

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**IRACI DE ANDRADE**

**DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL:  
DESAFIOS PARA SUA MATERIALIZAÇÃO**

**PORTO ALEGRE**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**IRACI DE ANDRADE**

**DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL:  
DESAFIOS PARA SUA MATERIALIZAÇÃO**

**PORTO ALEGRE**

**2008**

**IRACI DE ANDRADE**

**DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL:  
DESAFIOS PARA SUA MATERIALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul como pré-requisito para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora Gleny Terezinha D. Guimarães

Porto Alegre

2008

**IRACI DE ANDRADE**

**DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL:  
DESAFIOS PARA SUA MATERIALIZAÇÃO**

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do Título de:

**Mestre em Serviço Social**

E aprovada na sua versão final em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ atendendo às normas da legislação vigentes da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Professora Dra. Beatriz G. Aginsky  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Gleny Terezinha D. Guimarães  
Orientadora PPGSS/PUCRS

---

Profa. Dra. Beatriz Augusto de Paiva  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGSS/PUCRS)

Porto Alegre  
2008

## **DEDICATÓRIA**

*Ao meu companheiro IDIR, pelo amor, incentivo e apoio incondicional que recebi, o que permitiu a realização deste sonho.*

*A minha filha EDUARDA, pelo carinho e abraços cheios de saudade nas saídas e chegadas das viagens de estudo.*

*A minha irmã MARIA, pela dedicação integral, o que permitiu mais tranquilidade pessoal na trajetória dessa conquista.*

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais, FLORA e ERONDINO, com os quais aprendi valores que possuo e o gosto pela militância política.

Aos colegas profissionais e gestores da Assistência da região da AMOSC, pelo apoio ao projeto de pesquisa que deu origem a esta dissertação.

A todos os trabalhadores sociais da (hoje extinta) Secretaria de Assistência Social de Chapecó/SC, pelo aprendizado e construção coletiva durante o período que estivemos juntos.

Á minha orientadora, Dra. Gleny T. Guimarães, pelo incentivo, compreensão e orientações que tornaram possível a concretização deste trabalho. Obrigada por acreditar e apostar no meu potencial.

Á professora Berenice Couto, pela oportunidade de poder compartilhar momentos de estudo, pesquisa e convivência. Minha admiração e respeito por sua trajetória profissional e de militância em defesa dos direitos de cidadania.

Á professora Beatriz Paiva, por integrar a banca examinadora. É motivo de muito orgulho poder contar com seu conhecimento e olhar crítico, no estudo aqui desenvolvido.

A professora Jane, pelo carinho e contribuições preciosas recebidas durante suas aulas de pesquisa.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, pela oportunidade que proporcionaram de qualificar e ampliar meus conhecimentos.

Ao Núcleo de Estudo e Pesquisa em Políticas Sociais e Processos de Trabalho do

Assistente Social (NEPsTAS), pela convivência, socialização de experiência e produção teórica realizada a partir dos projetos de pesquisa vinculados ao núcleo.

Ao Programa de Cooperação Acadêmica (PROCAD/CAPES), pela oportunidade em participar das atividades de estudo e pesquisa, qualificando e ampliando minha análise crítica sobre o processo de implementação do SUAS.

Á minha turma de mestrado, pelas muitas experiências e reflexões coletivas que certamente contribuíram com a realização desta dissertação.

Aos profissionais que auxiliaram na correção e revisão deste trabalho.

Aos meus amigos, amigas e familiares que vibram com mais essa conquista.



## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo primordial analisar criticamente a PNAS e a NOB-SUAS afim de compreender os determinantes centrais que orientam o processo de materialização do direito à proteção social de assistência social. Para tanto, o estudo definiu como arcabouço teórico-metodológico a pesquisa qualitativa, fundamentada no referencial dialético-histórico, utilizando-se da pesquisa bibliográfica para dar sustentação teórica à análise documental da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). Desse modo, realiza-se uma reflexão sobre os marcos estruturantes para a Política de Assistência Social, agregando-se uma breve avaliação dos primeiros 10 anos de implantação da LOAS. A análise das configurações da Política Nacional de Assistência Social, busca evidenciar os princípios, diretrizes e objetivos que a orientam, incluindo abordagem sobre o reordenamento da rede socioassistencial. Integra também o presente estudo, análise sobre as funções atribuídas à política de Assistência Social, acrescida da abordagem sobre a nova arquitetura político-institucional voltada a operacionalização do modelo de proteção socioassistencial do SUAS. Como resultado da pesquisa realizada, constata-se que para a efetiva materialização do direito à proteção social, necessita-se, para além da previsão e regulamentação formal, o aprofundamento do processo de democratização do conjunto da sociedade e do Estado brasileiro. Desse modo, torna-se essencial, garantir ao conjunto dos cidadãos usuários, o efetivo exercício do direito político em atuarem como sujeitos protagonistas no processo de legitimação, ordenamento institucional e controle social da implementação dos direitos assegurados pelo SUAS.

**Palavras-Chave:** Estado, Política Pública, Direitos Sociais, Política de Assistência Social, NOB-SUAS, Proteção Social.

## ABSTRACT

The current paper has as main objective to critically analyze the **PNAS and NOB-SUAS** to get to understand the central determinants which guide the materializing process from the right to social protection of social assistance. Therefore, this paper defined as theory-methodological route the qualitative research, in the dialectic-historical reference, using bibliographical research to give theory support to documental analysis of National Policy of Social Assistance (PNAS) and Basic Operational Rule of Unique System of Social Assistance (NOB-SUAS). In this way, reflection is accomplished about the structuring marks for the Social Assistance Policy, taking into consideration a brief evaluation of the first 10 years of LOAS introduction. The analysis of the settings from the National Policy of Social Assistance, searches to give evidence to the principles, directions and objectives that guide it, including approach about the re-order of the social-assistant net. The current paper also integrates an analysis about functions attributed to the policy of Social Assistance, added to the approach about a new architecture political-institutional turned to the operation of the social-assistant protection model from SUAS. As a result of the research accomplished, it is seeing that for the effective materialization to the right to social protection it is needed, besides preview and formal rules, a deep study of the process of democratization from the society and the Brazilian State. So far, it is essential to guarantee to the set of citizens users, the effective exercise of policy right to act as main characters in the legitimating process, institutional order and social control in the introduction of rights secured by SUAS.

**Keywords:** State, Public Policy, Social Rights, Social Assistance Policy, NOB-SUAS, Social Protection.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CF	- Constituição Federal
CRFB	- Constituição da República Federativa do Brasil
CIB	- Comissão Intergestora Bipartite
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CEAS	- Conselho Estadual de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro Especializado de Assistência Social
FEAS	- Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	- Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	- Norma Operacional Básica
PAIF	- Programa de Atendimento Integral à Família
PCS	- Programa Comunidade Solidária
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PPA	- Plano Plurianual
SNAS	- Secretaria Nacional de Assistência Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>18</b>
1 DIREITO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCOS ESTRUTURANTES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	18
1.1 Direito: uma totalidade sócio-histórica.....	19
1.2 Estado Democrático de Direito no Brasil – um projeto em disputa .....	22
1.3 Políticas públicas: mediações para a materialização do direito.....	30
1.4 Política de Assistência Social – elementos avaliativos da primeira década de implementação da LOAS (1993-2003).....	36
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>43</b>
2 PNAS E NOB-SUAS: INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ESTADO PARA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL .....	43
2.1 Estruturação da gestão da política de assistência de assistência social na perspectiva do SUAS.....	44
2.1.1 Princípios fundantes da PNAS .....	47
2.1.2 Territorialidade e matricialidade sociofamiliar: novas diretrizes da PNAS.....	49
2.1.3 Objetivos da PNAS.....	52
2.2 Rede de proteção socioassistencial: a histórica dualidade entre a filantropia e o direito ...	54
2.2.1 Usuários: cidadãos de direito e direitos assegurados.....	57
2.2.2 Proteção social básica e o caráter preventivo do direito.....	60
2.2.3 Proteção social especial e os direitos violados .....	63

<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>67</b>
<b>3 PROTEÇÃO, DEFESA E VIGILÂNCIA SOCIAL ENQUANTO MECANISMOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS .....</b>	<b>67</b>
3.1 Considerações sobre as funções da política de assistência social .....	67
3.1.1 Proteção socioassistencial: atuação da assistência social na garantia do direito à cidadania e das condições básicas para o desenvolvimento humano e social .....	69
3.1.2 Defesa social e institucional: uma estratégia possível para democratização da gestão da política de assistência social .....	72
3.1.3 Vigilância social: informação e conhecimento para quê e para quem?.....	75
3.2 Arquitetura político-institucional do SUAS para operacionalização do modelo de proteção socioassistencial .....	81
3.2.1 Plano decenal: matriz norteadora do pacto de metas, resultados e compromissos de consolidação do SUAS .....	84
3.2.2 Metas e desafios para consolidação do modelo de proteção socioassistencial do SUAS	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

### *É TEMPO DE SUAS !*

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, com base na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), representou um salto qualitativo no ordenamento político-institucional da Assistência Social como uma política pública de Estado, de direção universal e responsável por garantir os direitos de proteção social não contributivos. Assim, a nova matriz de gestão da política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, apresenta-se hoje, enquanto uma proposta inovadora de superação das práticas e concepções tradicionais, burocráticas e patrimonialistas que caracterizaram a Assistência Social, especialmente na primeira década de implementação da LOAS.

A implementação do SUAS, enquanto um sistema público que busca organizar a Assistência Social no sentido de universalizar o direito à proteção social no Brasil, impõe um conjunto de desafios de ordem político-institucional, administrativo-financeiro, técnico-operativo, bem como de sustentação e legitimação social e popular. Nessa perspectiva, afirma-se que o reconhecimento formal do direito não é suficiente para sua materialização, sendo necessário efetivá-lo conforme previsão legal. É essencial garantir caráter de direito ao conjunto das ações desenvolvidas, assim como reordenar o conjunto das entidades e organizações que o implementam. Do mesmo modo, é necessário resignificar as relações sociais envolvidas no processo de elaboração, reivindicação, fiscalização e execução. Enfim, é fundamental conhecer o direito e assumir compromisso político com a construção de condições objetivas para sua realização, transformando o direito formal em direito legítimo. (BOSCHETTI: 2003)

As problematizações apresentadas pela autora, revelam a complexidade dos desafios a serem enfrentados pelo conjunto de atores sociais envolvidos com o processo de formulação, planejamento, gestão, financiamento, monitoramento, avaliação e controle social da política de Assistência Social. Nessa direção, as inovações que configuram a NOB-SUAS, por si só, não asseguram a superação dos entraves sócio-históricos e político-institucionais que caracterizam as concepções e práticas desenvolvidas na área da Assistência Social. Para a materialização do conteúdo do SUAS, torna-se essencial a negação e superação da cultura clientelista, patrimonialista e filantrópica, assim como do trato residual dispensado à política de Assistência Social. Para tanto, acredita-se que o conteúdo disposto na PNAS e na NOB-SUAS precisam ser compreendidos, problematizados e traduzidos em novas práticas pelo conjunto de sujeitos envolvidos e comprometidos com a efetivação dos direitos de proteção socioassistenciais.

Em função desses e de outros elementos que integram o estudo investigativo, ora apresentado, elegeu-se como temática central o direito à proteção social. Nessa área específica de estudo, direito à proteção social, buscou-se caracterizar o objeto da pesquisa, o qual consiste na materialização dos direitos à proteção socioassistencial, a partir da análise da PNAS e NOB-SUAS. Nessa mesma direção, definiu-se como objetivo geral da pesquisa: analisar criticamente a PNAS e NOB-SUAS, a fim de melhor compreender os determinantes centrais que orientam o processo de materialização do direito à proteção social. Diante de tais formulações, objetivou-se definir o referencial metodológico que respondesse aos desafios assumidos pela presente proposta de estudo investigativo, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

### ***É TEMPO DE INVESTIGAR, REFLETIR, INDAGAR...***

Tem-se clareza, que a formulação e a implementação compõem momentos distintos de uma política pública. Entretanto, a implementação do conteúdo formulado, através de ações concretas, depende, entre outros fatores, da forma e dos referenciais que o conteúdo da política for compreendida pelos sujeitos envolvidos no processo de materialização da mesma. Isto posto e de modo a atingir o objetivo acima exposto, optou-se pela realização de um estudo investigativo referenciado no método dialético-histórico, pois comunga-se da compreensão que

[...] os direitos – seja na sua formulação legal, seja na sua materialidade – são essencialmente históricos e reveladores das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade nos distintos países, sujeitos a particulares condições políticas, econômicas e culturais. (IAMAMOTO, 2004, p. 20)

Com base da perspectiva expressa por IAMAMOTO, o processo de aproximação ao objeto de estudo foi efetivado através da utilização dos procedimentos da pesquisa qualitativa. A análise documental, especialmente da PNAS e NOB-SUAS, permitiram a coleta dos dados, sendo os mesmos posteriormente analisados e problematizados, tendo como suporte teórico-científico a pesquisa bibliográfica. Destaca-se também, que a realização da análise documental da PNAS e NOB-SUAS esteve amparada por um roteiro de análise documental<sup>1</sup> específico, o qual serviu de instrumento de orientação à investigação teórica aqui desenvolvida. A análise de conteúdo, segundo Bardin<sup>2</sup>, constitui-se na metodologia utilizada para realizar a análise, descrição e interpretação do conteúdo das mensagens escritas, expressadas em diferentes formas de documentos, textos ou publicações. Nesse sentido, buscou-se realizar uma adequada seleção de fontes, de forma a contemplar a diversidade de aspectos teórico-metodológicos necessários a apreensão mais coerente do conhecimento necessário à caracterização do referido objeto.

Isto posto, cabe esclarecer a forma de organização do presente trabalho a fim de expor os resultados do estudo anunciado. O primeiro capítulo tem como objetivo analisar o Direito, o Estado e as Políticas Públicas, enquanto marcos teóricos, compreendidos como estruturantes para o processo de materialização de direitos sociais de cidadania, notadamente vinculados à política de Assistência Social no Brasil. Esses três marcos, cuja implicação na efetivação de direitos vem sendo discutida por diferentes áreas do conhecimento, configuram-se como relevantes, no sentido de embasar a compreensão de conceitos teóricos que acabam por orientar objetivamente o processo de legitimação, ordenamento sócio-jurídico e materialização do conjunto dos direitos de cidadania. Por essa razão, tais marcos são compreendidos enquanto produções socio-históricas, recuperados aqui a partir de elementos centrais que os caracterizam, de modo a esclarecer nuances que permitam sua apreensão no presente contexto estudado. Ainda, tomando-se por base os marcos já referenciados, realiza-se as primeiras aproximações teóricas sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil, apresentando um balanço da primeira década do implementação da LOAS, período compreendido entre 1993-2003.

---

<sup>1</sup> O referido roteiro utilizado na realização da análise documental, refere-se ao ‘apêndice B’ deste trabalho.

<sup>2</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Edições 70, 1979.



A Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS, aprovadas de forma correspondente em 2004 e 2005, são abordadas de forma mais específica no segundo capítulo deste estudo, privilegiando a análise dos elementos que compõe o anunciado novo modelo de gestão na perspectiva do SUAS e, as possíveis interfaces destes com os princípios, diretrizes e objetivos da referida política. Neste sentido, destaca-se a introdução de conceitos como da territorialidade e da matricialidade sociofamiliar, enquanto diretrizes tidas como fundamentais para o estabelecimento de novas bases da reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de promover a superação da histórica fragmentação e sobreposição de ações. A histórica dualidade existentes entre a filantropia e a assistência social é tomada como parâmetro para a realização da reflexão sobre o pretendido redimensionamento da rede de proteção socioassistencial, compreendendo esta mesma rede, enquanto estratégia metodológica central para materialização do direito à proteção social de assistência social. Discute-se ainda, a hierarquização da proteção social em proteção social básica e especial, estabelecendo a organização dos serviços em baixa, média e alta complexidade. Desse modo, a partir dos elementos expostos, busca-se responder a seguinte questão: como a PNAS e a NOB-SUAS estruturam-se para realizar a orientação com vistas a materialização do direito à proteção social?

O terceiro capítulo concentra-se numa profunda reflexão crítica sobre as funções atribuídas à política de Assistência Social, quais sejam: a proteção socioassistencial, a defesa social e institucional e a vigilância social. O objetivo é a partir da análise das referidas funções previstas pela PNAS e NOB-SUAS, identificar possíveis estratégias e orientações voltadas a democratização, qualificação e fortalecimento da política, ao estímulo do protagonismo dos usuários e a materialização dos direitos socioassistenciais. Destaca-se ainda, que no decorrer da pesquisa, foi de fundamental importância a inclusão da análise, mesmo que de forma parcial, do Plano Decenal: SUAS-10. O referido documento, tido como um dos mecanismos estratégicos de gestão do conteúdo da PNAS, possibilitou uma maior aproximação do objeto de estudo. Desta forma, o terceiro capítulo estrutura-se em dois eixos analíticos sendo: a arquitetura político-institucional do SUAS para operacionalização da política de Assistência Social e dos direitos socioassistenciais e, um segundo eixo que estabelece a reflexão sobre as metas adotadas pelo Plano Decenal, com vistas a consolidação do modelo de proteção socioassistencial do SUAS.

