, com a realização, em Brasília, da IV Conferência Nacional de Assistência Social³, quinze anos após a inclusão da Política de Assistência Social no Sistema de Seguridade Social, que se logrou instituir um sistema descentralizado e participativo, traço principal no conjunto de inovações proposto para a gestão dessa Política. Cria-se então o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, cuja organicidade representa um avanço, tendo em vista que distribui responsabilidades e garante o controle social de seus usuários.

Além de inovar no formato e na gestão, o SUAS avança também na proposição da proteção social aprofundada por essa Política – proteção social básica e especial – oferecida nas novas unidades de serviços previstas, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), bem como na definição e na regulação mais precisa de serviços e benefícios, tanto em seus padrões, critérios e parâmetros de inclusão, como em relação à sua abrangência.

Como se vê, o SUAS inaugura um “novo tempo”⁴ para a Política de Assistência Social, pois trata especificamente de rever o formato de sua organização, seus conceitos e sua operacionalização no campo da proteção social de responsabilidade pública, reforçando, assim, a necessidade de romper com os estigmas agregados a essa Política – o conservadorismo, o assistencialismo e a benemerência – que se opõem à lógica do direito e da responsabilidade pública e que foram (e/ou ainda são) persistentes desde a sua concepção (década de 1930).

Ao trazer à tona a perspectiva da universalização do direito de proteção social pública, esse Sistema traz também o desafio de concretizá-la a partir das seguranças sociais, que devem ser reconhecidas como garantias que previnam e protejam famílias e indivíduos em face das vulnerabilidades e dos riscos sociais,

³ Conferência convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003.

⁴ Compreendemos aqui o “novo tempo” da Assistência Social como sendo um momento de rever sua forma de organizar suas proposituras, sua gestão e seus conceitos, a fim de fortalecê-la como política pública, de proteção social não contributiva e de garantia de direitos. Como afirma Sposati (2004, p. 33), “o novo é a perspectiva de alcançarmos o conteúdo de uma Política de Estado em vez de fragmentar respostas sociais em múltiplas ações e intenções desconexas, como tem sido nesses anos desenvolvendo tão-só políticas e práticas de governos.”

bem como atendam suas necessidades sociais. São elas: a segurança de renda, de acolhida, de convívio familiar, comunitário e social, de autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais⁵, essas seguranças também são reconhecidas como aquisições garantidas aos usuários, e servem como indicadores organizativos das ações dessa Política no que tange à proteção social pública e ao direcionamento das práticas profissionais, pois expressam as proteções necessárias perante as incertezas sociais.

O propósito da Política de Assistência Social de garantir seguranças sociais é condição nodal para estabelecer a proteção social de assistência social sob a lógica do direito e da responsabilidade do Estado e, sobretudo, para inseri-la na Política de Seguridade Social, o que requer aprofundar a cobertura de algumas necessidades sociais e a ampliação das possibilidades de um padrão de vida digno para os cidadãos.

A mediação e a garantia das seguranças sociais são efetivadas por meio de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, executados nas unidades de serviços públicos de assistência social – CRAS e CREAS – bem como pelos demais serviços da rede socioassistencial. Essas ações devem promover a cobertura das necessidades sociais vivenciadas por famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, possibilitando o fortalecimento da família como núcleo protetivo, e desenvolvendo a autonomia política e a participação social na gestão da Política de Assistência Social.

Considerando a significativa importância da garantia dessas seguranças sociais nos serviços e benefícios ofertados, entendemos ser necessária e relevante a elaboração de estudos que investiguem como as ações desenvolvidas nos CRAS se aproximam desse objetivo, tendo em vista que essas seguranças configuram um direito dos usuários que acessam essa Política.

Este estudo busca contribuir para o aprofundamento das discussões sobre as referidas seguranças, uma vez que a pesquisa bibliográfica demonstrou serem essas discussões tímidas e inconsistentes, mormente no que concerne ao

⁵ Por “aquisições”, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p.5) define os compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram.

campo conceitual e compreensivo, coadunado com a realidade das práticas da Política de Assistência Social.

Desse modo, o incipiente debate sobre as seguranças sociais e o desejo de aprofundar os estudos acerca da proteção social alicerçada pela Política de Assistência Social, e sobre o significado dessas seguranças como “aquisições” dos serviços socioassistenciais foram as principais motivações que levaram a esta pesquisa. Essas inquietações possibilitaram definir como objetivo central do estudo investigar se as ações desenvolvidas nos CRAS da região de Presidente Prudente se aproximam da garantia das seguranças sociais, uma vez que a intenção é analisar a correspondência entre os serviços e benefícios executados nessa unidade e as seguranças sociais, cuja efetivação é condição de garantia da proteção social, pela qual a Política de Assistência Social é responsável.

Para tanto, consideramos necessário definir os seguintes objetivos específicos:

- sistematizar as diferentes concepções de proteção social e a inclusão da assistência social nesse campo;
- desvelar a nova configuração da Política de Assistência Social, com a instituição do SUAS, uma vez que ele reforça e amplia as proposituras do campo protetivo dessa Política;
- analisar como as ações desenvolvidas no CRAS se aproximam da garantia das seguranças sociais.

Com o propósito de atingirmos esses objetivos, utilizaremos a pesquisa qualitativa, que trabalha, segundo Mynaió, com o universo “dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”, pois concordamos com a autora quando afirma que esse universo constitui “um conjunto de fenômenos humanos”, que é entendido como “parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações de dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes” (MYNAIO, 2007, p.21).

O pressuposto principal que embasa esta pesquisa refere-se à inconsistência prática nas ações desenvolvidas nos CRAS em relação aos princípios da Assistência Social, sobretudo no que tange à efetivação das seguranças sociais. A análise teve, portanto, como referência, os serviços, benefícios, programas e

projetos ofertados pela Política de Assistência Social, uma vez que é por meio deles que essas seguranças são mediadas e materializadas.

A escolha do CRAS como o lócus empírico para a coleta de dados teve como motivação o fato de estar essa unidade localizada no território onde se manifestam as vulnerabilidades e os riscos sociais e, também, por ter papel inovador como um espaço de referência para a provisão de serviços aprofundados dos direitos socioassistenciais, isto é, a garantia das seguranças previstas nessa política pública para a comunidade, “por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania” (BRASIL, 2009a, p.9).

Como área de abrangência da pesquisa, delimitamos a região de Presidente Prudente, porque reúne uma série de características semelhantes às de muitas outras no Brasil como, por exemplo, a constituição de uma rede de cidades de pequeno porte que têm como referência um município maior (Presidente Prudente), o qual serve também como modelo no processo de implantação do SUAS.

Informações fornecidas pela DRDS – Alta Sorocabana, de Presidente Prudente, revelaram um universo de 32 municípios, entre eles 1 de grande porte, 9 de pequeno porte II e 22 de pequeno porte I⁶. Em relação ao nível de gestão, a região conta com 15 municípios em gestão inicial e 11 em gestão básica, não havendo nenhum em gestão plena, tampouco de médio porte. Constatando que o maior número de municípios com CRAS instalado era o daqueles em gestão básica, optamos por enfocá-los como área de abrangência para a pesquisa, mesmo porque são os que apresentam um avanço maior na efetivação das proposituras do SUAS.

Outro critério, o financiamento do PAIF, foi ainda considerado para delimitar os municípios a serem estudados. Sendo assim, dentre os 11 municípios de gestão básica, definimos envolver na pesquisa os que recebiam esse recurso, por compreendermos que ele amplia as possibilidades de investimento em serviços socioassistenciais nos CRAS, voltados para o atendimento das necessidades sociais das famílias e dos indivíduos do território⁷ e, conseqüentemente, de garantia das seguranças sociais.

⁶ Dados fornecidos pela DRADS Alta Sorocabana em outubro de 2010, via ofício.

⁷ Isso não significa que os municípios que não recebem o financiamento do PAIF estejam isentos

Com base nesses critérios, dos 11 municípios selecionados a princípio, 9 foram definidos para participar da pesquisa, pois, no momento da escolha, o município de Santo Anastácio, embora contasse com o CRAS instalado, não recebia financiamento do PAIF; e o município de Tarabai, por estar em processo de instalação do CRAS e por isso não dispor de informações pertinentes para o estudo, solicitou sua exclusão do grupo.

Desse modo, os municípios selecionados para a pesquisa foram: Álvares Machado, Euclides da Cunha, Martinópolis, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Pirapozinho e Teodoro Sampaio.⁸ Excetuando Presidente Prudente, considerado de grande porte, os demais municípios são reconhecidos como de pequeno porte I e II.

É importante ressaltar que os municípios escolhidos possuem somente um CRAS instalado, com exceção novamente de Presidente Prudente, que atualmente possui quatro CRAS com financiamento do PAIF. Ressaltamos que dentre esses, o escolhido para participar da pesquisa foi o primeiro a receber financiamento do PAIF nesse município⁹.

Com os municípios e seus respectivos CRAS escolhidos, foi preciso selecionar as pessoas com quem seria realizada a coleta de dados. Constituiu-se assim um grupo de nove profissionais, todas do sexo feminino, com formação superior e vinculação direta nas ações do CRAS, compreendendo cinco coordenadoras (quatro das quais acumulam a função com a de Assistente Social da unidade) e quatro assistentes sociais. Desse total, oito são formadas em Serviço Social e somente uma, em Psicologia.

A análise das atribuições de cada elemento da equipe do CRAS foi um dos critérios que determinaram a escolha das profissionais envolvidas. Com ela pressupomos que devido às funções que desempenham¹⁰, coordenadoras e assistentes sociais estariam aptas a fornecer as informações demandadas pela pesquisa, sendo seu envolvimento suficiente para coletar os dados necessários.

A prevalência de assistentes sociais no grupo, por sua vez, justifica-se pelo fato de virem elas ocupando um espaço de referência para os usuários

desses serviços, mas entendemos que com esse recurso ampliam-se as possibilidades de ofertar ações qualificadas e contínuas.

⁸ A caracterização desses municípios será apresentada no capítulo III.

⁹ Ou seja, o CRAS Cambuci recebeu o co- financiamento do PAIF em 2008.

¹⁰ Conforme especificadas e detalhadas pelo MDS, por meio do Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (2009)

dessa Política. Além disso, são também quem vêm participando mais de perto da história, da normatização, da elaboração e da implementação da Assistência Social, consideradas elemento indispensável na execução dos serviços, com atribuições privativas direcionadas para a afirmação dos direitos sociais, comprometidos com a efetivação dos princípios de igualdade e de cidadania.

As nove profissionais do grupo foram convidadas a participar da pesquisa por meio de convite formal (via *e-mail*) e manifestaram sua aceitação assinando um termo de consentimento que autorizava a gravação das entrevistas bem como a utilização dos dados coletados. Os responsáveis pelos CRAS e/ou órgãos gestores da área, em nível local, também deram sua permissão. Antes do início do estudo, todos foram esclarecidos sobre o objetivo proposto.

A entrevista semiestruturada, organizada com questões norteadoras, e a observação *in loco* foram os procedimentos metodológicos utilizados para colher informações e verificar o movimento e a estrutura física dos CRAS. Convém lembrar que as entrevistas foram gravadas, transcritas e utilizadas neste trabalho, de forma sigilosa, sem identificação das entrevistadas e dos municípios correspondentes, representados, ao longo do texto, por números, escolhidos de forma aleatória pela autora desta pesquisa.

A coleta de dados teve início quando foi enviado aos órgãos gestores, juntamente com o ofício que solicitava autorização para a realização da pesquisa, um questionário que tinha como objetivo coletar informações preliminares sobre a gestão das ações do CRAS, principalmente a respeito dos benefícios de transferência de renda e das ações desenvolvidas com as famílias.

Posteriormente, foram agendadas visitas aos CRAS, com a finalidade de entrevistar as profissionais que gerenciam os serviços (coordenação) e com as que executam as ações diretamente com os sujeitos (os assistentes sociais). Nas unidades onde havia as duas profissionais, foram indicadas as que mais se envolviam com as ações do CRAS.

As entrevistas, previamente agendadas, foram realizadas no mês de novembro de 2010, nas dependências dos CRAS, o que nos possibilitou conhecer as instalações e a equipe de cada unidade.

Os temas tratados versaram sobre a compreensão das profissionais a respeito das seguranças sociais e sua relação com os serviços e benefícios operados nos CRAS, bem como os fatores que dificultam ou facilitam o alcance dos

objetivos previstos para essa unidade de serviço da PNAS. As informações coletadas foram analisadas à luz do referencial teórico que compõe os capítulos desta dissertação.

Assim, o capítulo I traz um debate conceitual sobre a proteção social pública, no intuito de elucidar o campo protetivo da Política de Assistência Social e de ressaltar o processo histórico dessa Política, que transita do âmbito do não direito para o de responsabilidade pública e direito de cidadania.

O capítulo II apresenta a nova configuração da Política de Assistência Social, a fim de fortalecer sua compreensão como política protetiva, e discorre sobre os princípios inovadores do SUAS, que propõe a organicidade dessa Política de forma descentralizada e participativa. Destaca-se ainda, uma reflexão sobre suas três funções, consideradas como possibilidade de ampliação do campo de proteção social, principalmente por englobarem a responsabilidade de garantir um conjunto de seguranças sociais. Ainda neste capítulo, discutem-se as novas unidades de serviços públicos - CRAS e CREAS - dando destaque à primeira (CRAS), por seu papel inovador na Política de Assistência Social e, sobretudo, de campo de efetivação das seguranças sociais, por sua vez, o objeto de análise deste estudo.

O capítulo III expõe a análise dos dados coletados nos CRAS por meio das entrevistas realizadas com as profissionais, que apresentaram informações de fundamental importância para que se verifique a aproximação das ações desenvolvidas nos CRAS com as seguranças sociais afiançadas pela Política de Assistência Social, e também nesse capítulo é apresentada uma breve contextualização sobre os municípios pesquisados.

Por fim, serão apresentadas as conclusões emanadas desse processo investigativo, que resultam da análise da possível articulação entre os pressupostos da Política de Assistência Social como ampliadora da proteção social brasileira - mediada pelas seguranças por ela afiançadas - e a concretude cotidiana dos seus Centros de Referência de Assistência Social.

1 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL, DE 1930 A 1980, E AS PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E CONSTITUTIVOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO PÚBLICO

Este estudo se propõe a analisar os aspectos mais importantes da Assistência Social entendida como Política de Proteção Social no Brasil. Para tanto, é necessário realizar, primeiramente, uma análise conceitual dos temas circunscritos ao campo da proteção social, de modo a favorecer a compreensão do sistema de proteção social pública, principalmente no que se refere às formas de intervenção promovidas pela Assistência Social, como parte integrante da seguridade social.

Sabemos que analisar a proteção social requer entendê-la na condição de um sistema existente, desenvolvida inicialmente por meio de atos de solidariedade, de caridade e de bondade, até seu reconhecimento como um direito do cidadão.

Nesse sentido, Di Giovanni (2008)¹¹ afirma que “não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social.” Isso implica compreendê-la como resultado de processos complexos e universais, ou seja, como uma ação a “ser exercida por diversas instituições não especializadas e plurifuncionais” (comunidade, família, religião, Estado), o que exige considerar seus diferentes aspectos históricos e os processos por que passou, suas particularidades e suas determinações, enfim, os lugares e os momentos em que ela se desenvolveu.

Considerando a complexidade, a universalidade e a diversidade dos sistemas de proteção social nas inúmeras instituições próprias da vida coletiva, seja no âmbito privado ou público, formal ou informal, este estudo tratará especificamente da proteção social sob a lógica de responsabilidade pública. Será vista, portanto, como dever estatal, “assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima” (DI GIOVANNI, 2008) a ser desenvolvida através de políticas cujo objetivo deve ser afirmar as garantias sociais dos cidadãos.

¹¹ DI GIOVANNI, Geraldo. “Sistema de Proteção Social”. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com/>>. Acesso em: 05 jan. 2011. Ressaltamos ainda que este texto está incluído no livro: Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, São Paulo, UNICAMP, IE, 1998, com a organização de Marco Aurélio Nogueira

Com esse propósito, serão apresentados alguns conceitos que possibilitarão uma melhor análise da proteção social, alicerçada pela Política de Assistência Social no contexto brasileiro.¹²

Assim, abordaremos as defesas promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que defende a proteção social no campo dos direitos humanos e a necessidade de um pacto de solidariedade; Jaccoud (2009), para quem a proteção social constitui um conjunto de ações de responsabilidade do Estado visando ao provimento de bens e serviços sociais que respondam a situações de riscos; Di Giovanni (2008,s/p), que entende os sistemas de proteção social como “as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”; e finalmente, as considerações da autora Aldaíza Sposati (2009), que define o caráter preventivista da proteção social.

Na ordenação deste texto, analisaremos a Política de Assistência Social no Brasil e os principais aspectos presentes em seu percurso histórico, a partir da década de 1930 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual a proteção social foi reconhecida como política pública de direito do cidadão e inserida no tripé do sistema de seguridade social brasileiro.

Vale frisar que o ponto de partida de nossa análise é a década de 1930, uma vez que é compreendida como aquela em que o Estado brasileiro passou a assumir suas obrigações com a proteção social voltada aos trabalhadores assalariados. Além disso, foi também a partir dessa data que o Estado começou a ocupar a função de apoiador da rede já existente de organizações que promoviam ações cunhadas no assistencialismo, na filantropia e na solidariedade, direcionadas aos sujeitos, considerados, então, necessitados e carentes. Ainda nesse período, os problemas sociais brasileiros tornaram-se mais evidentes devido ao início do processo de industrialização e urbanização. Conforme as relações de trabalho se expandiam, mais se fazia necessária a inserção da proteção social no escopo do Estado.

¹² Vale ressaltar que muitos são os autores que discutem, direta ou indiretamente, a conceituação de proteção social e que contribuem de forma significativa para a evolução do conhecimento nesse campo, entre os quais citamos Esping Andersen (1991) e Duncan Green (2009). Também, consideram-se de extrema importância as legislações sociais que afirmam em seus princípios a proteção social, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, a Assistência Social ganha estatuto próprio sendo legitimada como política de proteção social não contributiva, com a primazia de responsabilidade atribuída ao Estado. É a partir desse momento que passa a ser reivindicada a atender os problemas sociais dos sujeitos não possuidores de direitos e que vivenciam condições precárias, sem qualquer padrão de qualidade de vida.

Discorrer, portanto, sobre esse histórico da Assistência Social requer entender que ela foi constituída em um campo de contradições onde se opõem posicionamentos e compreensões diferenciados, no qual, de um lado, é alvo de severas críticas quanto às suas proposituras e, de outro, é apresentada como direito do cidadão brasileiro.

Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social é permeada por equívocos, tanto no que diz respeito à sua compreensão como à sua gestão, não conseguindo ainda se livrar de alguns aspectos de assistencialismo, de benemerência e de ajuda, de caráter emergencial e pontual, características que a negam como política pública e, portanto, a universalidade de sua aplicação.

Assim sendo, neste estudo, consideramos que a Política de Assistência Social deve ser analisada na condição de política pública de proteção social não contributiva, com primazia de responsabilidade dos entes federativos - União, estado e município -, com o objetivo de afirmar garantias e seguranças sociais a todos aqueles que estiverem sujeitos a vulnerabilidades e a riscos sociais que violem os direitos e agridam os princípios da dignidade da pessoa humana, principalmente, o direito à vida.

Um das perspectivas de discussão sobre a proteção social é a apresentada pela CEPAL¹³, que a define para além do conceito da simples inserção no mercado de trabalho. Já que este se mostrou insuficiente para a proteção de todos, a aplicação da proteção social não pode depender exclusivamente das contribuições oferecidas pelo mundo do trabalho, deve sim desafiar o princípio da solidariedade, fundamental para a proteção social integral.

¹³ CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). "Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade." São Paulo: Síntese, 2006

O documento da CEPAL (2006, p. 11) situa a solidariedade integral, cujo conceito será tratado mais adiante, com fundamento na proteção social também integral e ressalta ainda a importância da integração e combinação de mecanismos contributivos e não contributivos, enfatizando o princípio da universalização da proteção destinada aos sujeitos, independente de sua condição socioeconômica, de sua classe social ou de sua ocupação no mercado de trabalho, mas considerando o contexto no qual vivem, e os riscos e as vulnerabilidades a que estão expostos.

Vemos, nos debates promovidos pela CEPAL, que a proteção social deve ser concebida no campo dos direitos humanos, sendo eles orientadores das políticas sociais que, por sua vez, são consideradas os principais mecanismos de proteção social. Para tanto, esta não pode ser efetivada por meio de práticas assistencialistas ou paliativas, mas por aquelas que fomentem o “desenvolvimento do capital humano e a prevenção de risco, em um sistema integrado de acesso universal a benefícios explicitamente garantidos” (CEPAL, 2006, p. 14).

A Comissão também enfatiza sua defesa de que a proteção social deve ser vista sob a lógica de pactos sociais que a elevem a um patamar de direito universalmente reconhecido, compreendidos aqui como acordos políticos, éticos e de interesses, apresentando dois motivos que os justificam:

(...) o primeiro deles é que a envergadura da tarefa impõe a necessidade de amplos consensos nacionais que permitam a realização de reformas sociais (inovações institucionais, magnitude e alocação dos recursos e a forma em que a solidariedade se traduz concretamente em transferências). O segundo é a importância essencial de políticas e instituições estáveis ao longo do tempo, que extrapolem a limitada temporalidade dos governos. (CEPAL, 2006, p. 16-17)

A CEPAL considera que o pacto de proteção social deve ter aspectos substanciais e processuais, relacionados a “garantias irredutíveis, formas concretas de solidariedade e transferências, progressividades da cobertura, benefícios previdenciários de qualidade e expansão do acesso” (CEPAL, 2006, p.16). Nessa linha, esse pacto deve ser compreendido como elemento fundamental na lógica de proteção social que requer padrão de qualidade, além do respeito aos princípios da universalidade, solidariedade e eficiência.

Quando se fala em “solidariedade”, deve-se compreendê-la distante da ideia de caridade, de bondade e de filantropia e estender seu sentido no reforço

da proteção social, sob os princípios de direitos e da universalização, de somar forças para garantir a expansão de sua cobertura, não só aos inseridos nas relações de produção, mas também aos que se mantêm fora das atividades produtivas. Essa propositura requer afirmar e fortalecer a primazia da responsabilidade do Estado, pública e politicamente compromissado com o sujeito, a fim de protegê-lo frente às vulnerabilidades e aos riscos sociais, independente de sua contribuição previdenciária.

A proteção social, de certa forma, deve ser promovida pela contribuição indireta de todos os cidadãos, mediante o pagamento de tributos, o que aponta na direção de compreendermos que “o acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos.” (SPOSATI, 2009, p. 22)

A CEPAL (2006), em suas considerações, ressalta a importância dos dois extremos pertinentes à construção de um padrão de proteção social satisfatório e eficiente: a equidade individual e a equidade coletiva. Destaca que é preciso conquistar um equilíbrio idôneo entre ambas, para uma melhor distribuição dos recursos destinados à proteção social. Esse modelo de sistema é considerado pela CEPAL como uma possibilidade de garantir sua aplicação universal e realçar a equidade entre os membros de uma mesma sociedade, já que o mercado de trabalho não abarca um grande contingente da população, desprotegido e exposto aos diversos riscos sociais.

A configuração atual do mundo do trabalho determina as relações vigentes na sociedade hoje, na qual a proteção social torna-se um componente essencial e indispensável para o enfrentamento das severas expressões da questão social. Considera-se que esse contexto aprofunda e intensifica o processo de desproteção dos sujeitos e aumenta o grau dos riscos e vulnerabilidades sociais existentes no cotidiano das pessoas.

Luciana Jaccoud (2009, p. 58) contribui para a definição da proteção social, considerando-a “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais.” Defende ainda a distinção entre proteção social e políticas sociais, mas entende haver uma integração entre ambas, pois as ações daquela estão inseridas nestas, ou seja, “fazem parte de um conjunto

de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda” (JACCOUD, 2009, p. 60).

Sob a ótica da autora, a proteção social possibilita a ampliação do campo dos direitos e institui não somente os benefícios e os serviços promovidos pelo Estado, mas também alarga o “sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias que acabam por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais” (JACCOUD, 2009, p. 59). É preciso salientar que a autora ressalta a importância da ação promovida no espaço público, fora do âmbito da esfera privada, no combate às divergências sociais e às desigualdades entre os grupos sociais, assim como na garantia de melhores condições de vida para a população.

Outra contribuição de grande relevância para o debate conceitual sobre a proteção social é apresentada por Geraldo Di Giovanni (2008), que a considera como sistemas de proteção institucionalizada que as sociedades direcionam a parte (grupos) ou à totalidade de seus membros. Esses sistemas são criados em virtude de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice ou a doença, entre outras e, para o autor, eles constituem formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais, como alimentos ou dinheiro, e de bens culturais (saberes) que possibilitem as condições de sobrevivência e de integração em todas as áreas da vida social.

Nesse sentido, compreendemos que tais sistemas devem manter patamares de proteção que respeitem as diversidades inerentes ao ser humano e o definam na sua integralidade. A proteção social deve considerar o indivíduo como um ser em desenvolvimento e com diversas necessidades, que podem ser sociais, econômicas, políticas, religiosas, culturais, de lazer e de informação, entre outras.

Aldaíza Sposati (2009, p. 21) diferencia proteção de amparo, afirmando que este se refere a “escora, arrimo, auxílio ou ajuda para impedir a queda de algo” ou, ainda, “um estancamento da condição de deterioração, e a noção de proteção indica por sua vez o impedimento de que ocorra a destruição.”

Nesse sentido, Sposati (2009, p. 22) salienta que a proteção social, como parte das políticas sociais, supõe “um conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros.” Defende, também, que as ações de proteção social devem ser direcionadas para o campo da preservação, da segurança e do respeito à dignidade como direito de todos os cidadãos.

Proteção social: o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de mais nada, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. Nesse sentido, a idéia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida - supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto as noções de segurança social como as de direitos sociais. (SPOSATI, 2009, p. 21)

A proteção social, assim concebida, organiza-se como garantia de acesso aos direitos a todos os sujeitos, numa mesma proporção, respeitadas suas necessidades e inseguranças sociais, e requer a intervenção estatal por meio do desenvolvimento de ações efetivas e com qualidade e não como um benefício assistencial ofertado ao pobre.

Essa definição nos permite compreender que a proteção antecede a instalação do risco, uma vez que atua no campo preventivo e no da preservação, rompendo com a ideia de que se protege somente depois que ocorre a desproteção. “Proteção significa prevenção, o que supõe a redução de fragilidades aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários, e que passam a fazer parte do exame da questão do enfrentamento de riscos sociais” (SPOSATI, 2009, p. 29).

Nesse sentido, podemos observar que a análise da proteção social requer compreender os significados, as interpretações e as discussões sobre risco e vulnerabilidades sociais, uma vez que eles se correlacionam. Assim, entendemos que tal discussão é ampla e diversificada, e deve ser realizada considerando seus aspectos teóricos e políticos em um campo de tensões e contradições. Porém, é importante não ignorar que tanto as vulnerabilidades como os riscos são dimensões que envolvem as diversas áreas, seja no âmbito político, social, econômico, de relações, de desenvolvimento ou de ciclos de vida.

Como categoria de análise e objeto de estudos, a vulnerabilidade e o risco estão presentes nos diversos quadros teórico-científicos, como os que se referem à cidadania, à desigualdade social, à pobreza, à exclusão, à insegurança e também aos de competência geográfica, ambiental, econômica, política, religiosa e outros.

Hogan e Marandola Jr. (2006) afirmam ainda que a discussão conceitual sobre a vulnerabilidade é mais recente e vem ganhando destaque nos estudos contemporâneos, na tentativa de sair do sentido comum do termo para chegar a uma ontologia conceitual. Os autores afirmam que, o marco legal das

discussões sobre vulnerabilidades e riscos sociais ocorre a partir dos anos de 1980, instalado pela Sociologia, com a introdução do conceito de “sociedade de risco”. A Geografia também é apontada como uma das primeiras áreas do conhecimento a discutir esse assunto.

Sobre esse aspecto, destacaremos primeiramente algumas das questões debatidas por Aldaíza Sposati (2009, p. 35), que define vulnerabilidades sociais como as situações que antecedem o risco, considerando-as em dois planos: “o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidade”. Nesse sentido, a autora afirma que o caráter educativo da proteção social está associado à lógica de reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades, a qual deve ser incorporada nos serviços de proteção.

Ampliando sua definição, Sposati (2009, p. 35) descreve a vulnerabilidade social como “a densidade e a intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase risco.”

Quanto ao conceito de risco social, a autora o define como as diversas situações que provocam perdas, danos, destruições, segregações e desigualdades e que deixam sequelas severas na vida das pessoas. Sposati (2009, p. 29) elenca entre os riscos sociais aqueles que “surtem nas relações e que levam à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão”, alertando também sobre os “riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio”. Salienta ainda que os riscos estão relacionados à vida das pessoas e são determinados por sua condição social. Chama atenção para o fato de que a desigualdade socioeconômica gera vulnerabilidades sociais, que são consideradas sempre um “agravamento na forma de ocorrência de um risco social”, vinculando assim a discussão sobre as vulnerabilidades sociais ao campo da “prevenção como monitoramento de agravantes” (SPOSATI, 2009, p. 29).

Dessa forma, a vulnerabilidade e o risco social trazem desproteção, ameaças, agressões e violações às condições de vida, e requerem ações de proteção social voltadas ao desenvolvimento de capacidades e potencialidades humanas no sentido de prevenir essas situações e de a elas resistir.

Sendo assim, vulnerabilidade e riscos sociais se configuram como:

ausência ou precariedade de renda; o desemprego e o trabalho informal e inseguro; o acesso frágil ou inexistente aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sócio-familiares; as mais diversas discriminações e preconceitos a que estão sujeitos indivíduos, famílias, coletividades, grupos e classes sociais. (BRASIL; MDS, 2008, v. 1, p.45)

Hogan e Marandola Jr (2006) associam a vulnerabilidade às desvantagens sociais produzidas, ao mesmo tempo em que as consideram reflexos da pobreza, expressos em impactos negativos na vida das pessoas, principalmente por proporcionar desigualdade de acesso às oportunidades de desenvolvimento disponíveis na sociedade.

Hogan e Marandola Jr. (2006, p. 30) referem-se à definição de Lúcio Kowarick, que faz uma leitura baseada em dois eixos - social e econômico -, distinguindo neles quatro zonas: a integração, a vulnerabilidade, a assistência e a desfiliação. Esse esquema se assemelha ao defendido pela CEPAL (2006), para a qual estar vulnerável é estar apto a ser inserido na zona de assistência ou de desfiliação.

Os autores citam ainda Lúcio Kowarick (2002), que afirma estar a vulnerabilidade vinculada ao não acesso dos bens e serviços socialmente construídos, em particular aqueles advindos da proteção social e do emprego.

[...] situação de vulnerabilidade é decorrente do desenraizamento social e econômico, associada principalmente a formas de emprego irregular, informal, intermitente ou ocasional. Estes enfraquecem os laços de sociabilidade primária (família, parentela, bairro, vida associativa e o próprio mundo do trabalho), trazendo, evidentemente, conseqüências diretas para a cidadania, o acesso aos direitos e a exposição a riscos de toda sorte. (HOGAN; MARANDOLA JR. 2006, p. 30)

Essas abordagens, quando tratam da vulnerabilidade, enfatizam a questão do “empoderamento” (*empowerment*), tendo como referência, entre outros autores, o economista indiano Amartya Sen, que defende o desenvolvimento de capacidades. Conforme Hogan e Marandola Jr. (2006), Amartya Sen afirma que a pessoa empoderada (*empowered*) será levada a expandir suas capacidades e a exercer sua liberdade, mas, na falta desse “empoderamento”, ela estará em situação de vulnerabilidade devido à redução de sua capacidade de ação e realização.

Para Filgueiras (2004, p. 28-29), a vulnerabilidade social refere-se à “capacidade de resposta frente a situações de risco, significa a maior ou menor resistência frente a uma crise e a probabilidade de que essa implique em um declínio do bem estar e uma piora da condição social.” A autora afirma ainda que as vulnerabilidades se colocam entre a exclusão e a integração social porque, no caso de sua não prevenção, redução e ou correção elas podem levar à exclusão. Com esse pensamento, Filgueiras (2004) aponta a necessidade de que a sociedade assuma a gestão do risco¹⁴ por meio da ação de prevenir situações associadas às vulnerabilidades de cada segmento, evitando assim que se instaurem processos de exclusão social.

Essa ideia de manejo social de risco foi adotada pelo Banco Mundial, nos anos 1990, sendo compreendida da seguinte forma:

[...] as pessoas, as famílias e as comunidades são vulneráveis a riscos de diversos tipos, relacionados a situações próprias do ciclo de vida humano ou a condições específicas das famílias e do contexto onde vivem. Os pobres são mais vulneráveis ao enfrentar riscos como doenças, desemprego e crise econômica. Com frequência carecem de instrumentos adequados para superar tais situações. (FILGUEIRAS, 2004, p. 28)

Ressaltamos que a autora define como risco os “eventos que possam prejudicar o bem estar” e afirma que essa noção apresenta duas abordagens, a primeira, referente à invenção de seguros e a sua contratação e a segunda, ao “risco da “fratura social” e instalação na sociedade de segregações sócio-espaciais e isolamento das pessoas idosas e pobres, entre outros problemas, que exige intervenções específicas em política social” (FILGUEIRAS, 2004, p. 28).

Sobre a ideia de gestão social de risco, Filgueiras (2004) apresenta, porém, algumas ressalvas, como a atuação ineficiente do Estado resultante de um sistema de proteção social limitado e não universal além da implantação de políticas públicas focadas na pobreza e não em suas causas estruturais. Concordamos com essas críticas, uma vez que a proteção social promovida pelo Estado costuma ter como alvo somente os pobres, o que reduz o seu campo de atuação, pois compreendemos que tal proteção não se refere apenas a uma determinada classe social ou aos aspectos de renda.

¹⁴ A ideia de “gestão do risco” surgiu no século XIX, associando responsabilidade individual e responsabilidade social, numa lógica de contrato e de seguros. (FILGUEIRAS, 2004, p. 28)

Nesse sentido, os conceitos de vulnerabilidade e de risco social estão vinculados de forma imprescindível ao campo da proteção social, que ultrapassa a simples questão da ausência de rendas, para abranger as carências estruturais, físicas, psicológicas, afetivas e de vínculos, entre outras.

A compreensão de vulnerabilidade e risco social é fundamental para a clareza dos propósitos da proteção social pública, uma vez que configuram situações presentes no cotidiano de uma importante parcela da população e requerem a ação protetiva do Estado.

Nesse caminho, a proteção social pública é um conjunto de políticas sociais que visa à provisão de serviços e benefícios para enfrentar situações de risco social ou de privações, não se tratando somente do enfrentamento à pobreza, mas abrangendo todas as demais contingências sociais que venham a ocorrer na vida da população.

Enfatizamos ainda que a proteção social pública é um direito de cidadania e que cabe ao Estado e à sociedade o dever de garantir a segurança social, recusando o contexto de desigualdade e de discriminação social, de forma tal que se permita aos sujeitos o acesso a um padrão essencial de bem-estar.

Entendida como direito de cidadania, a proteção social exige o reconhecimento das necessidades, das condições e das limitações sociais que perpassam a vida do sujeito e/ou da população, para que se possa dar direção à oferta das garantias e das seguranças promovidas pelas políticas a serem propostas, a fim de que sejam condizentes com as reais necessidades de seus destinatários e não direcionadas conforme a vontade e as determinações governamentais, que se alteram com as mudanças de governo. Essa descontinuidade da condução política impede que as ações protetivas sejam desenvolvidas de forma continuada e permanente, e as caracteriza como imediatistas, emergenciais e de curto prazo, longe de promover transformações essenciais na vida dos sujeitos vulneráveis.

Finalizando, a proteção social deve ter origem no reconhecimento universal da responsabilidade estatal no combate à pobreza e às desigualdades sociais, assim como do direito do cidadão ao acesso a bens, serviços e renda e à melhoria das condições de vida da população.

1.2 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DE 1930 A 1980 E AS PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Afirmar a existência de um campo de proteção social pública no Brasil requer compreender a ação do Estado brasileiro em momentos históricos diferentes, com proposituras e conjunturas políticas diversas.

Segundo Castel (1998), o Estado Social executava as políticas sociais, no final do século XIX, para apoiar a estrutura frágil do mercado livre de contrato de trabalho, conforme afirma:

A liberdade que favorecia as empresas era demasiado forte, demasiado selvagem para os que podiam apenas suportá-la. A liberdade e o individualismo triunfante comportam uma face sombria; a individualidade negativa de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. O Estado Social foi construído como uma resposta a tal situação. Acreditou poder esconjurar-lhe os riscos, tecendo, em torno da relação de trabalho, sólidos sistemas de garantia. (CASTEL, 1998, p. 45)

Gomes (1979, p. 33) reflete sobre esse período histórico (séc. XIX), vendo nele um processo de transformação no qual ocorreram manifestações e reivindicações com “diversas lutas entre as tradicionais concepções de proteção e dependência e as novas concepções liberais de um mercado livre de qualquer regulamentação, inclusive e, principalmente, aquelas que atingissem a força de trabalho.”

A proteção social, nas sociedades pré-industriais, foi inserida em um cenário de dependência/proteção, onde o pobre era visto, ou como o que precisava ser protegido devido às suas fraquezas e vícios, ou como o preguiçoso, ignorante e sem nenhuma ambição, aquele que “necessitava da pobreza para tornar-se disciplinado e industrioso e, portanto útil à sociedade” (GOMES, 1979, p.32).