***É TEMPO DE CONCLUIR!***

Nas considerações finais do presente estudo investigativo de mestrado em Serviço Social, expõem-se algumas sínteses provisória, sem a pretensão de ser completa ! As considerações traçadas apenas objetivam contribuir no aprofundamento da compreensão sobre elementos que norteiam o processo de materialização dos direitos socioassistencial do SUAS.

Para tanto, a interlocução com os autores e os dados extraídos dos documentos, tidos como instrumentos públicos de gestão da política de assistência social (PNAS, NOB-SUAS e Plano Decenal), objetiva apresentar elementos que possam servir para o permanente processo de análise crítica, assim como de qualificação e avanço do processo de materialização dos direitos sociais de cidadania e, em especial os de proteção social de assistência social.

## **CAPÍTULO I**

### **1 DIREITO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCOS ESTRUTURANTES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O presente capítulo objetiva situar os marcos teóricos compreendidos como estruturantes para o processo de materialização de direitos sociais de cidadania, notadamente vinculados à política de Assistência Social no Brasil.

Referidos marcos estruturantes da política de Assistência Social têm sua âncora na compreensão de que foram socialmente construídos na dinâmica societária, motivando, preliminarmente, resgatar o atual contexto de globalização neoliberal, identificar determinantes políticos, sociais e econômicos que incidem na (re)configuração dos Estados Nacionais, políticas públicas, direitos sociais e, especialmente sobre a política de Assistência Social.

Por sua vez, a fundamentação do tema objeto do presente capítulo parte de estudos formulados por diversos pesquisadores vinculados a temas ligados à esfera pública, possibilitando estabelecer o embasamento teórico necessário a compreender, inclusive, a recente proposta de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS - no Brasil.

Assim, adentra-se na análise sobre direito, Estado e políticas públicas, compreendidos como mediações historicamente construídas e, marcos centrais do processo de configuração do sistema público de proteção social brasileiro.

## 1.1 Direito: uma totalidade sócio-histórica

A afirmação do direito enquanto uma totalidade sócio-histórica fundamenta-se na visão dialético-crítica, estando voltado ao desvendamento da realidade a partir da manifestação política de sujeitos sociais e das relações que estabelecem na disputa de projetos e interesses distintos e antagônicos, provocando assim o movimento de construção da história da humanidade. Resultado deste movimento dialético, estabelecem-se novos patamares de sociabilidade, possibilitando dessa forma a mediação e afirmação dos direitos civis, políticos e sociais enquanto totalidades sócio-históricas. Nessa perspectiva de reflexão, registra-se que

[...] foram necessários vinte e cinco séculos de história para que a primeira organização internacional a englobar a quase-totalidade dos povos da terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade’ (COMPARATO, 2005, p. 12).

É possível observar-se nestes vinte e cinco séculos de história e luta pela afirmação de direitos e defesa da dignidade da pessoa humana, inúmeros processos históricos que resultaram em verdadeiros genocídios; morte, tortura e mutilações em massa; exploração e escravização de nações inteiras, revelando a necessidade e a exigência de novos patamares de sociabilidade. Nesta lógica, afirma-se que todos os direitos do homem são históricos, considerando-se que os mesmos surgem a partir de determinadas circunstâncias, inscritas em relações de conflito pela afirmação de novas liberdades contra velhos poderes, estando caracterizados pela gradualidade com que são criados, bem como por seu tempo de existência indeterminada (BOBBIO,1992)

Nessa perspectiva de análise, destaca-se no processo de luta pela independência dos Estados Unidos, que foi a Declaração de Virgínia (colônia norte-americana) em 16 de junho de 1776, o marco do “[...] registro de nascimento dos direitos humanos na história.” (COMPARATO, 2005, p.49)

Do mesmo modo, destaca-se que

Dois documentos são centrais no processo de elaboração e de garantia legal no campo dos direitos. São eles a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 1789 e a Declaração dos Direitos Humanos pela ONU em 1948 (COUTO, 2005, p. 36).

Tais eventos históricos, ao tempo que expressam significativos movimentos da

humanidade na construção dos direitos (civis, políticos e sociais), expressam também, significados distintos a partir dos contextos particulares em que desenvolveram-se. Por isso, pode-se afirmar que os acontecimentos especificamente de 1776 e 1789, demarcam o surgimento da democracia moderna com a previsão dos direitos civis e políticos, expressando, na sua origem, a luta política da burguesia americana pela independência e pelo fim do Estado absolutista, assim como o movimento político francês na tentativa de forjar mudanças estruturais mais radicais.

Em análise sobre o processo de afirmação e garantia dos direitos civis e políticos pelo Estado liberal, nota-se as restrições e condicionalidades com que os mesmos foram efetivados. Neste sentido afirma-se que

[...] se é verdade que os regimes liberais, que consolidaram a dominação burguesa, asseguraram (ainda que nem sempre e nem todos) os direitos civis, é também verdade que não fizeram o mesmo em relação aos direitos políticos. [...] Com diferentes alegações, os pensadores e as Constituições liberais restringiram o direito ao sufrágio, concedendo-o apenas aos proprietários, considerados como os únicos verdadeiros interessados no bem estar da nação (COUTINHO, 1996, p. 152).

Infere-se que somente a ampla mobilização dos trabalhadores contrapondo-se ao regime liberal, garantiu o direito ao sufrágio universal enquanto condição básica para o exercício dos direitos políticos, sendo que, especificamente no Brasil, tal direito foi garantido somente com a Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, o reconhecimento dos direitos sociais, considerados também como direitos de segunda geração, são construções sociais elaboradas, negociadas, mediadas e legitimadas, a partir do século XX. Entre os determinantes que integram o contexto sócio-econômico e político de afirmação dos direitos sociais, encontram-se de forma imbricada, o aprofundamento das relações capitalistas de produção e a organização crescente dos trabalhadores frente a pauperização das condições de vida. Assim, é nesse contexto que desenvolvem-se e acirram-se os tensionamentos e conflitos entre o movimento político-organizativo dos operários e os interesses dos donos do capital, elementos condicionantes do reconhecimento e incorporação normativa dos direitos e políticas sociais por parte do Estado.

Referente à retrospectiva histórica da incorporação constitucional dos direitos sociais, cita-se a Constituição Mexicana em 1917, a Constituição de Weimar em 1919 e, a própria Constituição brasileira de 1934. Porém, a previsão legal dos direitos sociais, não assegurou a materialização automática dos referidos direitos. Considera-se que a positivação de tais

direitos fortalece e legitima as lutas sociais, ainda em curso pela sua efetivação. De forma complementar, infere-se que

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX (COMPARATO, 2005, p. 53).

Dessa forma, frente ao liberalismo capitalista predominante durante o século XIX, a organização política da classe trabalhadora foi central para o processo de mudança das configurações do Estado liberal. Nessa mesma perspectiva de análise, o processo de superação do Estado liberal e de sua forma repressiva de trato à questão social pela configuração e estruturação do Estado Social, não aconteceu de forma estanque e radical, especialmente pelo fato de que ambos lograram realizar a incorporação de direitos, sem entretanto comprometer os fundamentos do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A efetivação dos direitos sociais através de políticas de proteção social, alastrou-se e ganhou centralidade enquanto responsabilidade do Estado, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, com a implementação da política Keynesiana a qual previa a intervenção regulatória do Estado nas políticas econômicas e sociais. Destaca-se que as décadas de 50 e 60 do século XX, retratam a fase mais fecunda do Estado Social, implementado com diferentes características, especialmente nos países capitalistas europeus. Sobre o contexto em que se desenvolveu o Estado Social, registra-se que,

Havia como que um círculo virtuoso entre as relações de trabalho estruturadas num modo coletivo, a força de sindicatos de massa, a homogeneidade das regulações do direito do trabalho e a forma generalizada das intervenções do Estado que permite uma gestão coletiva da conflitualidade social (CASTEL, 2005, p. 44).

Entretanto, o referido ‘círculo virtuoso’ é fortemente questionado, especialmente a partir da década de 1970, diante da grave crise econômica mundial que denunciou o esgotamento do modelo de acumulação capitalista vigente, sustentado nas diretrizes keynesianas intervencionistas. Neste contexto em que o Estado Social demonstra-se incapaz de responder à crise recessiva, orgânica e de Estado, observa-se no final dos anos 70, a rearticulação e ascensão de forças liberais conservadoras nos países de capitalismo avançado, inaugurando assim um novo período de profundas transformações societárias sob o enfoque neoliberal. Em estudo desenvolvido sobre o surgimento do neoliberalismo no final da década de 1970, afirma-se que o mesmo foi desencadeado por três processos simultâneos, sendo eles:

[...] as transformações que ocorreram no capitalismo internacional; a direitização dos governos dos países capitalistas avançados, em especial na Grã-Bretanha e dos Estados Unidos; e a consolidação de um movimento intelectual neoliberal internacional, que vinha se formando desde a década de 40 (GROS, 2005, p. 235).

Assim, a medida em que desestruturam-se as bases de sustentação do Welfare State, retoma-se com forte apelo político-ideológico, as diretrizes da livre iniciativa do mercado, bem como a necessidade do estabelecimento de restrições das ações do Estado no campo econômico e social. Trata-se de consolidar-se mundialmente um novo paradigma econômico e político, com proposições de profundas mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais, envolvendo o conjunto da sociedade em suas múltiplas dimensões. Neste contexto,

[...] o neoliberalismo converte-se na ideologia perfeita para a etapa globalizante do capitalismo, por justificar teoricamente a livre circulação dos capitais e a diminuição da interferência do Estado na economia tanto no nível da atividade produtiva direta quanto no dos mecanismos de regulação, em especial aqueles que se referem aos investimentos, à distribuição de renda, à abertura dos mercados nacionais e à relações trabalhistas (GROS, 2003, p. 66).

Verifica-se assim, a ampliação e fortalecimento da lógica do capital globalizado, em detrimento da fragilização do Estado como principal provedor de políticas sociais, enquanto mecanismos centrais de efetivação dos direitos sociais de cidadania. Nesta lógica de Estado Social mínimo, as políticas sociais recuam a estágios já superados, instituindo ações residuais, focalizadas e compensatórias. O Estado e as políticas de proteção social de caráter universais e redistributivas, passam a ser alvos centrais de críticas, deslegitimação e focalização – enfoque a ser aprofundado nos próximos itens. Em fim, o neoliberalismo pauta-se na retomada da discussão sobre concepção de direitos sociais, compreendidos como problemas que devem ser mediados pela sociedade. O Estado neoliberal acaba por reduzir a cidadania aos direitos civis e políticos (COUTO, 2004; COSTA, 2006).

Retoma-se aqui a perspectiva anunciada inicialmente, ou seja, que os direitos sociais apresentam-se enquanto construções sócio-históricas, engendradas na dinâmica das relações sociais, entre sujeitos políticos que no processo de defesa e disputa de interesses e projetos distintos e antagônicos, estabelecem negociações tensas e contraditórias, historicamente mediadas pelo Estado.

## **1.2 Estado Democrático de Direito no Brasil – um projeto em disputa**

As reais bases que permitem avaliar a configuração e efetivação do Estado

Democrático de Direito vinculam-se ao estágio de desenvolvimento das políticas públicas e, do efetivo exercício e usufruto da condição de cidadania pela totalidade dos cidadãos de uma determinada nação. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é considerada marco formal e referencial da instituição do ‘Estado Democrático de Direito’ no Brasil, consoante inclusão de tal qualificativo em seu artigo 1º. Ainda, registra-se que a CRFB/88 estabeleceu um conjunto normativo de direitos sociais, há muito reivindicado pelos trabalhadores.

Ao seu tempo, verifica-se que a implementação de políticas públicas enquanto mecanismos centrais para a efetivação dos direitos sociais, apresentam-se legalmente como uma responsabilidade central do Estado de Direito. Assim, sem a intervenção e presença ativa do Estado, não há política pública, nem direito social garantido. Por conseguinte, na perspectiva de análise sócio-jurídica, considera-se política pública,

[...] a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos ( AITH, 2006, p. 232).

Certamente, da separação entre o legal e o consolidado, decorre enorme distância que separa o direito previsto legalmente, do direito materializado. Diante de tal realidade, de histórica negação e violação de direitos, afirma-se que

Uma sociedade democrática é mais, muito mais que o Estado de direito democrático, uma sociedade democrática é aquela em que, contando com o indispensável suporte da democracia política, todos e cada um de seus membros dispõe de condições reais de construir sua autonomia pessoal sem os agravantes da exclusão social (NETTO, 1997, p. 21).

Agrega-se a essa reflexão, o fato de que o reconhecimento histórico do conjunto de direitos sociais, normatizados na Constituição Federal de 1988, teve de confrontar-se desde seus primeiros dias de ‘legalidade’ e tentativas de materialização, com um contexto de profundas mudanças societárias, hegemonicamente adversas e contrárias a perspectiva de um Estado protagonista e responsável pela implementação de políticas sociais, concretizadoras de direitos de cidadania.

Conforme abordagem explicitada no item anterior, em decorrência da crise mundial generalizada, que eclodiu nos anos 74/75 do século XX, as potências capitalistas reagiram a partir da implementação de uma estratégia global, articulando diretrizes ideológicas, políticas e econômicas, configurando-se na programática neoliberal (NETTO, 1997). Neste contexto de crise, o capital passa a processar, profundas transformações no modelo de produção até então predominante. Dessa forma, a sociedade moderna, capitalista e globalizada, passou a



configurar-se enquanto perspectiva hegemônica neste início do séc. XXI.

No cenário mundial noticiado, em que o objetivo central é a liberdade de mercado para obtenção de maior produtividade, competitividade e lucratividade, os Estados nacionais são cada vez mais condicionados a responderem às regras ditadas pelo capital financeiro globalizado, ou seja, o capital e o mercado mundializado não têm fronteira e não respondem aos interesses públicos de determinada nação. Nesse sentido,

O Estado-Nação tende a ser desafiado a ajustar-se às propostas, injunções, vantagens ou imposições apresentadas pelas corporações. Em diferentes graduações, conforme a força e a autonomia, ou debilidade e dependência da economia nacional, isto é, do Estado-Nação, a corporação adquire maior ou menor presença na maneira pela qual se organizam e movem as políticas econômico-financeiras nacionais (IANNI, 2004, p.121).

Esse é um cenário que tem determinado a reestruturação dos Estados, a privatização de empresas públicas, a flexibilização das relações de trabalho, a desresponsabilização do Estado pela questão social, entre outras transformações, que acabam por modificar profundamente as relações estabelecidas entre Estado, mercado e sociedade civil. Destaca-se que no Brasil, os ‘ajustes estruturais’ neoliberais deram-se especialmente na década de 90 do século XX, sob os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso. Analisando sobre os ajustes neoliberais propostos, afirma-se:

A questão que passa então a organizar a agenda e o debate público nessas sociedades é a de novas identificações do papel e da função do Estado enquanto responsável pelo bem comum a partir de uma divisão de funções: ao Estado cabendo a provisão e a regulação dos direitos universais numa sociedade não mais salarial; ao mercado cabendo possibilitar o acesso a bens e serviços básicos via capacidade de consumo dos indivíduos; e à esfera privada – a família – a de prover as necessidades básicas de seus componentes (COHN, 2005, 55).

Trata-se pois, de um novo patamar de acumulação do capitalismo globalizado, registrando-se como resultado desse processo altamente contraditório e excludente, o agravamento da questão social com o alargamento e complexificação de suas expressões. Em decorrência de tais reconfigurações sócio-econômicas e políticas, denota-se a configuração de sistemas de proteção social mercantizados, flexibilizados e fragilizados, respondendo centralmente às expectativas e exigências do mercado mundializado. Nesta lógica, o mercado passa a executar serviços sociais até então realizados pelo Estado, porém, transformados em mercadorias a serem adquiridas no mercado pelos usuários consumidores. Desse modo, as relações desenvolvidas no âmbito do espaço público do Estado, são relações tensas e contraditórias, configuradas pela disputa de projetos políticos de diferentes matizes, bem como de relações sociais antagônicas e totalmente permeadas de interesses e luta de classes.

Assim, na disputa pela direção política das políticas de Estado, as forças hegemônicas neoliberais, apregoam um Estado cada vez mais distante da provisão de políticas sociais universalizantes e redistributivas, redirecionando suas ações de forma focalizada, especialmente para os segmentos mais empobrecidos. Nesta mesma lógica, a flexibilização dos direitos sociais, o corte de benefícios sociais, a privatização de serviços públicos básicos (previdência, saúde, educação), conformam as novas reformas das funções do Estado no campo social, acentuando-se a responsabilização do indivíduo frente à desresponsabilização pública do Estado. Em estudo sobre a temática, confirmam-se tais perspectivas, considerando-se que

[...] essas reformas políticas não só questionam o papel do Estado na área social como acabam criando um conjunto de políticas e programas sociais voltados para o alívio imediato da pobreza em que se encontram grandes contingentes da população. Um primeiro efeito imediato desse fenômeno é a ênfase que se dá sobre a pobreza, no geral medida em termos de carência de renda, em detrimento da dimensão cidadã e da dimensão da desigualdade social (COHN, 2005, p. 54).

Em consonância com tal perspectiva, as reformas do Estado implementadas no Brasil, especialmente a partir dos anos 90 do séc. XX, contribuíram decisivamente para o enfraquecimento e fragilização do espaço público enquanto espaço político de construção de direitos e de cidadania. Infere-se que a lógica que perpassou as reformas realizadas, no referido período, no Brasil, encontram-se condicionadas pelo predomínio da lógica do grande capital, interferindo na regulação do Estado, a fim de adequá-lo às novas demandas de proteção e manutenção da lucratividade e expansão do capital.

Agrega-se a essa análise de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil, o alargamento das ações desenvolvidas pelo ‘terceiro setor’, promovendo-se práticas voluntárias, de solidariedade e filantrópicas. Nesse contexto de restrição do Estado no campo social,

A filantropia do terceiro setor e da ‘empresa-cidadã’ surgirá modernizada, vestida com um manto da solidariedade. Produzirá resultados sociais que não podem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo ou melhor Estado. Além do mais, ao emergir como parte de um projeto de hegemonia [...] a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo (NOGUEIRA, 2005, p. 57).

Na perspectiva anunciada, problematiza-se que a contra-reforma do Estado logrou articular o esvaziamento do campo das políticas públicas sociais, com o fortalecimento da estratégia de responsabilização da sociedade civil pela questão social, contando com o apoio e envolvimento da filantropia empresarial. Nessa lógica, “[...] o terceiro setor presta um grande

serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nessa luta pela hegemonia na sociedade civil.” (Montanõ, 2003, p. 280) Portanto, destaca-se o caráter dialético-histórico das (re)configurações do Estado, das políticas públicas, bem como dos direitos, sendo estes resultantes de correlação de forças ideo-políticas desencadeadas por atores sociais dentro do espaço público e na sociedade.

Desta forma, longe de ser um processo harmonioso e isento de conflitos, as modificações e reformas realizadas nas reconfigurações do papel do Estado e, conseqüentemente no redesenho das políticas sociais, configuram-se como resultado de intensos conflitos e disputas de interesses, muitas vezes antagônicos. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, abre-se à participação e assimila os embates sociais, expressando uma composição de forças tensas e contraditórias.

Certamente, se por um lado a Constituição Federal de 1988, foi reconhecida como a ‘Constituição Cidadã’, considerando-se o fato da mesma ter incorporado um conjunto de direitos sociais, por outro lado, as reformas constitucionais que seguiram-se posteriormente, especialmente a partir da década de 90 do século XX e início do século XXI, retrataram a ofensiva neoliberal, através da hegemonia das forças conservadoras e dos interesses do grande capital e dos organismos internacionais. Ante tal cenário, a análise desenvolvida por COSTA é esclarecedora:

A reforma democrática do Estado no Brasil, construída por meio da elaboração da Constituição de 1988, foi questionada pela reforma liberal da década de 1990. Na década de 1980 houve um avanço das forças democráticas no país e a construção de bases legais para um Estado com responsabilidades sociais. Esta reforma, no entanto, já nasceu num contexto de contra-reformas liberais, que, em sintonia com o que estava ocorrendo na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava-se exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade (COSTA, 2006, p. 166).

Os elementos apresentados pela autora, contribuem para elucidar as reformas realizadas após a Constituição Cidadã de 1988, estas ao invés de avançar no sentido de reduzir as históricas desigualdades sociais que vieram se (re) produzindo no país ao longo dos mais de quinhentos anos e no enfrentamento da questão social, acabaram por acirrar e aprofundar ainda mais tais disparidades e desigualdades sócio-econômicas. Ante tais fatos, sustenta-se que o agravamento da questão social está diretamente ligada à adoção por parte dos Estados Nacionais, de políticas de ajustes estruturais de cunho neoliberal. Neste contexto de profundas transformações societárias, hegemônicas pelas forças neoliberais, relativo a América latina, afirma-se que as conseqüências para a realidade social são agravantes, pois,

[...] onde a maioria da população é pobre, deve-se esperar tão-somente um processo seletivo de privatização dos benefícios sociais, incentivado por políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido. Isso depende, por sua vez, fundamentalmente de três condições: que seja criada uma demanda para os benefícios ou serviços privados, o que ocorre quando os serviços fornecidos pelo setor público são tidos como insuficientes ou de má qualidade; que sejam geradas formas estáveis de financiamento para cobrir os altos custos dos benefícios ou serviços privados; e que o setor privado tenha suficiente maturidade para poder aproveitar o incentivo à sua expansão, representado pela retração estatal (LAURELL, 1995, p. 168).

Sem ater-se no detalhamento da análise sobre cada uma das condicionalidades apontadas por Laurel, é possível realizar aproximações teóricas com a vasta literatura existente sobre as reformas constitucionais realizadas no Brasil após Constituição de 1988, bem como das características centrais das políticas sociais implementadas, tornando-se condizente à análise que afirma a realização de “[...]uma contra-reforma do Estado no Brasil, de natureza destrutiva, antinacional, antipopular e antidemocrática” ( BEHRING, 2003, p. 234).

Em linhas gerais a ‘contra-reforma’ liberal privatizante, implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, evidenciou a opção política pelo alinhamento com a política internacional ditada pelo Banco Mundial e FMI, os quais defendem, entre as condições básicas para o crescimento econômico e ingresso do país na nova ordem econômica mundial, a adoção de um conjunto de reformas estruturais pelo Estado Nacional. Enfim, mesmo destacando-se as novas possibilidades decorrentes da reforma administrativa, especificamente relativo “[...] ao aumento dos controles sociais e a incorporação de mecanismos de participação e descentralização às políticas públicas” (NOGUEIRA, 2003, p.12), pode-se afirmar que o resultado da análise política do período de 1995-2002, foi a de que:

[...] o governo Fernando Henrique Cardoso, ao se estruturar sobre uma coalizão de centro-direita e fazer escolhas de natureza predominantemente adaptativa, ficou com poucas condições de enveredar por um caminho de efetivo combate à pobreza. Assumiu com muita rapidez, e sem maior distanciamento crítico, todas as propostas de ajuste neoliberal concebidas pelas agências internacionais e pelo assim chamado ‘pensamento único’ (NOGUEIRA, 2003, p. 10).

Assim sendo, as políticas de ajuste estruturais neoliberalizante do governo de FHC, aliadas a uma política social com ênfase no voluntariado, responsabilização do indivíduo e desresponsabilização do Estado. As reformas estruturais realizadas, caracterizaram a construção das bases de um projeto político em que o Estado estabelece estreita sintonia com as expectativas do mercado e, reforça a despolitização do espaço público, fragilizando assim a possibilidade concreta de efetivação de políticas sociais universalizantes, redistributivas e de

promoção da cidadania coletiva. A idéia disseminada junto à sociedade foi uma visão negativa do Estado, afastando-o e excluindo-o enquanto instrumento fundamental para se pensar a construção de uma realidade social menos desigual, mais justa e democrática.

Com a eleição do Governo Lula, em 2002, amplos segmentos sociais mantinham a expectativa da retomada de uma proposta de desenvolvimento nacional para o país, onde fosse possível resgatar os ideais democráticos que mobilizaram a sociedade brasileira na década de 1980. Entretanto, a vitória de Lula deu-se após um longo período de ‘desertificação social e econômica’<sup>3</sup>, dificultando a tão esperada ruptura com o projeto até então predominante, analisa-se que tal contexto deu-se especialmente devido a:

[...] profundidade da crise, a dimensão mesma da tragédia social brasileira, o padrão histórico de construção do Estado, o legado dos anos 1990, os equilíbrios precários da economia e o estado imperfeito da cultura política nacional acabaria por encapsular a agenda, comprimir as opções governamentais e retirar ímpeto reformador dos sujeitos políticos, impondo-lhes um tempo mais longo e opções mais moderadas (NOGUEIRA, 2003, p. 14).

Nota-se, a partir do destaque dos aspectos históricos de ordem estrutural, política, social e cultural, a influência que os mesmos detém, podendo determinar a continuidade ou a ruptura de um determinado processo de desenvolvimento. Porém, cabe ao pensamento crítico problematizar tais condicionamentos, considerando-se que os mesmos são construídos historicamente, apontando para a possibilidade da emergência de movimentos contra-hegemônicos frente à realidade social concreta. Dessa forma, verifica-se que o Estado constitui-se numa construção social resultante de um processo dialético, onde o confronto de projetos societários produzem a legitimação e configurações não homogêneas de competências, para um determinado momento sócio-histórico.

Outro elemento que se destaca no estudo da construção histórica do Estado brasileiro, diz respeito a afirmativa que

A democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas (HOLANDA, 1995, p. 160).

Esta aferição, provoca a reflexão acerca da afirmativa de que vive-se atualmente num país democrático, onde a Constituição é reconhecida como ‘Constituição Cidadã’ devido ao avanço na incorporação de um conjunto de direitos sociais. No entanto, o ‘Estado

---

<sup>3</sup> ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

Democrático de Direito’, instaurado mais amplamente a partir da Constituição de 1988, juntamente com a elite política responsável pelo direcionamento das políticas públicas e normatização do papel do Estado junto a sociedade, não lograram até hoje, inverter a lógica excludente, concentradora de riqueza e reprodutora em larga escala de uma infinidade de desigualdades seculares. Também, a afirmativa do autor, denuncia que a simples previsão em lei não garante a mudança de relações sociais, ao contrário, podem se apresentar como estratégias e mediações necessárias para manutenção dos interesses dominantes e da ordem estabelecida.

Retornando-se à análise sobre as diretrizes políticas adotadas pelo governo Lula, nota-se, especialmente no campo das políticas econômicas, a continuidade da lógica do governo anterior, mantendo o cumprimento das orientações e condicionalidades dos organismos financeiros internacionais, assim sendo,

durante o início do seu mandato popular, não houve maior devencilhamento com a lógica neoliberal de racionalização e contingência dos recursos orçamentários [...]. A continuidade da subordinação das políticas sociais à condução ortodoxa da política macroeconômica impediu que fosse retomada plenamente a agenda social integrada, articulada, a partir do orçamento da seguridade social, conforme estabelece a Constituição Federal (POCHMANN, 2004, p. 103).

Em decorrência das políticas econômicas adotadas, restringe-se a adoção de políticas sociais universalizantes e redistributivas da riqueza produzida, ao tempo em que se perpetua as condições estruturais que produzem e reproduzem a concentração de riqueza e aumento da pobreza. Nesse campo de análise, expondo as opções realizadas pelas políticas públicas, afirma-se que

Durante o governo Cardoso e início do governo Lula, pode-se estimar que cerca de 15 mil famílias ricas têm absorvido entre 6 a 10% de todo o Produto Interno Bruto anual na forma de transferência de rendas financeiras, como pagamento do círculo da financeirização da riqueza, de que o Estado é o próprio sustentador (POCHMANN, 2004, p. 104).

Essas informações reforçam a análise da continuidade da política econômica e tributária desenvolvida por FHC e atualmente pelo governo Lula, mantendo-se através dessas a transferência de recursos públicos para ‘alimentar’ o ciclo do capital financeiro, bem como o cumprimento dos acordos firmados com as agências internacionais. Nesse sentido, em estudo realizado sobre o financiamento de políticas sociais e da seguridade social no Brasil, identificou-se que anualmente são transferidos significativos recursos da seguridade social, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), para o orçamento fiscal, manobra orçamentária orientada à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida,

sendo que somente no período 2002-2004, foram R\$ 45,2 bilhões o total de transferência (BEHRING E BOSCHETTI, 2006)

De forma complementar, em análise sobre a Reforma Previdenciária realizada em 2003, constata-se a reiteração da mesma perspectiva conservadora, especialmente considerando-se que as mudanças promovidas além de restringir direitos de trabalhadores, não avançaram na incorporação do sistema previdenciário de amplas segmentos de trabalhadores que se encontram na economia informal, bem como contribuiu na consolidação da política de previdência como seguro social (COSTA, 2006). Tais registros, permitem identificar mecanismos utilizados pelo Estado, para manutenção da subordinação das políticas sociais à lógica da política econômica, estruturando-se dessa forma impedimentos político-financeiros para o efetivo avanço na implementação de políticas sociais que garantam o acesso universal aos direitos sociais.

Em síntese parcial, pode-se dizer que o Estado deverá ser compreendido na totalidade dos elementos estruturantes que o determinam, percebendo as múltiplas relações político-ideológicas e sócio-econômicas que configuram as relações de poder que ao mesmo tempo que o influenciam, são influenciadas pelo mesmo.

### **1.3 Políticas públicas: mediações para a materialização do direito**

Considerando as reflexões já expostas, pode-se inferir que a política pública tal como o Estado, são fenômenos socialmente construídos, decorrentes de um determinado estágio de desenvolvimento societário, tendo como força motriz o embate de projetos antagônicos entre classes sociais. De tal forma, pode-se afirmar que à medida em que o Estado passa a responsabilizar-se pela promoção e proteção de um conjunto de direitos, resultado de intensas lutas e mediações complexas e contraditórias, a política pública passa a desenvolver-se enquanto principal mecanismo do Estado na materialização de direitos assegurados. Desse modo, pode-se identificar diferentes organizações sociais, formatos de Estado, normatizações de políticas públicas e direitos efetivamente assegurados, sendo esses expressões objetivas do entrelaçamento e articulação de um conjunto de determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais.

Isto posto, a análise crítica das políticas sociais desafia a construção de uma totalidade concreta, identificando as múltiplas dimensões sócio-histórica, político-econômica e cultural que as configuram, transformam e as determinam historicamente. Dedicar-se também, a identificar nas contradições internas, as forças que se confrontam e realizam o movimento de produção de mediações e configurações provisórias do Estado, das políticas sociais, bem como dos direitos. Nessa perspectiva, as políticas sociais tidas como fenômenos sociais, são

[...] processos sociais inscritos na sociedade burguesa, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 40).

A referida afirmativa, remete para uma leitura crítica das políticas sociais, expressando-as como resultado da ‘práxis social’, estando assim, diretamente relacionadas às transformações societárias e mais especificamente, à dinâmica do processo de produção e reprodução social. Dessa forma, torna-se essencial a análise de aspectos estruturantes da realidade, ou seja, a compreensão da dinâmica com que se realiza o processo de acumulação capitalista, as funções que caracterizam a atuação do Estado, bem como a capacidade de pressão e negociação que a organização social dos trabalhadores manifesta sobre a regulamentação das funções do Estado e configuração das políticas sociais.

Nessa perspectiva, as políticas públicas constituem-se em mecanismos centrais do Estado para a concretização de direitos legalmente previstos. É através das políticas públicas que o Estado Democrático de Direito, abre-se para a possibilidade da construção de processos democráticos e participativos de decisão e gestão, politizando a relação entre Estado e sociedade, “[...] passando a ser a arena e o partícipe da política forjada em contraposições e resistências” (DERANI, 2006, p. 133). Nessa direção, ressalta-se novamente que a análise sobre as políticas sociais e a materialização de direitos assegurados, implica a leitura do movimento dialético-histórico que as determinam, bem como da apreensão do Estado enquanto uma organização social construída e determinada pelas

[...] condições objetivas de existência dos homens, da organização da produção e das relações sociais estabelecidas e que se traduzem em relações jurídicas. O estado expressa a sociedade que o engendra e que lhe dá legitimidade para o uso do poder político (COSTA, 2006, p. 31).

Sendo o próprio Estado uma construção social aberta e inacabada, as políticas públicas e direitos sociais constituem-se em totalidades provisórias, entrelaçadas pelo movimento contraditório de constante afirmação e negação, construção e tentativas de



desconstrução, reiterando o caráter dialético da realidade social e das instituições que emergem da mesma. Portanto, o reconhecimento constitucional dos direitos sociais a partir do século XX<sup>4</sup>, representou uma mudança de paradigma no papel até então desempenhado pelo Estado, fazendo deste o principal responsável prestacional do conjunto de direitos sociais assegurados. Por sua vez, as políticas sociais passam a constituir-se como mecanismos centrais do Estado no processo de materialização dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, fruto da mediação capital e trabalho.