A autora aponta que

Cabia aos homens de “qualidade” o exercício desta proteção, o que significava a construção de um modelo de relações articulado em torno do binômio que trocava proteção por dependência. Nele havia uma relação proporcional entre os privilégios de um homem e sua responsabilidade social, de tal forma que aqueles que detivessem

poder/autoridade teriam o dever (moral, ético, religioso e político) de conceder proteção. Aos pobres, que estavam excluídos da propriedade dos elementos que originavam o poder (basicamente a terra) e que estavam, portanto, isentos de qualquer responsabilidade social, competia oferecer, em retribuição à proteção, além de trabalho, obediência e lealdade. (GOMES, 1979, p.32)

É bom salientar que o pensamento liberal daquela época justificava a posição contrária à proteção aos pobres, pois entendia que protegê-los poderia criar uma situação de desocupação e desestímulo à ambição e à iniciativa em grande parcela da população. Além disso, o modelo existente não resolvia os problemas da pobreza, daí considerar-se ineficaz a lei de proteção aos pobres.

Na verdade, os liberais tinham como objetivo separar qualquer tipo de relação não contratual - referindo-se à força de trabalho - que viesse a prejudicar o novo modelo de mercado – livre de forças de trabalho.¹⁵ Essa ideia do liberalismo nacional, porém, que para nós reforça a injustiça e é descabida, foi perdendo força e reconhecimento, com o processo evolutivo do conceito de proteção social e com as diversas contestações da classe operária.

Esse cenário foi alterado, devido às lutas sociais por um novo modelo de relações entre os sujeitos desprotegidos e os grandes capitais, por meio da instituição de um sistema político mais democrático¹⁶, no qual a participação do trabalhador, não mais qualificado apenas como pobre, pudesse resultar na constituição de novos direitos sociais no Brasil.

Tratando especificamente dos aspectos brasileiros, o processo de instalação da proteção social foi marcado por importantes lutas da classe trabalhadora, que alteraram todo o quadro em que a dominação conservadora prevalecia.

Pochmann (2004) afirma que:

Nesse sentido, a ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas constituíram novos atores responsáveis crescentemente pelo aparecimento de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado. Em particular, a Consolidação das Leis do Trabalho – que foi fruto de certa coalizão política da burguesia industrial com as classes operária e média –, terminou comportando-se como um entrave diferenciado à hegemonia das classes proprietárias rurais, que não

¹⁵ Conforme texto de Polanyi (s/d) apud Gomes (1979, p. 33).

¹⁶ Gomes (1979, p. 79)

representavam mais do que três mil famílias responsáveis pelo aprisionamento da política macroeconômica favorável ao modelo primário-exportador (taxa de câmbio, impostos e subsídios favoráveis à economia cafeeira). (POCHMANN, 2004, p.9)

É nesse sentido que evidenciamos a força da classe operária como um dos principais elementos que possibilitou mudanças na relação entre classes (burguesia e operário), promovendo então o processo evolutivo da proteção social brasileira.

Parafraseando Draibe (2004, p. 76), a partir de 1930¹⁷ o Brasil inicia a constituição de seu Estado Nacional e capitalista, com diferentes interesses sociais que “sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em interesses nacionais.” A autora afirma que o Estado, a partir dessa época, “condensa e exprime em seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade” (DRAIBE, 2004, p. 76).

Segundo Pochmann (2004, p. 7), a proteção social no Brasil foi fundada sobre “brechas” deixadas pelo capitalismo dos países centrais, nos momentos de crise quando, paralelamente, se expandiram os interesses econômicos brasileiros. Como uma dessas “brechas”, o autor aponta a depressão da década de 1930, em consequência do colapso financeiro ocorrido em 1929 no centro do capitalismo mundial que, contraditoriamente, foi o que proporcionou ao Brasil a oportunidade para avançar nas atividades produtivas e desenvolver seu modelo de proteção social.

Isso porque a crise no centro do capitalismo mundial, durante a década de 30, abriu um vácuo no antigo modelo econômico agrário-exportador brasileiro, passível de ser ocupado naquela oportunidade tanto por um período de estagnação nas atividades econômicas existentes na época como por uma fase de crescimento em uma outra estrutura produtiva. (POCHMANN, 2004, p. 8)

Sabe-se que o país teve oportunidade de alavancar sua produção, o que tornaria possível afirmar um sistema de proteção social eficaz e buscar uma sociedade justa e igualitária. O desenvolvimento dessas duas áreas - produtiva e social -, porém, não ocorreu concomitantemente. Os aspectos econômicos foram

¹⁷ 1930 – década considerada como marco para analisar a intervenção estatal na questão social, através de suas propostas de um sistema de proteção social no contexto da urbanização e da industrialização.

priorizados em detrimento dos aspectos sociais, fazendo com que a desigualdade se alastrasse e ficasse cada vez mais visível e latente no cotidiano das pessoas (classe trabalhadora).

Nessa direção, o Estado brasileiro manteve os objetivos de acumulação e expansão do capital, não priorizando a ampliação dos direitos sociais, nem ofertando condições propícias para a reprodução social da força de trabalho, o que trouxe severos impactos na vida dos sujeitos.

O Brasil, comparado aos países desenvolvidos, apresentava-se de forma diferenciada, com um cenário que o denunciava pelo fato de que “não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual” (POCHMANN, 2004, p. 8).

Foi nessa conjuntura, na década de 1930¹⁸, que o Estado é chamado a atuar como agente protagonista diante da emergência de promover a atenção necessária aos problemas sociais surgidos durante o processo de expansão industrial e de urbanização.

Assim, o envolvimento do Estado¹⁹ com a área social, após a década de 1930, efetivou-se com o delineamento de um sistema de proteção social com dupla regulamentação. De um lado, promovendo ações paternalistas para atender os trabalhadores assalariados e, de outro, pela via da assistência social, baseada na filantropia disciplinatória e na benemerência, voltada para o exército de reserva de mão de obra²⁰ como forma de compensação à grande parcela da população não inserida no mercado de trabalho. Ao trabalhador, foi criado um seguro social²¹ a fim de lhe garantir uma renda em caso de doença, velhice, invalidez, morte ou desemprego, instituindo-se assim o primeiro modelo de proteção social contributiva no Brasil, com a organização da Previdência Social, em 1934.

Anteriormente a esse período, tinham sido criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (Lei Elói Chaves, 1923), que se organizaram e se

¹⁸ Com a recessão, após década de 1930, ocorre o reconhecimento de direitos à provisão pública das necessidades sociais da população, base do modelo do *welfare state*. (SPOSATI, A. **Desafios do sistema de proteção social**. Disponível em <<http://diplomatieque.uol.com.br/artigo.php?id=420&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 25 jul. 2010).

¹⁹ Era o novo Estado (1930 -1945), que sucedeu à Velha República.

²⁰ Mestriner (2001, p.101).

²¹ Essa política surgiu no final do século XIX, na Alemanha, baseada nas propostas de Otto Bismack, que deram origem à primeira Política Nacional de Seguro Social, com a instalação dos sistemas de seguros obrigatórios para e pelos trabalhadores.

expandiram de forma massiva, não incluindo, porém, a grande parcela dos trabalhadores não assalariados.

O objetivo dessa política previdenciária não é o combate à pobreza de um modo geral, mas sim, o de evitar e prevenir dificuldades dos trabalhadores assalariados, ou seja, a pobreza involuntária, decorrente de alguma impossibilidade do exercício do trabalho gerada pelas situações que dispensam o trabalhador da sua obrigação de autosubsistência²².

É assim que o sistema de proteção social brasileiro se configura, a partir do início do século XX, com a perspectiva do seguro social aos trabalhadores assalariados, instrumento que foi, e ainda é, o pilar mais importante desse sistema no país, considerando as reservas de recursos para a garantia dessa proteção.

A proteção social promovida pelo Estado, nessa perspectiva, só era acessada pelos trabalhadores que se mantinham com carteira de trabalho assinada, o que caracteriza, de acordo com Santos (1994), uma “cidadania regulada”, cujas raízes encontram-se, não em um código de valores, mas num sistema de estratificação ocupacional definido como norma legal.

Vale também mencionarmos as considerações de Sposati (1997, p. 11) sobre a prevalência do caráter “meritocrático” dessa proteção ao trabalhador, pelo qual o sujeito só é reconhecido como cidadão mediante sua inserção no mercado de trabalho. A autora ainda afirma que a proteção atingiu, em primeiro lugar, os portuários e os ferroviários, devido aos interesses econômicos das décadas de 1920 e 1930, sendo, posteriormente, expandida para outras categorias, conforme a classificação e a ocupação do trabalhador, ficando os empregados domésticos e os trabalhadores rurais por último.

Os sujeitos tidos como incapazes, pobres e abandonados, historicamente foram atendidos pela Assistência Social promovida pela via da caridade e da filantropia, ou seja, fora do contexto do dever de Estado e do direito de cidadania. Assim, no rastro da instalação e do desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, destinado à classe operária vinculada ao mercado formal de trabalho, as ações assistenciais são destinadas, como forma de compensação, à parcela da população excluída desse mercado e, conseqüentemente, do sistema de proteção social.

²² Jacooud (2009, p. 59).

A esse grupo foram propostas ações da Assistência Social, que ainda não era reconhecida como política pública, executadas, porém, de forma paternalista, clientelista e sob a lógica de interesses contidos nas relações hierárquicas²³ de compadrio e não de reconhecimento do outro como igual, tampouco da proteção social como dever de Estado. Nesse sentido, aos sujeitos excluídos das relações formais de trabalho foram destinadas “ações pontuais, fundadas no assistencialismo e no populismo, marcadas, principalmente pela presença das “primeiras-damas” (SPOSATI, 1997, p. 11). Fora do âmbito estatal, eram também atendidos pela rede filantrópica, representada por instituições da sociedade civil, mantendo-se os aspectos de benemerência e de caridade.

Paralelamente a esse cenário, passa a ser exigida a atenção do Estado a essa grande parcela da população não inserida no mercado produtivo, tida como “invisível” aos olhos do sistema capitalista. A Assistência Social é posta, então, como alternativa de atendimento aos sujeitos excluídos, sendo considerada “instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais” (SPOSATI, 1986, p. 27-28).

Criticando esse pensamento, a autora evidencia que essa política poderia ser considerada uma ação pertencente a outras políticas sociais, como saúde, educação e habitação, trazendo a ideia de ser executada como um setor inserido no corpo estrutural das outras áreas sociais.

Salientamos também que a Assistência Social, por não ser reconhecida como política pública, foi mantida com verbas advindas de fundo perdido, ou seja, não contava com recursos financeiros próprios nem com reconhecimento político para esse repasse, situação que se manteve até o final do século XX.

A intervenção do Estado na área social deu força à criação de diversos organismos burocráticos para atender às demandas sociais, bem como favoreceu o surgimento de organizações não governamentais, encarregadas de executar serviços complementares de atendimento às necessidades sociais da população

Na administração das desigualdades o Estado consagra instituições, políticas e profissões para o trato da questão social. O discurso da

²³ Hierarquia supõe sempre uma relação vertical entre as pessoas.

assistência função da sociedade é substituído pelo discurso do bem-estar social, função pública. (SPOSATI, 1991, p.8)

As ações de atendimento social, executadas tanto no âmbito público como no privado, eram baseadas em aspectos clientelistas, filantrópicos, solidários e benemerentes, sendo os sujeitos, muitas vezes, classificados como necessitados, incapazes e “vagabundos”, no sentido de serem acomodados.

O caráter de filantropia na execução das ações promovia um atendimento ao público atingido não apenas pela pobreza, mas também pela vulnerabilidade que agrava a situação de pobreza. Além disso, esse caráter estava imbuído do pensamento moralista²⁴, associado ao princípio da ajuda, do apoio e do sentimento mais humanitário. Mestriner (2001, p. 14) define a filantropia como “campo filosófico, moral, de valores como altruísmo e comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação.”

É importante salientar que a Assistência Social não focava simplesmente o pobre, mas o pobre vulnerável, particularmente aquele que era desobrigado de participar do mercado de trabalho, como o idoso, a criança, o doente, enfim os que se encontravam em uma situação social agravada que os impossibilitava de exercer atividades produtivas de caráter formal. Destinada a esses sujeitos, a Assistência Social restringia-se a ações marcadas por filantropia, benemerência, favor, ajuda, solidariedade e voluntarismo. Ressaltamos ainda que, nesse período, a intervenção estatal se apresenta marcada por interesses políticos em manter o controle sobre essa população e conquistar apoio político para determinadas candidaturas.

No ano de 1938, o Estado celebra parcerias com a sociedade civil, por meio da execução de ações assistenciais e filantrópicas e da relação desempenhada pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)²⁵, criado através do Decreto-lei nº 525, de 01/07/1938²⁶. Esse organismo estatal, que se achava atrelado ao Ministério da Educação e Saúde, sob a administração de Gustavo Capanema,²⁷ era formado por pessoas ilustres da área social e filantrópica e tinha

²⁴ Mestriner (2001, p.14).

²⁵ Instalado em 1938, no contexto da Segunda República, num cenário ditatorial, pós-golpe do Estado Novo.

²⁶ Mestriner (2001, p. 56).

²⁷ Mestriner (2001, p. 57-58).

autonomia para decidir, com o mesmo poder de um governante, a respeito das subvenções destinadas às entidades conveniadas.

O CNSS tinha como função avaliar os “auxílios e subvenções, cumprindo, na época, o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas” (MESTRINER, 2001, p. 62). Aqui se enfatiza a promoção das ações sociais sob a lógica da filantropia e da utilidade pública.

Mesmo com a criação desse Conselho, a Assistência Social não estava relacionada a uma atribuição de política pública, mas de amparo social²⁸.

Não se refere à assistência social tratada como política social, mas da função de amparo, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social”. O amparo, nesse início, aparece travestido de serviço social, enquanto manifestação da sociedade civil, sendo apenas posteriormente assumido pelo Estado. (MESTRINER, 2001, p. 62-63)

Enfim, o CNSS, com seu papel de subsidiar o Estado nas decisões sobre a destinação de subvenções aos organismos não governamentais, foi um dos primeiros instrumentos a favorecer a inserção da Assistência Social na burocracia do Estado, mesmo que somente com o caráter de amparo às organizações filantrópicas administradas pela sociedade civil.

É importante elucidar que, após a instalação do CNSS, outros setores surgiram com propostas para a área da Assistência Social. Da relação do Estado com o setor empresarial emergiram alguns órgãos de relevância, como o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), que propõe um leque de atividades educativas e assistenciais a fim de adequar a massa trabalhadora às exigências e às necessidades da indústria. Destaca-se, na mesma época, o surgimento do Serviço Social da Indústria (SESI), que também se envolve com ações assistenciais em prol da adequação dos trabalhadores aos interesses do setor empresarial. Outras organizações apareceram, cada qual com suas características, mas focadas em ações assistenciais dirigidas ao sujeito pobre, desprotegido e incapacitado, como por exemplo, instituições religiosas e outras voltadas à proteção

²⁸ Amparo Social compreendido enquanto benemerência.

à Infância e aos Jovens, assim como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM/1942).²⁹

O CNSS vai se fortalecendo na medida em que a trajetória da relação do Estado com a sociedade civil e a promoção da área social se desenvolve. Esse organismo se estabelece como órgão repassador de recursos, fiscalizador e controlador do conjunto de organizações sociais privadas e também das mantidas pelo poder público, que deveriam atender às orientações da União para ter acesso a verbas oficiais e a isenções³⁰.

Após cinco anos, em 1942, é criado outro instrumento de promoção e regulamentação da Assistência Social no Brasil, considerado por Sposati (1986 p. 45) “como a primeira grande instituição de assistência social”: a Legião Brasileira de Assistência (LBA)³¹. Nesse momento, a assistência social ainda continua mantida como ação de boa vontade e de caridade, e não como direito.

Nascida do apoio das primeiras-damas aos pracinhas, durante a Segunda Guerra Mundial, a LBA estendeu posteriormente suas ações de caráter assistencial aos sujeitos pobres, não participantes das proteções previdenciárias. Tornou-se reconhecida como organismo que articulava ações voluntárias, de bondade, de caridade e emergenciais, que deixaram marcas profundas na ação da Política de Assistência Social, permeada por grandes equívocos, presentes até os dias de hoje. A LBA foi gerenciada pelas primeiras-damas presidenciais – a primeira delas, Darcy Vargas –, com o objetivo de atender todos os segmentos empobrecidos e não previdenciários, formalizando serviços necessários para suprir as necessidades sociais dessa população. Esse órgão era coordenado por interesses políticos e atuava, principalmente, em situações de calamidade social. Podemos mesmo afirmar que a atenção estava voltada para o atendimento das necessidades emergenciais da população carente, promovendo desde a assistência material, até a atenção primária à saúde³², por meio de ações segmentadas e de caráter assistencialista.

²⁹ Para tipologia das organizações sociais por períodos históricos, ver Mestriner (2001, p. 45-46).

³⁰ Sobre repasse de recursos e posicionamento do Estado sobre isenções, ver Mestriner (2001).

³¹ A relação da Assistência Social com o sentido patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da Força Expedicionária Brasileira – FEB – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – a LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação. (SPOSATI, 2004, p. 9)

³² Sobre as principais atividades da LBA, ver Sposati (1986, p. 81-87).

É importante ressaltar que no ano de 1969, com o Decreto-lei nº 593, de 27/05/1969³³, a LBA assumiu o status de fundação e foi incluída na estrutura do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS/1977), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), cuja estrutura era composta por três secretarias: Assistência e Bem-Estar Social, Administração e Finanças e Planejamento e Projetos Especiais.

A partir da incorporação ao SIMPAS, essa fundação passa a ser reconhecida como órgão governamental que, juntamente com a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), vai se aprimorar como “um dos organismos que irá marcar a nova fase da assistência e previdência social no país, impregnando com sua ação, organismos privados e públicos em todo o território nacional” (MESTRINER, 2001, p. 179).³⁴ Nesse período, as condições de vida de parte da população se deterioram, acelera-se mais a escala da desigualdade social brasileira, provocando, como reação a esse estado de coisas, um leque de manifestações populares em busca de garantias de direitos sociais.

Esse cenário torna-se campo fértil para a intervenção do Estado, cuja ação é requisitada com extrema urgência na propositura de políticas públicas direcionadas ao atendimento das necessidades sociais, principalmente dos sujeitos desempregados ou incapacitados para o trabalho. Essa exigência de intervenção estatal é ponto crucial na relação conflitante entre classes sociais e Estado, devido à existência de objetivos contrários e heterogêneos, sendo que, de um lado, os movimentos sociais manifestam-se pela melhoria das condições de vida e de trabalho e, de outro, o Estado se recusa a ampliar sua responsabilidade no campo da proteção social pública.

³³ Mestriner (2001, p.167).

³⁴ Nesse período, um dos organismos estatais, o MPAS - Ministério de Planejamento e Assistência Social, em conjunto com a Secretaria de Assistência Social, ainda em caráter consultivo, inicia a formulação de ações direcionadas para o enfrentamento da pobreza no Brasil, tendo como referência o evento promovido em 1974, pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS. Nesse evento enfatizou-se a discussão sobre a proposta do MPAS, para o enfrentamento à pobreza, buscando afastar os aspectos do assistencialismo e da complementação da previdência. Nessa ocasião foi deliberado um documento que destaca a “valorização da assistência social pelo MPAS e enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo ao caráter assistencialista e de simples complementação da previdência” (MESTRINER, 2001, p. 168) e propondo a adoção de um modelo de promoção social calcado no desenvolvimento social. Com essa trajetória, a Assistência Social passa a ser reconhecida como promoção social, e a LBA é incorporada ao MPAS, conquistando um amplo terreno de atuação, com novos programas e entidades conveniadas para realizarem uma “atuação indireta” de ataque contra a pobreza.

Mesmo diante dessas pressões, a Assistência Social é conduzida com práticas assistencialistas, no campo do não direito e da exigência de mérito, ou seja, “algo” que o sujeito deveria possuir para ser socorrido em situações de grave vulnerabilidade.

Assim, podemos afirmar que, com o fortalecimento dos princípios da filantropia e dos aspectos morais, a Assistência Social é enfraquecida como política pública, uma vez que é constituída por “programas, atividades desconexas em que as ações ganham valor em si mesmas, e não pelas alterações que ocasionam nas condições de reprodução social” (SPOSATI, 2008, p. 17). Desenvolve-se como política de socorro aos necessitados, fragmenta seu público alvo, contrariando o caráter de universalidade e atuando de forma rigorosa sob a perspectiva de critérios de atendimento, conforme a situação vivenciada pelo sujeito.

Superar todos esses aspectos, porém, principalmente o da filantropia, requer que a Assistência Social seja reconhecida como política de direito e de proteção social não contributiva, incorporada ao conjunto de políticas sociais do Estado, com estatuto e mecanismos próprios.

É importante ressaltar que, diante da necessidade de reposicionar a Assistência Social no contexto brasileiro, cumpre colocá-la sob um prisma que contrarie o assistencialismo, a fragmentação, a seletividade, a caridade e a filantropia, exigindo um novo posicionamento dos órgãos do Estado, com o compromisso de responder às necessidades dos sujeitos mais atingidos pelas severas expressões da questão social.

A Assistência Social requer que seus princípios e suas diretrizes sejam direcionados para o campo dos direitos sociais, da proteção social não contributiva, sob a total responsabilidade do Estado. Exige ainda rever a forma como concebe seu usuário, substituindo a condição de “assistido e pobre” pelo seu reconhecimento como sujeito “de direito”.

Com essas requisições e com a urgência para que o Estado assuma com maior abrangência a proteção social, a Assistência Social vai sendo objeto de debate e discussões que lhe possibilitam conquistar um novo cenário sob a ótica dos direitos e da proteção social não contributiva. Foi nesse contexto que avançou e foi reconhecida essencial, juntamente com as áreas da Previdência e da Saúde, para constituir o tripé da seguridade social brasileira, considerada como um sistema de proteção social universal, afirmado e regulamentado pela Constituição Federal de

1988, com a aprovação da qual, a Assistência Social se torna, de fato, política pública, responsável por desenvolver um sistema de proteção social não contributiva no Brasil:

Com a Constituição Federal de 1988, está posto um novo campo de desafios: a Assistência Social é afirmada em um patamar de política pública, de direito do cidadão à proteção social não contributiva, requerendo, assim, um rompimento com os aspectos assistencialistas e filantrópicos que marcaram toda a sua história, o que impõe complexas e inquietantes questões sobre sua função, sua especificidade e suas possibilidades na agenda política da conjuntura brasileira.

1.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL INSERIDA NA SEGURIDADE SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

Na década de 1980, em um cenário de crise política e econômica, redução de gastos e precarização dos serviços públicos, aliado ao fim do autoritarismo e à expansão dos propósitos democráticos, as manifestações dos movimentos sociais se intensificam na tentativa de instaurar um processo de revitalização da sociedade. Segundo Raichelis (2000, p. 77), esse período foi marcado por uma “tendência que vem se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais de duas décadas na estrutura da política brasileira.”

Nesse contexto de disputa entre as classes sociais e o Estado, mais precisamente entre 1985 a 1995³⁵, o Brasil passou por um processo de reformas administrativas na área social, provocado, principalmente, pela Constituição Federal de 1988, que ampliou o campo dos direitos sociais e promoveu a abertura de novos canais de participação da população na elaboração e no controle das políticas sociais.

Denominado apropriadamente como “Constituição Cidadã³⁶”, o texto legal trouxe uma nova agenda democrática para o Brasil, inaugurando um período de redemocratização, com suas propostas de ampliação dos direitos sociais garantidos para a população brasileira. Propunha regular a política social no campo da proteção social, sob a execução direta do Estado e direcionada para o

³⁵ Jaccoud (2009, p. 62).

³⁶ Expressão usada por Ulisses Guimarães, segundo Mestriner (2001, p. 183).

enfrentamento da pobreza. Aqui, o cidadão é reconhecido como sujeito de direito e participante no controle social das ações estatais.

Segundo Cardoso e Jaccoud (2005, p. 182), a Constituição traz o avanço da “instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde”, propondo assim um novo modelo de intervenção do Estado na área, com a ampliação do campo dos direitos sociais, inserido nas políticas públicas. Tal responsabilidade do Estado vem se expandindo, conforme novas demandas sociais emergem na vida do cidadão, requerendo garantias protetivas, principalmente no que tange ao enfrentamento das violações de direitos sociais.

Essa proposta constitucional determina: que a saúde seja reconhecida como serviço que o Estado deve prestar de forma universal, gratuita e pública; que os direitos previdenciários sejam estendidos aos trabalhadores rurais, além da garantia do seguro desemprego quando impossibilitados de exercer sua obrigação de se sustentar; que a Assistência Social seja considerada política pública, de proteção social não contributiva, ofertada de forma universal a quem dela necessitar.

É importante ressaltar que essas três áreas não foram escolhidas aleatoriamente³⁷, mas pelo fato de serem reconhecidas como essenciais para a existência de uma sociedade equilibrada, “visando assegurar direitos sociais que, em face de sua complementaridade social, convergem para a finalidade constitucional da garantia de estabilidade da própria sociedade” (SIMÕES, 2009, p. 96-97).

A seguridade social, conforme o artigo 194 da Constituição, é compreendida como um conjunto de “ações integradas de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”³⁸

Essas áreas são garantidas em patamares diferenciados, cada qual com suas leis específicas, as quais afirmam suas diretrizes, seus princípios e seus objetivos, que devem se articular para garantir um sistema eficaz.

³⁷ Ver texto de Menina Loas (2004)

³⁸ Tal concepção, segundo Vianna (1997, p. 121) se assemelha ao modelo Beveridge, cujo famoso relatório provocou a reforma revolucionária dos sistemas de proteção social no Reino Unido em 1946 e que influenciou a implantação do *Welfare State* nos países desenvolvidos.

Assim, esse sistema proporciona à política de saúde ser instituída como direito social universal, sem a condicionalidade da contribuição, sendo o Estado responsável por prover o acesso a esse direito e as condições para a qualidade do desenvolvimento das ações nessa área. Está condicionada a reduzir a proliferação de doenças, a realizar a medicina preventiva e curativa, bem como a fornecer medicamentos, com foco maior no combate à doença. Convém salientar, porém, que mesmo com esses propósitos, sabe-se que a política de saúde brasileira passou por um processo de reforma, no qual o Estado deixou de assumir algumas de suas funções, provocando assim um movimento de privatização, tendo a sociedade civil, através das organizações não governamentais (ONGs), como parceira complementar das funções estatais. Diante do percurso que a saúde vem percorrendo, percebe-se um desmonte de suas proposituras afirmadas como política de seguridade social (1988).

A Previdência Social efetiva sua ação através de dois regimes - o Regime Geral dos Trabalhadores e o Regime Previdenciário dos Servidores Públicos - e ambos, embora considerados direito público, exigem, porém, que o sujeito esteja inserido no mercado de trabalho, ou seja, em atividades remuneradas, e que contribua com esse seguro social. Diante dessa condicionalidade, o atendimento fica restrito somente a uma parcela da população, deixando uma grande massa para ser atendida pela Assistência Social.

No entanto, a normatização da Assistência Social³⁹ na CF/1988 ganha um novo reconhecimento jurídico, sendo inscrita como política pública de seguridade social, de responsabilidade do Estado, no campo da proteção social não contributiva, direcionada para a garantia de acesso aos direitos sociais da população necessitada, além do direito a uma “renda de solidariedade”⁴⁰ para os idosos e para as pessoas com deficiência e em situação de extrema pobreza.

O direito a essa política de Assistência Social cabe a quem dela necessitar, dando ênfase especial aos idosos, às crianças e aos adolescentes, à

³⁹ É importante salientar que, segundo Sposati (2004), a Assistência Social foi instituída na CF/88 como resultado de uma decisão política do grupo que conduzia a promulgação dessa Constituição, com representantes da previdência social e da saúde. Ainda que não houvesse grandes movimentos sociais em defesa da assistência social como política, em 1988, havia movimentos de interlocução, e um arco de forças políticas de expansão e luta por uma determinada concepção de política de assistência social.

⁴⁰ Ou salário de cidadania (DRAIBER, 1993).

maternidade, à pessoa portadora de deficiência e à família, todos reconhecidos como grupos vulneráveis.

Por anos executada no campo da benemerência, do clientelismo e do favor, a Assistência Social ganhou caráter de política pública, conforme disposto nos artigos 203 e 204 da CF/88, o que requereu romper com aspectos contrários aos de uma política pública sob a lógica do direito.

É importante salientar que, em 1990, foi proposta, pelos movimentos sociais e pelo Ministério Público, uma Lei Orgânica para a Assistência Social, a qual foi totalmente vetada pelo Governo Collor de Melo⁴¹, sob a alegação de que a proposição não estava vinculada a uma Assistência Social responsável (SPOSATI, 2004, p. 17). Todavia, nesse período, conforme esclarece o texto “A Menina Loas”⁴², reinicia-se um movimento em defesa da democracia social junto ao novo Congresso, composto por parlamentares que aprovam um conjunto de leis regulamentadoras, como a 7.853/1989 - Lei da Pessoa Portadora de Deficiência -, a 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - a 8.080/1990 - Lei Orgânica da Saúde - e a 8.142/1990 - que instituiu o Sistema Único de Saúde (SPOSATI, 2004b, p.17).

A partir dessas proposituras, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) torna-se alvo dos movimentos a favor da Assistência Social que, articulados a alguns órgãos e entidades, ganham força rumo à regulamentação dessa política pública.

Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS – vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social. (SPOSATI, 2004b, p.17)

Segundo Sposati (2004), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do trabalho de uma comissão própria, iniciou a construção do projeto da LOAS, com o envolvimento de personalidades que ainda hoje debatem a questão da Assistência Social no Brasil.

⁴¹ Fernando Collor de Melo, eleito em 1989.

⁴² Sposati (2004b).

Nos anos de 1990 a 1992, o governo do presidente Fernando Affonso Collor de Mello foi palco de uma série de escândalos e denúncias que provocaram uma reviravolta na expectativa da democracia social, instalando um cenário neoliberal, com uma visão despótica, sendo que ele mesmo se revelava como um homem de plenos poderes e vontades, príncipe da monarquia, trazendo indignação aos brasileiros (SPOSATI, 2004b, p. 18).

Nesse período de muitas lutas e reivindicações, os jovens vão às ruas e clamam por justiça e pelo *impeachment* do presidente. Os anseios dos movimentos sociais da época direcionavam-se para o reforço da democracia e para a recuperação das liberdades⁴³ e da igualdade.

O CNSS e a LBA, órgãos federais, são desmoralizados, por serem considerados espaços privilegiados de desmandos e, posteriormente, extintos, devido às diversas irregularidades encontradas em sua composição e no exercício de suas funções, e ao desvelamento da corrupção de que foram acusados seus dirigentes.⁴⁴

Enfatizamos ainda que, nesse momento, ocorreram significativas manifestações contra o descumprimento da legislação vigente, através das quais os movimentos sociais reativaram suas forças em conjunto com as organizações mantidas pela sociedade civil, retomando reivindicações importantes para a efetivação da democracia brasileira.

Essas manifestações culminaram com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, dando espaço para que o vice-presidente, Itamar Franco, assumisse

⁴³ “O que a recuperação das liberdades trará mais efetivamente será o desvelamento de toda a corrupção e a apropriação ilimitada da “coisa pública”, impregnadas no comportamento político brasileiro” (MESTRINER, 2001, p. 183).

⁴⁴ O CNSS foi extinto em 1994 e a LBA, em 1995, num processo que não se diferenciou muito do do Conselho. Cabe ressaltar que a extinção do CNSS ocorreu após a realização de uma CPI que evidenciou esquema de corrupção e irregularidades no processo de subvenções (entidades fantasmas), com escândalos envolvendo Roseane Collor, que colocara nos cargos comissionados da LBA vários de seus familiares, “quer na diretoria nacional quer nas superintendências estaduais” (MESTRINER, 2001, p. 203), sendo que esses e outros familiares seus também tinham sido beneficiados com recursos públicos, através de favorecimentos a empresas e/ou instituições fantasmas e de propostas de ações que não foram realizadas. Esses fatos tornaram-se públicos, sendo noticiados pela revista VEJA, em 4/09/1991, conforme citado por Mestriner (2001, p. 204), entre eles o fato de que: “a cunhada de Roseane Collor, dirigente da Associação Pró-Carente de Canapi, obra fantasma, recebeu 110 milhões de cruzeiros para promover cursos de corte e costura, criação de cabras para leite, nada realizado.” O esquema envolvia vários parlamentares e o Ministério de Ação Social, além de empreiteiras “que respondiam pela „execução” de projetos desenvolvidos diretamente e por projetos de entidades sociais subvencionados.” Desse momento em diante, intensifica-se um processo de moralização do Conselho, a partir de um conjunto de leis. Com a promulgação da LOAS, esse órgão é substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

a presidência do Brasil, em cujo governo viabilizou-se o processo de elaboração e regulamentação da Assistência Social. “Na Câmara Federal emergem projetos de lei pró-regulamentação da LOAS. As forças sociais se coalizam desde 1993, em torno do projeto de lei nº 3.154/92, de Eduardo Jorge e José Dirceu, que resulta dos momentos fecundantes” (SPOSATI, 2004b, p.18).

A autora acrescenta que, após esse processo, a LOAS é negada novamente, pois quando o referido projeto foi encaminhado ao presidente Itamar Franco, o executivo entendeu que não poderia aprovar um projeto de iniciativa do Poder Legislativo. Assim, depois de reelaborada, a LOAS foi aprovada em 07 de dezembro de 1993, tornando vitoriosa parte das lutas, reivindicações, debates e negociações da Assistência Social.

Essa Lei Orgânica propôs um novo desenho institucional, novos conceitos, nova qualificação e arquitetura de dever do Estado e direito do cidadão, buscando a ruptura com aspectos do passado que colocavam a Assistência Social em situação marginal, relativa às demais políticas públicas.

A LOAS/1993 também esclareceu diretrizes, objetivos, formas de financiamento e gestão das ações da Assistência Social, além de propor um redesenho da intervenção do Estado, por meio da descentralização, corresponsabilizando os três entes federativos na execução das ações e consagrando a participação popular que permite aos sujeitos terem direito a voz na elaboração e no controle social dessa política.

Segundo Yazbek (2004b, p. 13), a LOAS busca dar visibilidade à Assistência Social como política pública de proteção social não contributiva, destinada a quem dela necessitar, com “possibilidades de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.”

No artigo 1º da LOAS (1993), a Assistência Social é afirmada como política de seguridade social, não contributiva, provedora de mínimos sociais e “realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” Em seu texto, que traz a definição de Assistência Social, observamos que o caráter de não contributividade refere-se à disponibilidade dos serviços a todos os cidadãos, independentemente de contribuição ou de inserção ao mercado de trabalho, buscando romper assim com a divisão que historicamente existia no Brasil entre

trabalhadores e não trabalhadores. Esse caráter requer que a Assistência Social seja compreendida na lógica de que suas ações são promovidas com o financiamento público advindo das riquezas produzidas pela sociedade e que deve ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado.

A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo financiamento público cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou do ato da atenção. (SPOSATI, 2009, p. 22)

Conforme afirma Sposati (2009, p. 23), o fato de não ser contributiva implica a desmercantilização ou desmercadorização da proteção social, pois direitos sociais não devem ser comercializados.

A LOAS/1993 estabelece que a Assistência Social deve executar um conjunto de ações⁴⁵ que garantam o atendimento das necessidades sociais, compreendidas como benefícios, serviços, programas e projetos, estabelecendo-se sua abrangência da seguinte forma: benefícios de prestação continuada e eventuais; serviços; programas de assistência social e projetos de enfrentamento à pobreza.

Além desses conteúdos, a LOAS também regula o campo do financiamento das ações da Assistência Social e atribui, a cada esfera do governo, competências e responsabilidades.

Percebe-se, assim, que a Lei propõe mudanças no contexto da Assistência Social, principalmente em relação a sua organicidade e aos aspectos conceituais, buscando romper com práticas clientelistas e paternalistas. Porém, não podemos deixar de reconhecer que suas raízes conservadoras e que sua emergência em um contexto neoliberal revelam que um “mix de conservadorismo e modernidade neoliberal tiveram influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da infância da menina LOAS” (SPOSATI, 2004b, p. 21).

Durante a trajetória histórica da LOAS/1993⁴⁶, é possível constatar disputas políticas de forças e interesses contrários, manifestados na relação Estado

⁴⁵ Ver em Cardoso e Jaccoud (2005, p.220) sobre a definição de cada ação: benefício, serviços, programas projetos assistenciais.

⁴⁶ Vide texto “Menina LOAS” (SPOSATI, 2004b).

e sociedade civil tendo, de um lado, os movimentos sociais que realizaram importantes reivindicações por melhores condições de vida e trabalho e, de outro, o Estado, com um posicionamento de recuo de suas responsabilidades e intervenções na área social, trazendo sérios agravamentos para a vida da população, assim como o enfraquecimento do sistema de proteção social brasileira.

Com as diretrizes, princípios e objetivos propostos pela LOAS/1993, a Assistência Social é alvo de grandes discussões, principalmente no que tange à proposta do sistema descentralizado e participativo, ao financiamento e à relação Estado e sociedade, presentes nas Conferências de Assistência Social, nas quais esses temas são postos à mesa e se tornam assunto principal dessas instâncias deliberativas.

Não podemos deixar de ressaltar que a Assistência Social provoca polêmica, pois, como afirma Aldaíza Sposati (2009), essa política, como toda política social, é um campo de contradições conceituais, de interesses e de tradições.

Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira. (SPOSATI, 2009, p.15)

Devemos ainda compreender que o modelo de política de Assistência Social como parte da seguridade social é exclusiva do Brasil, e sua construção pressupõe um novo paradigma, defendido por Sposati (2004), que estabelece a Assistência Social como política de proteção social, portanto, com o objetivo específico de operar em situações de risco de forma preventiva e protetiva, como mantenedora de uma rede de proteção e como provedora e garantidora de seguranças sociais que afirmam as principais aquisições a seus usuários.

Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de “rede de segurança da rede de Segurança”, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados para a proteção social e o atendimento de necessidades da população usuária dessa política. (YAZBEK, 2004b, p.14)

A direção proposta à Assistência Social pela CF/1988 e pela LOAS/1993 requer compreendê-la como um “campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer

cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado” (COUTO, 2004, p. 170). Nesse sentido, torna-se essencial acentuar o que é específico dessa política em relação ao seu objetivo de afirmar e garantir direitos sociais e atender as necessidades sociais da população vulnerável.

É aí que se torna evidente a contradição que a Assistência Social representa, uma vez que é considerada “produto de uma relação conflituosa”⁴⁷, inserida no contexto do sistema capitalista e imbricada na relação entre a rentabilidade econômica, que estimula a acumulação e, conseqüentemente, a pobreza, e o princípio da justiça social, promovido por meio das atenções às necessidades sociais da população. É nesse sentido que as ações da Assistência Social enfrentam grandes tensões, já que o atendimento das necessidades sociais é contrário aos princípios do sistema econômico capitalista que objetiva a acumulação opondo-se à distribuição da riqueza.

Enfim, não só a Assistência Social, mas as políticas sociais de um modo geral devem ser compreendidas, por um lado, como busca de equalização de oportunidades, de melhoria das condições sociais e como provedoras de garantias de padrão de bem-estar e, por outro, como mecanismos de reforço e de reprodução da desigualdade social.

Isso nos remete a reconhecer que, na década de 1990, muitos foram os equívocos presentes na conceituação e na operacionalização dessa política, dado o forte predomínio do clientelismo, do “primeiro-damismo”, que reforçava a ideia de política direcionada pela lógica dos governos, baseada na filantropia, na benesse e na caridade. Suas ações ainda eram pontuais e emergenciais, como que resumidas a um plantão social, que funcionava como política descontínua e se efetivava de acordo com modelos diferenciados conforme a gestão do governo em cada momento.

Esses aspectos, que não foram rompidos por completo - porque são históricos e culturais -, deixaram importantes resquícios na história da política de Assistência Social, mesmo com todos os esforços mantidos pelas lideranças profissionais, pelos movimentos sociais e pela legislação (CF/1988 e LOAS/1993), que buscavam afirmá-la no campo do direito e da cidadania.

⁴⁷ Mestriner (1992, p.124).

As dificuldades da prática da Assistência Social se exacerbam nos anos 1990, devido ao predomínio do neoliberalismo⁴⁸, momento em que o cenário brasileiro mostrava uma realidade de destituição dos direitos sociais já garantidos e de impossibilidade de conquista de novos.

Essa situação foi deixada pelo governo do presidente José Sarney (1985-1990), com proposta que reforçava o processo de redemocratização do Brasil nos aspectos econômicos e jurídicos⁴⁹ e desviava, mais uma vez, a atenção da área social, conforme aponta Sader (2010):

Seu governo esgotou o impulso democratizante de tal modo que permitiu a Collor – um político vinculado originalmente à ditadura – impor outra polarização, que não aquela entre democracia e ditadura: a do mercado *versus* Estado. (SADER, 2010, p. 24)

Nesse cenário, o Estado assumiu um papel regulador, esgotado, sem propostas para o novo panorama político e econômico, no qual emerge a direita com a solução, propondo algumas transformações como as “privatizações, abertura econômica, precarização das relações de trabalho, enfraquecimento do Estado e substituição do tema do desenvolvimento pelo da estabilidade monetária, entre outros” (SADER, 2010, p. 25).

Nos anos 1990, destaca-se a influência das instituições financeiras dos Estados Unidos sobre os países em desenvolvimento, expressa no Consenso de Washington⁵⁰ que enfatizou, através de propostas liberais, o desmonte das políticas sociais e o recuo da atuação do Estado, ignorando totalmente as expressões da questão social - principalmente as que se referiam à distribuição de

⁴⁸ Neoliberalismo: um discurso que privilegia a esfera econômica. Sua principal vítima é o social. O mercado não reconhece sequer direitos sociais já conquistados e, com isso, sacrifica prioritamente a população. (SOARES, 2003, p. 9) Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente - denominado *neoliberal* -, que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza (SOARES, 2003, p. 20).

⁴⁹ Sobre esse assunto ver Sader (2010, p. 24).

⁵⁰ “Em 1990, o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a recomendar oficialmente a adoção de um conjunto formado por dez medidas econômicas voltadas para promover o ajustamento econômico de países subdesenvolvidos que passavam por dificuldades. Esse conjunto de medidas, formulado por economistas de instituições situadas em Washington (EUA), como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, foi fundamentado em um texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e por ele denominado Consenso de Washington”. Disponível em: <<http://conceitosetemas.blogspot.com/2009/03/consenso-de-washington-bases-e.html>>. Acesso em: 04 out. 2010.

renda - e provocando o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Para os liberais, não existiam alternativas e propostas para resolver os problemas sociais, principalmente em relação à distribuição de renda, tratando sua resolução como um “passe de mágica, exclusivamente como resultado tanto do jogo das forças da oferta e da procura em um mercado autoregulável, quanto da soberania absoluta de mercados desregulados” (MATTOSO, 2010, p. 34).

As políticas sociais, sob a lógica do neoliberalismo, opunham-se frontalmente ao que preconizavam a CF/88 e, no caso da Assistência Social, a LOAS/93, contrariando os princípios da área social.

Segundo Lopes (2006), a diminuição da importância das políticas sociais poderia gerar uma “desagregação social ameaçadora”, já que abrigava práticas submetidas à

Seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática; pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade; ausência de regras claras ou sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e a sociedade civil, entre outras particularidades. (LOPES, 2006, p.78)

Diante dessas determinações e sem um relativo crescimento econômico, o Brasil passou a apresentar aumento progressivo do desemprego, exigindo um Estado atuante, capaz e democrático, do qual, naquele momento, a sociedade não dispunha. A Assistência Social, por sua vez, era tratada com total desinteresse por parte dos governantes, com programas ineficazes, insuficientes para a proteção social pública.

Nesse momento, organiza-se o Programa Comunidade Solidária (1995)⁵¹, reconhecido como “opção de sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, assim, como um exemplo de estratégia de redução de direitos

⁵¹ A Comunidade Solidária é um novo modo de enfrentar pobreza e a exclusão social no Brasil, buscando a participação de todos. O seu objetivo é mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população. Somando esforços, governo e sociedade são capazes de gerar recursos humanos, técnicos e financeiros para agir eficientemente no combate à pobreza. Por isso, a proposta da Comunidade Solidária baseia-se no princípio da parceria. Parceria do governo federal com os estados e municípios, realizada pela Secretaria Executiva, parceria das ações governamentais com as iniciativas geradas pela sociedade civil, uma atribuição do Conselho Consultivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI1.HTM>. Acesso em: 04 out. 2010.

sociais e de refilantropização ensejada pela reforma do Estado” (LOPES, 2006, p. 78).

Criava-se esse programa ao mesmo tempo em que se reforçava o descaso em torno dos avanços da Assistência Social como política pública. A I Conferência Nacional de Assistência Social propunha a discussão da LOAS e, segundo Sposati (2004b, p. 22), várias organizações como a ABONG, CFESS, CUT, ANG, CNBB e APAES se articularam, através do CNAS, para o sucesso do evento.

O rol de deliberações aprovado na Conferência foi desconsiderado no âmbito do Ministério de Bem-Estar Social, cujo funcionamento era amparado numa lógica que privilegiava a administração burocrática, além de outros aspectos que feriam as propostas da Assistência Social e da seguridade social incluídas nas políticas de proteção social.⁵² Tais deliberações reiteravam a necessidade de instituir um modelo de gestão e de organização e de definir as formas de financiamento para a área.

Assim, em 1996, os repasses de recursos às esferas governamentais (Distrito Federal, estados e municípios) são condicionados à existência dos Conselhos, Fundo e Planos e também da organização do órgão gestor da Assistência Social, atendendo as determinações do artigo 30 da LOAS.

Em 1997, na II Conferência Nacional de Assistência Social, cujo tema foi a discussão de um sistema descentralizado e participativo, construindo a inclusão e universalizando direitos, foi criada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), regulamentação da LOAS, aprovada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social e pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Essa primeira NOB instituiu o sistema descentralizado e participativo dessa política, além de estabelecer diretrizes e competências para os diferentes níveis do governo - federal, estadual e municipal. Propôs também a criação de uma comissão tripartite, composta por representantes das três esferas administrativas, com o objetivo de discutir a gestão da Assistência Social.

No ano de 1998, surge o primeiro texto da Política de Assistência Social juntamente com a segunda NOB, que amplia o campo de atribuições dos Conselhos e fortalece os espaços de pactuações e negociações, reconhecendo o

⁵² Outros aspectos sobre esse período podem ser consultados em Lopes (2006, p. 76-95).

caráter deliberativo das Comissões Intergestores Bipartites (CIB)⁵³ e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁵⁴. Foi assim que a Assistência Social, nos anos 1990, se beneficiou da realização de duas Conferências (1995 e 1997), somando forças para dar início a um novo movimento em direção a sua reestruturação e ao aperfeiçoamento de suas diretrizes. É necessário destacar que, naquele momento, a Assistência Social contou com importantes apoios da academia que, por meio de estudos e pesquisas⁵⁵, apontava para consistentes teorias que justificavam a formulação de propostas estratégicas de implementação da Assistência Social como política pública e do direito de proteção social. Cabe ressaltar ainda que as lutas promovidas pelos movimentos sociais também foram de fundamental importância para um novo direcionamento das políticas sociais no Brasil.

No início da década seguinte, novas lideranças governamentais emergiram com a proposta de reorganizar democraticamente as bases constitutivas da nação, principalmente nos aspectos econômicos e sociais, estando colocada a questão da democracia como fator de discussão e questionamento, não só no Brasil, mas também no mundo.

É importante salientar que, durante esse período de aproximação do Estado e das lutas populares, o país passa por significativas transformações econômicas, políticas e sociais. Graças ao enfrentamento a diversas crises e a tentativas frustradas de impor um modelo de aparelho estatal, com características repressivas, centralizadoras e dominantes, há uma alteração no cenário político, que permite a construção de espaços de participação das camadas populares, (como, por exemplo, as Conferências de Assistência Social) por meio dos quais possam expressar suas necessidades e seus interesses.

Salientamos ainda que o Estado brasileiro começa a cumprir, ainda que parcialmente, seu papel de responsável pela proteção social e, a partir desse período, abrem-se possibilidades de construir políticas sociais que viabilizem

⁵³ A Comissão Intergestores Bipartite - CIB - do Estado de São Paulo, constituída pela Resolução SADS-12 de 28 de julho de 1999, é um espaço de interlocução de gestores, sendo um requisito central para sua constituição a representatividade do Estado e dos municípios, levando em conta seu porte e sua distribuição regional. Disponível em <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/cib_apresentacao

⁵⁴ A Comissão Intergestores Tripartite - CIT - é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

⁵⁵ Conforme Lopes (2006, p. 79).

seguranças e garantias sociais com respeito aos direitos contidos na Constituição Federal de 1988. Mais uma vez é preciso reconhecer que os movimentos populares foram primordiais, junto com o aparelho estatal, para a elaboração e execução dos ditames dessas políticas sociais que, por sua vez, reforçam a democracia e a perspectiva de uma sociedade com menos desigualdades.

Assim, inicia-se, no Brasil, um novo período para a Assistência Social, que passa, hoje, por amplas reflexões, discussões e proposições voltadas para a afirmação dos direitos sociais e da proteção social não contributiva e universal. A conquista almejada pressupunha o estabelecimento de uma agenda de princípios democráticos, “começando pela democratização das relações político-institucionais e a atuação resoluta junto aos processos de exclusão social a partir do paradigma da justiça social e cidadania e não o contrário” (LOPES, 2006, p. 81).

No ano de 2001, ocorre a III Conferência Nacional de Assistência Social, cujo tema “Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios”, convocada por meio da Portaria nº 909, de 30 de março de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 02/04/2001 e realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 4 a 7 de dezembro de 2001, conforme informa o Conselho Nacional de Assistência Social.⁵⁶

Em 2003, com a realização da IV Conferência Nacional da Assistência Social, foram deliberados mecanismos que afirmavam a nova configuração da Política de Assistência Social, com a criação de um sistema descentralizado e participativo - Sistema Único de Assistência Social - (SUAS), a instituição de uma nova Norma Operacional Básica (NOB) e a elaboração de uma Norma Operacional que dispusesse sobre os recursos humanos para a área, a NOB/RH.

Esse conjunto de leis e normas possibilita uma nova direção para a Assistência Social no campo da proteção social não contributiva. É preciso, no entanto, consolidar as mudanças propostas em relação a gestão, financiamento, descentralização, relações políticas e, principalmente, considerar seus sujeitos participativos e ativos no controle social dessa política. Requer também compreendê-los diante de suas vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados em seu

⁵⁶ As deliberações das Conferências podem ser acessadas por meio do site <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>

território, buscando esclarecer quantas e quais seguranças sociais são necessárias para que, de fato, possam ser considerados protegidos.

Pensar nessa ótica exige compreender, primordialmente, que a Política de Assistência Social é campo de proteção social e para isso é exigida a garantia de seguranças sociais diante dos riscos e das vulnerabilidades sociais: segurança de preservação dos direitos sociais, das relações sociais, das liberdades, das satisfações materiais e relacionais, enfim, da dignidade humana.

Diante desse desafio, ocorre a implantação do SUAS - uma decisão ímpar no campo dessa política - que afirma o princípio da universalização e do direito de cidadania a todos os sujeitos brasileiros. Inicia-se assim, uma nova agenda política⁵⁷ para a Assistência Social, que envolve todos os entes federados no intuito de romper com a sobreposição de ações a partir de uma centralização nacional que desconsiderava a realidade social vivenciada nos municípios, e estabelece a corresponsabilidade das três esferas governamentais.

Vale ressaltar que uma das primeiras alterações ocorridas no ano de 2004, foi a criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) liderados por profissionais militantes de movimentos sociais e intelectuais (LOPES, 2006).

Colocou-se sob a responsabilidade desses órgãos a gestão das ações que organizam a Assistência Social, conforme deliberado em 2003. Reconhecemos que esse momento representou um avanço para a Assistência Social, uma vez que foram adotadas novas estratégias para afirmar essa política de acordo com suas novas configurações.

Chegamos em 2006 com a Política de Assistência Social reconhecida como responsabilidade estatal, efetivada como direito social e penhorada em um modelo de gestão onde as iniciativas de atendimento à população avançam no sentido de superar o campo de voluntarismo e passam a operar por intermédio da estrutura de uma política pública de Estado. (LOPES, 2006, p. 82)

Nesse sentido, foram propostas novas bases para a Assistência Social, direcionadas por um sistema que propõe a descentralização das ações e das responsabilidades dos entes federativos, respeitando as diferenças territoriais, mas propondo uma configuração única em todo o contexto brasileiro.

⁵⁷ Sobre as principais mudanças institucionais dessa política, ver Lopes (2006, p. 80).

Esse modelo vem sendo implantado de forma gradativa e diversificada, conforme as possibilidades e a compreensão adotadas pelos responsáveis por sua efetivação. Deve ser considerado que “esse processo envolve, por sua vez, uma série de fatores dentro do reordenamento planejado que não acontece instantaneamente e nem isoladamente em uma esfera de gestão” (LOPES, 2006, p. 81).

Sabemos, porém, que esse processo percorreu e ainda percorre um árduo trajeto, com desafios a serem enfrentados, exigindo profundos debates teóricos, conceituais e técnico-operacionais, a fim de se adequar à legislação social. Vale dizer que, neste momento, os Conselhos de Assistência Social, as Comissões Bi e Tripartites, Colegiados e a atuação de profissionais foram e ainda são de extrema importância para que se consiga alcançar os objetivos dessa política.

Nessa direção, a Política de Assistência Social aprimora-se como direito de cidadania, sob controle da sociedade e responsabilidade do Estado, composta por um sistema descentralizado e participativo, que tem como objetivo precípuo o alargamento da proteção social brasileira, por meio da universalização dos direitos. Essa política assume a integração às demais políticas setoriais, com vistas a promover o enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais presentes na vida cotidiana dos sujeitos, além de oferecer possibilidades de garantia e acesso aos mínimos sociais e ao provimento das condições para atender as contingências sociais.

Diante desse desafio de mudança, as novas bases da Assistência Social são incorporadas por meio do SUAS, que regula e organiza, em território nacional, a gestão dos serviços socioassistenciais dirigidos a seus usuários e incluídos no campo de seguridade social e proteção social.

Nessa perspectiva trataremos, no capítulo seguinte, das novas configurações da Assistência Social, direcionadas pelos ditames do SUAS, e enfatizaremos as funções dessa política e as novas unidades de serviços de Assistência Social - CRAS e CREAS.

2 A NOVA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A LÓGICA DO SUAS

A Política Nacional de Assistência Social passa por um novo tempo⁵⁸ que ressignifica seus princípios, suas diretrizes, sua estrutura e sua gestão, fundados sob a égide de um sistema único descentralizado e participativo. O conjunto de preceitos legais atuais da Assistência Social propõe uma gestão inovadora, coadunada com procedimentos modernos e desafiantes que requerem o rompimento com práticas centralizadas e focalistas. É proposta a adoção de um modelo de política social pública erigida na descentralização, na universalização e na participação da sociedade, com o propósito de garantir a proteção diferenciada de um conjunto de seguranças sociais.

Esse tipo de gestão inova em seu campo conceitual e gerencial com a introdução de novos conceitos, práticas, atitudes e metodologias aplicados às ações dos diversos espaços públicos - governamentais ou não governamentais - que operam no campo de proteção de Assistência Social, ampliando a responsabilidade estatal na área e o conjunto de direitos sociais envolvidos.

Diante dessas mudanças, este capítulo tratará, exclusivamente, dos novos parâmetros da configuração da Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e das funções de defesa institucional e social, de vigilância social e, em especial, a de proteção social, que incorpora a garantia das seguranças sociais. Esses temas serão apresentados e discutidos para que se possa compreender o que a legislação inova e como os debates teóricos norteiam essa questão. Nessa perspectiva, esta parte do trabalho visa mostrar ao leitor o que mudou nas proposituras da Assistência Social após 2004, e o que ainda se apresenta como desafio para o avanço na gestão e na estruturação dessa política. Com esse objetivo, focalizaremos as atribuições do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que é o lócus de coleta dos dados empíricos a serem aqui analisados.

⁵⁸ Compreendemos aqui o “novo tempo” da Assistência Social como sendo um momento de rever sua forma de organizar suas proposituras, sua gestão e seus conceitos, a fim de fortalecê-la como política pública, de proteção social não contributiva e de garantia de direitos. Como afirma Sposati (2004, p. 33), “o novo é a perspectiva de alcançarmos o conteúdo de uma Política de Estado em vez de fragmentar respostas sociais em múltiplas ações e intenções desconexas, como tem sido nesses anos desenvolvendo tão-só políticas e práticas de governos.”

Procurando compreender o que significa esse novo modelo de gestão da Assistência Social, sob a égide de Sistema Único, analisaremos a configuração dessa política, avaliando a operacionalização das propostas do SUAS.

Consideramos, neste estudo, que o novo tempo da Assistência Social vem aclarar e reafirmar as diretrizes da CF/1988 e da LOAS/1993 que, desde então, a categorizam como política pública de seguridade social no campo da proteção social não contributiva e de direito para os que dela necessitarem.

2.1 OS NOVOS EIXOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO SUAS

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2004, em Brasília, estabeleceu um novo marco regulatório para a Política de Assistência Social, reafirmando seu caráter de ação pública, como direito do cidadão e dever do Estado, e aprovou a construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com a criação desse Sistema, reafirmam-se as proposições estabelecidas na CF/1988 e na LOAS/1993 que ainda requeriam esforços para serem efetivadas e reconhecidas no campo compreensivo e operacional, a fim de romper com antigas e resistentes práticas centralizadas e focalizadas, e de instituir um novo sistema descentralizado e participativo⁵⁹, sob a forma de um “pluralismo institucional, (e não residual), que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade” (PEREIRA, 1998, p. 74).

Conceitualmente, o SUAS é entendido como um sistema que normatiza e regulamenta no mesmo regime de gestão as ações da Política de Assistência Social, materializando as diretrizes da LOAS/1993 em todo o território nacional.⁶⁰

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federados que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo,

⁵⁹ É importante ressaltar que, segundo Jaccoud (2009, p.75), “a descentralização e a participação popular formam as duas idéias maiores que atuaram na reorganização da forma de gestão das políticas sociais a partir de 1988.” Salientamos também que a proposta de constituir e afirmar um sistema descentralizado no âmbito da Assistência Social vem somando esforços desde a aprovação da LOAS em 1993.

⁶⁰ BRASIL e PNAS (2004, p. 39).

a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão. (SPOSATI, 2006, p.111-112)

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Resolução nº 145/2004 - e da NOB/SUAS⁶¹ - Resolução n.º 130/2005 - pelo Conselho Nacional de Assistência Social, após um longo caminho pós-constituição, marcado por discussões teóricas e políticas e por uma decisão coletiva, requisita o rompimento com os aspectos clientelistas, de favor e de apadrinhamento, entre outros tão praticados no campo da Assistência Social ao longo de sua história.

Esse novo conceito exige uma organização das ações a serem realizadas no campo da Assistência Social, de forma a “desencadear, ademais, uma contundente ruptura com esse legado de precarização e focalização dos serviços, tarefa central para o novo Sistema Único de Assistência Social” (PAIVA, 2006, p. 7).

Conforme já citado, o SUAS reitera os princípios da LOAS/1993, entre outros, o atendimento das necessidades sociais, o princípio da universalização do acesso e os serviços e benefícios de qualidade. Revela e reforça também as inúmeras mudanças necessárias no “marco teórico, na sua estrutura organizativa e nos mecanismos de gerenciamento e controle da nova política” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 171).

Com um papel específico na gestão da Assistência Social, ocupando uma função singular na reformulação dessa política, o SUAS tem como função definir, regular e organizar as ações socioassistenciais, o que possibilita “a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclaturas dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas” (BRASIL; PNAS, 2004, p. 39).

De acordo com Lopes (2006), o Sistema Único

[...] se constitui na regulação e organização em todo o território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. (LOPES, 2006, p. 83)

⁶¹ A NOB/SUAS/2005 objetiva disciplinar a operacionalização do SUAS. Esta Norma esteve em processo de consulta pública até o dia 13 de outubro de 2010, com proposta de aprimoramento da gestão e da qualificação dos serviços, na qual se propõe e institui a NOB/SUAS/2010.

A PNAS e a NOB/SUAS propõem também alterações conceituais, como, por exemplo: a ampliação do conceito de vulnerabilidade e risco social; a centralidade na família e não mais nos segmentos, como idosos, crianças e adolescentes; o entendimento das seguranças sociais como direitos de proteção social. Já quanto às mudanças estruturais, os documentos preveem a criação de novas unidades de serviço público - CRAS e CREAS responsáveis pela oferta de serviços e benefícios, por meio do desenvolvimento de programas e projetos socioassistenciais dirigidos a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

Nesse sentido, a reestruturação orgânica da Assistência Social determinada pelo SUAS vem reforçar o propósito de efetivá-la como direito de cidadania e dever estatal, apoiada em uma gestão compartilhada e pactuada entre os três entes federativos (União, estado e município), reafirmando a responsabilidade do Estado na promoção e garantia da oferta de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

O novo tempo da Assistência Social pressupõe um avanço em suas proposituras e o alargamento do campo de proteção social pública, reafirmando-a como provedora de um conjunto de ações que primam pelo atendimento das necessidades sociais dos indivíduos e famílias. Esse novo tempo considera vital seu reconhecimento e sua afirmação sob a égide dos princípios da democracia, sua capacidade de garantir o acesso a bens e serviços socioassistenciais de forma igualitária e sem discriminação, contribuindo, assim, de forma significativa para a garantia e a defesa dos direitos de cidadania.

[...] é preciso considerar a potencialidade do Suas em inovar e abrir caminhos para “finçar” e “vingar” a assistência social como política pública – capaz de ampliar a responsabilidade do Estado e impulsionar mudanças que alarguem o sistema de proteção social não contributivo brasileiro. (NOZABIELLI, 2008, p. 371)

É importante frisar, porém, que todas as mudanças que vêm sendo implantadas na área não decorrem da vontade política de um governo nem de um grupo específico de militantes e estudiosos da área, mas resultam de um longo processo de discussões, conquistas, críticas e construções coletivas - no qual se envolveram profissionais, intelectuais e membros dos conselhos -, bem como das contribuições de pesquisas e da prática cotidiana dessa política.

A Política em vigor, enfrentando desafios produzidos cotidianamente, contém contribuições advindas de conselhos, comissões intergestoras bi e tripartite, conselhos de direitos, órgãos gestores, fóruns, associações, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para a política. (LOPES, 2006, p. 83)

O próprio processo de construção do SUAS/2005 fundamentou-se em debates e estudos, a fim de que a Assistência Social pudesse operar efetivamente, baseada em um sistema descentralizado e participativo como, aliás, deve ocorrer com qualquer política pública não contributiva em um regime que se pretenda ser verdadeiramente democrático.

[...] a construção do SUAS resulta do acúmulo gerado por experiências municipais, por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinam nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal. (SPOSATI, 2006, p.104)

Assim, desse conjunto de contribuições resultam como objetivos da nova configuração da Política de Assistência Social as seguintes ações:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que dela 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 urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL; PNAS, 2004, p. 33)

Compreendemos que a Assistência Social está em pleno movimento de reconfiguração, tendo adotado um conjunto de normas inovadoras que, no entanto, por si só não alteram a forma de operar essa política. O envolvimento e a compreensão dos diversos atores sociais, como os profissionais, gestores, pesquisadores e as universidades, são de fundamental importância para a materialização das mudanças, uma vez que elas se concretizarão, com disposição e trabalho conjunto, através da prática dos envolvidos no cenário dessa política. Os

documentos normativos, portanto, são referências para afirmar e direcionar as proposituras da política pública da Assistência Social, mas, isolados de outras ações, não garantem a sua efetividade.

A operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), baseada num modelo de gestão com estrutura organizacional inovadora e visando à cobertura de um conjunto de seguranças sociais que propõem garantias essenciais para a proteção das famílias e dos indivíduos, está envolta de grandes tensões e desafios.

E, para que se entenda a abrangência das mudanças, é pertinente discorrermos um pouco, porém sem o aprofundamento necessário que o tema exige, sobre as bases organizacionais, ou eixos estruturantes, da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004, p.39):

- Matricialidade Sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A política de Recursos Humanos.
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

O primeiro eixo, a matricialidade familiar, reforça a relevância da família e, segundo abordagem realizada por Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.55), essa centralidade pretende desviar a atenção exclusiva sobre o indivíduo isolado de suas relações sociais. As autoras ressaltam, porém, que essa visão impõe a necessidade de novas discussões sobre a família e a sua composição, incluindo a questão de gênero, a diversidade sexual, as relações intrafamiliares e comunitárias e seu lugar no contexto das políticas sociais. Isso implica a definição da família como sujeito social e de direitos, para que não haja o reforço da *culpabilização* das famílias e nem de despolitização, quando se reproduz o discurso “famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos.”

Relacionado ao dever do Estado na Política de Assistência Social, numa gestão compartilhada e pactuada entre os três entes federativos (União,

estado e município), está o princípio da descentralização político-administrativa e territorialização.

Com esse princípio, os municípios, classificados por porte - pequeno, médio ou grande - de acordo com a realidade local e a capacidade de arrecadação e de gerência, assumem maior responsabilidade, uma vez que agregam poder para planejar, decidir e gerir a Política de Assistência Social. Cabe destacar, no entanto, que esse processo de descentralização não ocorre de forma pacífica e consensual, pois os municípios devem ser preparados para assumirem tal encargo, a fim de que não sejam carregados de funções, as quais não são capazes operacionalmente de cumprir.

A municipalização dos serviços deve ser planejada e apoiada com subsídios pertinentes às atribuições que serão demandadas, sem o que se corre o risco de gerar descrença nas pessoas envolvidas e provocar um desmoronamento da proposta de municipalizar a política de Assistência Social.

Outra contribuição é apresentada por Carvalho (2006, p.126), que ressalta a existência de uma cultura política centralizadora no país, o que dificulta a descentralização e a municipalização da Assistência Social. Os municípios não conseguem “municipalizar” as ações advindas do Governo Federal de forma a atender à sua realidade e às demandas locais. Exemplifica essa dificuldade citando o programa Bolsa Família⁶² do qual os municípios não se apropriaram, deixando de revertê-lo em ação de combate à pobreza e aplicando-o ainda como ação compensatória.

Em face de uma realidade na qual a cultura sobre a política de Assistência Social é bastante diversificada, é preciso cuidar para que ela não venha a ser operacionalizada em condições precárias, com um quadro técnico limitado e insuficiência ou ausência de orçamento público específico, com o uso de metodologias equivocadas que contribuam para preservar o caráter pontual, focalista, segmentado e descontínuo das ações assistenciais anteriores. Deve-se considerar que a cultura da benevolência privatista, que atinge os atores sociais atuantes no campo da Assistência Social, é fruto da trajetória histórica dessa política, de sua compreensão baseada no senso comum e sua subalternidade em relação às demais políticas sociais.

⁶² Ver mais sobre o Programa Bolsa Família em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Por outro lado, porém, no caso de o processo de municipalização ocorrer de modo adequado, com preparo e qualificação dos serviços, ele possibilita a aproximação e o reconhecimento mais apurado das necessidades vivenciadas pela população, bem como a participação dos munícipes na construção de respostas para as suas necessidades. Dessa forma, os municípios deixariam a função de meros executores para se tornarem entes com responsabilidades e com compromissos de Estado - o que efetivamente são - prontos para assumir as competências definidas pela LOAS/1993 e pelas novas regras determinadas pelo SUAS/2005, transformando-se em espaços privilegiados para a “execução dos serviços assistenciais e dos projetos de enfrentamento a pobreza” (JACCOUD, 2009, p. 77).

Corroborando o pensamento de Jaccoud (2009), Yazbek (2004) afirma que:

A descentralização contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. Como muito se tem afirmado, a municipalização, que não pode ser confundida com “prefeiturização”, exige partilha de poder entre governo e coletividades locais, e é nesse sentido que carrega consigo a idéia de avanço democrático e de fortalecimento da cidadania dos habitantes do município. A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional. (YAZBEK, 2004b, p. 16)

Como se observa, a municipalização favorece principalmente dois aspectos: a possibilidade de acesso e participação dos usuários⁶³ nas decisões e no controle da Assistência Social, e o maior envolvimento da rede socioassistencial com o novo desenho proposto pelo SUAS. Entretanto, o processo ainda requer muitos esforços para ser afirmado segundo o princípio da descentralização, a fim de que não caia no equívoco da “prefeiturização”⁶⁴. Ele exige que os municípios tenham

⁶³ Ressaltamos que os novos tempos da Assistência Social supõem fortalecê-la no rol do conjunto de políticas sociais, organizadas e promovidas com a participação de seus usuários, num processo democrático, que contraria qualquer prática baseada no coronelismo e no mandonismo político e religioso.

⁶⁴ A “prefeiturização”, o que para nós é o contrário da municipalização, ocorre quando o poder municipal assume o comando das ações na área, sem a participação da sociedade civil, impedindo que outros órgãos, como os Conselhos, possam também participar e controlar a política em questão.

maior autonomia e responsabilidade nas decisões e na oferta dos serviços socioassistenciais, como respostas às vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pela população local.

O controle social é o princípio norteador das novas relações entre o Estado e a sociedade civil e, somado à participação popular, cumpre o disposto na Constituição Federal de 1988, no campo da gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. (BRASIL; PNAS, 2004, p. 51).

Essa proposta, que envolve a articulação entre a sociedade civil e o Estado, exige a criação de espaços para que se estabeleça essa relação frente às decisões pertinentes à Assistência Social, assim como o estabelecimento de outros mecanismos de reclamação, de ouvidoria e de exercício do protagonismo da população no campo dessa política.

Sabe-se que o alcance desse eixo demanda muito trabalho, devido à necessidade de mobilização dos usuários da Assistência Social a fim de que compreendam o serviço e participem das decisões na área em que essa política opera, para que de fato possam efetivar seu papel de sujeitos políticos e representantes de uma coletividade. Sua participação, portanto, requer um “processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolvam esses atores da política de Assistência Social” (BRASIL; PNAS/2004, p. 52).

É importante ressaltar que as Conferências de Assistência Social são instrumentos essenciais para o controle das políticas sociais, uma vez que configuram canais de avaliação dos resultados e impactos provocados pelas ações na vida da sociedade. Os Conselhos de Assistência Social, por sua vez, compostos com representação população, também são considerados espaços que devem acompanhar, avaliar, fiscalizar e controlar as políticas sociais. Com a nova configuração da Assistência Social, essas instâncias privilegiadas têm sido fortalecidas no sentido de efetivar a participação e o controle da sociedade sobre o desenvolvimento das políticas sociais.

Outro eixo estruturante da PNAS estabelece o financiamento público para a área, corroborando os princípios de dever do Estado e direito do cidadão

implícitos nessa política. Em lugar do modelo convencional anterior à instituição do SUAS, no qual “o município não era considerado ente federativo, mas, praticamente, uma testemunha ou um padrinho do convênio federal com uma entidade social” (SPOSATI, 2006, p. 97), adota-se o modelo de cofinanciamento, através de transferência fundo a fundo⁶⁵, além dos benefícios de transferência de renda⁶⁶, que repassam recursos do Governo Federal diretamente às famílias.

Segundo Lopes (2006, p. 85), trata-se da efetivação de novas bases de financiamento através de “pisos de proteção social básica e especial, em conformidade com critérios de partilha pautados em indicadores, porte de Municípios, a análise territorial com a criação do índice SUAS.”

A nova configuração da Assistência Social pressupõe assim o fortalecimento da articulação entre gestão, financiamento e controle social, buscando romper com as dificuldades presentes nas relações entre esses instrumentos.

No que se refere aos recursos humanos da Assistência Social, a proposição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), aprovada em 2006, trouxe mudanças. Esse avanço foi necessário, uma vez que a área sempre foi desvalorizada pela administração pública por não ser reconhecida como direito. Além disso, só podia contar com “estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas [...]” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.57).

O SUAS enfatiza que a rede socioassistencial deve operacionalizar as ações de Assistência Social de forma articulada junto às unidades de serviços estatais - CRAS e CREAS -, ao órgão gestor e às demais políticas públicas. É preciso também que essas entidades sejam reconhecidas de fato como participantes desse sistema descentralizado e como “unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade” (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p. 94).

Outra alteração diz respeito à relação com a rede socioassistencial, no sentido de ordenar e especificar o caráter conceitual e institucional do trato com

⁶⁵ O repasse fundo a fundo rompeu com o velho trato triangular de convênios (com mediação de entidades sociais), o que é um imenso avanço para o modelo de financiamento até então vivenciado. (SPOSATI, 2006, p. 110)

⁶⁶ Sabe-se através de estudos (SPOSATI, 2006, p. 97-98) que o montante repassado pelo Governo Federal diretamente às pessoas, pela via dos benefícios de transferência de renda, é superior aos recursos disponibilizados aos municípios para a execução dos serviços.

uma entidade de assistência social, conforme posto pelo artigo 3º da LOAS. Como exemplo dessa propositura estamos vivenciando uma mudança no modelo de certificação das entidades beneficentes de assistência social, com legislação específica (Lei nº 12.101/09), que direciona e respalda os Conselhos de Assistência Social. Constata-se que essa alteração tem provocado esforços e empenhos de grande complexidade dos respectivos Conselhos para inscrever e certificar as entidades que realmente operam no campo dessa política.

O último eixo proposto pelo SUAS - informação, monitoramento e avaliação - é considerado ferramenta imprescindível para garantir a qualidade, a adequação e a consolidação da Assistência Social, através de uma construção coletiva que envolva os três entes federados.

As quatro Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas entre 1995 e 2003, definiram os planos de monitoramento e avaliação e a criação de um sistema oficial de informação com a intenção de que possibilitem:

[...] a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento, a avaliação dos sistemas e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formação da política pelas três esferas de governo. (BRASIL; PNAS, 2004, p. 57)

Este eixo tem como meta promover a articulação da informação, do monitoramento e da avaliação para fortalecer patamares de desenvolvimento dessa política, além de contribuir para a sua reconfiguração no campo da proteção social e possibilitar a democratização das informações fundamentais na estruturação e desenvolvimento do SUAS.

A partir das considerações tecidas até aqui sobre os eixos estruturantes da PNAS, é importante reconhecer que para cada um deles existe um debate teórico, político e metodológico que advém de um campo heterogêneo, com um acúmulo crítico fundamentado, demonstrando que a Assistência Social ainda é objeto de práticas fundadas em outra ótica que, muitas vezes, contrariam suas proposituras.

É sabido que falar da Assistência Social, como direito de proteção social não contributiva, implica reconhecer a amplitude do atendimento das necessidades sociais de toda a população brasileira que dela necessitar, independentemente da vinculação com o trabalho. Porém, é conhecida também, a

precariedade do campo em que essa política se desenvolveu e ainda se desenvolve⁶⁷. Por isso reconhecemos que a instalação do SUAS é momento ímpar para a afirmação da Assistência Social como política pública de direito e de proteção não contributiva, para o que é preciso enfrentar ainda um conjunto de desafios, principalmente no que se refere à sua gestão, ou seja, na organização de seus serviços, benefícios, programas e projetos.

Esforços são envidados nessa direção como, por exemplo, a aprovação do “Mutirão SUAS – Plano 10”, deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 08 de dezembro de 2005, que teve como discussão central as “Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil”.

Dentre os diversos compromissos elencados no Plano 10, destacamos o de “consolidar a assistência social na esfera pública como política de proteção social não contributiva”, o que significa o aumento do número de famílias com cobertura de serviços, a necessidade de ampliação orçamentária, técnica e institucional e a celebração de pacto de aprimoramento de gestão para o desenvolvimento social, a ser firmado entre os governos estaduais e o Governo Federal.