Assim, o tensionamento social pela ampliação de direitos por parte dos trabalhadores, exige maior intervenção regulatória do Estado no âmbito social e econômico, por sua vez, o Estado encontra-se profundamente arraigado pelas determinações dos interesses dos donos do capital. Desse modo, reafirma-se a construção teórica de que

[...] não pode-se falar em políticas públicas, seu significado, suas finalidade e estratégias operativas, nas perspectivas econômica, política social e cultura, sem considerar o modo como a sociedade contemporânea se organiza e impulsiona contraditórias relações que perpassam a esfera pública e privada, tendo como horizonte a hegemonia de um projeto societário, dentre projetos societários antagônicos. (BATTINI; COSTA, 2007, p.42)

Diante do exposto, abordar o papel do Estado e das políticas públicas no processo de materialização de direitos sociais, frente a uma realidade profundamente desigual e injusta, requer uma permanente leitura crítica de como a questão social está sendo compreendida e incorporada pelo espaço público do Estado. Em estudo sobre as diferentes abordagens da questão social, afirma-se que:

O trato da ‘questão social’ pelos setores hegemônicos é geralmente orientado pela teoria da integração social; dessa forma, acaba-se naturalizando-se as desigualdades sociais, e as políticas sociais perdem o seu caráter de conquista passando a ser concebidas como concessões do Estado e do capital, reproduzindo a ‘ideologia do favor’, caracterizada por formas paternalistas e clientelistas de relação que se combinam com um tipo de atendimento por parte do Estado, orientado pela benevolência e a filantropia. (PASTORINI, 2004, p. 93)

Na referida lógica de conceber e tratar a questão social, volta-se para a deslegitimação e despolarização da participação sócio-política dos segmentos sociais que conflituam e reivindicam a garantia de direitos por parte do Estado. Nessa perspectiva de gestão do espaço público, o Estado acaba por reproduzir a ordem capitalista estabelecida, sem provocar alterações nas relações sociais desiguais e de negação da cidadania.

Na revisão sócio-histórica do processo de instituição da assistência social no Brasil,

---

<sup>4</sup> No Brasil, os direitos sociais foram introduzidos no texto Constitucional de 1934.

enquanto uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado, pode-se identificar a referida perspectiva liberal conservadora no trato da questão social, mais especificamente com a criação do Programa ‘Comunidade Solidária’ durante o governo FHC. O referido programa integrou as principais ações na área das políticas sociais, contrapondo-se diretamente ao disposto na Lei Orgânica da Assistência Social, conformando tal programa em uma

[...] nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 154)

Percebe-se o quanto é perversa a concepção da chamada ‘nova arquitetura para a questão social, visto a complexificação e antagonismos entre o mundo do trabalho e o capital, resultando num processo de empobrecimento generalizado das ‘classes que vivem do trabalho’, implementa-se por parte do Estado, políticas sociais restritivas de direitos, assentadas na

[...] privatização, focalização e a descentralização. Sendo esta última estabelecida não como partilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas [...] componente fundamental da ‘reforma’ e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 157)

Nota-se assim, que para a materialização do direito não basta sua previsão constitucional, sendo imprescindível a mobilização e controle social constante por parte dos segmentos sociais demandantes de tais direitos, constituindo-se efetivamente em sujeitos protagonistas da construção das condições concretas do exercício de cidadania. Diante do ponto de vista de defesa do protagonismo dos trabalhadores e de questionamento da atual ordem capitalista neoliberal, importante evidenciar a perspectiva teórica sobre a questão social, da qual pactua-se:

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensável sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como seus frutos. [...] Esse processo é denso de conformismos e rebeldias forjados ente as desigualdades sociais, expressando a consciência e o exercício da cidadania dos indivíduos sociais. (IAMAMOTO, 2000, p.54)

Distinguindo-se da visão liberal, a visão sócio-crítica expressa por Yamamoto, enfatiza o processo de organização e luta em defesa da proteção ao trabalho e das condições dignas de vida para a população trabalhadora, pautando necessidade da legitimação e o reconhecimento

de tais reivindicações por parte do Estado. A partir de tal perspectiva, constata-se que as políticas sociais situadas historicamente, constituem-se em construções e regulações sócio-políticas com vistas a apresentação de respostas frente a manifestações da questão social, intrínsecas ao modo de produção capitalista. Nesse sentido, destaca-se:

As políticas sociais refletem as contradições de um ‘confronto irreconciliável’ entre capital e o trabalho, por isso pode, em certas circunstâncias históricas, tanto resultar de uma luta penosa e duradoura das classes subalternas, como ser fruto das, assim denominadas por Netto (1996:29), ‘antecipações estratégicas’ do Estado. Contudo, por não se encontrar no interior dessa relação antagônica, não tem como atender igualmente aos interesses das classes em confronto, pois o avanço de uma deve impor retrocessos à outra. (PANIAGO, 2003, p.83)

Dito isso, a afirmação de uma política de seguridade social democrática e inclusiva, estará condicionada pela dinâmica da relação estabelecida entre Estado e o conjunto da sociedade, afirmando-se enquanto arranjo institucional público socialmente produzido. Evidentemente, os referidos processos de construção de políticas públicas, encontram-se permeados por distintas concepções ideo-políticas, assim como, por mecanismos diferenciados de operar a ‘partilha do poder’, sendo que os mesmos podem dificultar ou facilitar essa partilha. Portanto,

[...] muitos desses mecanismos têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão, outros se relacionam com características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas sejam, às vezes, de difícil elucidação. (DAGNINO, 2002, p. 283)

Importante destacar, que a Constituição de 1988, estabelece a gestão democrática e descentralizada enquanto princípios básicos do Estado Democrático de Direito, de forma a garantir a efetiva participação da sociedade no processo de planejamento, gestão e fiscalização das políticas públicas. Tais premissas constitucionais indicam a importância de integrar os cidadãos de direito como sujeitos inseridos no processo de gestão das políticas sociais, e não mais como simples depositário de ações públicas. Tal perspectiva pautou-se no exercício democrático do controle social da gestão pública. Entretanto, importante destacar que no apogeu do processo nacional de democratização e de consolidação de direitos sociais “[...] o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social (SOARES, 2002, p. 35). Evidenciando-se assim, a interrupção do processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiro, resultante de determinantes políticos e econômicos forjados num novo contexto mundial de globalização neoliberal.

Nesse sentido, entre as reformas do Estado realizadas no período 1995-2002, destaca-se o processo de privatização de empresas estatais, através do qual repassou-se para a

iniciativa privada, a execução de serviços que até então eram prestados somente pelo Estado. Nesta lógica, observa-se que a reforma neoliberal do Estado transformou o beneficiário em usuário consumidor, como demonstra Bercovici (2006, p. 152):

O titular do direito de reclamação pela prestação dos serviços públicos (previsto no art. 37, & 3º, população em geral para consumidor. O cidadão, com a ‘Reforma Gerencial’, é entendido apenas como cliente, como consumidor.

Diante de tal contexto, em que a classe que vive do capital não demonstra nenhum compromisso com a construção de novos patamares de sociabilidade ancorados na democracia, cidadania e justiça social, as forças sociais de esquerda fragilizadas e desarticuladas, acaba-se enfrentando um cenário totalmente adverso a afirmação de políticas sociais universalizantes e materializadoras de direitos.

Entretanto, é no mesmo contexto de hegemonia neoliberal e de agravamento das expressões da questão social, que se produzem as contradições, conflitos, lutas e mobilizações social pela defesa e efetivação dos direitos sociais. Por essa razão, torna-se fundamental destacar a potencialidade que o protagonismo popular na luta pela materialização de direitos, poderá desempenhar no processo de resignificação do Estado e da politização do espaço público, condição essencial para o efetivo exercício da cidadania e democratização da sociedade. Nessa perspectiva, registra-se que a concepção de direito que orienta a presente reflexão, extrapola as garantias formais do direito, antes disso, pactua-se com a previsão que os direitos

[...] dizem respeito, antes de mais nada, ao modo como as relações sociais se estruturam. Seria possível dizer que os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. (TELLES, 2006, p. 138)

Na referida construção teórica, observa-se a importância de localizar a construção dos direitos na dinâmica das relações societárias, representando construções socio-históricas passíveis de questionamentos e reformulações, avanços e retrocessos. Da mesma forma, vincula-se a essa perspectiva, a importância da existência de uma cultura pública democrática, onde as contradições e lutas por direitos de cidadania sejam reconhecidas e legitimadas. Assim, para além da democracia institucional formal, é fundamental debruçar-se sobre a democratização do conjunto das relações sociais que caracterizam uma determinada formação societária (DAGNINO, 2004). Somente uma sociedade de fato comprometida com a democratização das relações sociais em suas diferentes dimensões, poderá avançar no estabelecimento de políticas públicas democráticas, universalizantes e redistributivas.

Relativo à previsão legal da primazia da responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais, afirma-se que esta é uma das principais características do Estado Moderno, ou seja, “[...] o exercício do poder por previsão legal” (DERANI, 2006, p. 131). Portanto, a política pública enquanto mecanismo central na concretização de direitos, constitui-se num dever constitucional do Estado, reclamável pelo conjunto dos cidadãos enquanto exercício de cidadania.

Enfim, reconhecer o caráter contraditório e complexo do processo de afirmação de direitos sociais e de políticas públicas que os concretizem, é essencial para situar o exercício dialético que constitui a efetivação de sistemas de proteção social de caráter público universalizante, especialmente num contexto de globalização neoliberal. Diante de tais problematizações teóricas, a presente análise passará a desenvolver uma reflexão mais específica dedicada da trajetória da política de assistência social no Brasil, elegendo como marco referencial a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993.

#### **1.4 Política de Assistência Social – elementos avaliativos da primeira década de implementação da LOAS (1993-2003)**

Em diretrizes gerais, afirmar-se que a Constituição de 1988, caracterizou-se como “[...] liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira fazendo conviver as políticas sociais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social” (FALEIROS, 2000, p. 204). Torna-se compreensível nesta lógica, as inúmeras Emendas Constitucionais e projetos de lei, posteriores a aprovação de 1988, voltados a atender interesses do mercado em detrimento dos direitos conquistados pelos trabalhadores. Também, explicita-se o caráter contraditório e de disputa que configura o espaço público de institucionalização, defesa e materialização dos direitos sociais .

É no centro dessa arena de disputa, que a assistência social é reconhecida como política pública, de direito do cidadão e dever do Estado, encontrando-se descrita no capítulo da seguridade social, nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, tendo o seguinte conteúdo:

Art.203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridades social, e tem por objetivos: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provido por sua família, conforme dispuser a lei.

E,

Artigo 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e a e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organização representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a assistência social como política integrante do sistema de seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência, estabeleceu o marco de uma nova matriz para a assistência social. A gestão enquanto política pública foi prevista através da descentralização político-administrativa, sendo garantida a participação popular no exercício do controle social. Essa mesma concepção foi assegurada e reproduzida quando da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993, assim “[...] a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.” (YAZBECK, 2004, p. 13)

A previsão da responsabilidade estatal, paralelo a garantia de sua universalização enquanto direito de seguridade social, aponta para o caráter do direito à proteção social que a política pública de assistência social, de forma articulada com a saúde e previdência devem assegurar. Essas premissas remetem a necessária reconfiguração da postura e responsabilidade do Estado frente à sociedade, de modo a garantir as provisões sociais de assistência social “[...] de forma descentralizada, participativa e afiançadora de direitos” (SPOSATI, 2004, p. 36). Assim, estando legalmente configurada, coloca-se para o conjunto da sociedade o grande desafio do rompimento com o paradigma assistencialista, filantrópico e clientelista, características históricas para prática de assistência social no Brasil. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 e a LOAS, representam um novo marco na luta pela superação da

[...] descontinuidade, pulverização e paralelismo, além da forte subjugação

clientelista no âmbito das ações e serviços; centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular e opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recursos públicos (BOSCHETTI, 2003, p. 78).

Em decorrência dessa percepção, a Assistência Social é comumente confundida e associada com ações de caridade, de ajuda, de dever moral, ou então com ações públicas emergenciais, pontuais e assistencialistas. Frente a essa cultura moral-conservadora, é fundamental a afirmação constante da assistência social enquanto política pública garantidora do direito à proteção social universal, sem ignorar ou minorar, o grande desafio que constitui a superação da herança política-cultural conservadora e assistencialista. Faz-se necessário, percorrer um longo caminho de reconstrução e resignificação do papel central a ser desempenhado, especialmente pelos sujeitos signatários do direito à assistência social, construindo uma leitura crítica de sua própria condição sócio-política, despertando para o exercício coletivo do protagonismo político, no processo árduo e conflitivo da afirmação e materialização do direito.

Estando situada num campo de confronto à dinâmica neoliberal instalada no país, a regulamentação da LOAS em 1993, propõe uma nova matriz para a política de assistência social, representando a possibilidade de transitar do campo do ‘não-direito’ para o campo de direito social de cidadania. A LOAS prevê a implementação do sistema de gestão descentralizado e participativo, com a participação ativa dos usuários através de organizações sociais da sociedade civil. Vislumbra-se assim, grandes potencialidades para se promover o avanço do sistema de garantia de direitos sociais de cidadania no Brasil, considerando-se para tanto a luta e resistência frente aos ajustes neoliberais.

Diante do contexto apresentado é possível compreender a configuração da política de Seguridade Social no Brasil, caracterizada por avanços e recuos, fruto das contradições de projetos políticos antagônicos, que se aprofundam a partir dos anos 90, com o início das reformas estruturais neoliberais marcadas pelos governos de Fernando Collor e Itamar Franco (1990/94), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Dessa forma, a contradição será uma categoria de presença constante no movimento de afirmação de “novos patamares de qualidade” da política de assistência social.

Par registro, considerando-se que “o direito é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado [...] (COUTO, 2004:183), a LOAS em seu artigo 5º, aponta avanços significativos

em sua forma de gestão, podendo-se verificar nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organização representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Pelo exposto, resta evidenciada a intencionalidade dos legisladores, uma vez que a normatização estabelece a primazia da responsabilidade do Estado, bem como da democratização da gestão através da participação popular no controle social, contrapondo-se a lógica da orientação do Estado social mínimo e de sua desresponsabilização. No tocante à organização dos mecanismos de gestão previstos, ou seja, a criação dos conselhos, planos e fundos, acrescido da realização de conferências, revela um processo construído por muitas mãos e avanços significativos.

Porém, a diretriz da descentralização pode constituir-se numa estratégia com o simples objetivo de transferir responsabilidades e competências, ou pode efetivamente desconcentrar poder e recursos, aumentando de fato o poder decisório dos municípios. Nesta perspectiva, o processo de descentralização pode ser concebido a partir da democratização, com ampla participação do conjunto da sociedade e real efetivação de políticas públicas, ou, como estratégia de desresponsabilização do Estado, com a focalização de ações voltadas pontualmente para a população em extrema pobreza.

Em relação ao financiamento da política de Assistência Social, especialmente no período de 1993-2003, a relação convenial caracterizou a relação estabelecida entre os entes federados, contrapondo-se aos moldes previstos pela LOAS, configurando-se assim, um dos maiores entraves no processo de afirmação e garantia do compromisso público com a efetivação do direito a proteção social. Para uma análise crítica sobre o (não) financiamento desta política, segundo as diretrizes previstas, Paiva e Rocha (2001), afirmam que deve-se considerar elementos determinantes de cunho político, econômico e jurídico. Nestes termos, ressaltam as restrições orçamentárias impostas as políticas sociais pela política monetária, com vistas ao cumprimento de compromissos junto ao FMI, bem como, questões de gestão envolvendo os recursos da seguridade social.

Outro aspecto relevante, refere-se ao processo de criação dos fundos públicos de assistência social pelo Estado e municípios, tidos enquanto mecanismos centrais de



financiamento dos programas, projetos, serviços e benefícios. Neste específico, pesquisa sobre os 10 anos de LOAS, revela que

[...] o sistema Fundos-Conselhos Estaduais só começou a funcionar efetivamente em todos os estados e na maioria dos municípios a partir de 1997, ou seja, 4 anos após a aprovação da LOAS, estando ainda, em processo de consolidação (BOSCHETTI, 2003, p. 83).

Entretanto, nesse mesmo período em que se presencia muitas resistências à implementação da nova matriz representada pela LOAS, registra-se também, a realização de muitos movimentos, especialmente protagonizados por municípios, com significativas lutas pela implementação do sistema de gestão previsto legalmente, com a garantia orçamentária para a política de assistência social, bem como a implementação de programas municipais de transferência de renda. (SPOSATI, 2004)

De forma complementar, os direitos sociais de assistência social, objetivados nos serviços, benefícios, programas e projetos, constantes no capítulo IV, artigos 20 a 26, no período 1993-2003, também permaneceram, em sua maioria como grande desafio.

Embora os serviços assistenciais tenham sido contemplados pela Lei Orgânica de Assistência Social brasileira como um dos elementos de sua provisão, não existe, no aparato legal que se seguiu, nenhuma regulamentação que estabeleça as necessidades básicas e serem por eles garantidas e padrão dessa garantia, de forma a imprimir-lhes uma mesma identidade em todo território nacional. (MUNIZ, 2005, p. 254)

Diante do exposto, a análise relativa a primeira década de implementação da LOAS, aponta para a fragilidade da institucionalização da Política de Assistência Social, com a falta de comando único nas três esferas de governo e, a necessária articulação entre os mesmos; com a continuidade da fragmentação e focalização das ações da política; a relação convenial estabelecida entre os entes federados, além da quase inexistência de participação do usuário, configurou um quadro de insegurança e falta de perspectiva sobre o efetivo funcionamento do sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS.

Nessa perspectiva, resultado de avaliação do primeiros dez anos da LOAS, destaca-se:

Ainda permeia a Assistência Social uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza. O que vem contribuindo para reiterar sua tradição de não-política, sua interferência cíclica, secundária e isolada, regida por princípios de subsidiariedade, o que vem ampliando as dificuldades de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado nos diferentes níveis de sua gestão. (YASBEK, 2004, p.19)

As considerações destacadas pela autora, demonstram aspectos da cultura que vão se construindo no Brasil e que ainda hoje encontram ‘solo muito fértil’ para sua reprodução e

continuidade. Especialmente quando o Estado, responsável por garantir a implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos de cidadania, além de não as realizar, promove ações que reforçam a perspectiva moralista em detrimento da primazia da responsabilidade pública. Nesta mesma perspectiva de análise, pode-se sintetizar que a primeira década de implantação da LOAS (1993-2003), configurou-se pela

[...] concepção da descentralização na forma de municipalização e, de outro, a concepção de comando único em cada esfera de poder sem a necessária unidade entre as três instâncias federativas desenvolvendo-se de modo fragmentado por municípios, Estado e União. [...] trata-se de identidade formal, até mesmo burocrática e não decorrente da compreensão da assistência social como executora de funções compatíveis ao dever de Estado e direito de cidadania. [...] foi mais um modo separatista do que aglutinador que revelou o predomínio de entendimento neoliberal de Estado como mínimo. (SPOSATI, 2006, p.102)

Assim, a política de Assistência Social tem sido tensionada reiteradamente por concepções divergentes e com perspectivas distintas, ou seja, por um lado concepções que continuam afirmando assistência social como uma política residual para pobres, desenvolvida de preferência através da solidariedade da sociedade civil e, por outro lado, concepções que se contrapõe a partir do tensionamento para que o Estado a efetive enquanto política pública universalizante, de direito do cidadão, com caráter redistributivo, tendo como perspectiva o avanço de direitos de cidadania.

Certamente, pode-se afirmar, que muitos ainda são os aspectos que agem negativamente para a não materialização de um sistema público de proteção social brasileiro, bem como para o aumento da dívida social pública. Em que pese os enormes entraves aqui apontados, a questão que se coloca, é tornar estes mesmos entraves em grandes desafios a serem superados por uma nova lógica e concepção de política pública,

[...] sobretudo, uma ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em sociedade. [...] Ou seja, a própria gestão das políticas públicas deve criar a possibilidade do debate democrático, resultando um novo paradigma de relação entre Estado e sociedade civil que passa por arenas públicas de negociação. (YAZBEK, 2001, p. 51)

Para isso, torna-se fundamental o adensamento ético-político e teórico-normativo da política de assistência social, enquanto instrumento central na construção de mediações necessárias a democratização do Estado e da sociedade; assegurando-se assim o efetivo direito de exercício do protagonismo dos usuários no acesso aos direitos socioassistenciais. Que as proteções sociais de responsabilidade da política de assistência social assegurar, sejam de fato concebidas e consolidadas na perspectiva de direito de cidadania e não mais como

moeda de troca, ajuda e filantropia. Deseja-se que diferentemente da primeira década de implementação da LOAS, de fato se avance na perspectiva de uma política estruturante de Estado de Direito Democrático e não mais centrada em políticas pontuais de governos de plantão.

Sobressai a primeira década de implementação da LOAS, diferentes movimentos e forças políticas, destacando-se desde posições passivas quanto as mudanças que vinham se propondo de reconhecimento da Assistência Social como política pública; movimentos contrários a essas mesmas mudanças, caracterizando o conservadorismo e perpetuação da não política pública; bem como, o movimento crescente de luta pela superação de práticas e concepções assistencialistas, tuteladoras e antidemocráticas. O movimento de luta pela resignificação e ampliação da política de assistência social, estando referenciada na LOAS, ganha novo impulso especialmente a partir de 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social e a aprovação da NOB-SUAS em 2005.

Diante do exposto, infere-se que a configuração legal e a materialização dos direitos socioassistenciais, encontram-se condicionados pela dinâmica das relações de poder e mediações estabelecida entre os diferentes sujeitos políticos da sociedade civil na relação com o Estado. Assim, a política de assistência social enquanto responsabilidade do Estado e direito do cidadão, pode constituir-se em espaço público democrático, bem como em mecanismo e estratégia fundamentais para o processo de democratização do acesso à direitos de cidadania de caráter universais e redistributivos. Portanto, afirma-se que a ampliação das políticas sociais públicas no Brasil, incluindo a Política de Assistência Social é mais que um desafio ! É política pública de construção conflitiva, gradual e permanente!

## **CAPÍTULO II**

### **2 PNAS E NOB-SUAS: INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ESTADO PARA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL**

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, bem como a NOB-SUAS traduzem a hegemonia do pensamento e da direção política expressada e defendida pelo conjunto dos segmentos sociais e do Estado que integraram a IV Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003. Assim, resultado de uma construção histórica coletiva, a referida hegemonia construída entre os diferentes sujeitos políticos, aprovou como deliberação central da Conferência, a criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, para todo território nacional.

Desse modo, o desafio que se impõe para o segundo capítulo é identificar, a partir dos elementos já abordados no primeiro capítulo, articulados com novos elementos a seguir expostos, relativos à análise crítica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), quais os determinantes centrais que orientam o processo de materialização do direito à proteção social de assistência social ou, direitos socioassistenciais.

Isto posto, este segundo capítulo, em específico, estabelecerá abordagem crítica dos principais conceitos que caracterizam e fundamentam a PNAS e a NOB-SUAS, construindo reflexões e mediações sobre a nova matriz de gestão que se propõe para a Política Pública de Assistência Social, a partir de 2004. Nessa perspectiva, o caráter público da política de assistência social deve representar “[...] o espaço da universalização dos direitos, portanto, o

espaço socialmente democrático [...]” (SADER, 2004, p. 9)

## **2.1 Estruturação da gestão da política de assistência social na perspectiva do SUAS**

Em 2003, num contexto de muitas contradições, o governo Lula juntamente com uma ampla mobilização nacional, protagonizaram o estabelecimento de um novo patamar para a Política Nacional de Assistência Social. O movimento político-institucional que logrou agregar diferentes segmentos sociais, políticos e institucionais, apontou para a necessidade urgente de resignificação e ampliação da Política Nacional de Assistência Social, visando avançar na regulamentação e materialização dos princípios, objetivos e diretrizes previstos na LOAS. Sob a coordenação da Secretaria e do Conselho Nacional de Assistência Social, desenvolveu-se o processo de elaboração, de forma democrática e participativa, da nova Política Nacional de Assistência Social, revelando o respeito e compromisso com as deliberações da IV Conferência Nacional. Assim, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, em 15 de outubro de 2004, através da resolução do CNAS n. 145.

Visando enfatizar o processo de mobilização sócio-histórica que desembocou no reconhecimento jurídico-formal da assistência social como política de seguridade social no Brasil, enfatiza-se que são três os momentos históricos que representam ‘saltos qualitativos’ na afirmação da condição de política pública, de direito do cidadão e dever do Estado: a Constituição Federal de 1988, a regulamentação da LOAS em 1993 e a Implementação do SUAS em 2005. Entretanto, vale destacar que

Foi da extinta ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA – Legião Brasileira de Assistência, que e construiu em 1990 um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social. (SPOSATI, 2006, p. 102)

Sem adentrar no detalhamento no processo histórico, conflitivo, tenso e denso de contradições que caracterizam a trajetória da assistência social no Brasil, é notório o longo percurso que envolveu inúmeros sujeitos coletivos, na construção e afirmação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Assim sendo, afirma-se que foi a luta e mobilização social, nos distintos momentos históricos, que garantiu avanços significativos e graduais, bases fundamentais para a implementação do SUAS em 2005.

O modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, desafia o conjunto dos atores sociais envolvidos na implementação da política, à efetiva consolidação das diretrizes e princípios preconizados pela PNAS e LOAS. A nova racionalidade de gestão proposta pelo SUAS, prevê o estabelecimento da gestão pactuada entre os entes federativos, garantindo assim, o estabelecimento de uma política unificada nacionalmente, consolidando-se o preconizado sistema descentralizado e participativo da política de assistência social. Para tanto, a PNAS/2004 estabelece como elementos referenciais da nova racionalidade de gestão:

A regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais; os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário às famílias, seus membros e indivíduos; o território como base de organização; gestão compartilhada; co-financiamento da política pelas três esferas de governo; definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; participação e mobilização da sociedade civil

O SUAS representa um novo paradigma político-administrativo, no sentido de desafiar a superação da cultura da filantropia, da caridade e do assistencialismo focalizado e fragmentado, representa ainda o aprofundamento da regulação, normatização e estabelecimento de mecanismos de transparência dos procedimentos de gestão, controle social, financiamento, avaliação e monitoramento.

Nesta mesma lógica, a gestão da política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, estabelece três áreas de atuação sob sua responsabilidade, sendo elas: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. Relativo ainda as áreas de atuação da Política de Assistência Social, definida pela PNAS e NOB-SUAS, a vigilância social corresponde ao planejamento, produção, organização e sistematização de informações sobre a realidade socioterritorial, buscando identificar situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social de famílias e indivíduos. Quanto à proteção social de assistência social, a mesma especifica as seguranças ou proteções que deverão ser afiançadas pela assistência social. Por último, a defesa social e institucional, refere-se centralmente à garantia do exercício do protagonismo dos usuários na gestão do SUAS. Parta tanto, encontra-se previsto o necessário acesso por parte dos usuários, ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais e sua defesa.

A NOB-SUAS, aprovada pelo CNAS através da Resolução n. 130 de 15/07/05, veio substituir a NOB em vigência até então, aprovada em 1998. Desse modo, afirma-se que a NOB-SUAS, juntamente com a Constituição Federal de 1988 e a LOAS aprovada em 1993, compõem os três marcos referenciais da trajetória de afirmação, amadurecimento e

consolidação da Política de Assistência Social brasileira. Desse modo, a regulamentação do SUAS recompõe a expectativa da consolidação do sistema descentralizado e participativo da assistência social previsto na Constituição Federal e LOAS, apontando para o necessário aprofundamento do caráter republicano, democrático e de ampliação de direitos de cidadania.

Nesse sentido, referente ao caráter do SUAS destaca-se entre outros elementos que o mesmo caracteriza-se por ser “[...] um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” ( NOB-SUAS, 2005, p. 86). Nesta mesma lógica, acrescenta-se ainda que o SUAS

[...] consolida o modo de gestão compartilhada [...]; estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos[...]; fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; regula, em todo território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão [...]; respeitar a diversidade das regiões [...] no planejamento e execução das ações; articular sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS. (NOB-SUAS, 2005, p. 86)

Percebe-se, a partir do caráter atribuído ao SUAS, a grandiosidade dos desafios lançados ao conjunto dos sujeitos responsáveis pela sua implementação. Infere-se, que tais desafios complexificam-se desde o primeiro movimento que deu início ao processo de sua implementação, pelas diferentes instâncias de gestão (federal, estadual e municipal) e sujeitos envolvidos (gestores, conselheiros, entidades e organização de assistência social, trabalhadores e usuários). Nessa linha de reflexão, problematiza-se que é na dinâmica da realidade concreta e contraditória que confirma-se, modifica-se e objetiva-se o conteúdo previsto pela PNAS e NOB-SUAS, considerando-se especialmente as relações sócio-políticas que caracterizam as diferentes formas e concepções de gestão, bem como o trato das relações de poder estabelecidas e as perspectivas ideo-políticas dos sujeitos envolvidos.

De forma geral, sem adentrar em análise específica, destaca-se que a NOB-SUAS encontra-se organizada a partir de cinco itens estruturantes, sendo: caráter na norma; tipos e níveis de gestão; instrumentos de gestão; instâncias de articulação, pactuação e deliberação e, financiamento. Tais itens, buscam explicitar o novo conteúdo e normativas que devem orientar o processo de implementação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS. De forma complementar, enfatiza-se que os eixos que devem orientar a gestão do SUAS, são:

a) precedência da gestão pública da política; b) alcance de direitos socioassistências pelos usuários; c) matricialidade sociofamiliar; d) territorialização; e) descentralização político-administrativa; f) financiamento da relação democrática entre estado e sociedade civil; g) valorização da presença do controle social; h) participação popular-cidadão usuário; i) qualificação de recursos humanos; j) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (NOB-SUAS, 2005, p. 87).

Sem diminuir a importância dos avanços que representam a instituição da PNAS e da NOB-SUAS, ressalta-se a importância da efetiva mudança de cultura política na gestão da Política de Assistência Social, possibilitando-se assim o avanço no processo de democratização e ampliação do espaço público. Torna-se imprescindível, a existência de mecanismos de informação e monitoramento, assim como do efetivo controle social, com vistas ao acompanhamento da coerência ético-política dos processos de gestão implementados (nos diferentes níveis de gestão). Tais destaques, justificam-se pelo fato que

[...] estudo preliminar do ‘Álbum de Fotografia da Gestão da Assistência Social’ apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social revele que cerca de 40% de municípios brasileiros ainda sejam geridos por primeiras-damas na assistência social e que, em boa parte, elas ainda seja presidentes do Conselho Municipal. (SPOSATI, 2006, p. 107)

Assim, fica realçado, alguns dos desafios no sentido de que o conteúdo previsto pela Política Nacional de Assistência na perspectiva do SUAS, seja de fato materializado na gestão cotidiana da política, de modo a provocar efetivas alterações relativas a aspectos ético-políticos e sócio-culturais .

Com vistas a realização de uma maior aproximação com o conteúdo previsto pela PNAS, abordar-se-á a seguir os princípios, diretrizes e objetivos, enquanto elementos estruturantes da referida política na perspectiva do SUAS.

### *2.1.1 Princípios fundantes da PNAS*

A Política Nacional de Assistência Social, concebida enquanto instrumento público de Estado, responsável por definir o processo de gestão e materialização do direito à assistência social, rege-se por princípios estabelecidos em consonância ao disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, sendo eles:



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

Desse modo, com base nos princípios fundantes da política nacional de Assistência Social, assim como na necessidade histórica de se consolidar uma nova matriz de gestão para a política de assistência social, destaca-se alguns elementos centrais do atual processo de materialização do direito à Assistência Social: a reestruturação orgânica da política de assistência social; a resignificação e ampliação do atual sistema de gestão e, o estabelecimento de novas relações entre usuários das políticas sociais, Estado e sociedade civil. Nesta direção, é possível identificar através das normas operacionais básicas do SUAS e de Recursos Humanos, Resolução do CNAS relativo a Regulamentação do Artigo 3º da LOAS (n. 191/2005), o estabelecimento do repasse regular e automático de recursos fundo-a-fundo, entre outros, movimentos substantivos no sentido de garantir uma nova institucionalidade e racionalidade à política de Assistência Social.

Nessa seqüência de abordagem, destaca-se a elaboração do ‘plano decenal’ para a política de assistência social, enquanto meta central da V Conferência Nacional, realizada em dezembro de 2005, o qual teve por objetivo a afirmação da assistência social não mais como política de governo, mas sim, como política de Estado. Neste aspecto, refletindo sobre a caracterização da política pública de Estado, enfatiza-se que “[...] uma política pública é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos” (AITH, 2006, p. 235).

Desse modo, a afirmativa indica que uma política pública para caracterizar-se como ‘de Estado’ deve prever entre seus princípios e objetivos a construção e consolidação de bases institucionais de organização do Estado, com vistas a materialização de direitos. Nesse sentido, é pública a afirmação expressa na Política Nacional de Assistência Social que a implantação do SUAS é condição essencial e estratégica para a operacionalização e materialização do direito à proteção social de assistência social. Igualmente, a consolidação da assistência social enquanto política de Estado, orienta-se pela necessidade urgente de superação de práticas e concepções tradicionais que reduzem a política de assistência social a

um mero programa, subordinado aos interesses e objetivos dos governos de plantão. Assim, a estruturação de mecanismos institucionais que afirmem a assistência social como política de Estado representa o aprofundamento do caráter democrático e republicano necessário a consolidação das políticas sociais.

### *2.1.2 Territorialidade e matricialidade sociofamiliar: novas diretrizes da PNAS*

Relativo às diretrizes que organizam a nova política nacional de assistência social, comparada ao conteúdo disposto na LOAS em seu art. 5º, a nova PNAS, amplia e insere novos conceitos e diretrizes. Resultado desta aproximação teórica, registra-se que o inciso I do art. 5º das diretrizes da PNAS/2004, amplia a formulação especificando as atribuições de cada esfera de governo, bem como insere uma nova categoria, o da socioterritorialidade, ficando a mesma com a seguinte redação:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais. (2005, p. 32)

A inclusão da categoria da socioterritorialidade enquanto diretriz e base de organização do SUAS ressalta a necessidade de superação de demandas setoriais e segmentadas, afirmando-se que “[...]o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração”. (PNAS, 2004, p. 14). Assim, a estratégia da territorialização vêm requer dos diferentes agentes sociais que encontram-se na gestão, controle, execução, monitoramento e/ou avaliação da política de assistência social, o aprofundamento dos conceitos, assim como o necessário desvendamento, problematizações e identificação das interconexões existentes entre concepção, método e estratégias de gestão. Neste sentido,

[...] o território merece ser considerado como um novo elemento nas políticas públicas, enquanto um sujeito catalizador de potências no processo de refundação do social, em que a cidadania mais do que nunca necessita ser reinventada por todos. (KOGA, 2003, p.259)

Conforme afirmação noticiada, percebe-se a centralidade que o território passa a requerer do conjunto das políticas públicas, sendo que essa premissa, desafia a busca de referências que constituem o ser social, construído e pertencente a um conjunto de relações sociais territorializadas. Nesse contexto, afirma-se que território corresponde ao “[...] lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência.” (SANTOS, 2006, p. 13)

O território não é concebido enquanto um conceito ou uma realidade estática, mas ao contrário, considera-se o território enquanto uma “[...] síntese da dinâmica de forças sociais [...]” (SPOSATI, 2004, p. 3). Por conseguinte, o território passa a constituir-se enquanto uma estratégia central de gestão na superação de práticas fragmentadas e, possibilidade concreta de avaliação das condições de vida, de pertencimento e de exercício da cidadania do conjunto dos usuários. Por derradeiro, a territorialização constitui-se enquanto fundamento base de novos parâmetros para o processo de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação de ações mais integrais e integradas, tendo o território como ponto de partida.