No que tange a esse compromisso, podemos ressaltar que a nova configuração da Assistência Social favorece o reconhecimento político das necessidades sociais vivenciadas pelos usuários, antes “invisíveis” aos olhos das políticas sociais e que, agora, com a ação pública da área, passam a ser sujeitos de direitos:

Nesse sentido, uma mudança em destaque refere-se à regulação das funções da Assistência Social: a defesa social e institucional, a vigilância social e a proteção social, das quais trataremos na próxima seção deste texto⁶⁸.

⁶⁷ No que refere às condições de trabalho, à compreensão equivocada advinda de seus atores sociais, à incerteza sobre sua especificidade, entre outras.

⁶⁸ Salientamos que a ordem da discussão dessas funções, será estabelecida de forma diferente da que foi apresentada pela PNAS/2004 (vigilância social, proteção social e defesa social e institucional) e pela NOB/SUAS/2005 (proteção social, defesa social e institucional e vigilância social). A nossa pesquisa apresenta as referidas funções na seguinte ordem: defesa social e institucional, vigilância social e proteção social, sendo esta propositalmente coloca por último, por apresentar as novas unidades de serviços de proteção social –CRAS e CREAS - com maior ênfase, e dar maior atenção à proteção social básica, gerida e articulada com primazia pelos CRAS, tomado como locus empírico desta pesquisa e um dos elementos que será discutido no capítulo posterior a este.

Finalizando, consideramos que, apesar dos avanços já garantidos pelo SUAS, a implantação do Sistema não atribuiu ainda a Assistência Social de legitimidade e compreensão plenas. Entendemos que a política encontra-se em construção, o que possibilita o surgimento de novas mudanças e novos percursos, os quais podem até representar o perigo do retrocesso e/ou o de avançar por caminhos que não sejam especificamente objetivo de suas proposituras. Afinal, é importante lembrar que até este momento o PL–SUAS ainda não foi aprovado.

2.2 AS FUNÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, inserida no campo da seguridade social, categoriza-se como política pública de proteção social não contributiva e inscrita na esfera dos direitos sociais. Essa categorização é resultado de um longo processo sócio-histórico que teve início no período de redemocratização do Brasil (1985).

Sposati (2009, p.14)⁶⁹ afirma que a Assistência Social tem como proposta “transformar direitos humanos no que for compatível a acessos sociais e, portanto, em direitos sociais, isto é, direito a determinados acessos que a assistência social deva prover e garantir.”

Com essa nova configuração, a Assistência Social assume o compromisso de operacionalizar ações direcionadas para o atendimento das necessidades sociais por meio de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais baseados em parâmetros de proteção social efetiva e de qualidade. Isso significa que “trata-se, efetivamente de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão de medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas [...]” (NOB/SUAS, 2004, p. 89).

Para a consecução das metas propostas, a Política Nacional de Assistência Social explicita em seu texto as novas funções que a área assume, confirmadas também na NOB/SUAS/2005: proteção social (básica e especial), vigilância social e defesa social e institucional, reconhecidas como responsabilidades primordiais dessa política.

⁶⁹ Retirado de texto que transcreve a palestra proferida pela Prof^a Aldaíza Sposati, no Seminário Política de Assistência Social: Novos Desafios Fundap, em 30 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/nono_seminario/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Aldaiza%20Sposati.pdf>. Acesso em: 17 out. 2010.

Dentro do objetivo mais geral deste estudo, que é pesquisar as seguranças sociais afiançadas pela Assistência Social, a função de proteção social será tratada com ênfase maior, sem, no entanto, deixarmos de ressaltar a grande relevância das demais funções, uma vez que a articulação das três é indispensável para a afirmação da Assistência Social no campo dos direitos humanos e sociais e como política de proteção social não contributiva.

2.2.1 A Função de Defesa Social e Institucional

Considerando-se que a Assistência Social é direito subjetivo do cidadão e dever do Estado, suas ações devem estar direcionadas para a formação da cidadania e pautadas pela lógica da democracia, da igualdade e da universalidade, para atender os requisitos básicos que garantam a qualidade de seus serviços e a defesa dos direitos socioassistenciais.

Os princípios citados acima foram apresentados pela Política Nacional de Assistência Social, reformulada em 2004, texto que veio reforçar e reestruturar a atuação do setor no provimento de seguranças sociais de forma integrada às demais políticas públicas e à rede socioassistencial comandada pela sociedade civil.

Diversos fatores pertinentes à sua efetivação tornam a função da Assistência Social no campo dos direitos, ampla e complexa, principalmente no que concerne à sua compreensão, à sua prática e aos seus limites e possibilidades diante do atual contexto social.

A operacionalização da função de defesa social e institucional⁷⁰ requer um amplo reordenamento no trato com o campo operacional e conceitual, bem como incorpora novas estratégias de enfrentamento à subalternidade e à

⁷⁰ Além dos direitos socioassistenciais elencados na função de defesa social e institucional, não poderíamos deixar de ressaltar que no processo percorrido para afirmar a Assistência Social como política pública no campo da proteção social não contributiva e universal, foi elaborado em 2005, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, um documento, denominado “Decálogo”, contendo os 10 direitos socioassistenciais necessários para implementar essa política no Brasil, consagrados em lei para todos: direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; direito de equidade social e de manifestação pública; direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; direito à proteção social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; direito à renda; direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva; direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

vitimização que atingem os usuários dessa política. Esse novo modelo de gestão enfatiza, com rigor, a participação dos usuários nas discussões e no controle das ações promovidas pela Política de Assistência Social.

Assim sendo, é proposta dessa função da Assistência Social propiciar a construção de mecanismos que possibilitem e incentivem o protagonismo dos usuários, com seu envolvimento nas discussões e nos debates promovidos na área, além da tarefa de orientá-los sobre os direitos socioassistenciais afiançados e as diversas formas de reclamá-los quando forem desrespeitados. Nessa ótica, é imprescindível romper com as práticas clientelísticas que voltam sua ação para o pobre, considerado como incapaz e responsável por sua situação precária, pois elas contrariam a lógica do direito, reforçam a subalternidade dos sujeitos e os descaracterizam como portadores de direitos. É preciso, portanto, criar condições de cravar as raízes da Assistência Social no campo dos direitos, inserida em um movimento de “construção histórica de sujeitos e processos sociais que deve resultar em avanços na preservação e conquista de novos direitos” (BRASIL; MDS, v. 1, 2008, p. 52).

Essa mudança conceitual está expressa no documento “Fotografia da Assistência Social na perspectiva do SUAS” publicado em 2005, que reafirma a proposta legal de tornar a Assistência Social uma política substantiva de direitos, já apresentada na CF/1988, na LOAS/1993, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS/2005.

Segundo a PNAS (2004, p.40), a função de defesa social e institucional propõe a garantia dos seguintes direitos socioassistenciais:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitação física;
- Direito ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
- Direito à oferta qualificada de serviço;
- Direito à convivência familiar e comunitária.

Percebe-se que os direitos elencados enfatizam categorias, como a informação, a qualidade, a manifestação de interesses, a participação e o protagonismo, direitos persistentes na trajetória da política assistencial desde a sua inserção na CF/1988 e na LOAS/1993. Nesse sentido, podemos considerar que

essa função reforça e amplia o conteúdo dos princípios no campo da Política de Assistência Social que foram, de certa forma, desrespeitados e desconsiderados ao longo de sua história.

É evidente a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços para que os direitos socioassistenciais sejam garantidos. Qualidade significa, em primeiro lugar, pronto atendimento ao usuário, sem que ele seja exposto a situações de humilhação, fragilidade ou inferioridade e, principalmente, à sensação de culpa pela condição em que se encontra. O sujeito atendido pela Assistência Social foi visto, historicamente, como incapaz para o conhecimento e a compreensão das ações e, por conseguinte, de participar delas, o que o tornou alvo de situações tuteladoras e assistencialistas, em que “outros faziam por ele”, devido à sua suposta incapacidade de fazer por si mesmo. Hoje, com os novos princípios da Assistência Social, busca-se romper com esses comportamentos que ferem a lógica de ser o usuário reconhecido como participante e protagonista no processo decisório que envolve os seus direitos.

Mesmo com todos os esforços envidados e os avanços alcançados ao longo da história da Assistência Social, ainda são nítidos alguns posicionamentos equivocados, quando se consideram as novas concepções que fundamentam a prática dessa política. Podemos citar como exemplos a não publicização dos direitos socioassistenciais, a ausência da população na gestão dos serviços, a impossibilidade de escolhas, de participação, de liberdade e de decisão.

Não se pode deixar de citar também que serviços renovados e ampliados implicam recursos humanos capacitados e comprometidos com as mudanças. A NOB/SUAS/RH reforça a necessidade de planejamento para os operadores dessa área, no sentido de garantir capacitação continuada e qualificada.

Mesmo porque é preciso construir a compreensão de que o direito ao protagonismo e à manifestação quanto ao serviço de atendimento se efetiva através de processos democráticos, nos quais a participação da população é primordial, para que de fato sejam realizados debates, propostas sejam discutidas e se abram espaços de manifestação e de elaboração conjunta do trabalho de proteção social. Tais espaços são postos como fundamentais pela PNAS (2004, p. 53), pois podem “trazer os usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores”, de forma a substituir a participação passiva por conscientização e exercício de cidadania.

Para que esse salto ocorra, devem ser instalados mecanismos que possibilitem a manifestação dos usuários em relação à violação de seus direitos quer sejam ofensas à sua integridade, como desrespeito, desqualificação e humilhação, quer sejam ausências de serviços, de atendimento e de amparo dessa política. São exemplo desses canais de comunicação, as ouvidorias instaladas no Ministério de Desenvolvimento Social, que recebem reclamações de usuários de todas as regiões do Brasil e resguardam também o direito à retroinformação sobre as providências tomadas em relação ao que foi reclamado.

Além da participação em debates, discussões, fóruns e encontros, onde se admitem representantes da sociedade civil e do poder público, os usuários têm também garantido o direito de compor os Conselhos de Assistência Social no âmbito dos municípios, dos estados e da União, regulamentados pela Resolução do CNAS nº 24/2006⁷¹ como instância deliberativa. Outro canal que possibilita a manifestação e o protagonismo dos usuários são as Conferências de Assistência Social, também com caráter deliberativo, que ocorrem a cada dois anos.

No entanto, a participação implica o direito à informação, principalmente aos que vivenciam barreiras de locomoção ou culturais. Os serviços devem estar preparados para atender tais limitações, quer seja fisicamente, por meio de infraestrutura adequada, quer seja no sentido de acesso às diversas informações requeridas pelo usuário conforme a manifestação de seus interesses. Os profissionais, quando desenvolvem suas ações, têm como compromisso ético e político um conjunto de atribuições, dentre os quais estão a informação e a orientação sobre os serviços socioassistenciais, os direitos sociais garantidos e reclamáveis e os mecanismos de reclamação desses direitos. A relação com as famílias e indivíduos deve ser democrática e promissora na construção do seu processo emancipatório.

Quanto ao direito de convivência familiar e comunitária é necessário ressaltar que, embora em algumas situações de risco social o distanciamento do indivíduo de seu núcleo familiar seja necessário, os serviços socioassistenciais devem priorizar o fortalecimento do papel protetivo da família e não perder de vista a

⁷¹ Resolução nº 24/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social define em seu art. 1º: “[...] os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.”

perspectiva de retorno do indivíduo a esse núcleo ou de construção de novos vínculos com outros membros da rede familiar.

Sintetizando, os desafios relacionados à função de defesa social e institucional da Assistência Social abrangem a responsabilidade de dar publicidade aos direitos socioassistenciais para, através da informação, possibilitar aos usuários a condição de requerê-los, favorecendo assim, não só a conscientização como também o exercício da cidadania. Isso requer que a rede socioassistencial esteja organizada de forma a atender esses preceitos, e que operadores e usuários da política possam contar com “espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade, baseada na identidade e reconhecimento concreto” (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p. 93).

Assim, nunca é demais reafirmar que, pautada nas noções de emancipação, liberdade e autonomia da pessoa em condição de vulnerabilidade, a perspectiva da defesa dos direitos socioassistenciais no SUAS impõe um tratamento dirigido pelo princípio da dignidade humana, com a oferta de possibilidades de autonomia, protagonismo e desenvolvimento de capacidades.

2.2.2 A Função de Vigilância Social

A vigilância social refere-se à “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida [...]” (BRASIL; PNAS, 2004, p. 39). Na área da Assistência Social, o significado do termo “vigilância social” fica longe da ideia de controle e muito próximo da prática de identificar e conhecer os verdadeiros riscos e vulnerabilidades a que está submetida a parcela da população que busca a proteção dessa política. Nesse sentido, essa função é de extrema importância para a efetivação dos objetivos do SUAS, fazendo com que serviços e benefícios realmente atinjam aqueles que deles necessitam e permaneçam protegendo-os.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou o Projeto de Implementação de Ações de Vigilância Social, com a finalidade de implantar as ações da Assistência Social a partir de sua reconfiguração.

Esse Projeto [atua] no desenvolvimento de capacidades e meios de gestão pública da Assistência Social, para identificar as formas de riscos e vulnerabilidade social da população. Também são analisadas as situações dos territórios e seus respectivos agravos, permitindo a execução de ações da proteção social. (MDS)⁷²

Para a efetivação do Projeto, o MDS criou, como estratégia, três eixos fundamentais de ação:

O primeiro eixo prevê o levantamento das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, monitoramento e também o acompanhamento das ações. O segundo eixo tem como foco a padronização dos modelos de registro de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), unificando o sistema como um todo em base nacional. Por último, o terceiro eixo busca a construção de uma metodologia de diagnóstico de risco e vulnerabilidade nos municípios brasileiros (MDS).⁷³

Como se pode depreender dos documentos citados, a função de vigilância social impulsiona a construção de diagnósticos sociais, nos quais devem constar as demandas sociais vivenciadas por famílias e indivíduos e reconhecidas como vulnerabilidades e riscos instalados no território⁷⁴ que a Assistência Social tem como locus primordial para desenvolver intervenções nas diversas manifestações da questão social.

O texto da NOB/SUAS/2005 explicita que essa função abrange a identificação das pessoas com capacidade reduzida, com deficiências ou em estado de abandono, bem como de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos que estejam sujeitos a diversas formas de violência e maus tratos. É seu papel também investigar a incidência de apatiação social que os atinge e os impossibilita de desenvolverem sua autonomia e integridade. Para tanto, devem ser objeto da vigilância social os serviços da Assistência Social, principalmente albergues, abrigos, residências e moradias provisórias.

A fim de que os serviços prestados pela Assistência Social alcancem efetividade é preciso que se conheça o modo de vida no território em que esta

⁷² Projeto de Implementação das Ações da Vigilância Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/padroes-de-servicos/projeto-de-implementacao-das-acoas>>. Acesso em: 18 out. 2010.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Quando tratamos de território, estamos nos referindo ao território como espaço social em constante dinâmica e que deve ser compreendido para além dos limites geográficos e administrativos. (KOGA, 2009, p.31).

política irá intervir, isto é, a situação concreta das populações em situação de vulnerabilidade social e risco. A investigação

[...] deve buscar conhecer o cotidiano das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL; NOB/SUAS, 2005, p. 93)

Para a consecução desse objetivo, uma metodologia apropriada deve ser usada para o levantamento de informações sobre a precarização das condições de vida, violações de direitos, discriminações e apartações a que essa população está submetida. Com essa prática, a vigilância social torna-se

[...] um mecanismo essencial para a prevenção do risco, do quase risco e das situações de vulnerabilidades sociais existentes nos territórios e micro-territórios, pois é por meio do conhecimento das situações concretas que o SUAS pode alcançar a efetividade dos serviços socioassistenciais ofertados à população atendida. (BRASIL, MDS, v.1, 2008, p. 51).

As ações de vigilância social supõem não só o levantamento de indicadores sociais que desvelem as dificuldades e as demandas sociais existentes no território, como também a forma de atendimento promovido pela rede socioassistencial e pelos demais serviços de outras políticas que têm o compromisso de atender a população. E isso requer pensar, de modo adequado, as situações diversas de vulnerabilidades dos diferentes segmentos etários (crianças, adolescentes, jovens ou idosos), respeitando cada ciclo de vida e atendendo suas necessidades sociais fundamentais por meio de ações pró-ativas, preventivas e de proteção, postas em prática antes ou depois dos riscos sociais se instalarem na vida das famílias e dos indivíduos, da comunidade ou do território.

No que se refere ao público da Assistência Social, a PNAS se preocupou em reafirmar, minuciosamente, quais são grupos que necessitam ser assistidos, cada um, em suas características próprias:

Constitui o público da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos

de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL; PNAS, p.33)

A Assistencial Social trata, portanto, das diversas formas de violência, de conflito, de ofensa, de desrespeito e de violação que ocorrem na vida do sujeito ou do seu núcleo familiar, as quais trazem uma série de danos para o indivíduo e o colocam em condição de fragilidade, com “seqüelas mais ou menos intensas, por decorrência da vulnerabilidade/resistência dos que sofrem o risco, como também do grau de agressão vital do próprio risco” (SPOSATI, 2009, p. 29).

É preciso atentar, no entanto, para o uso do próprio termo “vulnerabilidade”, que pode ser utilizado de forma a estigmatizar o sujeito, como ocorria anteriormente com os termos “pobreza” e “carência”.

Segundo Carla Bronzo (2009) vulnerabilidade se diferencia de pobreza, pois os vulneráveis necessariamente não precisam ser pobres e nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma. A vulnerabilidade, para a autora, é abordada pela literatura em conjunto com a ideia de risco, sendo relacionada também com a capacidade dos indivíduos e famílias de dar respostas frente à manifestação dos riscos. Portanto, através das políticas públicas, é necessário que haja o “fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação da condição de vulnerabilidade” (BRONZO, p.173).

Nesse sentido, é preciso considerar as disponibilidades, capacidades e potencialidades de que o sujeito dispõe quando se defronta com a ocorrência do risco social. Ainda que não se espere dele que assuma sozinho a responsabilidade pela solução de seus problemas, o indivíduo deve ser estimulado a reconhecer suas possibilidades para enfrentar as circunstâncias de risco e a reagir a elas. Como afirma Sposati (2009, p. 35), “no caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção social”. Complementando, a autora acrescenta que “o olhar da vulnerabilidade não pode ser só da precariedade, mas também o dimensionamento

da capacidade ou, como tenho preferido, da resiliência, isto é, da capacidade de resistência a confrontos e conflitos.”

Dessa forma, salientamos também que a Assistência Social se debruça sobre a vulnerabilidade e o risco social não somente em busca da constatação da pobreza, mas também para a verificação das contingências sociais que a provocam, sejam elas de natureza econômica, relacional, territorial, sejam as que ocorram em razão dos diferentes ciclos de vida.

Para tanto, utilizar a vigilância social para reconhecer as vulnerabilidades e os riscos como indicadores essenciais da função da proteção social implica também agir previamente, de forma preventiva, antes que maiores danos sejam causados aos indivíduos e às suas famílias. Nesse sentido, reduzir os danos e suas consequências na vida desses sujeitos exige atuação imediata sobre as causas das vulnerabilidades e riscos sociais como, por exemplo, o desemprego, a falta de renda ou de acesso a políticas públicas eficazes, a ausência de oportunidades e de possibilidades de desenvolvimento, dentre tantos outros fatores essenciais para a conquista de uma vida digna.

A função de vigilância social, compreendida dessa forma, requer profissionais capacitados para reconhecer vulnerabilidades e riscos sociais existentes no território, compreender a dinâmica local e o movimento da realidade vivenciada pelas famílias e indivíduos, a fim de construir respostas adequadas para as diferentes situações.

[...] para que a função de vigilância social do CRAS prevaleça, como está definida na PNAS/2004, os coordenadores e técnicos precisam adquirir novas competências e capacidades, assim como ter condições de utilizar ferramentas específicas de gestão de informação. (ARREGUI; SANTOS, 2009, p.76)

Os profissionais da Assistência Social devem, portanto, adotar novos olhares e novas práticas em relação à realidade em que operam: a família, os grupos de convivência, as associações comunitárias e o território. Além disso, devem ser capazes de uma leitura clara dos aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos que afetam a vida dessa população, de maneira a atuar preventivamente nas brechas, ausências e lacunas, antes que elas provoquem carências e agressões na vida dos sujeitos.

2.2.3 A Função de Proteção Social

A função de proteção social da Assistência Social, vinculada à Política de Seguridade Social, foi incorporada pela Constituição Federal de 1988 e aprimorada na LOAS de 1993, estabelecendo seu caráter preventivo, protetivo e de reconhecimento de direitos, contrariamente à forma com era antes desenvolvida, conforme apresentamos no primeiro capítulo, sob o signo do assistencialismo, da caridade, da benemerência e não do direito.

Mesmo que se tenham enfrentado os desafios postos no processo de construção da Assistência Social sob as novas proposituras, é necessário destacar que ainda se observam, na conceituação e na gestão dessa política, equívocos que contrariam seus princípios, suas diretrizes e seus objetivos como, por exemplo, compreensões baseadas no senso comum e em aspectos conservadores que lhe atribuem características de atendimento aos pobres e aos incapazes, de compensações, de fragmentação, de caridade, enfim, de política do não direito.

Com o avanço das discussões, no entanto, a Assistência Social está sendo reconfigurada e vem incorporando um novo modelo de gestão, sob a direção do SUAS, determinado pela sua função de proteção social não contributiva, fundado em um movimento de reconstrução/construção que rompe com as práticas até agora em vigor.

Nesse sentido, a função de proteção social se expressa por:

[...] um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados por este sistema para redução e prevenção do impacto, das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p. 90)

A instalação do SUAS possibilitou à Assistência Social condições de assumir seu papel primordial de “proteger a vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade” (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p.89).

Segundo o mesmo documento, referir-se à Assistência Social como política de proteção social determina compreendê-la como ação pública que

[...] se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidade e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. (BRASIL; NOB/SUAS, 2005, p.89)

Essa função reafirma que a Assistência Social tem como compromisso atender os sujeitos que estão fora da “rede de seguranças 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” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.53), sobre os quais as autoras também afirmam:

[...] muitas situações de vulnerabilidade e risco social são determinadas pelos processos de produção e reprodução social, sendo uma condição social coletiva vivenciada por amplo conjunto de trabalhadores, a partir das clivagens da classe social a que pertencem. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.53)

Considerando-se as dimensões das vulnerabilidades e dos riscos sociais, torna-se imprescindível um conjunto de garantias, de seguranças sociais e de defesa dos direitos do cidadão, expresso em ações que promovam o acesso a esses direitos, a conquista da autonomia e o protagonismo dos grupos vulnerabilizados. Faz-se assim, necessário o provimento de “meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania” (SPOSATI, 2004a, p. 43).

Pode-se afirmar, portanto, que a Assistência Social tem como responsabilidade principal, ofertar provisões, serviços, benefícios, programas e projetos para atender as necessidades sociais e prevenir novas situações de ameaças, agressões e de violações à vida e à dignidade do sujeito.

Para tanto, reconhecemos que esse sujeito vulnerável, que tem como direito a proteção social promovida pela Assistência Social, enquadra-se em uma situação de abandono social e político, em uma sociedade caracterizada pelo ideário liberal que privilegia interesses individuais e reforça a ideia de que cada indivíduo é responsável pela solução de seus próprios problemas, desconsiderando que os problemas sociais são ocasionados pela dinâmica própria da sociedade e que sua resolução é atribuição coletiva e não individual.

Os usuários da Assistência Social, aqui compreendidos como indivíduos e famílias, devem, portanto, ser reconhecidos como portadores de direitos de proteção social, de atenções que possam promover equidade e igualdade social, bem como contar com o acesso a um conjunto de garantias sociais necessárias para uma vida digna. Ressaltamos ainda que a eles devem ser asseguradas ações protetivas sob a lógica da dignidade humana e do desenvolvimento de suas potencialidades e de sua autonomia.

Está claro que os serviços da Assistência Social estão voltados à população que vivencia situações de pobreza, de precariedade, de desigualdade, de violação de direitos, de ausência ou insuficiência de renda, de fragilização dos vínculos familiares e sociais, de ausência de pertencimento e de privações de acesso a bens e serviços. Essas condições não nos permitem, obviamente, caracterizar seus usuários como incapazes de passarem por um processo de empoderamento, de emancipação e de conquista da autonomia. Entendemos que tal processo deve ser constituído através de um percurso de alternativas, negociações e possibilidades, a fim de que as pessoas sejam incentivadas a trilhar os passos necessários para alcançar patamares de uma vida digna. Ou seja, é um equívoco compreender a Assistência Social como sendo dotada do poder de mudar a vida desses sujeitos de modo imediato, desvinculada das ações das demais políticas sociais. Deve-se entender sim essa política como portadora da proposta de fortalecê-los para a conquista de mudanças e o rompimento definitivo das situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

Nesse sentido, a NOB/SUAS/2005 (p. 90) defende uma função de proteção social direcionada para o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tendo como princípios a matricialidade familiar e a territorialização – sobre os quais já discorreremos no desenvolvimento deste capítulo – e, também, a proteção pró-ativa e a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas.

A proteção pró-ativa está fundamentada na concepção de que a Assistência Social não tem como função apenas defender como, e principalmente, prevenir contra as situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

Já o princípio da integração à seguridade social reforça a lógica de que a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social formam o Sistema de Proteção Social Brasileiro e “devem manter entre si relações de completude e integração [...]” (PNAS, 2004, p. 91). Sabe-se, porém que a articulação entre as três

áreas é um grande desafio, sendo possível perceber que ainda ocorre o isolamento da Previdência Social e como é precária a unidade de ações que envolvem a Assistência Social e a Saúde. Essa realidade leva facilmente a uma grande omissão de responsabilidades quanto ao encaminhamento de soluções para os problemas sociais vivenciados pela população brasileira, como se pode observar, por exemplo, no caso da drogadição, cujo tratamento, embora seja responsabilidade da política de Saúde, é esperado, equivocadamente, como ação da Assistência Social.⁷⁵

Como se vê, a integração entre as Políticas de Seguridade Social ainda não ocorre da forma como propõe a CF/1988, contrariando, dessa forma, o objetivo de promover a proteção integral dos usuários. Reafirmamos que essa articulação ainda é um processo que requer amadurecimento nas proposituras das três áreas envolvidas - Saúde, Assistência Social e Previdência Social - visando à constituição de um sistema de proteção social universal qualificado e efetivo na realidade brasileira.

O princípio da integração da proteção social às políticas sociais e econômicas impõe também uma tarefa de fundamental importância. Considerando-se que as situações de vulnerabilidades e riscos sociais envolvem carências e precariedades diversas - materiais e culturais, de renda, de relação, de pertencimento e outras mais -, o entrelaçamento dessas áreas é imprescindível para que se alcancem a emancipação dos beneficiários e o rompimento com situações de extrema miséria e de precárias condições de vida.

A introdução desses princípios relacionados à proteção social da Assistência Social demonstra a relevância e a necessidade de mudanças em sua concepção e gestão, no sentido de incorporar novos saberes e novas práticas que possibilitem a efetivação de suas proposituras. É evidente que afirmar e garantir esses princípios requer o enfrentamento de complexos desafios e de interesses opostos e competitivos, principalmente no que se refere ao papel do Estado e ao seu dever público de reduzir as desigualdades sociais e de promover e universalizar o acesso a bens e serviços qualificados para atender as necessidades sociais da população vulnerável.

⁷⁵ A proteção social de Assistência Social na área da drogadição tem como compromisso público o Plano de Enfrentamento ao Crack, no qual a Assistência é parceira, contribuindo com a ampliação e reforço de seus serviços socioassistenciais.

Afirmamos ainda que “prevenir os riscos sociais por meio de desenvolvimento das potencialidades, das aquisições e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL; PNAS, 2004, p. 33) são compromissos construídos coletivamente e baseados nas manifestações e nos estudos sobre as necessárias alterações no campo da Política de Assistência Social.

A Assistência Social deve, pois, constituir um espaço protetivo e lutar pelo fortalecimento da rede provedora de serviços socioassistenciais e intersetoriais, respeitando sua natureza e suas finalidades e reestruturando seu padrão de atendimento, de forma a possibilitar o levantamento dos serviços e benefícios existentes e ausentes nos territórios, bem como das necessidades sociais do sujeito e da comunidade, para, a partir desses dados, construir uma teia de segurança social que atenda a realidade vivida pelos sujeitos desses territórios. Como instrumento para a consecução desse objetivo, a Assistência Social já organiza a atenção de proteção social, de forma hierarquizada, em proteção social básica e proteção social especial, com seus objetivos e sujeitos específicos afirmados na PNAS/2004 e na NOB/SUAS/2005.

2.3 NÍVEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.3.1 Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial⁷⁶ é definida na PNAS como uma

[...] modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, 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. (PNAS, 2004, p. 37)

Direcionadas ao atendimento de situações de risco pessoal e social ocasionadas, principalmente, pela violação dos direitos dos indivíduos e de suas famílias, as situações alvo de proteção social especial se caracterizam por serem de média ou de alta complexidade.

⁷⁶ Embora não esteja incluída em nosso campo de pesquisa, mas devido a sua importância, definiremos a proteção social especial, ainda que brevemente.

A unidade de serviço responsável pelas ações de proteção social de média complexidade é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), definido pela PNAS como o órgão responsável por executar essas ações proporcionando atendimento “às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos” (BRASIL; PNAS/2004, p. 38).

Entretanto, quando as situações forem de abandono, isolamento ou rompimento de vínculos, os sujeitos deverão ser atendidos pelas ações de proteção social especial de alta complexidade que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, devem ser operacionalizadas através de serviços que “garantam o acolhimento em ambiente com estrutura física adequada, oferecendo condições de moradia, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade”⁷⁷, ou seja, serviços que garantam proteção social integral, devido à ausência de referência familiar. É o caso dos albergues, das instituições de longa permanência, da casa lar, entre outros.

As ações desenvolvidas pelo CREAS devem ser especializadas, contínuas, de acolhida e escuta, e direcionadas aos indivíduos e famílias que estejam sujeitos a qualquer espécie de violência (física, sexual, psicológica, institucional), ao tráfico de pessoas e ao cumprimento de medida socioeducativa⁷⁸. Sua atuação tem como objetivo fortalecer os vínculos e reconstruir os laços familiares e/ou comunitários, a fim de que a situação vivenciada seja superada, e deve ser articulada à rede socioassistencial⁷⁹, que inclui os CRAS e as políticas e sistemas de defesa dos direitos, como a da criança, a do adolescente, a da mulher, a do idoso, a do deficiente, entre outros, visando ao fortalecimento da rede de apoio à família e a indivíduos, possibilitando, assim, o acesso a direitos socioassistenciais e à proteção social pública.

⁷⁷ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/altacomplexidade>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

⁷⁸ Disponível em : <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/creas>>. Acesso em: 31 out. 2010

⁷⁹ Os serviços ofertados nos CREAS devem funcionar em estreita articulação com os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outros órgãos de Defesa de Direitos e do Sistema de Garantia de Direitos, com o intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social às famílias e indivíduos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/creas>>. Acesso em: 31 out. 2010.

É pertinente lembrar que o trabalho desenvolvido pelo CREAS na Proteção Social Especial, seja ela de média ou de alta complexidade, já vinha sendo desenvolvido pelos órgãos de atendimento dos municípios. Os serviços de atenção a essas situações foram sendo criados conforme as demandas emergiam e a sociedade civil, com mais evidência do que o poder público, iniciava ações de cunho solidário e caritativo no atendimento imediato e emergencial dos indivíduos empobrecidos, excluídos e abandonados. Essas ações, porém, eram realizadas de forma fragmentada, pontual, clientelística, sem responsabilidade do Estado e sem o reconhecimento desses indivíduos como portadores de direitos sociais.

Com o passar do tempo e com o aprimoramento das discussões, essas ações foram sendo postas como atributos do Estado, principalmente na área da Assistência Social, culminando com os novos documentos citados neste texto, entre os quais a PNAS/2004 que, ao definir o CREAS, vem materializar esse aprimoramento e inovação propostos à Assistência Social no que se refere à proteção social, no caso, a especial. Assim, as ações desenvolvidas pelo CREAS e/ou serviços socioassistenciais especializados não são inovadoras do ponto de vista da história dessa política, mas o são em suas proposituras e organização.

2.3.2 Proteção Social Básica

Trataremos mais detidamente da proteção social básica, por ser ela considerada a grande inovação da nova configuração da Assistência Social e, sobretudo, por ser executada de forma direta pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que é nossa unidade empírica de estudo. Reafirmamos que a nova configuração da Assistência Social propõe o alargamento do campo da proteção social pública, principalmente no que se refere à promoção de serviços socioassistenciais preventivos e pró-ativos, de caráter de inclusão social, articulados a benefícios de transferência de renda, tendo como foco proteger as famílias contra os riscos pertinentes aos ciclos de vida e prover o atendimento de suas necessidades sociais.

De acordo com a PNAS/2004 a proteção social básica

[...] tem como objetivo 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 e de pertencimento social (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL; PNAS, 2004, p. 33).

As ações vinculadas à proteção social básica são desenvolvidas de forma direta pelo CRAS e de forma indireta pela rede de entidades não governamentais de Assistência Social existentes na área de abrangência de seu espaço territorial.

O CRAS é uma unidade pública responsável pela proteção social básica de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, caracterizada por dificuldades em relação à renda, habitação, convívio familiar e comunitário, saúde, trabalho, educação e despartencimento social, situações essas que violam e agridem os direitos desses cidadãos e que lhes impossibilitam o exercício do protagonismo e da autonomia.

Como órgão estatal, tem, entre suas atribuições, o dever de ofertar serviços socioassistenciais, benefícios de renda e benefícios eventuais, além de, juntamente com a rede de serviços socioassistenciais, garantir seguranças sociais a famílias e indivíduos. Sua característica de espaço “público” nos leva a considerá-lo como unidade de possibilidades, de acolhimento e reconhecimento, de acesso a direitos, de proteção social, de segurança, de estratégias e, principalmente, de referência no atendimento das necessidades sociais da população local.

Rachelis (2008)⁸⁰ compreende que tratar de espaço público significa entendê-lo como aquele que dá voz a novos atores e temas; que não é monopolizado por algum ator social ou político, ou pelo próprio Estado; que reflete a pluralidade social e política, a disputa legítima de concepções e projetos; que torna visíveis os conflitos, oferecendo condições para tratá-los de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade.

Assim definido, o CRAS é espaço de participação e envolvimento da população, no qual ela pode e deve manifestar seus interesses e expectativas diante da realidade que vive, o que afirma ser ele um local potencialmente aberto para a

⁸⁰ Palestra “Controle Social no SUAS: concepções e desafios” proferida em reunião descentralizada do CONSEAS (Conselho Estadual de Assistência Social) do Estado de São Paulo, em 26/11/2008.

interlocução entre o Estado e a sociedade civil, no sentido de dar visibilidade à realidade territorial, visando ao atendimento das necessidades sociais de forma eficaz.

O diálogo a ser travado entre Estado e sociedade civil deve possibilitar a efetivação de ações articuladas no território, e fora dele, que contribuam para a desmistificação do paradigma de que o Estado deve decidir e planejar suas ações de forma isolada e sem a participação e o envolvimento daqueles a quem elas se direcionam, o que caracterizaria uma relação tuteladora, subalterna e verticalizada.

Sabemos, porém, que este é um grande desafio diante dos interesses diversos advindos dos diferentes setores representados pelos atores participantes, o que nos leva a compreender o CRAS como um espaço de contradição, de conflitos e de manifestação de visões antagônicas a lutar pelo próprio prevalecimento. Essa situação requer a intervenção efetiva, qualificada e continuada das políticas públicas, com o objetivo de possibilitar respostas de enfrentamento da questão social.

É nesse sentido que o SUAS propõe a organização das ações da proteção social básica de Assistência Social, de forma territorializada, com o propósito de se aproximar da realidade vivida pelas famílias e indivíduos, além de outros, como a

[...] superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes no território de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos. (BRASIL, MDS, v.1, 2008, p. 53)

Segundo Koga (2009, p. 34), “a escolha territorial para a instalação do serviço de assistência social, deve ser baseada na identificação das famílias e territórios em situação de vulnerabilidade.” Com isso, tornamos clara a função do CRAS de executar vigilância social no território, através de serviços que tenham a capacidade de acompanhar a dinâmica desse território, de entender novas formas de vulnerabilidade social e de monitorar os serviços existentes para que eles correspondam às necessidades da população local.

Entendemos ainda que a instalação dos CRAS de forma territorializada é o que mais concretamente favorece a descentralização da Política

de Assistência Social, representando um dos principais aspectos inovadores presentes nas novas proposições dessa Política.

É oportuno destacarmos que o que singulariza esses Centros é a definição do público de atendimento primordial: o indivíduo, a família e a coletividade em situação de vulnerabilidade social e com potencial para atuar como “sujeitos estratégicos na proteção social e na construção da cidadania” (CARVALHO, 2009, p. 18).

O CRAS deve ser reconhecido por esse público como provedor de direito ao acesso e atendimento da Assistência Social e a outras “políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p. 89).

Assim sendo, o CRAS assume efetivamente o seu papel de unidade de referência para o atendimento das vulnerabilidades sociais, através de um conjunto de ações de proteção social básica, que se efetivam nos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais e se materializam nas garantias do conjunto de seguranças sociais propostos pela Política de Assistência Social.

As atribuições do CRAS estão vinculadas às funções da Assistência Social e devem ser operadas sob a forma de ações de caráter preventivo, protetivo e pró-ativo, compreendidos como segue:

- Preventivo: a atuação do órgão deve ocorrer antes que as vulnerabilidades sociais se instalem e/ou se agravem, isto é, evitar ou impedir que algo aconteça, avisar e conhecer antes, ter perspicácia e prontidão, preparar-se, atalhar;

- Protetivo: seu compromisso é atender, abrigar, resguardar, responder às necessidades básicas, cotidianas, vitais e sociais vivenciadas pelos indivíduos e famílias, tendo ainda o dever de garantir seguranças sociais;

- Pró-ativo: a ação dirigida às realidades sobre as quais intervém requer antecipação, agilidade, iniciativa, inovação e criatividade.

Do leque das atribuições do CRAS, ressaltamos sua função de referência e contrarreferência no trabalho com os usuários compreendidos no território de sua abrangência.⁸¹ No que concerne à referência, o CRAS deve

⁸¹ Segundo a NOB/SUAS (2005, p.95), a proteção social básica tem por referência de abrangência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade, em núcleos com até 20.000 habitantes.

considerar as demandas existentes no território, de forma compatível com suas complexidades, garantindo proteção social a famílias e indivíduos que vivenciam vulnerabilidades sociais, com a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos e as seguranças sociais. Assim sendo, o diagnóstico socioterritorial, a ser elaborado de modo articulado com as informações advindas da vigilância social, é fundamental para direcionar a gestão do CRAS, a fim de que as ofertas de suas ações e o padrão dos serviços e benefícios sejam condizentes com as prioridades do território. Como exemplo, podemos citar o acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que permite identificar vulnerabilidades e riscos sociais e indicar como devem se desenvolver os serviços.

Associada à função de referência, o CRAS assume também a de contrarreferência, que é a garantia de atendimento de situações mais complexas (de média ou alta complexidade), inseridas no campo da proteção social especial e que requerem também a atenção da proteção social básica. A situação de um idoso que vivencia violência familiar e mora em território de abrangência do CRAS, por exemplo, exige que o órgão promova proteção social básica a esse indivíduo e sua família através da oferta de seus serviços, sobretudo os de convivência e fortalecimento de vínculos, e de benefícios de renda ou outros eventuais, em efetiva articulação com o CREAS – unidade de atendimento de proteção social especial.

Ainda que a articulação entre CRAS e CREAS seja fundamental e imprescindível na implementação das funções de referência e contrarreferência, essa relação precisa também se expandir abrangendo toda a rede socioassistencial que, segundo a NOB/SUAS, deve ser compreendida como:

Um conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (BRASIL; NOB/SUAS/2005, p. 94)

A articulação do CRAS com a rede socioassistencial tem como objetivo possibilitar a oferta de serviços mais eficazes e condizentes com as vulnerabilidades sociais diagnosticadas no território, sendo essa sua maior responsabilidade como gestor da proteção social básica.

Segundo o caderno “Orientações Técnicas dos CRAS” (2009, p.21)⁸², essas articulações compõem o “processo pelo qual se cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns.” O documento aponta ainda que essas conexões se estabelecem por meio de “contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território.”

Apesar da clareza dos textos normativos e da realidade socioassistencial que justificam a necessidade de um trabalho articulado, sabemos do desafio que se coloca em razão dessa articulação, uma vez que estão em pauta setores diferentes, com potenciais diversos, cujos serviços, programas e projetos o CRAS tem a função de potencializar e integrar, no papel de articulador principal das ações voltadas a uma mesma população. O Centro deve, portanto, ter capacidade técnica e operacional para executar suas funções e suas atribuições, de forma articulada, complementar⁸³ e eficaz, em conjunto com a rede socioassistencial parceira.

São essas atribuições, apresentadas no caderno “Orientações técnicas: CRAS” (2009), que outorgam ao órgão características inovadoras e o diferenciam das demais unidades de serviços do território, responsabilizando-o pela gestão da proteção social básica no território e pela oferta do PAIF – Programa de Atenção Integral a Família.⁸⁴

Tratando da gestão⁸⁵ da proteção social no território como função do CRAS, deve-se levar em conta toda a dinâmica da realidade local, a fim de que este

⁸² Essa publicação foi organizada pelos técnicos do MDS a fim de subsidiar o funcionamento dos CRAS por todo país, e que para nós é referência neste estudo, já que nos ajuda a explicitar nossos propósitos.

⁸³ Evitando a sobreposição de ações e de atividades, no sentido de existir um conjunto de ações que atendam integralmente os indivíduos e famílias.

⁸⁴ Informamos que o serviço do PAIF é atualmente denominado como serviço de proteção e atendimento integral a família conforme determina a Resolução n. 109 de 11/11/2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

⁸⁵ Compreendemos ser complexa e desafiadora essa discussão sobre a gestão do trabalho dos CRAS, uma vez que pensar sobre esse novo modelo de gestão proposto pelo SUAS requer discutir os requisitos necessários para a Política de Assistência Social reconhecida como política estatal, considerando sua estrutura, suas especificidades, seus princípios e diretrizes e, ainda, a presença de resquícios dos modelos de gestão pública anteriores. Para tanto, reconhecemos a importância de um estudo mais aprimorado sobre essa função, mas como não se trata do objeto de análise deste trabalho, faremos apenas uma breve apresentação do que está posto nos textos normativos, para subsidiar a análise dos dados prevista nesse capítulo.

órgão não seja somente um equipamento instalado em um determinado local, mas transforme-se em mais um ator social, um “novo organismo social” presente no cotidiano dos indivíduos e das famílias. (KOGA, 2009, p. 36)

O termo gestão nos convida a pensar sobre as responsabilidades do Estado para impulsionar o desenvolvimento ou gestão do social⁸⁶. Alguns autores corroboram com a discussão sobre esse tema, como Carvalho (1999, p.19), para quem gestão social é a “gestão das demandas e necessidades dos cidadãos” ou, conforme Dowbor, (1999, p. 41) “uma dimensão humana do próprio desenvolvimento [...]”.

Por isso mesmo, a atividade de gestão no CRAS não pode ser entendida de forma mecânica, como se ela se resumisse à instalação de serviços prontos, preparados pelo Estado, e aos quais a comunidade local deve se adaptar. Pelo contrário, estamos nos referindo à gestão que promova e garanta ações sustentadas pela lógica da liberdade, da autonomia e das escolhas livres, assim como pelo respeito às diferenças e diversidades. Enfim, a ações que possibilitem o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e das famílias referenciadas em seu território.

Como se pode perceber cabe ao CRAS, responsável pela gestão territorial da proteção social básica, assumir uma tarefa complexa e necessária em sua condição de órgão estatal, para o que não basta simplesmente “organizar a casa” ou se informar sobre os serviços que irá operar no território referenciado e as necessidades que a população local vivencia. Uma gestão responsável requer muito mais que isso. Exige compreender e considerar todas as possibilidades para a conquista da democracia, para a busca da autonomia, do acesso igualitário aos direitos de cidadania e para a construção de redes de serviços públicos e privados eficazes que representem, verdadeiramente, uma parceria entre Estado e sociedade civil. De acordo com Wilhelm (1999, p. 53), as “práticas de gestão social, além de inovarem na forma e de assumirem papel preponderante no campo da coisa pública, também devem considerar sua importância dentro de uma estratégia de transição”. Ao gerir a proteção social básica no território referenciado, o CRAS deve levar em consideração que as vulnerabilidades e os riscos sociais nele percebidos advêm de processos estruturais muito mais complexos, com sua origem para além das

⁸⁶ Considerado aqui como gestão das ações públicas.

dinâmicas locais e atuais, e que também é possível reconhecer as potencialidades dos indivíduos e das famílias, como afirma Koga (2009, p. 35):

No enfoque do trabalho social dos CRAS se faz necessário um deslocamento na forma tradicional de se identificar tão somente as evidências de situações de vulnerabilidade social, o que acaba levando unicamente à ênfase em relação ao universo das necessidades. Assim, há que se desvendar outros horizontes para além dos já conhecidos mapeamentos de vulnerabilidade social, buscando-se a identificação do universo das potencialidades humanas. (KOGA, 2009, p.35)

Koga (2009, p. 34), citando Telles⁸⁷, ressalta que a autora “sugere um desvendamento dos territórios a partir das conexões/desconexões sociais presentes no cotidiano das cidades e dos vínculos/fraturas sociais que permeiam a variada gama de relações sociais.”

Muitas vezes, as potencialidades humanas e as forças sociais existentes ainda estão veladas, invisíveis e encobertas por paradigmas que atribuem à população características de subalternidade e de incapacidade de empoderamento, simplesmente por descrédito dos atores sociais envolvidos diretamente nas ações ofertadas ainda de forma tuteladora, solitária e pontual.

Por isso, o CRAS tem a função de diagnosticar seu território, como forma de conhecer as necessidades sociais da população local, para planejar a gestão de serviços, benefícios, programas e projetos, tanto os de sua competência como os da rede socioassistencial existente em sua área de abrangência. Sendo assim, uma de suas funções é integrar os serviços da rede pública e da privada, efetivando o papel que lhe cabe de articulador e mobilizador do desenvolvimento do social no território. Cabe-lhe também executar ações necessárias para que esse desenvolvimento ocorra com a participação da população, além de mobilizar outros mecanismos essenciais de proteção como a busca ativa, a vigilância social, a defesa social e institucional, a produção de material informativo e de orientação. É seu papel ainda os serviços socioassistenciais de proteção básica⁸⁸, bem como benefícios eventuais e os de transferências de renda.

⁸⁷ Telles e Cabanes (2006, p.19, apud KOGA 2009, p. 34)

⁸⁸ Para esclarecimento dos serviços socioassistenciais dos CRAS ver Resolução n.109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais

Sabemos que para exercer essas atribuições específicas, o CRAS deverá enfrentar inúmeros desafios na efetivação das ações de acordo com as proposituras, as normas e as necessidades sociais vivenciadas pelos indivíduos e famílias. O desafio principal a enfrentar há de ser aquele que concerne à necessária integração entre as atribuições do CRAS e as funções da Assistência Social (vigilância social, defesa social e institucional e proteção social) a partir das vulnerabilidades sociais diagnosticadas no território referenciado. Para isso é preciso constituir mecanismos que fortaleçam e possibilitem a articulação e uma efetiva integração dos diversos setores envolvidos e presentes no território, evitando a visão segmentada dos problemas sociais e propiciando a superação de uma cultura organizacional setorial.

É pertinente também às atribuições do CRAS, o adequado aprimoramento, por meio de capacitação continuada, de seus gestores e operadores de serviços, benefícios, programas e projetos, baseado no referencial teórico-metodológico e ético-político que deve orientar os profissionais e prepará-los para a efetivação da nova configuração da Assistência Social.

O movimento de inovação da Assistência Social tem como instrumento de materialização a oferta dos serviços socioassistenciais que o Estado deve disponibilizar, afiançar e efetivar de forma qualificada, inovadora e eficaz. Devem os agentes dessa nova prática (sejam públicos ou privados) respeitar os princípios em que ela se apoia, tendo a centralidade na família como foco da proteção social. Outro aspecto a ser incorporado é a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, efetivamente, consigam romper com modelos filantrópicos, conservadores e ultrapassados.

Outra importante característica do CRAS refere-se à propositura inovadora de articulação e integração entre serviços e benefícios, uma vez que a eficácia dos benefícios de transferência de renda só se concretiza se forem, na sua oferta, articulados a um serviço socioassistencial, cumprindo assim a função de proteção social de responsabilidade pública. Entende-se ainda que esses serviços devem ser ofertados no campo da Política de Assistência Social como forma de atendimento das necessidades sociais dos indivíduos e famílias e não mais sob a

lógica dos méritos, como se operava no campo da Assistência Social nas décadas anteriores a 1988.⁸⁹

Segundo Sposati (2006, p. 98), o SUAS propõe a articulação entre as políticas sociais e as de benefícios, trazendo “uma nova responsabilidade para a gestão municipal e exige a introdução de novas formas de gerenciamento, mobilização de recursos locais, capacitação em meios digitais e exercício da intersetorialidade.”

A articulação de serviços socioassistenciais com benefícios de renda e eventual, implica que a Assistência Social tenha como responsabilidade também prover seguranças sociais de forma concomitante à oferta dos serviços e benefícios, sobretudo aquelas que asseguram o fortalecimento da própria renda, bem como dos laços familiares e comunitários, a conquista da autonomia, a acolhida e o atendimento a riscos circunstanciais.

Tais seguranças são consideradas como possibilidade de proteção social pública, necessárias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais vivenciadas pela população atendida na Assistência Social, compreendidas ainda como prevenção ao processo de empobrecimento, de subalternização e de violação de direitos, de forma a assegurar que famílias e indivíduos não cheguem a patamares de vida indignos e desprotegidos.

⁸⁹ Sobre essa discussão ver Capítulo I.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL NOS CRAS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E OPERACIONAL SOBRE AS SEGURANÇAS SOCIAIS

A perspectiva democrática da Política de Assistência Social como proteção social não contributiva, tem como direção a promoção dos direitos, a inclusão social e o atendimento às necessidades sociais das famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social por situações multicausais e multidimensionais, seja devido à pobreza, seja a situações associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, que não se reduz à privação material, mas inclui outras como as de relações, de pertencimento, de participação, de inclusão⁹⁰ e, sobretudo, de insuficiência de acesso a políticas sociais.

Sob esse prisma, a PNAS/2004 (p. 33) tem como objetivos:

Prover serviços, programas e benefícios de proteção social básica e especial, para famílias, indivíduos e grupos a quem deles precisarem.
 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 urbana e rural.
 Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Em face desses objetivos e, considerando o caráter protetivo da Política de Assistência Social, destacamos a oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais que devem garantir o acesso a “um conjunto de seguranças sociais que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 1995), bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010 apud COUTO, 2010, p.42-43).

Confirmando essa ideia, Muniz et al. (2007) define:

A proteção social de assistência social se materializa pela garantia de um conjunto de seguranças sociais aos cidadãos (as), para a redução de riscos e vulnerabilidades sociais e se efetiva por um conjunto integrado de projetos, programas, serviços e benefícios articulados em rede constituída com base no território e ofertados

⁹⁰ (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010 apud COUTO et al., 2010, p.40)

pelos diferentes órgãos federativos, em gestão direta ou por entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS. (MUNIZ et al., 2007, p. 38)

A priori, o aprofundamento do desafio posto a este estudo exige compreender as seguranças sociais como mecanismos que devem possibilitar a promoção e a inclusão socioeconômica dos indivíduos e famílias que estão desprovidos da atenção protetiva do Estado, bem como promover a prevenção e/ou redução das vulnerabilidades e dos riscos sociais para que não se agravem ainda mais.

O conteúdo deste capítulo, que tem como sustentação o aporte teórico apresentado e debatido nos capítulos anteriores, compõe uma análise de dados do cotidiano do CRAS, referentes à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais e às seguranças sociais, uma vez que esse conjunto é compreendido como um dos instrumentos que permitem ao CRAS efetivar a proteção social básica de assistência social.

Os dados coletados na pesquisa são oriundos das entrevistas que, seguindo um roteiro de perguntas abertas, foram realizadas com os profissionais dos CRAS dos municípios envolvidos na pesquisa e tiveram como objetivo investigar a efetividade das ações promovidas nessa unidade de serviço público.

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS

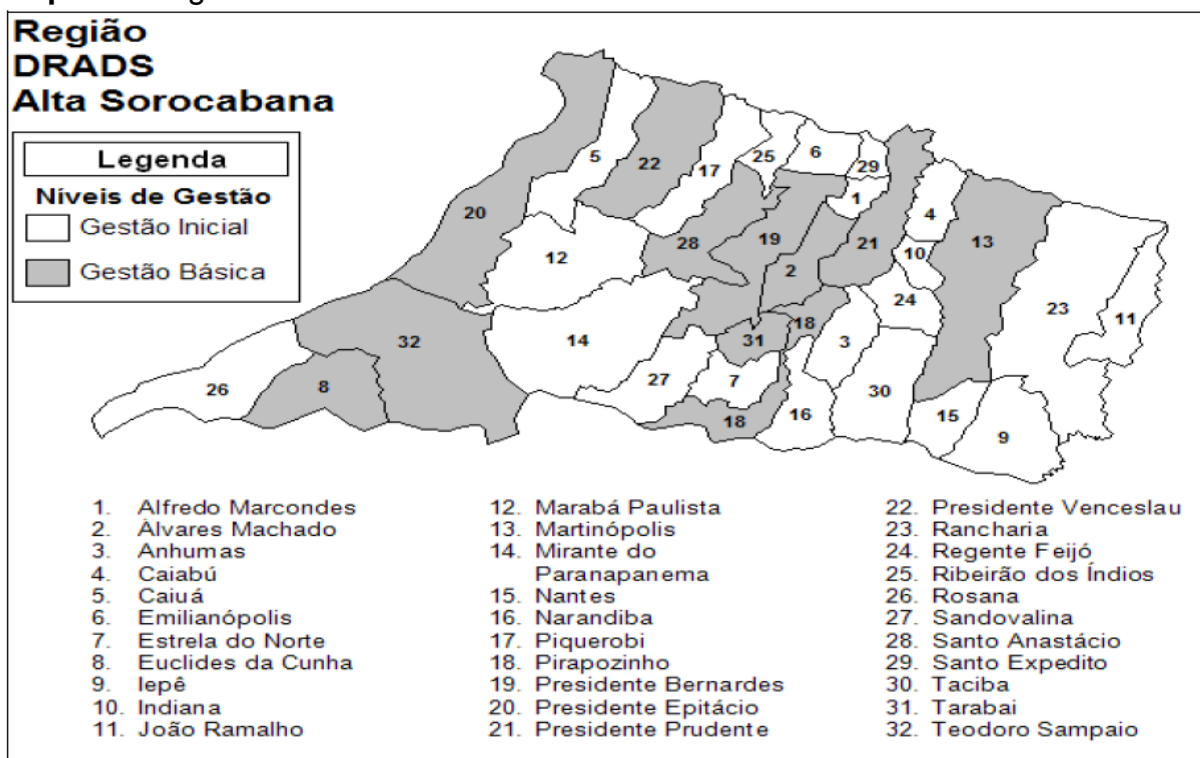
A região da DRADS Alta Sorocabana, localizada no sudoeste do Estado de São Paulo, distante aproximadamente 558 km da capital, é composta por 32 municípios, e a gestão da Política de Assistência Social está sob a responsabilidade da SEDS (Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo) cujas ações têm como objetivo

Garantir os direitos e o acesso a bens e serviços, a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal no Estado de São Paulo, por meio da formulação, coordenação e avaliação da política de Assistência e Desenvolvimento Social e da realização de parcerias e transferência e geração de renda. (SEDS)⁹¹

⁹¹ Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/missao>>. Acesso em: 23 maio 2011.

Da totalidade dos municípios que compõem essa região, 11 estão em nível de gestão básica e 21, de gestão inicial, não havendo nenhum com gestão plena, conforme se observa no Mapa 1:

Mapa 1 – Região de Presidente Prudente – Níveis de Gestão



Fonte: DRADS Presidente Prudente. Disponível em 15/12/2010

Segundo os critérios que definem o porte dos municípios, os que compõem a região estão divididos em três grupos, como se pode ver no Quadro.1

Quadro 1 – Porte dos municípios da Região da DRADS - Presidente Prudente

Orientações MDS Porte dos municípios Quantidade de habitante Quantidade de CRAS estimado	Quantidade Municípios Região Presidente Prudente	Municípios
Pequeno porte I Até 20.0000 mil habitantes 01 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas	22 municípios	Alfredo Marcondes, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Presidente Bernardes, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Sandovalina, Santo Expedito, Taciba, Tarabai
Pequeno porte II De 20.001 a 50.000 habitantes 01 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas	9 municípios	Álvares Machado, Martinópolis, Pirapozinho, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Rancharia, Rosana, Santo Anastácio, Teodoro Sampaio
Grande porte De 100.001 a 900.00 habitantes 01 CRAS para até 5.000 famílias referenciadas	1 município	Presidente Prudente
Total	32	

Quadro elaborado pela autora com dados fornecidos pela DRADS Alta Sorocabana

Percebe-se que a prevalência é de municípios de pequeno porte I, classificação que se aplica à maioria das cidades brasileiras - 4.018 delas, conforme a PNAS (2004, p. 18). Para compor o universo desta pesquisa foi selecionado um grupo de nove municípios, sendo seis de pequeno porte II, dois de pequeno porte I e um de grande porte (sede da região), todos com nível de gestão básica e com financiamento do PAIF, como esclarecido na Introdução deste estudo. O Quadro 2, a seguir, apresenta informações pertinentes para o conhecimento dos municípios pesquisados.

Quadro 2 – Dados sobre os municípios pesquisados

Município	Área territorial km ²	Código do IBGE	População	Gestão	Porte
Álvares Machado	346	350130	23.424	Básica	Pequeno II
Euclides da Cunha	577	351535	9.585	Básica	Pequeno I
Martinópolis	1253	352920	24.221	Básica	Pequeno II
Pirapozinho	481	353920	24.535	Básica	Pequeno II
Presidente Bernardes	754	354120	13.180	Básica	Pequeno I
Presidente Epitácio	1282	354130	41.319	Básica	Pequeno II
Presidente Prudente	562	354140	205.340	Básica	Grande
Presidente Venceslau	755	354150	37.904	Básica	Pequeno II
Teodoro Sampaio	1557	355430	21.389	Básica	Pequeno II

Quadro elaborado pela autora, com dados disponíveis em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>. Acesso em: 23 maio 2011. Os dados sobre a gestão e porte foram informados pela DRADS Alta Sorocabana.

Considerando a área territorial apresentada, destacamos a de Teodoro Sampaio, com uma extensão de 1.557 km², onde se encontra uma área de reserva ambiental e ponto turístico, o Parque Estadual Morro do Diabo, criado em 1941, uma das últimas áreas de floresta de planalto do país.

Integradas às 29 Estâncias Turísticas do Estado de São Paulo, Martinópolis e Presidente Epitácio, sendo essa última localizada às margens do Rio Paraná, apresentam também um grande território.

O município com menor população é o de Euclides da Cunha, que fica às margens do Rio Paranapanema. Juntamente com Teodoro Sampaio e Rosana, compõe uma área que acolhe 31 assentamentos rurais, com 2.061 famílias⁹². A região de Presidente Prudente é reconhecida como aquela onde o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST - é mais forte e atuante.

No município de Euclides da Cunha Paulista foram implantados sete (7) assentamentos e 338 famílias assentadas; em Teodoro Sampaio,

⁹² Souza e Hespanhol (2011)

na década de 1990, catorze (14) assentamentos com 436 famílias assentadas; e, em Rosana, dois (2) assentamentos e 154 famílias assentadas.(SOUZA; HESPANHOL, 2011)⁹³

Informações colhidas em Euclides da Cunha e Teodoro Sampaio, municípios incluídos nesta pesquisa, revelaram a ausência de unidades de CRAS e CREAS nos assentamentos, bem como de equipes de referência que para lá se desloquem. Se e quando usuárias dos serviços e benefícios da política de assistência social, as famílias devem se encaminhar ao órgão gestor, na sede do município. Cabe destacar que pelo fato de Presidente Prudente ser o único município de grande porte na região, torna-se referência para os demais no que concerne à organização das políticas sociais, principalmente à Assistência Social.⁹⁴

A designação do órgão gestor da Política de Assistência Social difere de um município para o outro, organizado ora como secretaria, ora como departamento, divisão ou diretoria. Destacamos também a prevalência da existência do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Social de Solidariedade.

Quadro 3 – Unidades da Política de Assistência Social

Município	CRAS	CREAS	CMAS ou COMAS	Órgão Gestor	Fundo Social de Solidariedade
Álvares Machado	01	01	Sim	Divisão	Sim
Euclides da Cunha	01	01	Sim	Secretaria	Sim
Martinópolis	01	01	Sim	Departamento	Sim
Pirapozinho	01	-	Sim	Divisão	Sim
Presidente Bernardes	01	-	Sim	Divisão	Sim
Presidente Epitácio	01	01	Sim	Secretaria	Sim
Presidente Prudente	04	02	Sim	Secretaria	Sim
Presidente Venceslau	01	01	Sim	Diretoria	Sim
Teodoro Sampaio	01	-	Sim	Departamento	Sim

Quadro elaborado pela autora com dados consultados nos sites oficiais das prefeituras municipais, também fornecidos pela DRADS/Alta Sorocabana, via telefone; pelo MDS e pelos próprios municípios, via questionários.

⁹³ Souza e Hespanhol (2011)

⁹⁴ No ano de 2010, o município de Presidente Prudente, junto a outros parceiros, sediou e organizou discussões de fundamental importância para a organicidade da Política de Assistência Social, como o estudo da Lei 12.101, que dispõe sobre a certificação das entidades de assistência social; Resolução 16 e a Tipificação Nacional de Assistência Social; CREAS e a consolidação do SUAS, todos com representação do MDS e, neste último, com a presença da Ministra Márcia Lopes. Esses eventos possibilitaram a participação da região com o governo federal, no que concerne aos assuntos sobre a Política de Assistência Social.

Em função de sua classificação como município de porte grande, Presidente Prudente é o único que comporta mais de um CRAS. Atualmente estão em funcionamento quatro unidades, que desenvolvem ações diárias atendendo, em grupos e individualmente, crianças e adolescentes, idosos e famílias, por meio de diferentes programas, projetos ou serviços.

O Quadro 3 demonstra a ausência de CREAS em três municípios – Pirapozinho, Presidente Bernardes e Teodoro Sampaio. Percebemos que devido à insuficiência dos recursos municipais suficientes para a sua instalação e manutenção, a implantação dessa unidade de serviço só ocorre quando o executivo local conta com financiamento dos governos federal e estadual.

No que concerne à distribuição dos recursos da Política de Assistência Social, mais especificamente aos benefícios de transferência de renda ofertados nos municípios envolvidos na pesquisa, o Quadro 4 evidencia os dados referentes àqueles que foram analisados nas considerações sobre a segurança de renda.

Quadro 4 – Dados sobre os benefícios de transferência de renda nos municípios pesquisados.

Município	Programa Renda Cidadã (famílias)	Programa Ação Jovem (beneficiário) Meta conveniada	BPC (beneficiários idosos e deficientes)	Programa Bolsa Família (família)
Álvares Machado	269	1330	272	1.131
Euclides da Cunha	170	319	116	876
Martinópolis	267	386	601	1.262
Pirapozinho	121	798	353	757
Presidente Bernardes	225	585	107	657
Presidente Epitácio	269	399	565	1.863
Presidente Prudente	403	1330	2.517	5.496
Presidente Venceslau	582	439	559	1.412
Teodoro Sampaio	316	798	277	1.391
Total de benefícios	2.622	6.384	5.367	14.845
Total por ente federado	9.006 benefícios		20.212 benefícios	

Quadro elaborado pela autora, com dados de 2011, fornecido pelo MDS (2011) e SEDS (2011) Sobre o BPC e o PBF - dados disponíveis em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>>. Acesso em: 24 maio 2011. Sobre o Renda Cidadã e o Ação Jovem – dados disponíveis em: <<http://www.prosocial.sp.gov.br/>>. Acesso em: 30 maio 2011.

Percebe-se que o número de benefícios de transferência de renda financiados pelo governo federal se sobrepõe ao dos sustentados pelo governo estadual, apesar de a meta conveniada do Programa Estadual de Transferência de Renda - Ação Jovem e Renda Cidadã - ter sido ampliada, em 2011, pela SEDS. Na região, todos os municípios recebem recursos da esfera estadual e, conseqüentemente, tiveram aumento expressivo nos benefícios de transferência de renda nos primeiros meses do ano de 2011.

Em relação aos serviços de proteção social básica, o Quadro 5 apresenta a capacidade de atendimento e o percentual do IDH de cada município.

Quadro 5 – Capacidade de atendimento: Serviços de proteção social básica, PAIF e o IDH - 2011

Município	Serviços de proteção social básica criança/famílias/idosos*	PAIF/famílias	IDH**
Álvares Machado	929	700	0.77
Euclides da Cunha	0	500	0.74
Martinópolis	998	700	0.75
Pirapozinho	804	700	0.78
Presidente Bernardes	553	500	0.79
Presidente Epitácio	1.441	700	0.77
Presidente Prudente	0	3000	0.85
Presidente Venceslau	1.080	700	0.82
Teodoro Sampaio	0	700	0.76

Quadro elaborado pela autora, com dados disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>>. Acesso em: 23 maio 2011.

*A fonte indicava valor zero em relação aos municípios de Euclides da Cunha, Presidente Prudente e Teodoro Sampaio.

** Índice de Desenvolvimento Humano: calculado com base em características sociais da população, como educação, analfabetismo e longevidade.

Considerando que o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é um dos melhores instrumentos para analisar as condições sociais de uma comunidade, a partir de informações sobre educação, longevidade e renda, por exemplo, Presidente Prudente se destaca com o maior valor, apresentando-se, ao mesmo tempo, como o município com melhores infraestrutura, orçamento público e avanço

nas políticas públicas, quando comparado com outros, em análises microrregionais, segundo algumas pesquisas.⁹⁵

Atualmente, sob a coordenação da DRADS, estão sendo realizados encontros bimestrais com as equipes dos CREAS existentes na região, nos quais são discutidos temas referentes à gestão dos serviços de proteção social especial de média complexidade, à construção de fluxos de atendimento e a atribuições dos técnicos da equipe, entre outros.

Esse breve panorama sobre as características dos municípios selecionados para a pesquisa foi organizado para auxiliar as reflexões que serão realizadas a seguir, com base nos dados coletados nas entrevistas com os profissionais dos CRAS da região de Presidente Prudente.

3.2 A COMPREENSÃO DAS SEGURANÇAS SOCIAIS

O termo “segurança”, embora utilizado em referência a diversas áreas da vida humana e em diversos aspectos, como no trabalho, na rua, na escola, no lazer, na tecnologia, no meio ambiente, nos ciclos de vida, nos negócios e na vida privada, neste trabalho refere-se à área social⁹⁶, vinculado à garantia de satisfação das necessidades sociais e da convivência familiar e comunitária, além do desenvolvimento das potencialidades, da autonomia para exercitar escolhas, da independência pessoal e do protagonismo social. Remete à ideia de proteção perante as vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados por indivíduos, famílias e comunidade, não só quando já estão instalados, mas enfrentando também o desafio “de evitar a desproteção, a vulnerabilidade e prevenir a violação de direitos nos campos da sobrevivência, autonomia, acolhida e convívio” (JACCOUD, 2007, p.34).

Adotamos, assim, para este estudo, a concepção de Villa Lobos (2000, apud SPOSATI, 2009), para quem a segurança social é

⁹⁵ Sobre esse assunto ver Costa e Bertolli, disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1116/1068>>. Acesso em: 01 jun. 2011.

⁹⁶ Na perspectiva do campo de produção e reprodução de relações sociais na sociedade capitalista contemporânea, que desencadeia vulnerabilidades e riscos sociais na vida de indivíduos e famílias, traduzindo-se em precarização do mundo do trabalho, esgarçamento do tecido social, fragilização na área de recursos pessoais, dos direitos e das relações em geral. (MUNIZ et al, 2007, p. 38)

[...] uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função. (VILLA LOBOS, 2000, p. 58 apud SPOSATI, 2009, p.21)

É sob essa lógica que a Política de Assistência Social se apresenta, com base em seus princípios e diretrizes, como uma das políticas sociais cuja responsabilidade é a de manter uma rede de serviços e benefícios socioassistenciais, compondo “um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de *risco* e de *vulnerabilidades* pessoais e sociais” (YAZBEK, 2008, p.99).

Consideramos também que as seguranças sociais são elementos primordiais na ampliação do campo protetivo estatal, que deve se responsabilizar por garantias protetivas de caráter público promovidas pela via do direito, da prevenção e da dignidade humana. Isso demanda do Estado a promoção de ações que visem à superação e à ruptura do processo de desproteção, de vulnerabilidade e de “sofrimento humano” (KOGA, 2009, p.35).

Assim, as seguranças sociais devem ser o ponto de partida para a organização do conjunto de provisões e aquisições socioassistenciais destinadas aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, ofertadas não só nas unidades de serviços públicos da Política de Assistência Social, como em toda a rede socioassistencial. Sua identificação também é importante, pois, segundo Nery (2009, p. 206), as seguranças sociais “constituem um conjunto de provisões sociais que conferem especificidade para a Assistência Social”, configurando-se

[...] uma forma organizativa tanto das ofertas socioassistenciais como das aquisições a serem afiançadas aos usuários, no sentido de configurar, a partir de um conhecimento apurado, qual o tipo de proteção social a ser provida. Trata-se, assim, de um instrumento que possibilita a orientação da prática profissional no cotidiano de trabalho, de tal forma a romper com a generalidade do atendimento no campo da Assistência Social. (NERY, 2009, p. 207)

Concordando com a importância das seguranças sociais como elemento necessário para a definição e a efetivação da proteção social de

assistência social, consideramos relevante discorrer um pouco sobre a história de sua construção.

Em 1995, sob a coordenação da Prof^a Dr^a Aldaíza Sposati, o Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social - NEPSAS – debateu e formulou as seguranças sociais que a Política de Assistência Social usaria afiançar e que seriam experimentadas no processo da gestão de suas ações.⁹⁷ Aprovadas e adotadas então pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS -, foram definidas oficialmente pela primeira vez no texto normativo da PNAS (2004, p.31), sob a forma de três modalidades: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; segurança de acolhida; segurança de convívio ou vivência familiar. Posteriormente, na NOB/SUAS, aprovada em 2005, são apresentadas com maior detalhamento, sendo classificadas em cinco modalidades, as quais são citadas a seguir e que adotamos para esta pesquisa, por compreendermos que essa divisão nos permite melhor compreender e especificá-las.⁹⁸

- Segurança de acolhida
- Segurança de renda
- Segurança do convívio familiar, comunitário e social
- Segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social
- Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais

Reconhecer e compreender o conteúdo dessas seguranças é uma das condições para sua garantia, uma vez que elas, segundo Nery (2007, p.206), “através da prática profissional revelam seu conteúdo, assim como sua finalidade em face das demandas sociais”. É com esse olhar que consideramos a relevância de investigar os fatores que contribuem para que as seguranças sociais sejam garantidas por meio da oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais considera essas seguranças sociais como “aquisição” para as famílias e indivíduos que acessam os serviços ofertados pela Política de Assistência Social, como é proposto em sua matriz de identificação.

⁹⁷ Sposati (2004, p. 43)

⁹⁸ Ressaltamos também que é a classificação utilizada pela Resolução 109 de 11 de novembro de 2009 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

No entanto, observamos, nos relatos⁹⁹, que as seguranças sociais não podem ser identificadas de forma objetiva nas falas das entrevistadas, que retratam a complexidade presente no cotidiano dos serviços nos CRAS.

Essa afirmação é sustentada pelos dados empíricos que revelam o desconhecimento das seguranças sociais por oito das nove entrevistadas, justificado, entre outros motivos, por ausência de tempo, pela rotina e pela prevalência da prática e não da teoria, como demonstram os relatos abaixo.

Ainda estamos aprendendo, sinceramente não. Já tinha lido, mas não de estudar. (E.7)

Às vezes a gente ouve falar, mas na prática... a gente acaba se perdendo.(E.9)

Não conheço, a gente fica naquilo, no dia a dia. Já ouvi falar. (E.8)

Não, não sei, não informamos,,, de forma teórica não, não vejo ainda esse vínculo com essas seguranças. (E.2)

O fato de as profissionais entrevistadas não reconhecerem as seguranças sociais pode ser observado como indicador que demonstra a não apropriação das novas orientações da Política de Assistência Social. Por conseguinte, é possível inferir que as nove entrevistadas podem ainda estar atuando sob antigas práticas ou que buscam organizar suas ações pautadas unicamente na mudança de paradigma do direito, como será abordado a seguir, sem, contudo, se utilizarem das estratégias e dos meios de avaliação para a averiguação dos efeitos de sua atuação. Ainda que não mencionassem todas as modalidades, esperava-se que as seguranças da acolhida, de renda e de convívio familiar e comunitário fossem citadas pelas entrevistadas ao relatar as ações cotidianas do CRAS. No entanto, somente uma delas, de forma breve, afirmou conhecer essas seguranças, por serem as que mais executa no CRAS, ignorando as demais.

Sim, conheço um pouco a de acolhida, a de convivência familiar e a de renda, que a gente mais trabalha aqui no CRAS. (E.6)

⁹⁹ Informamos que as entrevistadas foram todas do sexo feminino, e que serão referenciadas pela letra "E" na citação de seus relatos. Salientamos que os números de identificação dessas entrevistadas são correspondentes ao número de ordem do município que foi organizado de forma aleatória pela pesquisadora.

Na busca por identificar a compreensão sobre as seguranças sociais pelos profissionais da área e tendo como retorno a realidade apresentada, as entrevistas provocaram também a necessidade de compreender se a Política de Assistência Social é interpretada pelos profissionais como uma política protetiva, uma vez que esse tema é pertinente aos nossos objetivos.

As entrevistadas mencionam que essa Política está vinculada ao campo do direito e da proteção social, demonstrando uma visão que mescla novos e velhos conceitos no espaço existente entre a ruptura do assistencialismo/caridade e a adoção dos novos preceitos da Assistência Social.

Ela é direito de todos, cada um tem sua necessidade, a gente atende no momento da dificuldade. É mais protetiva do que as outras. É até pelo próprio conteúdo teórico-histórico que ela tem, a gente consegue ter outro olhar em relação aos problemas do que outros profissionais. (E.2)

Constata-se nesse relato que a entrevistada compreende a transposição da assistência social a uma arena do direito, reconhecendo que é preciso atender aqueles cidadãos que dela necessitam, e faz ainda referência ao fato de estarem os profissionais dessa política mais preparados para identificar e atender as demandas que a assistência passou a incorporar.