Ainda, referente às diretrizes, observa-se que o acréscimo do inciso IV ao art. 5º, encontra-se articulado como um dos eixos estruturantes do SUAS - a matricialidade sociofamiliar, ficando o novo inciso com a seguinte redação: “IV – centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.”

Segundo a PNAS e NOB-SUAS, a inclusão da matricialidade familiar e da territorialização como bases do SUAS, ambas somam e potencializam a construção de novas perspectivas para se pensar o atendimento às proteções sociais de assistência social, avançando-se na direção da universalização enquanto política de seguridade social. Nesta direção, concebe-se a família enquanto instituição social fundamental no processo de garantia da proteção social na sociedade capitalista. Para tanto, enfatiza-se a necessidade do cumprimento do disposto constitucional, por parte do Estado, que prevê: “a família, base da sociedade, tem especial atenção do Estado” (C.F., art. 226).

Face a previsão constitucional que define a responsabilidade pública do Estado para com a família, do atual contexto de agravamento da questão social, bem como dos movimentos políticos liberais que ao invés de pressionar pelo cumprimento da responsabilidade pública do Estado, apregoam a penalização e culpabilização das famílias, a

PNAS posiciona-se pela defesa da estruturação por parte do Estado, de programas, projetos, serviços e benefícios com centralidade na família. Tal defesa, justifica-se pela existência de milhões de famílias brasileiras vivendo em situação de vulnerabilidade e risco social, destacando-se que os

[...] constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinam transformações fundamentais na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias. Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural gera sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições [...]. (PNAS, 2005, p. 41)

Diante de tais desafios, importante registrar que a relação histórica que se estabeleceu entre Estado e família no Brasil, configura-se numa relação contraditória, consideradas as diferentes e divergentes formas de se conceber referida mediação. Aliás,

Essa contradição pode ser observada através de muitas legislações, inclusive do Brasil, que tem na sua Constituição a família como base da sociedade e com especial proteção do Estado. Mas o que se verifica de fato é uma pauperização e uma queda crescente da qualidade de vida das famílias brasileiras, constatadas através de diferentes órgãos de pesquisa. (MIOTTO, 2004, p. 46)

Outro aspecto importante a ser destacado, refere-se as transformações ocorridas na estrutura familiar, especialmente nos anos 90, onde fica evidenciado as diferentes formas e arranjos familiares e a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. Diante disso, reforça-se os questionamentos:

[...] quem na família contemporânea, arcará com o encargo de cuidar cotidianamente de criança, enfermos, idosos debilitados[...] Tudo leva a crer que se está pensando na mulher, quando se requisita a participação familiar no esquema misto de bem-estar, pois era ela quem tradicionalmente arcava com esse ônus. Ora, como a visão tradicional continua em pauta, é das mulheres que se espera a renúncia das conquistas no campo do trabalho e da cidadania, pois se presume que o foco central de suas preocupações continua sendo a casa, enquanto do homem ainda é o local de trabalho. (PEREIRA, 2004, p. 38)

Desta forma, percebe-se que a garantia da centralidade na família na implementação da política de assistência social deve orientar-se pela consolidação dos direitos assegurados, a exemplo do acesso universal à educação infantil, alfabetização de adulto, atendimento integral à saúde, segurança de rendimento, autonomia, convivência familiar e comunitária, entre outras aquisições, de forma que o Estado atue enquanto

[...] participe, notadamente naquilo que só ele tem como prerrogativa, ou monopólio – a garantia de direitos. Isso não significa desconsideração da chamada solidariedade informal e do apoio primário, próprios da família, mas, sim, a consideração de que

essas formas de proteção não devam ser irreais a ponto de lhes serem exigidas participação descabidas e impraticáveis. (PEREIRA, 2004, p. 39)

Por conseguinte, aponta-se para que as ações do Estado dirijam-se no sentido de fortalecer as famílias frente a situação de vulnerabilidade e risco social, garantindo e aportando ações públicas que possam desencadear processos de fortalecimento de vínculos, assim como de elevação dos níveis de autonomia, dignidade e acesso ao conjunto de políticas sociais. Para tanto, as políticas sociais não devem estar desassociadas das políticas econômicas, sob o risco de se estar reproduzindo a lógica de políticas sociais compensatórias que acabam por culpar e responsabilizar individualmente às famílias pelas situações de risco e vulnerabilidade que se encontram. Nessa lógica compensatória, as políticas sociais tornam-se funcionais a lógica do capital e da continuidade das políticas econômicas excludentes, segregadoras e reprodutoras do agravamento da questão social.

### *2.1.3 Objetivos da PNAS*

Relativo aos objetivos elencados pela PNAS, a redação dos mesmos caracteriza a incorporação dos elementos previsto pela LOAS, ao mesmo tempo que expressam uma clara resignificação e ampliação do que pretende-se alcançar com a Política de Assistência Social.

A política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenha centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2005, p. 33).

A propósito do enfrentamento às desigualdades socioterritoriais pela política de assistência social, através da garantia de mínimos sociais e do provimento de condições para o atendimento às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, após 12 anos da aprovação da LOAS este é um dos aspectos que pouco avançou, especialmente tratando-se da

especificação e regulamentação de quais seriam as ações públicas materializadoras, com que qualidade e, quais as formas de acesso dos usuários às referidas garantias. A título de identificar avaliações construídas teórica e politicamente, relativo a esse debate, é possível identificar avaliações em dois momentos distintos da trajetória de implementação da LOAS.

A primeira avaliação sobre a garantia de mínimos sociais por parte da assistência social, encontra-se historicamente situada no período que antecede a implementação do SUAS, no anos de 2000. Nessa perspectiva, afirma-se:

O primeiro dispositivo da LOAS, que trata da definição da assistência social e a identifica como política de provisão de mínimos sociais para satisfazer necessidades básicas, até hoje não foi regulamentado nem devidamente interpretado ou decodificado. Em decorrência, tem-se, no país, uma política de assistência social sem parâmetros coerentes e confiáveis a respeito dos mínimos que deverá prover e das necessidades básicas que deverá satisfazer. (PEREIRA, 2000, p. 10)

O segundo momento avaliativo, referente ao processo de regulação dos direitos socioassistenciais ou seja, dos mínimos sociais e provimento de condições que a política de assistência social deve assegurar, problematização expressa um ano após a aprovação do SUAS, no ano de 2006. Em tal contexto avalia-se:

Pode-se afirmar, portanto, que a regulação do dever de Estado tem sido central nesse processo de implementação do SUAS. Todavia, a regulação dos direitos socioassistenciais não tem recebido a mesma presença e intensidade de regulação. [...] Os dez direitos socioassistenciais deliberados pela V Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 2005, não tiveram tratamento para além de textos dos anais da Conferência ainda não publicados. (SPOSATI, 2006, p. 100)

Diante de tais construções históricas avaliativas, percebe-se: que a objetivação e tradução do conteúdo específico da política de assistência social em serviços, benefícios, programas e projetos, devidamente articulados, regulamentados e organizados a partir de um sistema de gestão descentralizado e participativo; com a correspondente rede de atendimento intersetorial, padronizada, hierarquizada e territorializada, tem muito a avançar. Contudo, é possível identificar-se importantes avanços no processo da reconfiguração e normatização das proteções sociais que a política de assistência social deve assegurar, conforme abordagem subsequente.

Desta forma, em um país como o Brasil, com profundas e históricas desigualdades sócio-econômicas e político-culturais e, com uma trajetória muito recente de afirmação e construção de um sistema público de proteção social, aliado as pressões liberais, de

hostilidade aos direitos sociais e às políticas sociais universais, exige-se do conjunto de atores políticos do campo da seguridade social uma ampla e consistente soma de esforços, estratégias e mecanismos de gestão e de mobilização social, a fim de se garantir a efetiva materialização do conjunto de objetivos estabelecidos pela LOAS e PNAS.

Nessa perspectiva, materializar o direito à proteção social de assistência social, previsto na Constituição Federal, LOAS e mais recentemente na PNAS e NOB-SUAS, pressupõe

[...] conceber a política social que o implementa, em suas diferentes dimensões: quais são seus objetivos, quais são e como devem se estruturar os benefícios, serviços, programas e projetos previstos na lei, quem são os usuários a quem deve se destinar, quais são os requisitos fundamentais para estabelecer a relação direito/deveres e superar o tradicional caráter filantrópico atribuído à assistência social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2003, p. 2)

Diante de tais afirmativas, fica evidenciada, para além dos desafios já mencionados, a articulação e coerência existente entre os objetivos previstos pela PNAS com os novos elementos que conformam a base no novo sistema de gestão da política de assistência social. Entre os elementos que compõe tal sistema, destaca-se a intersectorialidade da assistência social com as demais políticas; a ação socioterritorial; a hierarquização dos programas, projetos, serviços e benefícios através das proteção social básica e especial e a centralidade na família. Outro aspecto a ser destacado, refere-se às inúmeras ações desenvolvidas, especialmente pelo órgão gestor federal, na efetivação e materialização do conteúdo previsto nas normativas existentes. Isto posto, aponta-se fortes indícios de uma real transformação e resignificação da forma tradicional e burocrática de gestão que caracterizou amplamente a política de assistência social na primeira década de implementação da LOAS.

## **2.2 Rede de proteção socioassistencial: a histórica dualidade entre a filantropia e o direito**

Sem sombra ou dúvida, o estabelecimento de novas relações entre Estado, sociedade e usuários, com vistas ao estabelecimento de parâmetros relacionais republicanos e democráticos, converte-se em uma necessidade e exigência primordial, especialmente quando o objetivo a ser alcançado é a materialização dos direitos socioassistenciais.

Neste movimento de resignificação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, evidenciou-se, por motivo da regulamentação do artigo 3º da LOAS, tensionamentos entre representantes governamentais e entidades sociais, revelando relações historicamente construídas no Brasil, entre assistência social, filantropia e isenções fiscais à entidades e organizações sociais por parte do Estado. Nessa perspectiva de análise, afirma-se que

A assistência tem sido entendida há mais de cem anos como forma de ajuda àqueles sem condições de autoprovimento de suas vidas. Assim desde as legislações imperiais foi concebida como aparato social e operada, via de regra, sob a forma de auxílios e subvenções às organizações que patrocinavam tais ações de ajuda. Esta é a dimensão da prática social – constituída ao longo do tempo pelos mecanismos de benemerência, filantropia e caridade. (MESTRINER, 2001, p. 286)

Evidencia-se assim, a construção histórica do caráter subsidiário e dual da assistência social, estabelecendo-se a convivência entre ações públicas e privadas, caracterizando a ação pública de Estado, como complementar às da iniciativa privada. De forma ilustrativa, pesquisa realizada em 2005 sobre o perfil dos municípios brasileiros – assistência social, revela:

[...] a presença exclusiva do poder público municipal no gerenciamento das modalidades de atendimento na área de assistência social decresce na proporção inversa ao tamanho da população dos municípios, ou seja, quanto maior o número de habitantes dos municípios menor o número de modalidades de atendimento executados pelas prefeituras. (IBGE, 2006, p. 85)

De forma complementar, a mesma pesquisa destaca que a média nacional de atendimento com exclusividade por parte das prefeituras é de 11%, sendo que o nordeste se destaca com o maior percentual, sendo de 37%. (IBGE, 2005) Tais informações vêm reafirmar, a trajetória histórica de transferência de serviços de proteção social de responsabilidades públicas de Estado, para a sociedade civil. Desse modo, a perspectiva do direito é enfraquecida e substituída pela da solidariedade, benemerência, caridade e da filantropia. Frente as divergentes perspectivas políticas defende-se que é necessário “[...] reinventar novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, novas figuras jurídicas, que apontem para a autonomia e inclusão nessa relação.” (MESTRINER, 2001, p. 307). Nessa mesma direção, o debate teórico-político relativo a constituição de uma esfera pública democrática de cidadania, não visa à desresponsabilização estatal das funções sociais, mas sim, a luta e defesa pela efetivação e ampliação dos conjuntos de direitos de cidadania (civis, políticos e sociais). (DURIGUETTO, 2007)

É neste campo de debate e embates que se situa o processo de regulamentação do



artigo 3º da LOAS:

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

O processo de discussão sobre a regulamentação do artigo 3º da LOAS, desencadeado formalmente através da Resolução do CNAS n. 148 de 11 de agosto de 2005 e, regulamentado através da Resolução do CNAS n. 191, em 10 de novembro de 2005, buscou estabelecer o campo próprio dos serviços socioassistenciais previstos pelo SUAS. Desse modo, a Resolução n. 191 do CNAS indica as características essenciais das entidades e organizações de assistência social, podendo as mesmas ser:

I – de atendimento, quando realizam de forma contínua, permanente e planejada, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial e de defesa de direitos sócio-assistenciais, dirigidos as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidades e risco social e pessoal, conforme preconizado na LOAS, na PNAS, portarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e normas operacionais. II – de assessoramento e defesa de garantia de direitos, quando realizam, de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos, pela construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, conforme a LOAS, a PNAS e suas normas operacionais [...]

Nota-se o esforço empreendido no sentido de avançar na previsão de normas político-administrativas que correspondam à concepção que objetiva romper com as noções de caridade e benemerência, fortalecendo assim: a primazia da responsabilidade estatal, o caráter público das ações; a efetividade do direito à proteção socioassistencial; o necessário controle social e protagonismo dos usuários, entre outras premissas (presentes na LOAS, PNAS e normas operacionais) que o conjunto das organizações e entidades de assistência deverão respeitar, caso queiram integrar a rede de proteção social do SUAS. Destaca-se que a rede socioassistencial prevista pela NOB-SUAS define-se como sendo

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública 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, a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (2005, p. 94)

Assim, a rede de proteção socioassistencial compreendida como princípio metodológico de gestão da política pública de assistência social, voltada à materialização do conjunto dos direitos socioassistenciais de cidadania, requer, para além das normatizações

formais, o estabelecimento de relações que concebam o usuário como cidadão de direito. Para tanto deve-se garantir o protagonismo do usuário em todo processo (diagnóstico, planejamento, execução, controle social e avaliação) de implementação da rede de serviços socioassistenciais. Desse modo, materializar o direito universal à proteção social de assistência social, com o efetivo protagonismo dos sujeitos de direito, apresenta-se atualmente como um dos principais desafios a serem enfrentados. Tal afirmativa, ancora-se especialmente na forte presença ainda, de amarras de cunho político, cultural, administrativo, normativo e financeiro que dificultam o avanço e alargamento do sistema público de proteção social no Brasil.

### *2.2.1 Usuários: cidadãos de direito e direitos assegurados*

A concepção que sustenta a Política Nacional de Assistência Social relativo a definição de seus usuários, avança na definição de novos referenciais orientadores do processo de legitimação, institucionalização e materialização das proteções sociais a serem asseguradas pela política através do SUAS. A estratégia central não é mais a identificação do universo dos pobres ou dos segmentos sociais em situação de risco, mas sim, a construção da universalização com base na territorialização e matricialidade familiar, articuladas com a incidência de risco e vulnerabilidade (SPOSATI, 2006). Isto posto, infere-se que em decorrência dessa nova concepção expressa na PNAS e NOB-SUAS, definiu-se que

Constitui o público da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, 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 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 ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2005, p. 33).

O detalhamento de quem são os usuários da política de assistência social revela as diferentes expressões da questão social, enquanto resultado do conjunto de relações sociais capitalistas, baseadas na exploração e subordinação dos mais pobres, na acumulação de riquezas, na discriminação e desigualdades de classe, gênero, raça, cor e etnia. Neste enfoque,

o fato da PNAS tornar mais claro as bases que identificam e determinam ‘os que dela necessitam’, demonstra a intencionalidade política em evidenciar a necessidade da implementação de ações públicas, capazes de responder as demandas advindas das diversas expressões da questão social, enquanto responsabilidade pública do Estado e direito do cidadão.

Note-se que abordar o aspecto de quem são os usuários da Política de Assistência Social, encontra íntima relação com a análise dos fundamentos que serviram de base do SUAS, ou seja, a definição do campo de responsabilidade direta ou específica da referida política pública, com vistas ao processo de efetivação de um sistema público de seguridade social. Desse modo, a PNAS define que a proteção social de assistência social deve garantir os direitos ou seguranças de: acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e, sobrevivência a riscos circunstanciais.