Considera ela como política pública, e as pessoas têm dificuldade de falar o que ela é, principalmente como direito, mas como assistencialista. Ela está no caminho de ser proteção social, ela ainda não garante muitas coisas, tem cidade que nem tem secretaria, ainda é um departamento. (E.6)

A fala associa a efetivação da garantia dos direitos afiançados pela assistência social a um processo ainda inconcluso, tendo em vista a permanência de antigas práticas assistencialistas, e menciona a estrutura deficitária do órgão gestor municipal, fazendo uma referência à sua organização burocrática, sob a forma de secretaria ou departamento. É importante observar aqui que, dos municípios envolvidos na pesquisa, o setor responsável pela Política de Assistência Social recebe as denominações de secretaria (municípios 2, 5 e 6), departamento (municípios 3 e 9), diretoria (município 7) e divisão (municípios 1,4 e 8).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Constata-se ainda que em dois dos municípios, o órgão é gerenciado pelas primeiras-damas.

O relato da Entrevistada 7 está direcionado para a reconfiguração da Política de Assistência Social na contraposição do assistencialismo

Então eu acredito que não pode ser confundida com o assistencialismo, deve estar oferecendo um serviço, não assistencialista, com o benefício muitas vezes momentâneo. (E.7)

No entanto, vincula os benefícios eventuais, aqui ditos como momentâneos, ao assistencialismo. Cabe lembrar que os benefícios eventuais são garantidos pelo artigo 22 da LOAS/1993¹⁰¹ e correspondem também a um direito social. O aspecto negativo que pode e deve ser considerado é o caráter pontual e não continuado da atenção aos destinatários desses benefícios.

É uma política voltada para a questão da proteção, no sentido de que o ser humano tem todos os direitos garantidos em lei, e para efetivar isso, uma das políticas mais importantes é da assistência. Não é favor, não é benesse, mas ainda está muito atrelada à questão da caridade, da benesse. (E.9)

A entrevistada reconhece que a assistência social compõe um campo de proteção social e que já superou a perspectiva da benesse, se não na realidade, pelo menos em tese.

Nesse sentido, a atual Política de Assistência Social é um campo onde se mesclam aspectos inovadores e a presença marcante de práticas conservadoras, formando um intenso movimento de “mudanças permeado de lutas e resistências entre o novo e o velho, entre permanências e rupturas, que precisam ser apreendidas na dinâmica das forças sociais e políticas que atuam historicamente no chamado “campo assistencial”. (YAZBEK et al. apud COUTO et al., 2010, p.140)

É uma política que visa atender a população com as necessidades básicas, no caso programas e projeto, que eles se autodesenvolvam. (E. 8)

No entanto, é preciso destacar que a responsabilidade do Estado na proteção social independe da capacidade das famílias de encontrarem a denominada “porta de saída”, cabendo à ação pública promover programas e

¹⁰¹ A regulamentação dos benefícios eventuais enquanto direito está disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/beneficioseventuais/legislacao>> . Acesso em: 10 abr. 2011.

projetos que possibilitem a autonomia e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Detendo-nos nas respostas das entrevistadas, percebemos que as definições sobre a Política de Assistência Social ainda revelam aspectos individualistas, quando é tratada como política de atendimento das necessidades sociais de cada um e de modo imediatista, mas demonstram também um movimento de construção de novos formatos que exigem o rompimento com as características de ação particularista, clientelista e assistencialista praticada ao longo de sua história. Nas entrevistas, investigamos a apropriação do conteúdo dessa Política no que se refere a suas funções, aos princípios do SUAS e aos direitos socioassistenciais, e que, de modo geral, constatamos o desconhecimento de suas particularidades por parte das entrevistadas.

As falas demonstram a necessidade de amadurecimento dos ditames da Política de Assistência Social, buscando identificá-los com o cotidiano profissional e das unidades de serviços de proteção social de assistência social – CRAS e CREAS – além dos demais serviços da rede socioassistencial. A apropriação dos novos conceitos é um das condições para a efetivação dos eixos do SUAS e para a oferta qualificada de serviços e benefícios socioassistenciais garantidores de seguranças sociais.

É preciso intensificar a discussão sobre as seguranças sociais articuladas com a gestão dos serviços e benefícios socioassistenciais e com a atuação profissional, para que se atinja uma melhor compreensão sobre o conteúdo da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. É preciso, ainda, aprofundar os debates sobre a proteção social que a Política de Assistência Social se propõe a prover em face das vulnerabilidades e dos riscos sociais vivenciados pelos indivíduos e famílias.

3.3 A SEGURANÇA DE RENDA E SUAS POSSIBILIDADES NOS CRAS

Iniciamos a pesquisa investigando a oferta e a operacionalização dos benefícios nos CRAS, compreendidos como provisões da Política de Assistência Social, considerando, em primeiro lugar, a segurança de renda, uma garantia a que têm acesso famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de programas de transferência de renda e que vem, ao longo dos anos (desde

1988), apresentando impactos significativos na vida das famílias e na redução da pobreza.¹⁰²

É sabido que a segurança de renda é a primeira proteção garantida pela Política de Assistência Social, desde a Constituição Federal de 1988, e posteriormente pela LOAS/1993, que determinou e garantiu a oferta do Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante o direito de renda básica, no valor de um salário mínimo. Após esse marco, outras experiências brasileiras de programas de transferência de renda foram sendo construídas, com a finalidade de promover o enfrentamento da desigualdade social e o combate à pobreza como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, o Ação Jovem e o Renda Cidadã, entre outros.

Nesse sentido, Cunha (2008, p.333) afirma que as experiências de segurança de renda vêm sendo desenvolvidas desde a década de 1990 no Brasil, quando começaram a fazer parte do conjunto de escolhas do poder público, concomitantemente ao período em que as políticas sociais passam a considerar a pobreza pertencente ao conjunto das questões sociais e coletivas.

Com esse enfoque, consideramos que a garantia de renda é um direito de cidadania da parcela da população em situação de pobreza, que é repassada sob a égide da justiça distributiva e das prioridades. Cunha (2008, p. 334) ressalta ainda que as regras relativas ao acesso ao benefício utilizam mecanismos de focalização, que por sua vez é entendida como “a ampliação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas.”

Afirmando a importância dos programas de transferência de renda¹⁰³, Jaccoud (2007, p.30) ressalta que os impactos monetários são extremamente relevantes na vida das famílias, efetivando-se como uma segurança de renda seja no enfrentamento de situações de pobreza, indigência e desigualdade social, seja em termos de garantia de proteção social e bem-estar.

¹⁰² Segundo estudos do IPEA - Jaccoud (2007, p.34)

¹⁰³ Ressaltamos que, segundo a PNUD (2011) na reportagem “Ação Social na América Latina deve focar a desigualdade” o objetivo primário dos benefícios de transferência de renda deve ser a redução das desigualdades sociais, deixando assim de tratar esse objetivo de formas secundária, disponível em:
<http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3732&lay=pde>.
Acesso em: 29 maio 2011.

Assim considerada a segurança de renda, procuramos investigar, por meio dos questionários e das entrevistas, a oferta e a operacionalização desse benefício no CRAS, a fim de analisar se os procedimentos garantidores de acesso a ele estão na circunscrição das atribuições do CRAS, e se é compreendido pelos profissionais como uma forma de proteção social de assistência social.

Ressaltamos, ainda, que a análise desses benefícios partiu do princípio de que a Política de Assistência Social, reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como responsabilidade pública de proteção social não contributiva, deve propor garantias para um padrão de vida digno, sendo a renda um dos fatores necessários para a redução da pobreza. A oferta dos benefícios nos CRAS é uma alternativa para a garantia da proteção social e a redução das vulnerabilidades sociais ocasionadas, na maioria das vezes, pela ausência de renda, o que torna as famílias e os indivíduos incapazes financeiramente.

No entanto, discutir sobre esses benefícios exige a compreensão de suas definições, dispostas pela NOB/SUAS/2005 (p. 94):

Benefício de Prestação Continuada: previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo governo federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.

Benefícios Eventuais: são previstos no artigo 22 da LOAS, e visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

Transferência de renda: visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL; NOB/SUAS, 2005, p.94)

Para analisar os benefícios de transferência de renda nos CRAS, a pesquisa teve como referência quatro modalidades, incluindo o BPC. Essa escolha não foi aleatória, mas teve como indicador os relatos das entrevistadas, quando questionadas sobre esse quesito.

Quadro 6 – Descrição dos benefícios de transferência de renda pesquisados

Benefício	Descrição	Público	Financiamento	Valor do benefício
Programa Renda Cidadã (Resolução SEADS nº 01/2005)	Benefício de transferência de renda com o intuito de apoiar e fortalecer a família para o enfrentamento da pobreza e a conquista da sua auto-sustentação e da qualidade de vida.	Famílias	Governo Estadual	R\$ 80,00
Programa Ação Jovem (Decreto 49.807 de 21/07/2005)	Benefício de transferência de renda que tem o objetivo de superar as situações de exclusão e vulnerabilidade, através da concessão de auxílio mensal aos jovens entre 15 a 24 anos. O programa enfatiza a conclusão da escolaridade básica e a continuidade de sua formação, para o exercício de sua cidadania.	Jovens	Governo Estadual	R\$ 80,00
Bolsa Família (Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto 5.209/04)	Benefício de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 140,00. Possibilita que a família receba entre R\$ 32,00 e R\$ 242,00 por mês ¹⁰⁴ . É baseado em condicionalidades ¹⁰⁵ referentes a questões educacionais e de saúde.	Famílias	Governo Federal	Entre R\$ 32,00 e R\$ 242,00
BPC (Lei 8.742 de 1993)	Benefício de renda que repassa, por via direta, um salário mínimo mensal a todos os idosos acima de 65 anos e aos deficientes incapacitados para o trabalho, ambos com renda per capita de até ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.	Idosos e deficientes com renda per capita de ¼ do salário mínimo	Governo Federal	Um salário mínimo

Quadro elaborado pela autora, com dados dos documentos legais – LOAS/1993, PNAS/2004, SEDS, MDS

¹⁰⁴ Conforme informado, via email, pelo departamento do Bolsa Família da Secretaria Municipal de Assistência Social de Presidente Prudente.

¹⁰⁵ Segundo Cunha (2008, p.340), as condicionalidades do benefício Bolsa Família estão vinculadas às políticas definidas na Constituição Federal de 1988 como universais e de responsabilidade do

Após a identificação dos programas de transferência renda em execução nos municípios, realizamos ainda um levantamento sobre o lócus principal de sua operação, com o qual foi possível verificar que nos municípios pesquisados a porta de entrada e as ações referentes à garantia de renda não estão somente associadas ao CRAS, mas também sob a orientação de outros órgãos, como demonstra a tabela abaixo.

Quadro 7 – Benefícios de transferência de renda da Política de Assistência Social e os espaços de referência e acesso

Municípios	Renda Cidadã (transferência de renda do Governo Estadual)	Ação Jovem (transferência de renda do Governo Estadual)	Bolsa Família (transferência de renda do Governo Federal)	BPC (benefício de renda do Governo Federal)
Álvares Machado	CRAS	CRAS	Órgão gestor	CRAS
Euclides da Cunha	CRAS	CRAS	Órgão gestor	CREAS
Martinópolis	Órgão gestor	Órgão gestor	CRAS	CRAS
Presidente Bernardes	CRAS	CRAS	CRAS e Órgão gestor	CRAS
Presidente Epitácio	CRAS	CRAS	CRAS	CRAS
Presidente Prudente	CRAS	CRAS	CRAS	CRAS
Presidente Venceslau	CRAS	CRAS	CBF	CRAS
Pirapozinho	CTR	CTR	CTR	CTR
Teodoro Sampaio	ESF	ESF	Órgão gestor	ESF

Quadro elaborado pela autora, com dados fornecidos pelos municípios envolvidos na pesquisa

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CBF – Casa do Bolsa Família

CTR – Casa de Transferência de Renda

ESF – Estratégia Saúde da Família

Órgão gestor – departamento, diretoria ou secretaria responsável pela gestão da Política de Assistência Social nos municípios

A investigação foi sustentada pela compreensão de que a transferência de renda faz parte das atribuições da proteção social básica, sendo o

CRAS o responsável em coordenar sua gestão nos territórios, identificando a incidência de vulnerabilidades e riscos sociais. Essa característica de referência territorial atribuída ao CRAS no âmbito da proteção básica o constitui como locus primordial para a oferta desses benefícios monetários, além de promover provisões e aquisição preventivas, proativas e protetivas diante das diversas formas de manifestações da questão social.

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (BRASIL, 2009a, p. 9)

Mesmo com as atribuições do CRAS definidas de forma clara em todos os documentos oficiais que tratam da organização da rede socioassistencial, constatou-se que das nove entrevistadas, seis afirmam que o CRAS oferta¹⁰⁶ os benefícios de transferência de renda – Programa Renda Cidadã e Ação Jovem – enquanto os outros três CRAS não disponibilizam os referidos benefícios do governo estadual, como demonstram as entrevistadas 3, 8 e 9.

O cadastro do Renda Cidadã é feito pelo órgão gestor e o do Ação Jovem é realizado por um Projeto do município. (E.3)

Todos os benefícios de renda são administrados pela Casa de Transferência de Renda (E.8)

Renda Cidadã e Ação Jovem é feito no período da manhã, no PSF (*Programa Saúde da Família*), onde fica a outra Assistente Social; o Bolsa Família é feito no órgão gestor. (E.9)

As justificativas dos três CRAS para não realizarem a gestão dos benefícios de transferência de renda do governo estadual são variadas. A Entrevistada 3 relatou que, embora a oferta seja de responsabilidade do órgão gestor, em seus atendimentos faz o encaminhamento das famílias, porém, afirma que não as acompanha nem tem acesso a informações sobre elas. A Entrevistada 8 informou que não faz o cadastramento de nenhum benefício de transferência de

¹⁰⁶ Quando tratado sobre a oferta desse benefício, significa que o CRAS disponibiliza a famílias e indivíduos os referidos benefícios, como parte do conjunto de ações para o atendimento das necessidades sociais.

renda, o que é realizado pela Casa de Transferência de Renda¹⁰⁷, mas encaminha as famílias para esse local e as acompanha com ações no CRAS.

Não fazemos os cadastramentos. A Casa de Transferência de Renda faz o cadastro. O Assistente Social orienta sobre a documentação necessária e encaminha para o cadastro. O número de vagas nos benefícios de renda para o CRAS é informado pela Casa de Transferência de Renda. Eles também fazem a inclusão e a exclusão dos beneficiários no sistema *on line*.

Esse cadastro é feito na Casa de Transferência de Renda; no CRAS, a gente orienta e encaminha, aí ele vai com o encaminhamento, com o carimbo do CRAS, e nem precisa marcar horário, mas eu explico que ele tem que ir com os documentos e com a ficha assinada, que vai ser cadastrado, ela vai por no sistema, mas não vai receber no outro dia, tem que aguardar vaga. (E.8)

A Entrevistada 9 afirmou que o Programa Estratégia da Saúde da Família é quem oferta esses benefícios, porém o acompanhamento dessas famílias é feito no CRAS. Ressaltou ainda que os benefícios de transferência de renda são ofertados em uma unidade de saúde, mas gerenciados pela Política de Assistência Social, inclusive com profissionais lotados no setor. A justificativa para que essa oferta esteja ocorrendo no espaço da política de saúde é que esse é o local mais frequentado pelas famílias, como se observa no depoimento abaixo.

A gente não faz os cadastros no CRAS, só no PSF do território onde fica a outra assistente social. Não são atendidos aqui, são atendidos no PSF, são atendidos também com cesta básica. Fica dentro do PSF, mas quem atende é a Assistente Social do CRAS, pois lá ela fica mais próxima do usuário, porque querendo ou não, a gente se perde na rotina e esquece e não faz esses acompanhamentos. Não tem esses benefícios aqui nesse espaço, mas está no território. (E.9)

As informações colhidas nesses três municípios sobre as diferentes estruturas responsáveis pela oferta de benefícios merecem uma reflexão. No

¹⁰⁷ As Casas de Transferência de Renda são iniciativas de alguns municípios da região de Presidente Prudente, que estão sendo constituídas com a finalidade de alocar os benefícios de transferência de renda de que o município dispõe e de promover ações de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários via sistema tecnológico, bem como informar os CRAS e o órgão gestor sobre as vagas disponíveis, os dados para alimentação do sistema e eventual violação de condicionalidades, quando requeridas nos benefícios. As entrevistadas não souberam informar com precisão a origem dessa ideia. Em contato, via telefone, com a diretora da Divisão Regional de Assistência Social da Região de Presidente Prudente, fomos informados de que essa orientação não foi realizada pelos técnicos da DRADS que, de certa forma, orientam os municípios a adequarem seus equipamentos conforme a legislação e a realizarem os cadastros nos CRAS.

município 3, há uma evidente centralização no órgão gestor, contrariando, de forma nítida, pelo menos duas das diretrizes adotadas pela atual política de assistência social, a descentralização como forma de facilitação de acesso e a territorialização. Já no caso do município 8, que define uma instância específica para a operação dos programas de transferência de renda, denominando-o Casa de Transferência de Renda, fere-se o princípio que prevê a articulação intrínseca entre os serviços de atenção à família e a concessão de benefícios. Por fim, o poder público do município 9, que aloca o programa de transferência de renda à política de saúde, incorre numa importante distorção em relação às atribuições previstas para as duas áreas. O setor da saúde, além de não apresentar competência formal e estrutura técnica para o desenvolvimento dessa função, subtrai da assistência social uma de suas atribuições precípuas.

Acrescido aos aspectos já mencionados contata-se, ainda pelas falas, em específico da Entrevistada 8, o problema da presteza de atendimento, quando enfatiza “mas não vai receber no outro dia, tem que aguardar vaga”, o que viola um dos direitos socioassistenciais que trata sobre o “tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade” (PNAS, 2004, p.40). No entanto, é sabido que as famílias, após o cadastro, aguardam até seis meses¹⁰⁸ para receberem o primeiro recurso do benefício Bolsa Família. E isso certamente se agrava quando o processo, realizado no CRAS por meio de formulário impresso, percorre um período mais longo, sendo encaminhado, às vezes, ao órgão gestor ou à Casa de Transferência de Renda para a sua inclusão no sistema informatizado. O tempo de espera pelo atendimento, que interfere no direito ao acesso, também é problema em relação ao Programa BPC, que prevê um prazo de até 45 dias¹⁰⁹ para que o beneficiário seja comunicado sobre a decisão e, se deferido o pedido, comece a receber o benefício. O mesmo ocorre com o Renda Cidadã e o Ação Jovem, benefícios que demandam 30¹¹⁰ dias para que as famílias neles incluídas passem a contar com os recursos.

Esses relatos expressam dois importantes pontos que marcam o aspecto do acesso. O primeiro deles, já tratado, refere-se ao local de operação dos

¹⁰⁸ Conforme informado pelo setor responsável pelo Programa Bolsa Família da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Presidente Prudente.

¹⁰⁹ Conforme informado pela Central de Atendimento do INSS - 135, atendente Lucia, em 20 de maio de 2011, as 11h18, por meio de atendimento gravado.

¹¹⁰ Conforme informado pelo setor responsável pelo Programa Renda Cidadã da Prefeitura de Presidente Prudente.

benefícios na organização local da política de assistência social, e o segundo, não menos importante, é a restrição de acesso pela insuficiência de benefícios, expressa pela Entrevistada 8, quando afirma: “tem que aguardar vagas”. Neste caso está em questão a universalização de acesso para todos os que se enquadram nos critérios estabelecidos. No entanto, cabe considerar que ambos os pontos, se tratados articuladamente, podem aprimorar a garantia desse direito, pois, realizando os CRAS a função de vigilância social, a indicação dos cidadãos com direito ao benefício estará associada ao número de famílias do território que necessitam da segurança de renda. Principalmente porque, dentre as ações do CRAS, a renda é um dos requisitos que requer mais urgência, uma vez que essa oferta serve para suprir algumas das necessidades essenciais da família e do indivíduo como, por exemplo, a alimentação.

Consideramos que a realização dos cadastramentos nos CRAS possibilita a construção de alternativas para a função de vigilância social, uma vez que essa medida contribui para que se conheçam as composições e as relações familiares, bem como as condições socioeconômicas dos usuários – de habitação, de educação, de saúde, de cultura e de lazer. Muito mais do que um simples ato de coleta de informação, o cadastramento representa o momento em que a família mostra confiança para falar sobre suas particularidades pessoais e profissionais, o que favorece o desvelamento de outras necessidades que ultrapassam a questão da renda, que podem ser atribuição do CRAS ou demandem outro serviço público.

O ato de efetivação do cadastro também é uma forma de acolhimento das famílias e dos indivíduos, principalmente por meio da busca ativa no território referenciado, visando à oferta de benefícios. Vale destacar que essa atribuição 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” (BRASIL, 2009a, p.29). Ainda segundo o Ministério, a denominada busca ativa tem como uma de suas estratégias a “utilização de dados das famílias do território de atuação do CRAS provenientes do Cadastro Único de Programas Sociais”, das listagens dos benefícios de transferência de renda - PETI, BPC, Bolsa Família - e das famílias que descumprem as condicionalidades desse último benefício.

O cadastramento dos beneficiários de renda é um meio que lhes permite serem incluídos no Sistema Único de Assistência Social e acessarem os demais benefícios, serviços, programas e projetos ofertados por essa política.

Olhar para as condições de vida da população possibilita ir além dos indicadores de renda per capita ou familiar ou mesmo de pobreza e indigência, tradicionalmente tomados como referências para o estabelecimento de prioridades na política social brasileira. Não que indicadores vinculados à renda não sejam fundamentais para se entender a questão da desigualdade e da pobreza. Mas ocorre que a sua utilização de forma isolada não dá conta da complexidade desse fenômeno, nem é capaz de mostrar as especificidades das condições de precariedade e de privação de direitos a que estão expostas a população em situação de pobreza e de vulnerabilidade social. (ARREGUI; SANTOS, 2009, p. 75)

A partir dos relatos sobre a forma como são ofertados os benefícios de transferência de renda, podemos inferir que a organização dos serviços, benefícios, programas e projetos da Política de Assistência Social é reflexo de uma concepção que ainda pode imperar na área. Sabemos também que ao longo da história essa Política¹¹¹ foi submetida à subalternização diante das demais políticas sociais, fato que violou e atrasou a sua efetivação como política específica e reforçou a ideia de que sua atuação seria complementar ou processante de outras políticas sociais, a chamada “barriga de aluguel” (SPOSATI, 2004, p.37).

Para superar essa situação, é preciso que as ações protetivas da Política de Assistência Social sejam operadas em campo próprio, em unidades públicas específicas, nas quais outros serviços socioassistenciais possam também ser ofertados às famílias e aos indivíduos que os requisitam, caracterizando-se como “referência” de proteção social da população que vivencia as piores condições de vida. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, MDS, “a realização dessas atenções se concretiza nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS”, com estrutura física adequada e condizente com as ações/atividades propostas. “O espaço físico constitui fator determinante para o reconhecimento do CRAS como locus no qual os direitos socioassistenciais são assegurados” (BRASIL, 2009, p. 47-48).

Isso não descarta, porém, a necessidade de os serviços e benefícios socioassistenciais serem articulados com outras políticas sociais, com vistas à

¹¹¹ Como visto no capítulo I deste trabalho.

construção de uma proteção social integral, desde que respeitadas as especificidades e proposituras de cada política.

Além dos Programas Renda Cidadã e Ação Jovem, outro benefício tratado nas entrevistas como objeto de investigação foi o Programa Bolsa Família, também considerado permanente e cuja oferta deve ser realizada no campo da Política de Assistência Social, por ser um pilar de proteção social não contributiva, complementar aos demais pilares da seguridade. (SPOSATI, 2007, p. 95). Composto, portanto, os benefícios gerenciados pelo CRAS, deve ser parte da proposta de proteção social de assistência social, considerada como conjunto de garantias básicas para a conquista de um padrão digno de vida, bem como possibilidades de autonomia e emancipação.

Observa-se, contudo, um movimento diferenciado nos municípios pesquisados segundo o qual o gerenciamento desse benefício deve contar com espaço próprio. No universo da pesquisa, cinco CRAS afirmam que não ofertam o Programa Bolsa Família, ou seja, em mais da metade das cidades envolvidas na pesquisa, o CRAS não disponibiliza esse benefício à população referenciada no território, transferindo essa atribuição a outros espaços, como o órgão gestor ou a Casa de Transferência de Renda. Dos quatro municípios em que a oferta desse benefício está sendo realizada no CRAS, em um deles, conforme relato da Entrevistada 3, está sendo organizado um espaço específico para a condução dos programas de benefícios de renda.

Aqui no CRAS eu estou fazendo o trabalho do Bolsa Família também, mas não pode mais fazer isso aqui. Vai sair daqui, porque não pode mais ter o Bolsa Família no CRAS. Fechou uma casa no município e vai ser lá o benefício do Bolsa Família. Mas, por enquanto, a gente está fazendo aqui no CRAS o cadastramento e as visitas do Bolsa Família. (E.3)

Bolsa Família não é no CRAS, ele tem uma casa própria (E.7)

Todos os benefícios de renda são administrados pela Casa de Transferência. (E.8)

O CRAS não tem muito contato com a equipe do Bolsa Família. O Bolsa família não faz o cadastro aqui no CRAS, é realizado no órgão gestor (E.1)

O Bolsa Família é ofertado no órgão gestor (E.2)

Quanto à última modalidade de programa referente à segurança de renda que investigamos, o benefício BPC, identificamos que em seis municípios ele é ofertado pelo CRAS, conforme afirmam as entrevistadas 1, 3, 4, 5, 6 e 7, sendo que nos demais os órgãos responsáveis são a Casa de Transferência de Renda, o CREAS e o Programa Estratégia Saúde da Família.

Como primeira observação sobre o BPC, destacamos a questão de sua publicização, de modo que idosos e deficientes tenham acesso a esse benefício que é considerado uma alternativa de segurança de renda. Ser informado sobre os benefícios da Política de Assistência Social é um dos direitos socioassistenciais da população, alicerçado por essa Política. Essa publicização, que possibilita o acesso ao benefício e a cobertura aos beneficiários, como forma de ampliação e efetivação da proteção social não contributiva, requer, no entanto, esforços dos municípios, e principalmente dos CRAS, que estão localizados nos territórios de maior índice de vulnerabilidade, com destaque para a ausência ou insuficiência de renda. Essas proposituras, como se pode intuir, exigem novas iniciativas dos atores envolvidos na operacionalização dessa Política.

No entanto, considerando a oferta do BPC, a Entrevistada 2 afirma que o benefício é ofertado no CREAS devido ao fato de haver nesse órgão maior disponibilidade de recursos humanos. Informa ainda que, embora o município tenha sido orientado por técnicos da DRADS que essa é uma atribuição do CRAS e/ou do órgão gestor, devido à insuficiência de profissionais, o município, no momento da entrevista, ainda não havia se organizado conforme a orientação recebida.

Outra constatação a respeito do BPC refere-se ao caráter do processo de concessão do benefício, que se restringe ao agendamento de atendimento e a funções burocráticas, conforme relatou a entrevistada 3, ressaltando que, apesar de participar da elaboração do requerimento, muitas vezes, não têm conhecimento sobre seu deferimento ou indeferimento.

Cabe destacar também que, muito embora o CRAS tenha o papel de identificar, em seu território, os destinatários desse benefício e estabelecer ações e articulações referentes ao acesso a ele, a gestão central ainda está muito mais circunscrita ao Ministério de Previdência Social, em função do contexto de sua implantação. Assim, as decisões sobre a concessão ficam a cargo das agências do INSS. Esse fato, todavia, não desobriga a política de assistência social, através de

sua rede de serviços de proteção básica, de atender idosos e pessoas com deficiência alcançadas por esse benefício.

É importante que os CRAS tenham acesso a famílias ou indivíduos beneficiados com programas de transferência de renda como o BPC, porque uma de suas atribuições é o acompanhamento desses beneficiários por meio de serviços, programas e projetos socioassistenciais, conforme as necessidades sociais vivenciadas e as suas expectativas. Esse acompanhamento tem como função monitorar as alterações ocorridas no núcleo familiar e os impactos que o benefício ocasiona em suas vidas, sem que isso se caracterize como vigilância, controle ou punição, mas como estratégia para que esses usuários tornem-se autônomos em suas decisões, em suas histórias e em seus projetos de vida.

Ainda que a listagem dos beneficiados pelo BPC esteja disponível aos municípios no site do SUASWEB¹¹², o acesso é dificultado porque requer a utilização de uma senha que nem sempre os CRAS possuem. Além disso, as informações não são atualizadas¹¹³, de forma que os CRAS não recebem comunicação imediata sobre os deferimentos ou indeferimentos das solicitações do benefício.

A dificuldade é a questão do BPC, quando são incluídos e desligados e a gente nem fica sabendo, às vezes nem passa por aqui, vai direto pro INSS. Agora a gente pega pela SUASWEB, quer dizer a gente pede para o órgão gestor, eles tiram a lista pra gente, a gente não tem senha do SUASWEB.

A gente tem uma relação do BPC atualizada, já que tem vários beneficiários que são falecidos e ficam vários tempos na lista sem a gente saber. (E.1)

Mesmo com os avanços do acesso à informação ocorridos nos últimos anos, pois até 2006 apenas o Ministério de Previdência Social detinha a listagem dos beneficiários, é preciso ainda ampliar esse acesso aos profissionais

¹¹² O SUASWEB é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os **fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal**. Compreende informações sobre contas correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira. Para acessar o sistema, é necessário ser cadastrado e possuir *login* e *senha*. **Fonte:** <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/suasweb>>. Acesso em: 06 abr. 2011.

¹¹³ Atualmente o que está disponível é a listagem dos beneficiários até março de 2010, conforme informações do site <<http://aplicacoes.mds.gov.br/saa-web/login.action?url=http://aplicacoes.mds.gov.br/suasnob/loginAction.action>>. Acesso em: 11 abr. 2011

dos serviços territorializados para que possam desenvolver as funções de vigilância e proteção social.

Por fim, compreendemos que a gestão dos benefícios de segurança de renda sobre os quais discorremos, é ainda objetivo a ser perseguido pelos CRAS, uma vez que, no universo pesquisado, encontramos uma diversidade de situações que precarizam a referência do órgão como uma unidade de oferta desses benefícios. Esse fato contraria o princípio de que essa unidade de serviço deve expressar a materialização da descentralização Política de Assistência Social por ser a que mais se aproxima do território em que vivem famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Como se percebe com a análise dos relatos, a organização da oferta dos benefícios de transferência de renda vem se dando de forma diversificada e centralizada, desrespeitando a territorialização das ações, cuja proposta é materializar a Política de Assistência Social próximo da realidade das famílias que dela necessitam.

Entendemos, no entanto, que o CRAS é a unidade de referência para o atendimento das necessidades sociais, a qual deve garantir à população a proteção social não contributiva, por meio da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, de caráter preventivo e proativo. As atribuições que lhe são propostas possibilitam que se aproxime da realidade do território de referência, o que facilita sua leitura no que se refere à pobreza, às vulnerabilidades, aos riscos e às vivências que indicam as necessárias seguranças sociais a serem promovidas nessa unidade de serviço público.

É no CRAS também que os benefícios se articulam com serviços, programas e projetos socioassistenciais como forma de ampliar a proteção social de assistência social e superar o caráter focalista, subsidiário e assistencialista dessa política. Nesse sentido, tem que ser fortalecido para promover aquisições e provisões no território em que vivem as famílias, como forma de prevenção e proteção diante das vulnerabilidades e riscos sociais existentes.

Defender que o CRAS dever ser a referência de proteção social de renda é confirmar a essência da Política de Assistência Social no atendimento das necessidades sociais, assegurando a prevenção, a dignidade e a segurança social. Avançar nessa perspectiva requer somar esforços de trânsito político, técnico-operativo e interpretativo, no sentido de que as ações promovidas por essa Política

sejam de fato condicionadas à garantia da cidadania e capazes de alargar o campo da proteção social não contributiva.

No entanto, percebemos que a segurança de renda é ofertada por meio dos CRAS ainda de formas diversas, com movimentos que se orientam em direção contrária à ideia de fortalecer essa unidade como referência no atendimento das necessidades sociais decorrentes da ausência e ou insuficiência de renda, dos quais são exemplos:

- prevalência de CRAS que não ofertam os benefícios do Programa Bolsa Família, concentrando-os no órgão gestor e num espaço denominado Casa de Transferência de Renda ou Casa do Bolsa Família;

- encaminhamento das famílias e/ou indivíduos a outros órgãos para requererem o benefício de transferência de renda, o que contraria os princípios da territorialização e da descentralização, uma vez que os benefícios permanecem no órgão gestor;

- oferta desses benefícios em unidades de outras políticas sociais, descaracterizando o CRAS como unidade de referência para o atendimento das necessidades sociais;

- dificuldade dos CRAS em acessar o sistema de cadastramento informatizado (CAD ÚNICO, PROSOCIAL), o que desfavorece a aproximação dos profissionais com as famílias do território, bem como o monitoramento desses benefícios;

- insuficiência da relação dos benefícios de transferência de renda com a garantia de uma das seguranças sociais e do direito socioassistencial de renda e sobrevivência.

Contudo, ainda que se considerem todas essas dificuldades, os benefícios de transferência de renda configuram uma das grandes conquistas para a melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social, justamente por possibilitarem a alocação direta de renda e a garantia de um recurso para suprir as necessidades sociais vivenciadas no cotidiano dessas famílias e indivíduos.

3.4 A SEGURANÇA DE SOBREVIVÊNCIA A RISCOS CIRCUNSTANCIAIS E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS: UMA QUESTÃO DE DIREITO

Como uma modalidade das seguranças sociais detalhadas pela NOB/SUAS de 2005, a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais é garantida por benefícios eventuais, de caráter transitório, sob a forma de auxílio em bens materiais e em pecúnia a famílias e indivíduos cuja situação vulnerável requer atendimento imediato e de proteção social.

Previstos no artigo 22º da LOAS/1993, esses benefícios se “configuram como direitos sociais instituídos legalmente” e, conforme aponta o MDS, têm o “objetivo de dar suporte aos cidadãos e suas famílias em momentos de fragilidade advindos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.”¹¹⁴

Dessa forma, essa segurança deve garantir o direito ao cidadão de ser protegido nos momentos de fragilidade e de dificuldades advindas de mudanças ocorridas no seu modo de viver, como o nascimento de mais um filho, a morte de um membro da família, o desemprego ou insuficiência de renda, entre outras.

Ressaltamos, no entanto, o caráter circunstancial desses benefícios, pois sua permanência em nada mudaria a situação dos indivíduos e das famílias, que ficariam submetidos a uma situação de tutela, subalterna e assistencialista. Por isso é preciso considerar que, no processo de oferta desses benefícios, sejam propostas ações articuladas que priorizem o desenvolvimento das potencialidades e das capacidades de enfrentamento dessas vulnerabilidades. Entendemos que esse benefício deva ser ofertado como parte de um conjunto de ações propostas e planejadas junto com os usuários, para que sejam garantidos seus direitos e suas necessidades sociais sob um ideal de cidadania. Isso significa lançar mão de serviços socioassistenciais articulados e de fácil acesso, de forma a agilizar a alteração das situações vivenciadas.

A pesquisa nos revelou que, dentre as aquisições ofertadas nos CRAS investigados, evidencia-se a oferta do benefício de cesta básica como uma das estratégias de acolhimento das necessidades sociais de famílias e indivíduos, assumindo os Centros o papel de encaminhar os usuários para os órgãos que

¹¹⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais>>. Acesso em: 28 jul. 2010

realizam a entrega desse benefício, como o órgão gestor, o Fundo Social de Solidariedade as ONGs e a Política de Saúde, a partir da avaliação e do acompanhamento por eles realizados.

Tem o fornecimento de cesta básica que a gente faz, a gente faz as visitas para fornecer esses benefícios, e a gente faz o encaminhamento e eles buscam no Fundo Social. Essas famílias são acompanhadas. A gente dá o direito, mas a matéria é retirada no Fundo Social. Tem toda uma avaliação, tem visita. A família recebe conforme a necessidade. Se eu percebo que necessita, eu já deixo separado todo mês, ou as famílias recebem a cada um mês sim ou não. (E.3)

A gente atende, mas encaminha para o Fundo Social de Solidariedade para conseguir a cesta. (E.6)

Quando se posicionam a respeito da concessão de benefícios nos CRAS, as participantes da pesquisa expressam diferentes concepções que vão desde a compreensão desses benefícios no escopo da proteção social até se o CRAS seria o lugar de sua operação, passando ainda por observações de cunho axiológico no que concerne à relação de autonomia e dependência.

A Entrevistada 5 relata que o CRAS é um espaço de acolhida, mas aponta controvérsias conceituais e mesmo operacionais em relação aos benefícios eventuais.

A gente tem benefícios no CRAS, o básico, que é a cesta básica e o auxílio de pagamento de conta. Eu acho terrível isso, porque eu acho muita tutela, a gente acaba tirando a autonomia da família, porque ela acaba ficando, é muito cômodo para ela, a gente entregar benefício e acaba pagando conta de água e luz. (E.5)

A fala expressa a relação benefício/tutela, indicando posicionamento contrário ao fato de que benefícios de toda ordem podem e devem ser considerados como instrumentos de composição das seguranças, sobretudo no campo da sobrevivência material. Há ainda uma nítida confusão entre os conceitos de direito e comodidade.

Quando a entrevistada afirma ser “cômodo” para as famílias permanecerem na condição de beneficiários, parece indicar que os destinatários buscam os serviços de forma deliberada para não arcar com suas responsabilidades. Esse posicionamento pode, no limite, desconsiderar importante

fundamento que permite a ampliação da proteção social, ou seja, o fato de que as necessidades sociais são geradas pelo modelo econômico, político e social e, portanto, não representam uma opção nem revelam conduta moral ou ética das pessoas, mesmo porque não são superadas automática e necessariamente como resultado do esforço individual dos cidadãos em situação de pobreza.

Ao expressar seu posicionamento em relação à função do órgão, a entrevistada afirma que a concessão de benefícios eventuais, se necessária, não deveria ser realizada no CRAS, enfatizando que sua suspensão, desejável e possível, deve ser acompanhada de um trabalho de conscientização.

Eu acho assim, o CRAS ele é uma porta de acolhida para as famílias, a gente tem muitas famílias que vem aqui procurar pelo projeto, perguntar,.. tem gente que o CRAS nem pode ajudar, mas faz orientação, no começo a família vinha mais só para atender com cesta, a família não entendia muito, agora eles entendem mais, os nossos benefícios diminuíram drasticamente, quando eu entrei aqui era uma faixa de 100 cestas básicas por mês, agora a gente dá 17 cestas e isso diminuiu por causa da conscientização com as famílias e explicar com as famílias, porque benefício eventual no CRAS é complicado, fazer pagamento de água e contas ou cesta básica, eu não acho que é serviço do CRAS. O CRAS é um serviço para a família, para as crianças estarem frequentando... É um desafio desvincular o CRAS da cesta básica, que as famílias não entendem assim. (E5)

Essa posição se opõe ao caminho teórico e às orientações oficiais até aqui apontados, pois, se benefícios compõem o campo das seguranças, em especial o da sobrevivência e, ainda, podem e devem ser compreendidos como direito social, entende-se que, entre as atribuições da unidade de serviço público responsável por afiançar essas seguranças deve constar necessariamente a gestão de todos os benefícios socioassistenciais.

É preciso lembrar, porém, que partilhamos de posicionamentos referentes ao aprimoramento desse mecanismo de proteção no Brasil, pois ainda está eivado dos traços de assistencialismo e clientelismo de sua herança histórica. A alocação dos benefícios no campo público e do direito, dentro dos ditames da proteção social básica, pode ser considerado um avanço.

Contudo, também partilhamos da necessidade de engendrar esforços para normatizar e regularizar o acesso a esse direito por meio da Política

de Segurança Alimentar e Nutricional, que ainda está em processo de organização e efetivação nos municípios brasileiros.

3.5 AS SEGURANÇAS SOCIAIS E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO CRAS: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA PARA A PROTEÇÃO SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Compreendendo que a proteção social básica de assistência social implica a garantia de renda, bem como pressupõe fortalecer famílias e indivíduos e possibilitar o acesso aos direitos sociais, propusemo-nos pesquisar as atividades desenvolvidas nos CRAS, a fim de percebê-las como meios para a promoção das seguranças sociais, que, por sua vez, materializam a proteção social da Política de Assistência Social.

Desse modo, a análise sobre os serviços desenvolvidos nos CRAS permitiu desvelar suas particularidades, às vezes, aproximações com as seguranças sociais e, principalmente, a prevalência da mescla de velhas e novas práticas na ação cotidiana.

Outro aspecto observado foi a não utilização das novas orientações acerca das nomenclaturas que definem serviços, programas e projetos. Na maioria das vezes, foram apontados como um campo indefinido de ações e/ou atividades.

Muito embora haja um movimento para a adoção da nomenclatura em conformidade com a Resolução 109/2009, que dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pode-se perceber, no contexto desta pesquisa, que ela tem pouca ressonância entre os profissionais que operam no interior dos CRAS. Assim, adotaremos para esta análise os termos “atividades, programas e projetos”, considerando a forma como foram tratados pelas entrevistadas.

Dentre as atividades mais comuns apontadas, podem-se identificar as expressas abaixo:

Quadro 8 – Descrição das atividades desenvolvidas nos CRAS pesquisados

Atividades ofertadas nos CRAS
Orientação e informação, encaminhamento para outros serviços, palestra, visita domiciliar, atendimento individual e em grupo, reuniões, grupo de convivência por faixa etária, acompanhamento familiar, grupos socioeducativos, capacitação e geração de renda, passeios e atividades recreativas, programas e projetos

Quadro elaborado pela autora, com dados informados pelos municípios envolvidos na pesquisa.

No entanto, é pertinente lembrar que, de acordo com Muniz et al (2009, p.40), serviços diferem de atividades, pois estas são meios que materializam suas proposituras e objetivações, compondo uma “unidade menor, mais específica de que o serviço e nele [...] contida.”

Quanto aos programas, o artigo 24 da LOAS/1993 os define como “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais.”

Para definir projetos, citamos novamente Muniz (et al 2007, p. 40): “[...] os projetos têm o objetivo e prazo de duração determinados e respondem a uma situação ou especificidade territorial, ou até podem qualificar e desenvolver determinadas metas de programas e serviços.” Segundo os artigos 25 e 26 da LOAS/1993, os projetos são apresentados como forma de investimento social e econômico nos grupos populares, para o enfrentamento à pobreza.

Essa breve definição dos termos teve apenas a intenção de apontar algumas de suas diferenças e identificar sua presença, tanto nos documentos oficiais, quanto tratados por estudiosos da área. Nossa análise não teve a preocupação de estabelecer o insuficiente ou equivocado uso da nomenclatura, mas sim de identificar em que medida o conjunto de atenções promovidas pelos CRAS corroboram a garantia das seguranças sociais consideradas provisões sociais que possibilitam, organizam e materializam as especificidades da Proteção Social de Assistência Social.¹¹⁵

¹¹⁵ Conforme afirma Nery (2009, p.206) quando trata das seguranças sociais, “compreende-se que constituem um conjunto de provisões sociais que conferem especificidade para a Assistência Social.”

3.5.1 A Segurança de Acolhida no CRAS

A segurança de acolhida é promovida no contexto da Política de Assistência Social como forma de recebimento das famílias e dos indivíduos no Sistema Único de Assistência Social, por meio de escuta qualificada e da oferta de informação e serviços que atendam as necessidades sociais desses sujeitos. Sendo assim, a acolhida tem como direção promover coberturas de situações de vulnerabilidades e de riscos sociais, considerando as principais vicissitudes e circunstâncias da vida, como afirma Sposati (2004):

A segurança de acolhida supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações. (SPOSATI, 2004, p.46)

Entre as ações que circunscrevem a segurança de acolhida está o diagnóstico socioterritorial, pois é importante conhecer com precisão as famílias e/ou indivíduos que necessitam ser acolhidos e/ou inseridos prioritariamente nas atenções promovidas pela Política de Assistência Social. Embora mencionado por parte das entrevistadas, não é realizado na maioria (6) dos CRAS envolvidos na pesquisa. Nas falas abaixo pode-se observar, em um deles, a existência de diagnóstico realizado com foco na implantação de programas, e no outro, um possível conhecimento da realidade, mas sem registro.

Não foi instalado com diagnóstico, tem dos programas, é fragmentado, de cada programa, do programa de renda, do Ação, mas eu não tenho um diagnóstico do território (E.4)

Não, ... ter o diagnóstico escrito no papel, a gente não tem (E.2)

O diagnóstico da realidade social, levantando os aspectos que dificultam e/ou potencializam as especificidades do território e que podem e devem ser considerados pelo CRAS como medidas de proteção, é condição essencial para o processo de implantação desse equipamento, conforme o documento “Orientações Técnicas do CRAS (BRASIL; MDS, 2009, p. 37) que afirma que a implantação do CRAS e a oferta dos serviços socioassistenciais constituem várias responsabilidades

ao gestor municipal, sendo uma delas a elaboração de diagnóstico socioterritorial e a identificação dos serviços necessários e que para agir preventivamente é necessário dispor de informações, conhecer o território e as famílias que nele vivem.

As entrevistadas que afirmaram não dispor de um diagnóstico socioterritorial sistematizado revelaram dois posicionamentos diferentes: de um lado, a defesa de que, mesmo sem organização e registro das informações, é possível conhecer, de forma empírica, no cotidiano do trabalho, a realidade da área de abrangência do CRAS e, de outro, a referência ao fato de que a dedicação e o aprofundamento da leitura do território constitui um importante desafio para o aprimoramento de suas ações:

A DRADS cobrou a gente com isso, mas pra nós isso é visível, a gente sabe. (E.5)

Temos a dificuldade de diagnosticar, com dados qualitativos e quantitativos. De levantar o diagnóstico e acompanhar certinho. (E.3)

Se você não tem o diagnóstico, você não tem a leitura real do território. (E.4)

No entanto, compreendemos que os diagnósticos sociais são atribuição da função de Vigilância Social da Política de Assistência Social, e nesse caso, como tratado no capítulo II, tem o compromisso de desvelar as vulnerabilidades e os riscos sociais existentes, bem como o padrão de qualidade dos serviços socioassistenciais. A ausência desse instrumento, portanto, faz com que as ações sejam planejadas sob a luz de dados coletados na prática profissional, envolvendo aspectos subjetivos dos profissionais, que interpretam e apreendem as situações de forma particularizada.

Outro aspecto relevante refere-se à relação entre benefícios, autonomia e conscientização, percebido na fala da Entrevistada 7, ao relatar o contexto em que ocorre o acompanhamento:

As famílias procuram aqui, passam por atendimento, pois tem pessoas que são muito reincidentes ao benefício da cesta, esse benefício não é todo mês, mas se tem uma pessoa que sempre está pedindo lá, aí elas fazem uma listinha e mandam aqui para o CRAS. Aí a gente faz um grupo e conversa com elas, com várias temos falado do CRAS, de autoestima, para que elas se tornem mais independente, até encaminhar para empregos. Nem todas são beneficiárias dos [programas de] transferência de renda. (E.7)

Essa postura vem ao encontro do documento “Orientações específicas para serviços/ação do PAIF”¹¹⁶, que ressalta a necessidade de as famílias serem atendidas por grupos de acolhida, com o propósito de possibilitar discussões, reflexões e construção de alternativas com outras que se encontram na mesma situação, rompendo com o formato de atendimento individualizado, tendo em vista obter êxito nas ações propostas.

A segurança de acolhida se traduz, então, no atendimento das necessidades sociais, com ofertas de benefícios, serviços qualificados e espaços que contribuam para o acolhimento de famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco social, as quais não se referem somente às necessidades decorrentes de ausência de renda, mas incluem relações conflituosas, desamparos, abandonos, ausência de acesso a direitos sociais e precarização da qualidade de vida.

E o CRAS, que, como afirmamos no capítulo II, é reconhecido como a materialização da Política de Assistência Social nos territórios, responsável tanto por promover o acesso aos direitos socioassistenciais e à proteção social pública como pelas provisões sociais operadas no campo dessa política, tem o compromisso de se efetivar como espaço de acolhimento, no qual a organização das atividades ofertadas supere o aspecto da caridade, do assistencialismo e de ação pontual.

Na discussão sobre a segurança de acolhida com as entrevistadas, observamos que o CRAS é visto como espaço acolhedor por ser referência para as famílias no atendimento de suas necessidades.

O CRAS é referência, eles criam vínculos. Querendo ou não, eles criam vínculos com a gente. (E.1)

A gente recebe, acolhe na recepção. Tem que dar acolhimento para essa família. Conversa... acontece muito de o prefeito mandar para o CRAS e manda falar que é para eu dar uma cesta básica, mas ele não sabe que esse cidadão tem direito, e que tem critério para ser inserido nos programas. O prefeito falando assim, o indivíduo não sabe que tem direito, acha que o prefeito que deu, acha que foi uma bondade dele, ele me deu. Eu entendo que é um direito, mas para o político não é interessante que ele saiba que é direito. (E.8)

¹¹⁶ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif/ORIENTACOES%20ESPECIFICAS%20PARA%20O%20PAIF.PDF>>. Acesso em: 16 abr. 2011

Nesse último relato, a Entrevistada 8 afirma que a acolhida está caracterizada como a capacidade do CRAS de ouvir e interpretar as necessidades dos que ali comparecem. Embora denuncie o jogo de interesses clientelistas ainda existente, confirma ser o CRAS o local onde o processo de acolhimento pode e deve garantir uma nova interpretação em relação à necessidade do usuário e ao dever do Estado, ou seja, a oferta do serviço de acolhida deve ter como consequência a transmutação do campo da benemerência para o do direito.

Com esse propósito considera-se também, na segurança de acolhida, a possibilidade de inserção do cidadão em serviços de outras políticas sociais, desde que seu estado de desproteção revele a necessidade de atendimento complementar de outras áreas.

Essa ideia é expressa nas falas das entrevistadas, quando destacam a necessária articulação do CRAS com a rede socioassistencial existente no território, ou fora dele, composta principalmente por ações da Política de Saúde e Educação, organizações que atendem deficientes (APAE) e idosos (Centro de Convivência do Idoso), bem como as Casas de Transferência de Renda e os projetos específicos para crianças e adolescentes.

São três bairros, aqui a gente tem algumas entidades, casa de passagem, centro social, APAE, PSF. Conversamos por telefone, mas sentar mesmo, a gente não consegue. (E.5)

Tenho sim, um abrigo de idosos, casa das crianças, tem APAE, só a única que faz parte do território é o lar dos idosos. Tem creche, escola, PSF. Eu só falo com o lar porque a assistente social foi minha supervisora, eu ligo para ela e troco. (E.9)

Como se observa, a articulação intersetorial desses serviços, limitada a conversas por telefone, não caracteriza uma ação planejada e continuada de rede, com sistemático sistema de referência e contrarreferência. Pode-se inferir, ainda, que haja dificuldade em discutir de forma coletiva, como um colegiado de atores públicos, as vulnerabilidades e os riscos manifestados no território. Entre os agravos desse contexto está a constatação de que, segundo um dos relatos, a articulação ocorre por haver afinidades pessoais estabelecidas anteriormente à imposição de uma ação articulada em rede, com protocolo de atendimento das necessidades sociais de famílias, indivíduos e comunidade.

Nos casos em que os relatos apontaram para a existência de uma ação conjunta, as entrevistadas relataram ser maior a possibilidade de articulação com a Política de Saúde.

Sim, educação, saúde, com as entidades. Tanto no município como aqui no distrito, mas a gente trabalha aqui, porque é aqui que nós temos o equipamento, aqui nós temos a creche, comandada pela entidade, apesar da contrapartida da prefeitura, tem a escola, a saúde, o conselho tutelar que fica no município, então tem essa rede, tem o PSF que tem seu espaço aqui. No caso de uma família que está necessitando, a gente chega na saúde e ela troca esse caso comigo, trabalha junto, quando precisa de uma reunião ela faz comigo, também com a educação, tem um trabalho junto quando tem evento também. Tenho aqui no território só uma entidade, no município tem mais entidades. (E.4)

Tenho, creche, escola bastante, tem um abrigo de idosos, tem alguns projetos. Não fazemos reunião, mas a gente acaba indicando as pessoas, encaminhando, por telefone, tem uma articulação maior com os ESF (Estratégia da Saúde da Família). (E.7)

A educação, eles são muito na deles. A habitação teve uma articulação com a gente... Com a saúde, a gente se fala mais, pois uma família que é acompanhada por ela também é acompanhada aqui no CRAS, também, aí a gente trabalha junto quando tem problema de drogas, aí eles perguntam, vamos internar? (E.8)

Consideramos importante e necessária, para a segurança de acolhida, a articulação do CRAS com a rede de atendimento, pois ela representa uma alternativa para solucionar os problemas sociais que famílias e indivíduos vivenciam no território, de forma a “produzir efeitos mais significativos na vida da população, respondendo com efetividade a problemas sociais complexos”. (MDS, 2009, p.26).

Segundo Sposati (2009, p. 45), a intersetorialidade substantiva não só a Assistência Social, mas também as demais políticas sociais, possibilitando a construção de uma relação de complementariedade entre as diversas áreas, o que certamente favorece uma melhor efetividade das ações.

Outro item presente nas entrevistas, vinculado à segurança de acolhida, refere-se à disponibilidade de informações para os usuários, sobre os direitos socioassistenciais, bem como sobre os direitos sociais, que possibilitam o acesso às demais políticas públicas.

No que tange aos direitos socioassistenciais, constatamos, nas dependências dos CRAS - recepção, sala de atendimento e sala de oficinas -, a ausência de informativos (cartazes, *banners*, placas ou outros meios) que possibilitem aos usuários conhecer os direitos socioassistenciais garantidos pela Política de Assistência Social propostos pela PNAS e/ou pelo Decálogo, para que assim possam de fato reivindicar o acesso a eles e sua efetivação. Isso talvez se deva, conforme observamos, ao fato de que os direitos socioassistenciais não fazem parte dos novos conhecimentos adquiridos pelas entrevistadas, o que compreendemos ser um obstáculo para sua divulgação às famílias e aos indivíduos atendidos pela Política de Assistência Social. Nesse sentido, salientamos ser primordial que os profissionais do CRAS conheçam esses direitos, como condição para que o órgão torne-se acessível e próximo à comunidade local.

Quanto aos direitos sociais (saúde, transporte, renda), as entrevistadas demonstraram uma preocupação em orientar as famílias e os indivíduos, durante os atendimentos realizados, principalmente nos grupos dos idosos.

No CRAS a gente faz grupos com as famílias, para falar sobre direitos, das crianças, dos idosos, tudo que eles têm direito (E.6)

A gente está trabalhando no Centro de Convivência do Idoso, a gente trabalhou sobre medicamento de alto custo que o médico passa, e que ele tem o direito, os documentos e os procedimentos que precisam. Agora a gente está fazendo a reunião mensal, fazemos também as oficinas de convivência, uma reunião a gente trabalha oficina de convivência, e a outra, ação socioeducativa. Vamos falar do estatuto do idoso, tem uns que não conhecem, tem direito de ter atendimento prioritário no banco, no mercado, fila do ônibus, tem alguns que não têm muita noção, então vamos trabalhar o estatuto do idoso, por parte, com eles, pois não dá pra jogar tudo pra eles. (E.8)

Além das dificuldades já citadas, que inviabilizam as seguranças e conseqüentemente os direitos, relacionadas, sobretudo ao modo de compreensão dos profissionais e dinâmica dos serviços, foram apresentados também aspectos objetivos que interferem na concretização da segurança de acolhida, dentre eles a insuficiência de recursos humanos na equipe e a precariedade do espaço físico para a oferta de um bom atendimento.

As falas das entrevistadas confirmam o prejuízo de algumas atividades, necessárias para garantir a acolhida e demais segurança, em decorrência da falta de profissionais

A gente tem a função de acolhida, de convivência, visita domiciliar, de entrevista, acompanhamento, de referência de contrarreferência, a gente tem tudo isso, apesar no dia a dia a gente não ficar muito em cima disso. Por causa do déficit de equipe mínima, a gente acaba fazendo aquilo que dá, mas eu tenho certeza que ele é um espaço protetivo. (E.4)

Outra dificuldade é eu também sozinha, é muita coisa... (E.3)

Também o maior desafio é a equipe mínima (E 5)

A equipe de recursos humanos dos CRAS é composta por diferentes profissionais, com maior destaque aos assistentes sociais e aos psicólogos, contando também com pedagogos, professores de Educação Física, educadores sociais de nível superior e outros, de nível médio.

Considerando as determinações da NOB/SUAS/RH (2006), porém, os CRAS investigados apresentaram uma defasagem no quadro de recursos humanos, bem como no fluxo de atendimento e atividades neles promovidos. Essa situação é uma das dificuldades que inviabilizam a efetivação da segurança de acolhida, pois ela requer disponibilidade de pessoal para o atendimento dos usuários em suas necessidades. Esse quadro é agravado ainda pela rotatividade dos profissionais nas unidades, motivada pelas mudanças de gestão e pela insuficiência de profissionais de apoio operacional.

A equipe é uma grande dificuldade, quando muda de gestão, muda toda a equipe (E.1)

A afirmação acima indica um descuido do gestor municipal, com a política de recursos humanos que, principalmente nessa área, deve considerar tanto a adequação qualitativa dos profissionais aos postos de serviço e as atribuições a eles destinadas, como também os vínculos estabelecidos com os cidadãos usuários dos serviços. A ausência e/ou insuficiência da equipe de apoio, por exemplo, revelada nas falas abaixo, aponta os decorrentes prejuízos nas ações técnico-profissionais.

O grande desafio é equipe, tem que ter equipe, a gente não tem um auxiliar de limpeza, a que tem, vem uma vez por semana. E se você não tem essa equipe, como vai fazer esse trabalho mínimo, vai fazer o mínimo do mínimo. (E.4)

Aqui teria que ter mais equipe, falta mais uma assistente social, uma pessoa para ajudar a organizar os grupos, ver as frequências. É o problema maior, porque não está completa. (E.8)

Diante do exposto, e tendo em vista as atribuições dos CRAS e as determinações da NOB/SUAS/RH (2006), não consideramos essas unidades de serviço preparadas e adequadas para realizar a segurança de acolhida, com qualidade, eficácia e precisão. As entrevistadas relatam a ausência de profissionais como uma das dificuldades que implicam na qualidade dos serviços do CRAS e, conseqüentemente, na garantia das seguranças sociais.

Outro aspecto referente à segurança de acolhida diz respeito ao ambiente onde o usuário é atendido, o qual deve ser organizado de forma que famílias e indivíduos sintam-se acolhidos, respeitados, seguros e protegidos durante o atendimento de suas necessidades e de suas manifestações. Nesse quesito, a pesquisa apontou que os CRAS estão instalados em espaços físicos inadequados em face de suas atribuições e das demandas do território.

Uma das entrevistadas confirma a insatisfação com relação ao espaço do CRAS

A segurança de acolhida é a preocupação que temos, será que o ambiente do CRAS está preparado para acolher? No órgão gestor, a gente tem recepção, que eles ficam mais reservados, brinquedoteca, no CREAS tem ambiente mais reservado, agendamento, tem profissional pra conversar, e o CRAS tem uma estrutura muito diferente até porque era uma creche lá, não tem um espaço muito adaptado, falta uma sala que a mãe sente que pode trazer o filho dela, e que ela será ouvida. (E.2)

É uma questão latente a situação da estrutura física do CRAS, a qual tem recebido atenções inovadoras nas discussões e publicações¹¹⁷ promovidas tanto pelo MDS como por estudiosos que se dedicam a construir indicadores para melhorar a adequação desses espaços.

¹¹⁷ É importante destacar que o MDS emite estudos e orientações sobre a arquitetura dos CRAS, como o guia de autoria de Flávio José Rodrigues de Castro – “A Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços e Orientações para Gestores e Projetistas Municipais”, 2009.

Agora a gente está com problemas de atender o deficiente, porque o CRAS não está adaptado. Eu já tenho sete cadeirantes para frequentar. A prefeitura não veio fazer ainda a adaptação. (E.5)

O nosso espaço físico é horrível e pequeno. Precisamos chamar a atenção para isso. Quem sabe poderíamos ir à câmara. Talvez se tivesse um reconhecimento, talvez teria um investimento aqui no espaço do CRAS. Eu sei que é necessário melhorar as escolas, os postos, mas não pode deixar aqui para traz. (E 1)

Nas falas das entrevistadas percebe-se que problemas com a adequação do espaço abrangem desde aspectos indispensáveis como a acessibilidade, neste caso, o descumprimento de um direito, até o fato de que esses equipamentos sociassistenciais ainda estejam ocupando espaços improvisados e/ou desenhados para o atendimento de outros serviços vinculados a políticas sociais diferentes. Além disso, a referência ao recurso de pressionar o poder legislativo pode ter como indício que as ações emanadas da instância executiva não têm apresentado resultados satisfatórios.

A questão da estrutura física, que tem sido muito discutida e questionada pelos profissionais, ainda que não pareça, está totalmente vinculada à oferta dos serviços do CRAS e ao trabalho dos profissionais que nele atuam. Consideramos que a organização desse espaço deve ser adequada às atividades voltadas ao atendimento das necessidades sociais dos indivíduos, famílias e comunidade e à efetivação dos novos paradigmas de proteção social pública, sobretudo a garantia das seguranças sociais.

Em síntese, a segurança de acolhida foi aqui tratada sob diferentes dimensões, tendo também alguns de seus desafios sido discutidos. No primeiro aspecto apresentado, relativo a que serviços, programas e projetos executados no CRAS podem contribuir para a garantia dessa segurança, associaram-se as ações realizadas no escopo da vigilância social, vinculada à capacidade dos CRAS de realizarem de forma sistemática e continuada o diagnóstico socioterritorial, o que permitiria antever o quadro de vulnerabilidades e preparar serviços que respondessem a essas demandas.

No entanto, no campo empírico percebemos que, muito embora os profissionais reconheçam a sua relevância, tais ações não são desenvolvidas a contento. Ao mesmo tempo, apontam que o aprimoramento nesse campo poderia

gerar um importante diferencial para acolher de forma mais satisfatória os usuários e atendê-los em suas necessidades.

Abordada como ação de relevância para que a acolhida se efetive, a articulação com a rede de serviços foi considerada na estreita relação da segurança de acolhida com sua capacidade de favorecer a ampliação da proteção social. A importância de um trabalho conjunto se justifica principalmente pelo fato de que as necessidades apresentadas pelos usuários dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS decorrem, na maioria das vezes, da ausência e/ou insuficiência de acesso às demais políticas sociais. Daí ser necessário qualificar essa articulação, de forma que as relações, que hoje são esporádicas e descontínuas, sejam sistematizadas sob um conceito ampliado de proteção social, enfatizando a complementaridade das diferentes políticas sociais.

Por fim, como item referente à segurança de acolhida, mas certamente em acordo com outros temas aqui tratados, discutimos as condições objetivas de trabalho nos CRAS, em especial os aspectos relacionados a recursos humanos e estrutura física. Fica evidente, neste ponto, que parte das dificuldades enfrentadas por seus profissionais diz respeito ao acelerado crescimento do SUAS nos últimos cinco anos, que não foi, contudo, acompanhado de uma melhoria das condições desejáveis para seu funcionamento adequado, o que pode ser corrigido, caso os gestores municipais assumam compromissos com a qualificação da rede de serviços socioassistenciais.

3.5.2 A Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social Considerada Como Foco Primordial NOS Serviços Socioassistenciais

A segurança de convívio é ação própria da Política de Assistência Social, com enfoque no fortalecimento dos vínculos sociais, familiares e comunitários, respeitando os ciclos de vida e suas especificidades. Isso supõe o rompimento de práticas de segregação, apartação, isolamento e subalternidade, que contrariam a lógica das relações sociais e do processo civilizatório, em que as diferenças de culturas, gerações, territórios e subjetividades requerem respeito e sua preservação na convivência coletiva.

Nesse sentido a PNAS/2004 salienta que

As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritorial, intersetorial, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio. (BRASIL; PNAS, 2004, p.32)

Desse modo, considerando que as atividades de convivência devem possibilitar tanto a acolhida como o convívio entre diferentes famílias e indivíduos, este estudo identificou as principais ações desenvolvidas nos CRAS, cujos objetivos são diversificados e se aproximam dos princípios das seguranças sociais.

O conjunto dessas ações está presente em todos os CRAS envolvidos na pesquisa, principalmente junto às famílias e aos indivíduos que recebem benefícios de transferência de renda, uma vez que são condicionados a participarem das ações socioassistenciais como forma de ampliar as possibilidades de proteção social e de melhoria da qualidade de vida.

As famílias beneficiárias dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, por exemplo, ao serem neles incluídas, assumem o compromisso de participarem de atividades diversas, como forma de superar a dependência da renda ofertada e, conseqüentemente, de conquistar sua autonomia. Segundo o site da SEDS (Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo), o Programa Renda Cidadã tem por objetivo a promoção de ações complementares e o apoio financeiro temporário para possibilitar a auto-sustentação e a melhoria da qualidade de vida das famílias envolvidas no programa. Segundo a mesma fonte, também o Programa Ação Jovem traz entre suas condicionalidades a frequência em atividades complementares oferecidas pelo município.

O Programa Bolsa Família também apresenta essas recomendações, sendo que, neste caso, a equipe do CRAS é referência para a busca ativa, no que diz respeito a compreender a situação vivenciada pela família e a acolher em suas necessidades e dificuldades em face dessas obrigações.

O PBF, assim como outros PTRC, tem, na lei de criação do programa, o estabelecimento de suas condicionalidades. Segundo a Lei no 10.836/2004, ao ingressar no programa, a família beneficiária se compromete a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para os com idade entre seis e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos; e cumprir os cuidados básicos em saúde, constituídos

pelo atendimento a calendário de vacinação para as crianças entre zero e sete anos e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação. (CURRALERO et al., 2010, p.146)

Nos casos em que ocorre o descumprimento das condicionalidades exigidas nos programas de transferência de renda, a atuação do CRAS é de fundamental importância para a identificação e prevenção do agravamento das vulnerabilidades e riscos sociais existentes. Entendemos ainda que essa atuação pode e deve ser articulada com o CREAS, dependendo da complexidade da situação manifestada.

A atenção promovida pelas unidades de serviços públicos da Política de Assistência Social, com destaque para o CRAS, é uma estratégia para viabilizar a proteção social pública a essas famílias, bem como proporcionar-lhes acesso aos direitos sociais, principalmente saúde e educação, bem como condições para a construção de um novo projeto de vida, que supere as vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados.

A pesquisa demonstrou que os CRAS organizam seus grupos de convivência para atender a esse contrato firmado com as famílias que recebem benefícios de transferência de renda.

Esse grupo de mulheres, são basicamente todas do Bolsa Família. Para participar desses grupos, um dos critérios é ser do Bolsa Família, precisa ser beneficiário se não, não é atendida no grupo. Porque antes os vereadores, os políticos mandavam as famílias que nem precisavam estar no CRAS, então a gente adotou esse critério, mas se tem uma família que chega aqui e que não tem Bolsa Família é atendida, a gente usa esse critério para quando vem gente de fora. (E.5)

Como se observa nessa fala, ao mesmo tempo em que se oferta o serviço, restringe-se seu acesso aos que dele necessitam. Tal posicionamento pode ser analisado, por um lado, como uma compreensão conceitual própria da entrevistada, que não considera as múltiplas determinações a indicar a fragilização dos vínculos relacionais mais essenciais, localizadas sob a lógica da sociabilidade humana, associando-as apenas à deficiência de renda. Por outro lado, como o cerceamento do direito de acesso, já aqui apontado.

É pertinente lembrar que os grupos de convivência não precisam necessariamente ser disponibilizados apenas aos beneficiários de programas de transferência de renda, mas podem sim constituir um espaço de acolhimento que possibilite o fortalecimento de vínculos da família e com o território, capaz de atuar na prevenção de situações de riscos sociais dos indivíduos, ligadas ao seu ciclo de vida. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p.11 e12), os serviços de convivência e fortalecimento de vínculo, dentro de seu vasto campo de usuários, envolvem também o público da proteção social especial¹¹⁸, com deficiência e famílias de territórios com precariedade de serviços públicos. Essa segurança é mediada por ações que enfatizam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, desenvolvidas de forma articulada com o serviço do PAIF (Programa de Atendimento Integral à Família), que promove o atendimento e a proteção social à família.¹¹⁹

Segundo o apreendido na pesquisa empírica, as atividades desenvolvidas que mais se voltam à segurança de convívio familiar e comunitário são os grupos de convivência e os grupos socioeducativos, a realização de palestras, reuniões e atividades recreativas, de lazer de geração de renda. Este elenco apresenta exemplos de ações que possibilitam o convívio familiar e comunitário, pois estabelecem meios para o fortalecimento dos vínculos, a troca de vivências e experiências, a socialização de informações e de opiniões, bem como a construção de alternativas e possibilidades para a superação da necessidade vivenciada tanto no núcleo familiar como na comunidade.

Em todos os CRAS participantes da pesquisa são desenvolvidas atividades com grupos de convivência familiar, com destaque para os direcionados aos idosos que recebem BPC, aos beneficiários do Programa Ação Jovem, a crianças da comunidade e de famílias que recebem Bolsa Família, aos adultos do Programa Renda Cidadã, entre outros, conforme a necessidade manifestada. Percebe-se, assim, que a ênfase está na organização de grupos por ciclos de vida, considerando suas particularidades e as expectativas trazidas por esses usuários,

¹¹⁸ O atendimento dos usuários da Proteção Social Especial deve ocorrer na função de referência e contrarreferência, nas quais os CRAS e CREAS se articulam como unidades protetivas frente a vulnerabilidades e riscos sociais.

¹¹⁹ É importante salientar que todos os CRAS envolvidos na pesquisa, possuem o financiamento do PAIF, o que significa disponibilidade de recursos para a realização das atividades e do atendimento das necessidades sociais e, conseqüentemente, uma melhor qualificação das ações.

tendo como objetivo o fortalecimento dos laços de pertencimento e de convívio familiar e comunitário, o que vem ao encontro dos direitos socioassistenciais assegurados pela Política de Assistência Social.

Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas (DECALOGO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS)¹²⁰

A pesquisa revelou que a totalidade dos CRAS promove grupos de convivência com crianças, adolescentes e idosos, com periodicidade semanal, quinzenal e mensal. Outros agrupamentos também foram observados, definidos esses não por ciclo de vida, mas por situação, como por exemplo, os de gestantes, de deficientes e de mulheres.

Nos relatos das entrevistadas apresentados em seguida, é possível identificar de imediato que não são todos os casos em que se pode estabelecer relação direta da proposição do grupo com o resultado da garantia de segurança de convívio familiar e comunitário.

Temos o grupo socioeducativo, com crianças de 3 a 6 anos e 7 a 12 anos.

Gestante – duas vezes por semana, elas vêm aqui porque são meninas de primeira viagem, eu tenho a maioria meninas, menores de idade, tem umas que têm quatro filhos. A enfermeira dá orientações básicas, e depois elas aprendem a confeccionar enxoval. (E.5)

Nesse primeiro exemplo, pode-se concluir que o foco do trabalho com o grupo é a transmissão de informações e orientações, não sendo possível observar qualquer ação que promova ou aprimore o fortalecimento de vínculos, como também não observado indicadores que contrariem essa lógica.

Com idosos, a gente atende na segunda-feira, uns 30 idosos, a gente tenta trabalhar temas referentes da faixa etária deles mesmos, a gente deixa meio livre para o que eles querem trabalhar. No grupo, a gente tem uma idosa poetisa, então ela que conduz a reunião, ela traz algumas coisas, no começo foi difícil dos idosos virem, mas agora eles vêm, a psicóloga acompanha os grupos. (E.5)

¹²⁰ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>>. Acesso em: 04 jan. 2011

Já no caso específico do trabalho com os idosos, percebe-se que os CRAS oferecem condições para que os participantes dos grupos construam laços e vínculos. O caminho apontado mescla atividades artesanais e esportivas com discussões de temas que permeiam o cotidiano desse segmento. No entanto, é preciso que se indague se não estaria a política de assistência social, ao propor tais ações de caráter esportivo e de lazer, assumindo, de forma precária, a oferta de serviços que são do âmbito de outras políticas sociais, fazendo-o com o intuito de favorecer a convivência.

Temos grupos de idosos, acima de 55 anos, eles vem fazer a ginástica, tem a necessidade da convivência, alguns têm condições melhores de renda, mas têm a necessidade de conviver com outras pessoas, até pagariam para ir em uma ginástica, mas pela convivência eles vêm no CRAS... Ela está amando fazer essa oficina, de ser a professora. (E.1)

Às vezes quando a gente percebe que precisa de um atendimento, a gente conversa, mas eles buscam mesmo a convivência e a parte do esporte. (E.1)

Percebe-se, nestes casos, que o enfoque relacionado ao convívio familiar está posto, independente da participação no grupo, pois a entrevistada relata:

A gente tem também como o de idoso, os grupos socioeducativos, com 11 idosos que recebem BPC (maioria) que a gente faz acompanhamento, mas muitos são acamados, e não conseguem sair de casa, aí a gente faz visitas e acompanhamentos. Eles que recebem o BPC, vêm uma vez por mês, nesse grupo socioeducativo, que são complementados por oficina de tear, que é ministrado por uma idosa... O dia que não tem tear, elas vêm no CRAS, para ver como estão as coisas, e isso é muito gratificante para a gente, pois percebemos que o CRAS é um espaço deles e que realmente essa é a casa da família. A gente pode contar elas... e ver que elas se sentem bem, se sentem útil... Ela sai da casa dela todo dia de manhã. (E.1)

Salientamos a fundamental importância dos grupos de convivência para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, uma vez que é nesse espaço que se oportuniza a vivência e a troca de experiências entre diferentes indivíduos e famílias, destacando-se o idoso como um dos principais sujeitos a participar e se envolver nesses grupos.

O estabelecimento de vínculos é próprio do ser humano, e a família, como grupo primário, é o *locus* para a concretização desta experiência. A confiança que o indivíduo tem de que pode estar no mundo e estar bem entre os outros lhe é transmitida pela sua aceitação dentro do grupo familiar. O sentir-se pertencente a um grupo, no caso, à família, possibilita-lhe no decorrer de sua vida pertencer a outros grupos. (GOMES; PEREIRA, 2005, p. 359)

A Entrevistada 1 relata que buscou estratégia diferenciada do que convencionalmente se propõe para os incluídos em benefícios de transferência de renda. Assim, procurou criar grupos constituídos por afinidades e aproximações no que concerne a expectativas de vida ou necessidades vivenciadas, independente de seus componentes serem atendidos ou não pelo mesmo programa, contrariando assim a lógica dos “pacotes fechados por programas de transferência de renda”¹²¹, como ela define:

Temos os grupos de famílias de transferência de renda. A gente está tentando tirar os pacotinhos prontos, esse é o grupo do Renda aquele é do Bolsa, separar os grupos, a gente está tentando tirar isso e mesclar mais. É difícil fazer isso por causa da condicionalidade, mas a gente está tentando dividir o grupo por proximidade, independente do benefício, ou seja, cada grupo pode ser trabalhado de um jeito. (E.1)

Isso é inovador e possibilita a formação de grupos heterogêneos, formados, por exemplo, com idosos beneficiários do BPC e adolescentes do Programa Ação Jovem. Os temas são diversos e cobrem desde cuidados com os filhos até a geração de renda, todos eles direta ou indiretamente relacionados com a ideia de fortalecimento das relações familiares e da família como núcleo protetivo.