A caracterização das seguranças anunciadas pode assim ser visualizada no quadro a seguir:

**Quadro 1: Caracterização das seguranças de assistência social**

<b>SEGURANÇA/DIREITO</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO</b>
Segurança de Acolhida	- supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergue e abrigos.
Segurança Social de Renda	- prevê a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, - é operada através da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei (LOAS)
Segurança do convívio	- supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda de relações, - exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam a oportunidade e ação profissional para: • construção restauração e fortalecimento de laços de pertencimentos (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários); • exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e de vida em sociedade.

SEGURANÇA/DIREITO	CARACTERIZAÇÃO
Segurança de Desenvolvimento de Autonomia	- exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.
Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais	- exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados e benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

Fonte: Quadro construído com base na (NOB-SUAS/2005, p. 91 – 92).

Com vistas a institucionalização das seguranças ou proteções elencadas pela PNAS e NOB-SUAS, propõem-se o reordenamento dos programas, projetos, serviços e benefícios por níveis diferenciados de proteção social, estando as mesmas caracterizadas em proteção social básica e proteção social especial. Nesta lógica, a hierarquização estabelecida define que a proteção social básica será responsável pelos serviços de baixa complexidade e a proteção especial pelos serviços de média e alta complexidade. Evidencia-se assim que o reordenamento da rede socioassistencial territorializada diz respeito a superação das ações fragmentadas, pulverizadas e sem garantia de continuidade, além do estabelecimento sistemático do monitoramento e avaliação.

Importante destacar, que relativo às responsabilidades específicas que a Política de Assistência Social deve assumir, problematiza-se a compreensão sobre a categoria proteção social, afirmado-se que:

Esta definição sustenta-se teoricamente na categoria exclusão social. Dessa forma, cabe ao SUAS o desafio de explicitar o sentido e a relação entre desigualdade social, pobreza, exclusão e as ações que integram cada uma das políticas da seguridade social, de modo a não atribuir à assistência social o trabalho e o objetivo hercúleo e impossível de responder a todas as situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social. (BOSCHETTI, 2005, p.13)

Por sua vez, SPOSATI (2004) faz a defesa da especificidade/particularidade da assistência social, enquanto pré-condição para se efetivar no Brasil “ as bases da construção de uma nova cultura política”, considerando a recente implementação do Sistema Único de Assistência Social . A referida autora passa a definir o campo específico/particular de atuação da assistência social.

No campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto deve operar preventivamente e protetivamente nas situações de risco social [...] Os riscos sociais não advêm de situações físicas, psicológicas, biológicas, como a saúde, mas se instalam no campo relacional da vida humana. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade. (SPOSATI, 2004, p. 41)

Percebe-se, que ao mesmo tempo que é fundamental a definição do campo de atuação específico da política de assistência social, não se pode perder a perspectiva de totalidade, devendo-se para tanto, situar as interconexões existentes entre proteção social de assistência social com uma realidade que é mais complexa e determinada por uma multiplicidade de fatores sócio-políticos-econômicos e culturais.

### *2.2.2 Proteção social básica e o caráter preventivo do direito*

Com efeito, o debate sobre o caráter protetivo da política de assistência social encontra-se associado à idéia de risco e vulnerabilidade social e, fundamentado no processo de “[...] expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais” (SPOSATI, 2004, p. 43). Assim, o acúmulo de produções teóricas, referenciadas na realidade concreta que desafia cotidianamente a afirmação da assistência social enquanto política pública, gratuita, universal e redistributiva, resulta no avanço da definição do ‘núcleo’ específico da assistência social. Desse modo, a PNAS e a NOB-SUAS definem como responsabilidades específicas da política pública de Assistência Social, as seguranças já mencionadas, estando estas, organizadas em programas, projetos, serviços e benefícios e, hierarquizadas nas proteção sociais básica e especial. Isto posto, o SUAS vem requerer um reordenamento da rede de atendimento socioassistencial através da hierarquização e por níveis de complexidade.

No âmbito da proteção social básica, destaca-se que os benefícios, serviços, projetos e programas de baixa complexidade, serão oferecidos à população usuária de forma direta através de unidades públicas de assistência social e dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, bem como de forma indireta, através de entidades e organizações de assistência social. Portanto,

A proteção social básica tem por objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrentes 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 (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2005, p. 33)

Verifica-se, que o fato da incorporação do caráter preventivo está diretamente associado a necessidade do desenvolvimento de estratégias e ações que garantam o rompimento do ciclo de reprodução de exclusão social e que impeça a violação de direitos, evitando-se assim a reincidência em situações de risco e vulnerabilidades. Entretanto, ressalta-se que o conceito de risco [...] não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. (SPOSATI, 2001, p. 69)

Isto posto, evidencia-se o imenso desafio que configura a resignificação da política de Assistência Social proposta pelo SUAS, ou seja, extrapolar o caráter compensatório da política, edificando e alargando o circuito de abrangência. De fato, é imprescindível a efetivação do pressuposto da intersetorialidade, de forma a estabelecer processos integrados de diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social com as demais políticas sociais e econômicas. Garantindo-se assim, não só a proteção social básica e especial, mas o acesso e completude no atendimento às necessidades demandadas pelos cidadãos de direito.

Assim sendo, o direito à proteção social básica, materializado através da rede territorializada de proteção social, coordenada pelo CRAS, visa o rompimento da fragmentação historicamente reproduzida por esta política. Para tanto, a rede pública territorializada, enquanto princípio metodológico de estruturação dos serviços, deve desafiar sua organização a partir da captação da complexidade com que se apresenta a realidade e seus movimentos, identificando as vulnerabilidades, as situações de violação de direitos, porém, sem esquecer as potencialidades existentes na população usuária.

Nessa perspectiva, a intervenção pública, através da equipe interdisciplinar de profissionais do CRAS, junto a realidade social que envolve a dinâmica cotidiana dos sujeitos usuários, deve referenciar-se pela perspectiva do desenvolvimento de processos emancipatórios, ou seja, refutar a idéia de que a ação pública de assistência social se reduz a responder um conjunto de carências apresentadas pela comunidade, sem questionar os

determinantes sócio-econômicos e político-culturais estruturantes da sociedade capitalista, responsáveis pela histórica negação e violação dos direitos humanos de cidadania. Essa afirmativa implica,

[...] reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, de gênero, etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade – sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, elaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade. (TELLES, 2006, p. 177)

Diante de tais afirmativas, é fundamental conceber a política pública social para além de sua função de oferecimento de serviços públicos de qualidade à população ou de seu caráter redistributivo. Exige-se dos sujeitos envolvidos no processo de gestão, o compromisso ético-político com a afirmação do direito, ou seja, propõe-se uma ação voltada para o fortalecimento da organização e participação social dos usuários na condição de protagonistas centrais do processo de democratização da gestão e controle social da política pública.

Isto posto, o exercício do protagonismo previsto nas funções que a política de Assistência Social, deve ser concebido como condição básica essencial para construção das bases de uma gestão descentralizada, democrática e participativa. Desse modo, a efetividade da proteção social básica, materializada através do CRAS é ampla, complexa e extremamente desafiadora, necessitando de constante monitoramento, avaliação e replanejamento das ações a serem desenvolvidas, bem como dos limites a serem superados.

Nesta lógica, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto unidade pública estatal territorializada, é incumbido a desempenhar papel central na gestão do conjunto dos elementos que estruturam a estratégia da proteção social básica. Dessa forma, impõem-se a necessidade da estruturação e funcionamento da rede socioassistencial territorializada, composta de serviços, benefícios, programas e projetos, com padrão de qualidade pré-definido, com cobertura universalizada e com a efetiva participação do usuário. Condições estas, fundamentais para assegurar a materialização do direito. Assim, o CRAS, além de constituir-se como a ‘porta de entrada’ da Política de Assistência Social, é o equipamento público responsável pela materialização do direito à proteção social básica. Face ao exposto, requer-se a urgente universalização dos CRASs em quantidade e com a correspondente qualidade, com vista ao cumprimento das responsabilidades assumidas pelo SUAS.

### *2.2.3 Proteção social especial e os direitos violados*

A história secular brasileira, inscrita a partir elementos sócio-históricos e político-econômicos e culturais baseados na escravidão, dependência, autoritarismo e mais recentemente do neoliberalismo, produziram profundas amarras que dificultam atualmente sua superação. Entre as ‘amarras’ produzidas encontra-se uma dívida social histórica com amplos setores sociais que tiveram seus direitos humanos de cidadania negligenciados, negados, usurpados e repetidamente violados. Em decorrência desta histórica ausência de democracia, de direitos de cidadania e justiça social, multiplicam-se aos milhões as trajetórias (individuais, familiares e de segmentos sociais) de exclusão, desigualdades, pobreza, assim como em situações de risco e vulnerabilidade social. É esse contexto de complexificação das expressões da questão social que se caracterizam, justificam-se e requer-se a urgente estruturação de políticas sociais e econômicas que de fato, respondam a reparação de danos por direitos violados, sejam eles pessoais, familiares e de segmentos sociais.

Em se tratando da Política de Assistência Social, a proteção social especial objetiva organizar uma rede de serviços socioassistenciais que efetivem o atendimento a situações de indivíduos ou famílias com direitos violados. Para tanto, no caso específico de trabalho com famílias, parte-se da compreensão que a mesma

[...] não é regida apenas por pressões dos fatores socioeconômicos e necessidades de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social. (PNAS, 2005, p. 36)

Nessa mesma lógica, a PNAS afirma que há famílias, com diferentes níveis socioeconômicos que cometem atos de violação de direitos de seu membros, especialmente de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e mulheres, ocasionando violência doméstica e sexual, abandono, entre outros fenômenos. Entretanto, essas situações têm maior incidência nos segmentos populacionais com baixa renda e em situação de desemprego. Dessa forma, a proteção social especial caracteriza-se na PNAS e NOB-SUAS, pelo maior grau de complexidade e por atender indivíduos ou famílias em situação de violação de direitos,

[...] 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, 2005, p. 37)

Diante de tais situações de violação de direitos, propõem-se a proteção social especial, hierarquizada em média e alta complexidade. Nas situações que ocorre a violação do direito, porém não há o rompimento das relações familiares, ou seja, a pessoa permanece no convívio familiar e comunitário, considera-se proteção social especial de média complexidade. Entretanto se ocorrer a violação do direito e a pessoa necessitar de abrigo, internamento ou restrição de liberdade, sendo afastada no seu núcleo familiar e comunitário, caracteriza-se então, a proteção social de alta complexidade. Diante dessa proposição, o questionamento que surge é: como caracterizar o atendimento de violência doméstica que põe em risco a vida de mulheres, crianças ou idosos e, o município não dispõe de serviços de abrigo, permanecendo assim, vítima e o agressor juntos, no núcleo familiar? Pode-se caracterizar como proteção básica por não ter havido o afastamento da família? É demanda reprimida e não atendida pela proteção social especial? Enfim, percebe-se que há um longo caminho de construção e aprimoramento do sistema, superando os entraves de diferentes aspectos e níveis de complexidade, sejam eles de concepção, gestão, financiamento, políticos, metodológicos, entre outros.

Relativo a organização e funcionamento da rede de proteção social especial de média complexidade, além de outros serviços<sup>5</sup>, está previsto a estruturação de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), objetivando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, focalizado nas situações de violação de direito. Com vistas a normatização e operacionalização do previsto na PNAS e NOB-SUAS, o Ministério do Desenvolvimento Social, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, lançou o ‘Guia de Orientação’ para a implantação do CREAS. No referido documento, o CREAS é definido enquanto

[...] pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial e média complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos. (2006, p. 4)

Desse modo, compreende-se que o CREAS configura-se enquanto unidade pública,

---

<sup>5</sup> São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos [...] tais como: serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no Domicílio, serviços de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) PNAS, 2004, p. 38.

responsável pelo oferecimento à população em situação de risco pessoal e social, de serviços especializados de média complexidade, devendo-se garantir o caráter contínuo dos mesmos. Ademais, o CREAS deve realizar a referência e contra-referência para os serviços de proteção social básica, demais políticas sociais e instituições que compõe o Sistema de Garantia de Direitos. Nessa perspectiva, o oferecimento do conjunto de serviços pertencentes a proteção social especial de média complexidade objetiva a reconstrução de vínculos sociais e fortalecimento da autonomia individual e social, bem como no desenvolvimento de ações de monitoramento e redução/eliminação da violação aos direitos humanos e sociais.

Nota-se assim, a estruturação de dois equipamentos públicos estatais (CRAS e CREAS), enquanto mecanismos aglutinadores de um conjunto de atribuições, desempenhando papel estratégico na organização da rede de serviços a serem oferecidos à população, tendo por meta , a materialização do direito à proteção social básica e especial de média complexidade. Relativo aos serviços de alta complexidade, pertencentes também à proteção social especial, são definidos como aqueles que

[...] garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. ( PNAS, 2005, p. 38)

Afirma-se, que a realização e garantia da proteção especial de alta complexidade, implica necessariamente numa ampla discussão acerca da garantia do direito de proteção social de caráter preventivo, ou seja, o direito a convivência familiar e comunitária, bem como do reordenamento institucional dos programas de acolhimento. Nesse ponto de vista, especialmente em decorrência de determinantes sócio-econômicos e culturais, são inúmeras as situações de risco social e de vulnerabilidades que caracterizam a realidade de milhões de indivíduos e famílias brasileiras. Desse modo, se estas mesmas famílias não tiverem garantido o acesso à políticas públicas que as apoiem e as fortaleçam, inevitavelmente, estarão expostas a processos de aprofundamento da fragilização dos vínculos familiares e, a situações de ocorrência de violência familiar. Entretanto, importante registrar, que a violência familiar não estabelece vínculo com determinado nível social, econômico ou religioso.

Sabe-se, que a violência doméstica, o abandono, a negligência, a violência sexual, os atos infracionais graves cometidos por adolescente, entre outros, são fenômenos que não podem ser analisados sem a necessária relação com uma totalidade maior, que diz respeito a realidade sócio-econômica e política-cultural, que acaba por influenciar todos os campos da

vida social. Assim, o cotidiano familiar e comunitário em que ocorrem os processos de fragilização e rompimento de vínculos familiares e comunitários, guardam em si, determinantes históricos-estruturais. Tal afirmação, coloca-se na perspectiva de enfatizar a importância do investimento em ações e políticas sociais de caráter preventivo, buscando evitar a reprodução das situações de risco e vulnerabilidade.

Quanto ao reordenamento institucional dos programas de acolhimento institucional, converte-se numa necessidade primordial no sentido de dar efetividade ao novo paradigma da política social, ou seja, [...] de eleger a família como unidade básica de ação social, e não mais a criança, o adolescente, o deficiente físico ou o idoso, individualmente e deslocado de seu contexto familiar.”<sup>6</sup> Nessa mesma perspectiva, o objetivo das ações da proteção social especial de alta complexidade, devem ter como horizonte a excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional e, quando esse tornar-se necessário, que seja efetivado em pequenas unidades, na forma de programas de acolhimento familiar e, com o desenvolvimento de ações complementares que promovam a autonomia dos indivíduos e/ou famílias abrigadas.

---

<sup>6</sup> Diretriz destacada do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia de Direito e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado conjuntamente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social, em maio de 2006.

## **CAPÍTULO III**

### **3 PROTEÇÃO, DEFESA E VIGILÂNCIA SOCIAL ENQUANTO MECANISMOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS**

O presente capítulo estrutura-se a partir de dois eixos de análise. O primeiro foco de estudo dedicou-se em compreender as prerrogativas e bases valorativas e organizacionais, das funções de proteção socioassistencial, defesa social e institucional e vigilância social, compreendidas como áreas de atuação político-institucional, sob a responsabilidade da política de Assistência Social. O segundo eixo de análise, centra-se na abordagem sobre a nova arquitetura político-institucional do SUAS, voltada à implementação do modelo de proteção socioassistencial.

Ainda, relativo ao segundo eixo de análise, avalia-se que a nova arquitetura político-institucional do SUAS passou a forjar do Estado Democrático de Direito uma série de providências institucionais no campo da regulamentação, gestão pública e financiamento, objetivando a universalização da política de Assistência Social e a materialização dos direitos sociais dela decorrentes. Neste específico, articula-se a análise do conteúdo da PNAS e NOB-SUAS com as definições do Plano Decenal: SUAS-10.

#### **3.1 Considerações sobre as funções da política de assistência social**

Em análise sobre as funções ou áreas de atuação de responsabilidade específica da

Política de Assistência Social previstas pela PNAS e NOB-SUAS, define-se, que cabe à referida política pública a realização da proteção social, defesa social e institucional e a vigilância socioassistencial. A delimitação das referidas atribuições à Política de Assistência Social encontram-se direcionadas à realização do desenvolvimento humano e social, dos direitos sociais de cidadania, das condições dignas de vida, da autonomia, da socialização e do direito à convivência familiar, comunitária e social. Desse modo, se estabelece o vínculo existente entre os princípios constitucionais, especialmente os da cidadania e da dignidade da pessoa humana, enquanto eixos básicos a serem perseguidos no processo de materialização do direito à proteção social de Assistência Social.