As famílias do Renda são acompanhadas em grupos que os temas foram sendo retirados dos manuais, a gente foi lendo, vendo o trabalho, porque a gente não conhecia essas famílias, então foi pegando os manuais. A gente já falou sobre a saúde da mulher, educação sobre filho, autoestima, esse mês de novembro vai uma pessoa falar sobre previdência, cidadania, geração de renda. (E.7)

Nos grupos de convivência, a gente discute sobre direito, autoestima, a gente faz muito o trabalho com o psicólogo, quando tem necessidades mais disso, aí a psicóloga entra, é um trabalho de mão dupla. (E. 4)

¹²¹ A entrevistada faz uma crítica em relação à forma como são organizados os grupos no CRAS, sendo eles sempre organizados com famílias e indivíduos que recebem o mesmo benefício de transferência de renda, nomeados como “grupo do Renda”, “grupo do Bolsa Família”, entre outras.

Nessa situação, os grupos de convivência discutem aspectos essenciais para a qualidade de vida das famílias e dos indivíduos, com envolvimento da atenção de profissionais preparados para a discussão, no caso, o psicólogo do CRAS. Isso demonstra a importância de uma equipe completa e do respeito mútuo entre os diferentes profissionais.

Apesar das boas iniciativas observadas, alguns relatos revelam haver, em alguns CRAS, a necessidade de incluir nas discussões em grupos, temas como os direitos sociais, relações familiares, cidadania, entre outros, tendo em vista a forma como os usuários concebem os benefícios.

Dentro dos grupos e do atendimento individual, a gente fala sobre os direitos. A maioria que vem, agradece o apoio o auxílio, falando que eu sou boazinha, e isso a gente fala que é um direito, não precisa ter vergonha, a gente orienta que é um direito seu, e isso é garantido, se você está necessitando, então tem esse direito de ser auxiliado, de estar dentro do CRAS. (E.1)

Essa fala demonstra que é preciso insistir na discussão sobre o direito socioassistencial, na mediada em que se observa a persistência de aspectos de caridade, assistencialismo e benemerência convivendo nos espaços da consubstanciação da assistência social e, conseqüentemente, do acesso à renda como direito.

Outra atividade apontada como favorecedora dos vínculos familiares e comunitários, desenvolvida com famílias e indivíduos nos CRAS, e que, em algumas circunstâncias, pode atender à necessidade de oferecer condições para alçar a segurança de autonomia no que se refere à renda, é a oferta de cursos e oficinas de confecção manual de produtos ou de preparo profissional. As entrevistadas relataram que os CRAS desenvolvem ações diversas com esses objetivos, como por exemplo, cursos de garçom, de culinária e de depilação.

Eu gosto do trabalho socioeducativo, dos grupos, dos cursos de geração de renda, inclusive o último foi o de garçom (não dá pra você ver porque não ocorrem aqui dentro). O que motiva é quando a gente conversa com essas pessoas e já estão trabalhando, aí o de garçom foi bem interessante, pois enquanto estava dando o curso, eles estavam trabalhando, o professor indicava algumas festas, eles ganhavam um valor menor, não de garçom, mas de estagiários, participaram de festa, eu já estive em festa que eles estavam servindo. (E.7)

Aqui já teve curso de manicure, pedicure, depilação e panificação com as famílias dos benefícios de transferência de renda e as pessoas da comunidade... elas vivenciam esse grupo, trocam ideias sobre filhos..., e sempre tem aqui no CRAS. (E.6)

Respondendo o questionário da pesquisa, a Entrevistada 9 informa que no CRAS são promovidas oficinas de confecção de roupas, chinelos, enxovais para bebês e bijuterias, sendo que no final do curso, elaborado com o propósito de geração de renda, tudo o que produzem é disponibilizado aos participantes. Relata, ainda que, paralelamente aos cursos, o CRAS oferece atividades esportivas, como a capoeira adaptada, manicure, pedicure, limpeza de pele aos idosos, com o objetivo de melhorar a auto-estima e estimular a condição física e psicológica dos usuários. Essa entrevistada declara que esses cursos são planejados em forma de projetos, mas, em nenhum momento evidencia que tenham a finalidade de promover o convívio familiar e comunitário.

Consideramos, no entanto, que esses grupos podem se configurar como uma estratégia para facilitar o convívio das famílias e dos indivíduos, visto que possibilitam a aproximação desses usuários com o CRAS e com os demais membros, desde que atendam suas necessidades e viabilizem a troca de experiências sobre as demandas sociais vivenciadas, tornando-se assim espaços de sociabilidade.

Embora voltados a atividades de caráter manual e artesanal - pedicure, manicure, depilação, bordado, costura, panificação, eletricitista, horticultura, compotas - e considerados superados no mercado de trabalho, “sub-ocupações de caráter doméstico”¹²², ainda há grande predominância desses cursos nos CRAS investigados.

Porém, analisando-os sob a ótica do acolhimento e da convivência comunitária, esses cursos despontam como metodologia a ser aprimorada com ações inovadoras e contemporâneas, visando ao desenvolvimento de habilidades como liderança, empreendedorismo e participação popular, no sentido de possibilitar o protagonismo e o desenvolvimento de capacidades emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009, p.9)¹²³. No entanto, desconhecemos estudos que apontem de forma científica e sistematizada o quanto

¹²² Conforme Araujo et al. (2010 apud COUTO et al., 2010, p.128)

¹²³ Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009)

essas atividades artesanais, bem como outras similares, estão relacionadas ao objetivo de garantir a segurança de autonomia.

A discussão sobre os grupos de geração de renda é ampla, principalmente nos aspectos relativos ao seu impacto e relevância no suprimento das necessidades sociais. Compreendida por muitos como função não específica da Política de Assistência Social, ainda é persistente nas ações planejadas em suas unidades de serviços.

A pesquisa revelou que todos os CRAS investigados oferecem cursos/oficinas que almejam a geração de renda e que, de certa forma, há pressão para que as ações sejam planejadas com esse intuito, visando à resolução da necessidade vivenciada. Isso, porém, não significa que a Política de Assistência Social deva adotar como atividade específica essa atribuição, mesmo porque outras Políticas Sociais, no caso a de Inclusão Produtiva, dedicam-se a essa função, com as quais devem então os CRAS buscar articulações.

Esse panorama indica a necessidade de posicionamentos claros e definidos da Política de Assistência Social em relação à inclusão no mundo do trabalho. Pois, embora tais atividades sejam desenvolvidas nos CRAS, muitas vezes, no contexto do tópico aqui abordado, tem-se por certo que isso ocorre quer pela tênue compreensão dessa interlocução, por parte dos profissionais que estão à frente da gestão das ações, quer pela ausência de ações de outras políticas, no caso, a política do trabalho, nos municípios, em especial os de pequeno porte, como pode ser identificado por esta pesquisa.

A segurança de convívio familiar e comunitário deve ainda possibilitar as vivências comunitárias por meio de projetos coletivos que ampliem a qualidade de vida das famílias e dos indivíduos no território, lançando mão da rede de serviços qualificados conforme as demandas sociais existentes.

De acordo com a NOB/SUAS (2005, p.91) essa segurança deve possibilitar a construção, restauração e fortalecimento dos laços de pertencimento¹²⁴, além do desenvolvimento das capacidades dos vínculos sociais e dos projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. Concordando com essa premissa, Couto (2009, p.212) afirma que:

¹²⁴ (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e de interesses comuns e societários) (NOB/SUAS/2005, p. 91).

[...] a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos. (COUTO, 2009, p.212)

Com base no exposto, podemos concluir que a segurança de convivência familiar e comunitária configura-se ainda um espaço um tanto indefinido, seja no planejamento de ações pelos profissionais dos CRAS, seja no que concerne aos resultados dessas ações para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o qual pode e deve avançar em processos coletivos.

3.5.3 A Segurança de Autonomia e seus Desafios

A segurança de autonomia tem como foco proporcionar “capacitações básicas para que o cidadão possa obter requisitos básicos ou ter potencializada sua capacidade, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas.” (SPOSATI, 2004, p. 49). A autora afirma ainda que a preservação da vida humana e o desenvolvimento da autonomia são grupos de necessidades que compõem o padrão básico de vida e considera que outros elementos como a equidade e a qualidade de vida são fundamentais para o desenvolvimento humano. Nesse sentido, manter um padrão mínimo de vida e ter a possibilidade de desenvolver suas próprias capacidades, é ter autonomia. A esse conjunto de propostas, a autora denomina “Padrão de Vida Básico da Sociedade”¹²⁵. Assim, a proposta de segurança de autonomia deve valer pelo respeito ao direito do indivíduo e da família de serem donos das ações que possibilitem o desenvolvimento de suas capacidades.

Complementando esse pensamento, Vicente Faleiros (2005) define autonomia como

[...] a capacidade de reproduzir-se na complexidade da historicidade e da cotidianidade das mediações de poder e das energias e recursos próprios e de re-presentar-se criticamente, combinando o reforço do eu com a aprendizagem da dúvida (Enriquez, 1994), na recusa da alienação, da tutela, do controle. Esta perspectiva se

¹²⁵ Segundo Sposati (1997, p.21) esse padrão tem que ser um padrão de inclusão e não de exclusão.

refere tanto aos coletivos como aos indivíduos. (FALEIROS, 2005, p. 62)

Nessa lógica, autonomia supõe liberdade, capacidade de apropriação, de estímulo, de decisão própria, enfim, de atitudes que negam a tutela “da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da construção das decisões sobre seu próprio destino.” (FALEIROS, 2005, p. 62)

No rol das atribuições da Assistência Social, a NOB/SUAS/2005 (p. 91) dispõe que esse serviço público deve garantir meios de desenvolvimento de capacidades para o exercício do protagonismo e da cidadania, para a conquista da liberdade e do respeito à dignidade humana, para o desenvolvimento das potencialidades de independência pessoal e para o fortalecimento dos laços sociais. É importante salientar que o incentivo do coletivo traçado por essa segurança propõe que as famílias sejam fortalecidas para ingressarem nas redes socioassistenciais e estimuladas a se manifestar em face de seus direitos, expectativas, anseios e, principalmente, lutar pelos direitos da coletividade.

No que tange ao assunto, consideramos que a segurança da autonomia ainda representa um grande desafio para a Política de Assistência Social, pois é uma área polêmica e requer a compreensão da capacidade operacional de articulação com as demais Políticas Sociais. Além disso, para efetivá-la, é preciso superar os aspectos do assistencialismo patrimonialista, do clientelismo e da subalternidade, bem como o conjunto de estigmas que em geral acompanham o usuário dessa Política, considerado submisso, necessitado e incapaz.

Nos CRAS envolvidos na pesquisa, constatamos uma insuficiência de ações de cunho organizativo, emancipatório e de autonomia, tendo demonstrado as entrevistas haver pouca articulação com as lideranças de bairro, assim como falta de iniciativas que contribuam para a participação social, o exercício da cidadania e a constituição de lideranças comunitárias que almejam por projetos coletivos.

Até o ano passado, a gente tinha uma comissão gestora do CRAS, era uma iniciativa que no curso (**capacitação do MDS**) do CRAS foi posto como algo novo e legal, como exemplo, mas depois, com a troca de prefeito, já começou a dispersar, a questão política no município é muito forte. A gente tenta trazer os representantes das igrejas, pois são muitas, então chamamos um líder de cada igreja e um representante das 4 associações de bairro. Eles vinham e discutíamos sobre as melhorias do bairro, o que a prefeitura poderia melhorar. Às vezes a gente fazia evento comunitário em parceria

(dias das mães). Até o ano passado ela (**comissão**) veio meio fraca, mas agora ela não funciona mais. Um era de um partido e o outro era de outro, e acabou desfazendo. A gente se reunia uma vez por mês, na segunda-feira à noite. Acabou, pela vinculação política. É algo para gente voltar, pois era algo muito bom, a gente via resultado... (E 1)

A Entrevistada 8 relata não conhecer as lideranças do bairro e faz ainda uma avaliação distorcida sobre a participação popular

Não, a gente ficou sabendo esses dias quem era o representante do bairro, também eles não estão nem aí pra gente, às vezes a gente convida para reunião, mas eles não são muito participativos. A não ser quando tem festa, com comes e bebes, aí eles aparecem, mas numa reunião sobre o bairro ou sobre outros assuntos, sobre direito, como você está perguntando, não. Às vezes, vêm para não perder o benefício. (E.8)

O conjunto de atividades descritas retrata a realidade dos CRAS investigados, cujas ações são desenvolvidas sob modelos conservadores, tradicionais e descontínuos, o que não corresponde às inovações do SUAS, como apontadas no capítulo II. Percebemos ainda que essas unidades não foram suficientemente instituídas para a concretização de inovações capazes de responder aos pressupostos da Política de Assistência Social, principalmente de atividades cuja perspectiva seja a de possibilitar a emancipação política e a participação coletiva.

Desse modo, a oferta das ações desenvolvidas é incipiente para garantir a segurança da autonomia individual, familiar e social, visto que essa segurança exige atenções que proporcionem aos usuários a conquista da cidadania, da valorização da dignidade humana e da independência pessoal e social.

A participação dos indivíduos, das famílias e/ou da comunidade nos CRAS ainda é uma conquista a ser alcançada, e só virá por meio de uma construção cultural e política que valorize sua importância. O envolvimento do CRAS em processos participativos e politizadores, porém, é cada vez mais considerado, tendo em vista a condição dessa unidade de serviços públicos como um dos principais articuladores no espaço territorial. Sendo assim, vem se tornando comum estimular a participação e o envolvimento da comunidade, por meio de ações que possibilitem a manifestação de suas necessidades, opiniões e expectativas, de forma que as pessoas sejam respeitadas e valorizadas como sujeitos de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos o presente estudo tendo a compreensão de que a atual formulação da Política de Assistência Social não poderia prescindir da concretização das seguranças sociais, renunciadas como uma de suas principais garantias. Considerando que as referidas seguranças amparam-se nos direitos sociais trazidos à tona a partir da garantia de proteção à família e aos indivíduos, coube-nos analisar as possibilidades de sua concretização por meio da oferta de serviços e benefícios circunscritos nessa política.

Com a pesquisa empírica foi possível reconhecer os muitos desafios ainda postos para a efetivação do novo modelo de política pública que desenha a Assistência Social nos dias atuais, pois constatamos, no cotidiano, a presença de novas e antigas concepções e práticas.

Naturalmente essa análise não poderia ter sido realizada se não lançássemos mão dos constructos teóricos que a embasam, bem como das determinações da trajetória histórica da Assistência Social no Brasil e suas atuais prescrições a partir da instauração do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Muitos dos aspectos considerados conclusivos já foram expostos nos capítulos que compõem esta dissertação, no entanto vale tecer ainda alguns comentários sobre itens importantes para a concretização das seguranças sociais e que demonstram um movimento pendular entre as tradicionais concepções e práticas e as novas proposituras da Política de Assistência Social no Brasil.

No que concerne à compreensão da Política de Assistência Social, um dos aspectos mais destacados na fala das entrevistadas é a mudança por que ela passa, do âmbito de práticas sociais privativas ao campo de proteção social pública, o que sugere que as ações evoluam do assistencialismo¹²⁶/clientelismo para o direito da “defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade” (YAZBEK, 1995, p.10). Esse processo provoca um movimento complexo e desafiador na direção social dessa Política que, por sua vez, percorre caminhos de significantes inovações conceituais, estruturais e em sua gestão, em direção ao alcance e ampliação do campo dos direitos de sua competência.

¹²⁶ “Resultado da difusão do imaginário conservador, supõe fazer dessa transferência uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade: ele passa a dever um favor ao intermediador da possibilidade, que nem sempre é proprietário, mas muitas vezes um agente técnico ou institucional. (ALDAIZA, 1993 apud YAZBEK, 1993, p.11)

Evidentemente, essa compreensão requer a expansão e a efetivação das responsabilidades dos três entes federativos, o que está explícito nos ditames do SUAS, de forma que a Política de Assistência Social promova a ampliação e a universalização do campo protetivo assegurado aos cidadãos, articulada¹²⁷ com as demais políticas sociais públicas, rumo ao enfrentamento da questão social.

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.38) confirmam o posicionamento que coloca o Estado no papel de “garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele”, e que é complementando por Evaldo Vieira (2004, p.59), quando afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto.”

No entanto, a pesquisa revelou que o papel do Estado como “garantidor dos direitos”, responsável pelo acesso a serviços e bens públicos com qualidade, principalmente na área da Assistência Social, representa ainda um desafio, pois, como visto no Capítulo I, as ações dessa Política estão subordinadas a uma gama de aspectos que vão de encontro à lógica do direito e da proteção social.

Embora reconheçamos os textos legais (CF/1988 e LOAS/1993) como mecanismos que impulsionam e fortalecem essa condição de direito, há de se considerar que muitas são as dificuldades a serem enfrentadas, mormente no que diz respeito ao rompimento de aspectos como o assistencialismo, a pontualidade e a benemerência, os quais devem ser banidos do cotidiano da Política de Assistência Social, pois desqualificam as proposituras e as garantias por ela afiançadas, assim como dificultam sua consolidação como direito.

A reconfiguração da Política de Assistência Social, com a instituição do SUAS, impõe a necessidade superar esses problemas, uma vez que o Sistema enfatiza, com rigor, a urgência de serviços, benefícios, programas e projetos descentralizados e ofertados no território de vivência de famílias e indivíduos em

¹²⁷ Refere-se à intersetorialidade entre as políticas públicas e o desenvolvimento de ações em conjunto, a fim de romper com a fragmentação das atenções promovidas pela esfera pública às necessidades sociais da população e transcenda a especificidade das políticas sociais, como possibilidade de efetivar um atendimento menos compartilhado aos cidadãos. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.39 apud COUTO et al., 2010)

situação de vulnerabilidade e risco social, de forma a lhes garantir um conjunto de seguranças sociais consideradas como aquisições de direito do usuário.

No que tange à descentralização, a pesquisa evidenciou que as ações da Política de Assistência Social, especialmente no que se refere à operacionalização dos benefícios de transferência de renda, ainda estão, muitas vezes, subordinadas ao órgão gestor.

Quanto à efetivação da garantia das seguranças sociais nos CRAS, objeto deste estudo, pode-se concluir que o cenário atual se revela igualmente distante do ideal proposto e almejado.

As seguranças “de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar”¹²⁸ descritas na PNAS, trazem à tona conceitos cujo debate está presente, tanto na academia, quanto nos espaços de execução dessa política. É evidente que a segurança de renda aguça a discussão sobre a responsabilidade do Estado em garantir proteção a segmentos populacionais dos quais fazem parte indivíduos da faixa etária economicamente produtiva. Essa situação gera preconceitos referentes à acomodação e, em última instância, à vagabundagem dos sujeitos, conceitos estes que percorreram as políticas sociais ao longo de muitos séculos.

Ao tratar da segurança de rendimento e ter como sua principal ação os programas de transferência de renda, o Sistema Único de Assistência Social firma o posicionamento de que a pobreza e as vulnerabilidades são decorrentes do modelo econômico, social e político historicamente constituído no Brasil e de que os sujeitos não são responsáveis individuais por sua pobreza, merecendo, portanto, a proteção do Estado como direito social.

Diante de tudo isso, como primeiro destaque, revelou-se, por parte dos profissionais da área, uma frágil apropriação conceitual e normativa dos pressupostos que configuram o novo desenho da Política de Assistência Social, principalmente no que concerne às suas funções, aos direitos socioassistenciais e ao conjunto de seguranças sociais afiançadas. Isso é de extrema importância, uma vez que a apropriação e o debate desses temas são condições essenciais para a

¹²⁸ A NOB/SUAS (2005, p.90) define as seguranças de acolhida, de renda, de convívio familiar, comunitário e social, autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

consolidação dos ditames do SUAS e, conseqüentemente, da Assistência Social no campo da proteção social pública.

O segundo destaque refere-se ao formato da gestão dos serviços socioassistenciais, principais meios de acesso às seguranças sociais. A realidade apresentada demonstra que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais ainda não foi incorporada pelos municípios, cujas ações se pautam por projetos pontuais e atividades fragmentadas, com grande ênfase em cursos profissionalizantes e reuniões condicionadas aos critérios dos benefícios de transferência de renda. Essa realidade compromete a garantia das seguranças sociais, pois carece de inovação e investimento na qualidade dos serviços, como também nas condições como eles são realizados.

É imprescindível reafirmar que a qualidade dos serviços é uma das condições para o alcance dos propósitos da Política de Assistência Social, uma vez que, como já afirmamos, são eles que possibilitam o acesso a direitos socioassistenciais e o atendimento das necessidades sociais da população, devendo ser direcionados pelos ditames da CF/1988 e da LOAS/1993.

No entanto, a pesquisa revelou, também nesse aspecto, que o processo de apreensão dos novos aspectos conceituais, normativos e propositivos deve ser intensificado para possibilitar a consolidação, de forma gradativa, da nova configuração da Política de Assistência Social.

Outros destaques, estes de ordem infraestrutural, tratam das condições de trabalho nos CRAS, unidades responsáveis pela oferta de serviços e benefícios. Segundo o relato das entrevistadas e conforme pudemos observar durante as visitas, estes foram os principais desafios encontrados. Em primeiro lugar, os espaços onde estão instalados são em geral inadequados para a realização dos serviços socioassistenciais e para a garantia das seguranças sociais, uma vez que não foram projetados ou preparados para a finalidade a que se propõem: o atendimento e acolhimento da família, a oferta de serviços protetivos e a facilitação do acesso a direitos. Há também problemas relativos à composição da equipe técnica, que vão do número insuficiente de profissionais ao despreparo de alguns de seus membros, sobretudo, quanto ao planejamento desses serviços, que deve partir do conhecimento da realidade a ser protegida.

Assegurar seguranças sociais requer o envolvimento de profissionais disponíveis e informados sobre os direitos socioassistenciais garantidos

pela Política de Assistência Social, para que os usuários sejam orientados de forma adequada a fim de obterem acesso a esses direitos, ou de reivindicá-los quando se perceberem desprotegidos.

A questão dos recursos humanos é uma das mais sérias em face das inovações da Política de Assistência Social, quer pela lógica da composição das equipes de trabalho, quer pela necessidade de capacitação continuada dos profissionais, pertinente à nova configuração dessa Política. Considerando que os recursos humanos compõem o conjunto de atores sociais cujo papel é materializar as proposições da área, pensar sua formação é reconhecer uma das condições para que o CRAS desempenhe suas atribuições.

Segundo o MDS (2008, p.34), “a questão dos recursos humanos adquire destaque especial, pois além de redundar na qualidade dos serviços socioassistenciais, constitui a „tecnologia básica“ do SUAS”, um dos fatores essenciais para a concretização¹²⁹ das seguranças sociais, visto que a acolhida, as ações de fortalecimento de vínculos e da autonomia, além da oferta dos benefícios eventuais e de renda são operacionalizados pelos profissionais.

A pesquisa revelou, enfim, que apesar de se perceber nos CRAS um movimento em direção às mudanças, posturas conservadoras ainda prevalecem, principalmente no formato das atividades promovidas para as famílias e os indivíduos. É nítida a necessidade de inovar para que a proteção social da Assistência Social seja de fato materializada em suas unidades de serviço, conforme os novos princípios estabelecidos após 2004.

Para concluir, considerando as observações realizadas e as informações coletadas, apresentamos alguns apontamentos que podem contribuir para a garantia das seguranças sociais e, conseqüentemente, a materialização da proteção social da Política de Assistência Social:

- domínio do conhecimento sobre a nova configuração da Política de Assistência Social para que se procedam às mudanças necessárias no âmbito de sua operacionalidade, principalmente no que concerne às suas funções – Vigilância Social, Defesa Social e Institucional e a Proteção Social;

- aprimoramento profissional em relação ao tema das seguranças sociais, uma vez que elas constituem os meios para a efetivação da proteção social

¹²⁹ Tornar concreto o que é abstrato: concretizar um objetivo, uma ideia, uma expectativa.

da Política de Assistência Social e devem, por isso, ser a base para o planejamento de serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos no âmbito dessa Política;

- mapeamento das vulnerabilidades e riscos sociais existentes no território, por meio da realização dos diagnósticos socioterritoriais, a fim de conciliar e orientar as atenções do CRAS de forma condizente com as necessidades sociais vivenciadas por famílias e indivíduos, tendo a Vigilância Social papel pertinente e fundamental no direcionamento da concessão dos benefícios eventuais e de transferência de renda;

- por fim, investimento na criação e inovação de ações que incentivem a participação popular e o desenvolvimento de lideranças, como modo de propiciar o alcance da segurança de convívio comunitário de forma qualificada e politizada.

No entanto, apesar do muito que ainda há por se fazer, é preciso considerar que a Política de Assistência Social tem apresentado avanços significativos nos últimos anos, principalmente no que concerne à instalação de suas unidades de serviços – CRAS e CREAS – que, em apenas cinco anos ganharam o Brasil, estando presentes em 100% dos estados e em 98,4% dos municípios do país.

Concluimos, assim, reafirmando nossa convicção que a Assistência Social tem potencial para aprimorar a capacidade de efetivar seus serviços, sobretudo pelo envolvimento ético-político de seus profissionais. Vale considerar também, por outro lado, que, apesar de muito recente, a mobilização de seus usuários tem favorecido a compreensão de que as seguranças sociais constituem um direito, bem como fortalecido o processo de organização, haja vista o fato de um morador de rua ter sido alçado à condição de membro do Conselho Nacional de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, C. C. et al. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, B. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2009, p. 99-137
- ARREGUI, C.C.; SANTOS, V. A. Território e Ferramentas de Gestão. In: CRAS Marcos Legais. v. 1. São Paulo: SEADS, 2009. p.74-89.
- BRASIL, MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social; **Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004**
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica do Sistema Único de Assistência social (NOB/SUAS)**. 2005
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, **Orientações técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**, 1ª edição, Brasília, 2009a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, **SUAS: Configurando os eixos de mudança**, vol. 1, Brasília, 2008..
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS**. V CONFERÊNCIA NACIONAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, 2005
- _____. Lei 8742/93 – **Lei Orgânica da Assistência Social**
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, – Resolução n. 109 de 11 de novembro de 2009b.
- _____. **Comunidade Solidária**. Todos por todos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI1.HTM>. Acesso em: 04 out. 2010.
- BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. MDS, UNESCO, nov. 2009. p. 171–201.
- CAMPOS, A. et al.(Org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTRO, J.A. **Política Social**: alguns aspectos relevantes para discussão. MDS, UNESCO, 2009. p.87-132.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998

CASTRO, F.J.R. **A Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços e Orientações para Gestores e Projetistas Municipais**, Brasília: MDS, 2009

CARDOSO JR, J.C.; JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_5.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2010.

CARVALHO, M. do C. B.; **Marcos Legais e Organizadores do CRAS**. São Paulo: SEADS, 2009. p.74-89. (CRAS Marcos Legais, v. 1)

CEPAL. **Enfrentando o futuro da proteção social – acesso, financiamento e solidariedade – Síntese**. trigésimo primeiro período de sessões da CEPAL, fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/24084/P24084.xml&xsl=/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl-p/top-bottom.xslt>>.

CONSENSO DE WASHINGTON: BASES E DESDOBRAMENTOS NO MUNDO SUBDESENVOLVIDO. Disponível em: <<http://conceitosetemas.blogspot.com/2009/03/consenso-de-washington-bases-e.html>>. Acesso em: 04 out. 2010.

COUTO, B.R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. MDS, UNESCO, Nov. 2009

COUTO, B.R et al. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, A. I. C.; BERTOLLI, S. **O desenvolvimento econômico e humano recente em presidente prudente**: notas a partir de um estudo exploratório sobre economia local. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1116/1068>>. Acesso em: 01 jun. 2011.

CUNHA, R. Transferência de Renda com condicionalidade: a experiência do programa Bolsa Família. In: CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. MDS, UNESCO, nov. 2009. p.331-361.

CURRALERO, C.B. et al. **AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**, in **Bolsa Família: 2003 - 2010: avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2010. 2 v. 344 p.

DI GIOVANNI, G. **Sistema de Proteção Social**. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfose: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FALEIROS, V. **Estratégias em Serviço Social**. Editora Cortez, 2005.

FILGUEIRAS, C. A.C. Exclusão, Riscos e Vulnerabilidade: Desafios para a Política Social. In: **GESTÃO Social, o que há de novo?**, v.1. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, 2004.

GOMES, A.M.C. **Burguesia e Trabalho: Política e Legislação Social no Brasil, 1917-1937**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D.: **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2011.

GREEN, D. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. Tradução de Luiz Vasconcelos. São Paulo, Cortez; Oxford Internacional, 2009.

HOGAN, D.J.; MARANDOLA JR. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. In: **NOVAS Metrôpoles Paulista- população, vulnerabilidade e segregação**. Unicamp, 2006.

JACCOUD; L. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. MDS, UNESCO, nov. 2009. p.57-86

_____. **Garantia de Renda na Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais**. In: **CADERNO de textos para a VI Conferencia Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2007. p. 27-35.

KOGA, D. **Vulnerabilidades e Proteção Social Básica na agenda do CRAS**. São Paulo: SEADS, 2009. p. 74-89. (CRAS Marcos Legais, v. 1)

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, v. 21, n. 87, p. 76-95, 2006.

MACIEL, C. **Relatório de Estágio de Pesquisa Pós Doutoral no programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho**, Campus de Presidente Prudente, 2010

MARTINS, V. de B. **A política de assistência social, as seguranças afiançadas e o desafio do trabalho do assistente social**; Instituição: Universidade Católica Dom Bosco; XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS; BRASÍLIA, 2010, ISBN 978-85-99447-07-9

MATOSO, J. O Brasil Herdado. In: SADER; GARCIA, M.A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo, Boitempo, 2010. p. 31-56.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001. 319 p.

MINAYO, M.C.S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

MOTA, A. E; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema único de Assistência Social e a formação profissional. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, set. 2006.

MUNIZ, E. et al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: CADERNO de textos para a VI Conferencia Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007. p.37-43

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Dados SAGI. **Matriz de informação social**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>. Acesso em: 23 maio 2011.

_____. **Projeto de Implementação das Ações da Vigilância Social** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/padroes-de-servicos/projeto-de-implementacao-das-acoes>>. Acesso em: 18 out. 2010

_____. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/creas>>. Acesso em: 31 out. 2010

_____. **Serviços de Alta Complexidade**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/altacomplexidade>>. Acesso em: 05 dez. 2010

_____, **SUASWEB**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/suasweb>>. Acesso em: 06 abr. 2011.

_____. **Benefícios Assistenciais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais>>. Acesso em: 28 jul. 2010

_____. Orientações específicas para serviços/ação do PAIF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb->

protecao-especial-basica/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif/ORIENTACOES%20ESPECIFICAS%20PARA%20O%20PAIF.PDF>. Acesso em: 16 jul. 2011.

_____. **Metas e Estratégias Plano Decenal e Decálogo**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>>. Acesso em: 04 jul. 2011

NERY, V. **O Trabalho de Assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão**. 2009. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortes, 2004. 263 p.

NOGUEIRA, M. .A. Dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**., v. 7, n.3, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2011

NOZABIELLI, S. R. **Entre permanências e mudanças : a gestão municipal da política de assistência social na região de Sorocaba (SP)**. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Programa de Atividades para os trabalhadores – Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, Itália, **Proteção Social**. Disponível em: <http://actrav.itcilo.org/portug/residencial/residencial_protectpara.html>. Acesso em: 07 fev. 2010.

OIT – **Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, set. 2006.

PEREIRA, P. A. A Política Social no contexto da seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, v. 19, n.56, p.60-76, mar.1998

PINZANI, A. **Reconhecimento e Solidariedade**. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/ethic@/et08espart08anpof.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2010.

PNUD, **Ação social na AL deve focar desigualdade**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3732&lay=pde>. Acesso em: 29 maio 2011.

POCHMANN, Marcio. Assegurar o bem – estar coletivo. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 3, n. 28, p.4-5, nov. 2009.

_____. Proteção Social na Periferia do Capitalismo; Considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

RAICHELIS, Raquel., **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos de construção democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Palestra “**Controle Social no SUAS: concepções e desafios**” proferida em reunião descentralizada do CONSEAS (Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo), em 26/11/2008, em São Paulo.

RAINE, S. **Revolução de 30**. Equipe Brasil Escola. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/revolucao-30.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

RAWLS, J. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução de Carlos Pinto Correia. 1. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

RIZOTTI, Maria Luiza .A. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2010;

SADER, Emir. Brasil, de Getulio a Lula. In: SADER; GARCIA, M.A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Boitempo, 2010. p. 11-29.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004. 255 p.

SPOSATI, A., FALCÃO, M.C., FLEURY, S.M.T; A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social. In: _____. **Os direitos (dos desassistidos Sociais)**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, A., BONETTI, D. A., YAZBEK, M.C; CARVALHO, M. do C..F.. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986

SPOSATI, Aldaiza. Mínimos Sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 55, 1997.

_____. (Coord.) **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990**. São Paulo: editora Cortez, 1991. 94 p.

_____. Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, mar. 2004^a.

_____. **A menina loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004b

_____. O primeiro ano do sistema único de assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, set. 2006. p. 96-122.

_____. Painel II Direitos Socioassistenciais : Compromisso com as Proteções do SUAS. **Relatório Final e Anais. VI Conferencia Nacional de Assistência Social**, CNAS, MDS, 2007, p. 93-123

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepção fundantes. In: **CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. MDS, UNESCO, nov. 2009. p.13-55.

_____. **Horizontes da e Para a Política de Assistência Social no Brasil de 2009**: Seminário Política de Assistência Social: Novos Desafios Fundap, em 30 de junho de 2009. Disponível em:

<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/nono_seminario/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Aldaiza%20Sposati.pdf>. Acesso em: 17 out. 2010

_____. **Desafios do sistema de proteção social**. Disponível em:

<<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=420&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

SANTOS, W.G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SEDS. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. **Missão**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/missao>>. Acesso em: 23 maio 2011.

SILVA, M.O.S., A pesquisa SUAS: apresentando o contexto, a proposta metodológica e o conteúdo do livro. In: COUTO et al. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**, 2010. p.19.

SOARES, L. T. **Desastre social**, Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, S.P.; HESPANHOL, R.A.M. **Assentamentos rurais e a relação campo-cidade: o caso dos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista e Teodoro Sampaio (SP)**. Disponível em:

<<http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/PosGraduacao/FCT-MESTRADO-DOUTORADO/TRABALHO-PONTAL-Sergio.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2011.

TELES, V.S.; **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VIANNA, M.L.T.W., A nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**: estudos de políticas e teoria social/UFRJ/ Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p 120-145, 1997.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. M. C.; SILVA, M.O.S; GIOVANNI, G.di; **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11- 29, mar. 2004b.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: CAPACITASUAS. MDS, UNESCO, v. 1, 2008

WILHEIM, J. O contexto da atual gestão social. In RICO, E.M; RAICHELLIS, R. (Org.). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, 1999. p.43-54.

APÊNDICES

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com os profissionais do CRAS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS PROFISSIONAIS DO CRAS

Compreensão sobre as seguranças sociais e a Política de Assistência Social

1. Qual sua visão sobre a Política de Assistência Social?
2. Concorda em afirmar que ela é uma política de protetiva?
3. Conhece os eixos do SUAS ? Saberá citar alguns deles?
4. E sobre a função da PAS? Consegue citá-las ou descrevê-las?
5. E sobre os direitos socioassistenciais, conhece, já discutiu sobre eles aqui no CRAS?
6. Discute sobre esses direitos com a comunidade local?
7. A respeito da seguranças sociais? Conhece e/ou sabe falar sobre elas?
8. Conseguiria relacionar os direitos socioassistenciais com as seguranças sociais?

Aspectos sobre o CRAS e os serviços socioassistenciais desenvolvidos

9. Como foi constituído esse CRAS? Teve diagnostico para sua instalação? Se não, como foi decidido sobre sua instalação?
10. Existe rede socioassistencial no território do CRAS? Há articulação entre os serviços?
11. Como a família é recebida no CRAS?
12. Existe a participação da comunidade no CRAS? Como? Porque?
13. Quais as principais ações desenvolvidas no CRAS?
14. Como ocorrem as ações com as famílias e os indivíduos?
15. Como é a organização das ações do CRAS,? Faz por segmento idoso, família, criança...
16. Como é organizado os grupos? Quais discussões são realizadas?

Benefícios ofertados no CRAS

17. O CRAS oferta benefícios? Quais?
18. Quem faz a gestão dos benefícios? Cadastramento no sistema on line.
19. Reconhece que o CRAS tem autonomia perante o desligamento e a inclusão dos beneficiários?
20. Tem acesso a listagem dos benefícios?
21. Quais os principais desafios do cotidiano para efetivar essas seguranças sociais no CRAS?

APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

Eu, **Andréia Cristina da Silva Almeida**, aluna do curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social na Universidade Estadual de Londrina, estou desenvolvendo uma pesquisa com o objetivo de analisar a proteção social no âmbito da Política de Assistência Social nos municípios de gestão básica da região de Presidente Prudente. (provisório)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, concordo em participar da pesquisa intitulada “Proteção Social nos CRAS” (título provisório)

Declaro que fui esclarecido (a) quanto à metodologia de pesquisa e estou ciente de que as informações coletadas na entrevista são confidenciais e, quando divulgados os resultados da pesquisa, estes serão de forma global e anônimos. Fui informado que a entrevista será gravada e que, após sua transcrição, a fita será devidamente destruída. Também estou ciente de que meu nome não constará no relatório final da pesquisa ou em qualquer outro local, estando garantido pela pesquisada o sigilo.

Declaro que me foi garantida a liberdade de aceitar ou não participar da entrevista, bem como me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem que isso me acarrete nenhum ônus. Sei que minha participação nesta pesquisa não implicará em nenhuma despesa para mim.

Qualquer dúvida sobre a pesquisa, tenho reservado o direito de esclarecer com a pesquisadora Andréia Cristina da Silva Almeida, pelo telefone (18)97437783 ou (18) 39061242 ou com sua orientadora, a Professora Dra. Maria Luiza Amaral Rizzoti, ou ainda, pelo telefone do Comitê de Ética em Pesquisa da UEL: (43) 3371-2490 – atendimento todas as quintas-feiras.

_____, _____ de _____ de _____.
(Local e data)

(Assinatura)