Conforme anunciado, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, assim sendo, estabelece como princípios fundamentais a serem respeitados e implementados pelo conjunto das ações de Estado:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Isto posto, imperativo afirmar que a materialidade dos direitos sociais assegurados pela Constituição, deve necessariamente considerar e extrapolar o conteúdo formal atribuído aos princípios, para traduzir-se em políticas públicas capazes de disponibilizar a todos os cidadãos brasileiros um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos de caráter público, organizados de forma a suprir as necessidades básicas da dignidade humana e do exercício da cidadania. Desse modo, a afirmação do Estado Democrático de Direito no país, implica, destacadamente, a efetivação do conjunto dos princípios constitucionais.

Assim, afirma-se que a Política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, busca incorporar e traduzir os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, ao lado da promoção do desenvolvimento humano, da autonomia, da socialização e do direito à convivência familiar, comunitária e social. Para tanto, os referidos princípios valorativos

devem orientar o conjunto de ações desenvolvidas em todo processo de gestão, regulação, financiamento, controle social e realização do monitoramento, avaliação e organização da informação da referida política. Nesse sentido, problematiza-se sobre quais seriam os mecanismos e estratégias indispensáveis a serem adotadas pelo conjunto dos agentes públicos, a fim de materializar os objetivos, diretrizes e princípios propostos.

Por esta via, o presente item buscará analisar e identificar possíveis determinantes do processo de materialização dos direitos socioassistenciais, tomando por eixo analítico as funções ou áreas de atuação de responsabilidade da Política de Assistência Social. Dessa forma, a análise aqui desenvolvida pretende evidenciar a correspondência existente entre a materialização das funções a serem cumpridas pela Política de Assistência Social e as exigências da implementação da nova arquitetura político-institucional do SUAS para que se efetive os direitos socioassistenciais, a democratização da política e o fortalecimento do usuário como sujeito político protagonista de seus direitos.

### *3.1.1 Proteção socioassistencial: atuação da assistência social na garantia do direito à cidadania e as condições básicas para o desenvolvimento humano e social*

O compromisso ético-político e constitucional assumido pela Política de Assistência Social para a efetivação dos direitos sociais, requer a consolidação de uma rede de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter público, gratuito e universal, dando operacionalidade às responsabilidades específicas que lhe cabe. Nesta direção, efetivar a materialidade dos direitos de cidadania e de condições básicas para o desenvolvimento humano, significa, objetivamente, “[...] prestar à população, como dever do Estado, um conjunto de benefícios e serviços que lhe é devido, em resposta às suas necessidades sociais.” (PEREIRA, 2000, p. 187)

Nessa perspectiva, a NOB-SUAS definiu como direção da proteção sociassistencial, o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, elencando um conjunto de princípios a serem incorporados na dinâmica da gestão, sendo estes:

- a matricialidade sociofamiliar;

- territorialização;
- a proteção pró-ativa;
- integração à seguridade social;
- integração às políticas sociais e econômicas (2005, p. 90).

Observa-se que a intersectorialidade constitui-se enquanto um elemento estratégico no sentido da garantia da integração dos direitos socioassistenciais à política de seguridade social, assim como às demais políticas sociais e econômicas. Evidencia-se, a imperiosa necessidade de mudança da cultura de gestão das políticas públicas, ou seja, desafia-se o conjunto das políticas públicas a desenvolver ações públicas integradoras desde o planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Neste sentido, indicativo a formação de uma cultura que promova o desenvolvimento de uma nova arquitetura de gestão dos direitos sociais, econômicos e culturais, superando a fragmentação, superposição e a incompletude na garantia do direito.

Em estudo realizado sobre gestão social, abordando em específico a questão da necessidade da implementação da gestão intersectorial ou transectorial, afirma-se

[...] intersectorialidade pede um novo arranjo institucional e organizacional, particularmente em nível municipal. A velha estrutura da administração pública com inúmeras secretarias e departamentos setoriais tornou-se pesada e um complicador a mais para a implementação de decisões e ações mais eficazes que exigem uma abordagem transectorial. (RICO; RAICHELIS, 1999, p. 27)

Em consonância com a posição expressa na citação de Rico e Raichelis, resta evidenciada a articulação existente entre os princípios fundantes para a implementação da proteção socioassistencial e os conceitos que formam a base organizativa do SUAS. Em complemento, aponta-se que a PNAS direciona a sua nova matriz de gestão no sentido de aliar a descentralização, a intersectorialidade e a territorialização, visando,

[...] ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através de políticas públicas com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (2005, p. 44)

Relativo ao princípio da matricialidade sociofamiliar<sup>7</sup>, juntamente com o da

---

<sup>7</sup> Conceito analisado no capítulo II, item 2.1.2 da presente dissertação.

territorialidade, ambos encontram-se direcionados no sentido de garantir o atendimento socioassistencial, com vistas a universalização enquanto política pública de seguridade social. Por último e não menos importante, a proteção pró-ativa apresenta-se enquanto princípio que requer uma radical transformação no sentido da superação da cultura tuteladora e de subalternidade que têm caracterizado a assistência social ao longo de sua trajetória no Brasil. Nesta direção, a proteção social pró-ativa

[...] não submete o usuário ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social. (NOB-SUAS, 2005, p. 93)

Avalia-se, que somente será possível a materialização do direito a partir do estabelecimento de relações sociais que reconheçam o usuário enquanto sujeito político portador de direitos, e não mais, como objeto de intervenção de práticas públicas e privadas sustentadas em relações tuteladoras, de subalternidade, de caridade e filantropia. Assim, torna-se fundamental a compreensão de que a essência da pobreza é a destruição da dignidade humana (DEMO, 2003). Disto segue a necessidade de enfatizar-se a dimensão socioeducativa e política a ser assegurada no processo de resignificação das relações sociais que permeiam a gestão da política de Assistência Social, bem como o acesso e exercício por parte do usuário, do direito à participação e a informação.

Nesta trajetória, compreende-se que a proteção pró-ativa deve promover a participação do usuário desde o momento do diagnóstico, ou seja, do reconhecimento da realidade socioterritorial na qual serão realizadas as ações públicas e, que por sua vez, o usuário é agente ativo das relações que ali se desenvolvem. Assim, o efetivo exercício da condição de sujeito político de direitos requer uma concepção de proteção para além do acesso a um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos. A participação ativa do usuário coloca-o na condição de sujeito protagonista do processo de concepção, planejamento, controle e avaliação da rede de serviços socioassistenciais públicos, instrumentos estes concretizadores dos direitos que lhes são assegurados. Nesta perspectiva, em estudo sobre a pobreza, afirma-se que

[...] não é possível combater a pobreza sem o pobre, conservando-o como objeto de esmolas ou simples beneficiário. Antes de tudo é preciso conseguir que o pobre faça e se faça oportunidade, alçando-se a sujeito de sua própria história, sabendo ler criticamente sua condição social. (DEMO, 2003, p. 38)



A importância do usuário fica ressaltada se este for concebido como sujeito do próprio processo de garantia de direitos, para tanto, infere-se que a gestão da política de proteção social de assistência social deve promover, fortalecer e implementar estratégias de ação que de fato concretizem o princípio da participação ativa do usuário. Tais afirmações devem estar aliadas à primazia da responsabilidade do Estado, especialmente quanto ao aporte de recursos públicos (humanos, físicos, financeiros e institucionais) a fim de tornar acessível à população, as proteções ou seguranças<sup>8</sup> que devem ser asseguradas pela Política de Assistência Social, partindo-se do pressuposto de que não é possível assegurar os direitos sociais sem a presença interventiva do Estado.

Desse modo, entrelaçam-se dois elementos importantes no processo de materialização da função de proteção socioassistencial, enquanto direito de cidadania e de garantia das condições básicas para o desenvolvimento humano e social, quais sejam: a criação das condições objetivas com disponibilidade de recursos (humanos, físicos, financeiros e institucionais) adequados às necessidades a serem satisfeitas e a realidade concreta a ser transformada, além do desenvolvimento de metodologias, mecanismos e formas de gestão que fundadas em compromisso ético-político, promovam a construção de uma nova cultura política com o aprofundamento da democratização e participação crítica da população usuária em todo processo de gestão.

### *3.1.2 Defesa social e institucional: uma estratégia possível para democratização da gestão da política de assistência social*

A segunda função ou área de atuação específica da Política de Assistência Social, define-se como sendo a defesa social e institucional. Esta função tem por horizonte, juntamente com as demais políticas sociais, efetivar à garantia de direitos e de condições dignas de vida ao usuários da política de Assistência Social. A processualidade da referida função, orienta para que o conjunto dos serviços de proteção social básica e especial sejam organizados de tal forma que garantam ao conjunto dos usuários o acesso ao conhecimento de seus direitos, às normas que dispõem sobre seu funcionamento e o acesso aos benefícios, bem

---

<sup>8</sup> As proteções ou seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social, encontram-se descritas no Capítulo II, item 2.2.1.

como o acesso a locais públicos para o exercício de defesa dos direitos (NOB-SUAS).

Assim sendo, acredita-se que o direito é objetivamente assegurado, quando o usuário portador do direito, contar com as condições objetivas para poder acessá-lo, quando assim necessitar, ou, quando for o caso, contar com os meios adequados para reclamar o direito quando este for violado, ou ainda para realizar sua defesa. Nesse sentido, em estudo sobre os direitos humanos e cidadania, afirma-se:

Tão importante quanto a informação é a formação da consciência de que os direitos precisam ser defendidos, para que não pereçam e também para que fique assegurado o respeito a todos os direitos.[...] Não basta, porém, dar à pessoa consciência de seus direitos e da necessidade de defendê-los sem lhe dar meios para que os defenda. [...] Para se ter um sistema eficiente de proteção dos direitos é preciso contar com a colaboração do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. (DALLARI, 2004, p. 98)

A partir de tais afirmações, verifica-se o apontamento de alguns condicionantes centrais para que os usuários possam exercer o direito da defesa de seus direitos, quais sejam: o acesso à informação, à formação da consciência sobre seus direitos, acesso aos meios, bem como de um sistema público formal de proteção dos direitos. Com objetivo de problematizar a existência de tais condicionantes na atual configuração da gestão do SUAS, questiona-se: de que forma o direito à informação e ao conhecimento vem sendo garantido ao conjunto dos usuários por parte dos gestores públicos? Em que medida os usuários têm consciência de seus direitos? Como efetivar a implementação de ouvidorias, assim como tornar os conselhos de direitos em efetivos órgãos de defesa e controle social das políticas sociais, com a ativa participação dos usuários?

Nessa perspectiva de análise, estudos realizados apontam para a necessidade de articular os direitos de cidadania à implementação de mecanismos político-administrativos voltados ao desenvolvimento e aprofundamento permanente da democratização do Estado, assegurando a participação efetiva e direta da população. Assim,

[...] é com a participação política no âmbito institucional e extra-institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do ‘direito a ter direitos’ – sociais e culturais. É esse processo que é descrito como democratização. (DURIGUETTO, 2007, p. 213)

Dessa forma, pode-se afirmar que o acesso, organização, domínio e manuseio de determinados conhecimentos por parte dos sujeitos que buscam nas políticas sociais a materialidade de seus direitos, constituem-se também em processos sócio-históricos, a

exemplo da constituição do próprio Estado ou das políticas públicas. Assim, garantir o pleno acesso às informações e conhecimentos necessários ao exercício da defesa social do direito, implica defrontar-se com relações de poder, estabelecidas entre os usuários das políticas sociais, gestores públicos, entidades e organizações de assistência social, movimentos sociais, etc.

Neste tema em específico, questiona-se sobre qual é o percentual de usuários da Assistência Social, com direitos assegurados pela LOAS ? Referidos usuários têm ou tiveram acesso à informação ou aos meios indispensáveis para realizar a defesa de seus direitos? A exemplo disso, destaca-se que desde a aprovação da LOAS, passaram-se catorze anos para que houvesse a regulamentação<sup>9</sup> dos benefícios eventuais de Assistência Social. Isso demonstra, a fragilidade político-institucional do Estado a ser superada a fim de concretizar o conteúdo do direito previsto, assim como, expõe a fragilidade da participação e organização política dos usuários e de suas organizações no processo de gestão, controle social e defesa dos direitos sociais de cidadania.

Compreende-se que é a partir dessa dinâmica da realidade concreta, contraditória e tensa que permeia as relações de construção das políticas públicas, garantidoras de direitos sociais, que se deve forjar e solidificar novas relações sociais pautadas nos princípios democráticos de cidadania. A gestão descentralizada, democrática e participativa da Política de Assistência Social, tem o potencial de tornar-se um locus irradiador da democratização do poder, da informação e do conhecimento, em conformidade com os princípios, diretrizes e estratégias estabelecidas pela referida política pública.

Isto posto, quer-se destacar a importância da inovação e fortalecimento de instrumentos que venham consolidar o sistema descentralizado, democrático e participativo da Política de Assistência Social, condição essencial para a efetivação das funções previstas e entre elas, a defesa social e institucional dos direitos socioassistenciais. Desse modo, enfatiza-se na gestão democrática e participativa

[...] a existência de um cidadão ativo, qualificado não apenas para controlar de modo passivo a gestão, mas também para interferir nela, direcioná-la, submetê-la a sua vontade. A gestão assim configurada mostra-se capacitada para se responsabilizar por seus atos e decisões, ao tempo que admite ser responsabilizada pela população e a responsabilizar o conjunto do aparelho do Estado. (NOGUEIRA, 2005, p. 146)

---

<sup>9</sup> Durante a realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social, anunciou-se que o Presidente Lula havia assinado do Decreto Presidencial de n. 3.607 em 14/12/07, referente a regulamentação dos benefícios eventuais.

Ora, um dos principais desafios a serem superados no atual estágio em que se encontra a gestão da Política de Assistência Social é a participação crítica do usuário. A participação ativa do usuário implica diretamente numa profunda revisão sobre a visão que construiu-se historicamente sobre os ‘usuários’ da assistência social, concebendo-os como “[...] carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direito” (NOB-SUAS, 2005, p. 93). Evidencia-se assim, que a implementação da Política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS deve contrapor-se às práticas de gestão que reiteram tais relações sustentadas no patrimonialismo, clientelismo político e subalternidade dos mais pobres.

Certamente, necessita-se urgentemente do aprofundamento de uma nova cultura política de gestão, que de fato assegure a resignificação e as transformações democráticas necessárias, desenvolvendo-se para tanto, metodologias, mecanismos e instrumentos de gestão que sustentados em compromissos ético-políticos, promovam a garantia de direitos, a autonomia e as condições dignas de vida.

### *3.1.3 Vigilância social: informação e conhecimento para quê e para quem?*

A terceira função sob a responsabilidade da Política de Assistência Social refere-se à vigilância social, sendo definida pela NOB-SUAS como uma área específica de atuação, responsável pelo [...] desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (p. 93). Nesse sentido, avança-se na definição de uma política de informação para o SUAS, considerando-se para tanto a tecnologia da informação, enquanto alicerce fundamental para viabilizar o alcance de três objetivos centrais, a saber:

Primeiro, o extraordinário incremento nos níveis da qualidade do acesso e oferta desse direito social e na sua administração. Segundo, a identificação das novas competências essenciais para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais. Terceiro, a oportunidade de manusear os dados produzidos para apreender a composição correta da assistência social, em suas características gerais e seus elementos singulares (TAPAJÓS, 2006, p.187).

Nesta direção, a discussão sobre a necessidade central demandada pela Política de Assistência Social, de qualificação permanente da gestão e controle social, culminou com o reconhecimento da informação, do monitoramento e da avaliação enquanto um dos onze<sup>10</sup> eixos estruturantes do processo de gestão democrática do SUAS. Entretanto, ressalta-se que,

[...] a informação não é um objetivo em si mesma. O tipo de tratamento que para ela se define (produção, tratamento e disseminação) tanto pode auxiliar os sujeitos em suas questões, atingindo um potencial para alteração de situações (individuais e coletivas), por meio de processos de reapropriação ou de agregação de valor, como pode fortalecer estruturas fechadas, onde o poder e o saber tornam-se ainda mais concentrados. (TAPAJÓS, 2006, p.184)

Diante da reflexão formulada é possível identificar o teor ético-político que o conteúdo do sistema de informação, monitoramento e avaliação deve apresentar em relação à defesa de direitos dos usuários. Neste particular, concebe-se que tais informações produzidas pelos referidos sistemas, devem estar orientadas por compromissos que levem em conta:

a) a estruturação de mecanismos que assegurem aos usuários e população geral, o amplo acesso das referidas informações, seja através dos CRAS, CREAS, Conselhos de Direitos, Rede de Serviços, Ministério Público, Fóruns Populares, etc;

b) a utilização de linguagem simples e de fácil compreensão pelo conjunto da população;

c) a necessidade de contribuírem efetivamente com o processo de organização do conhecimento, da formação da consciência crítica e da participação política da população usuária;

d) a contínua qualificação e fortalecimento do controle social e da democratização da política de Assistência Social;

e) o fomento de processos socioeducativos que questionem e transformem a realidade socio-econômica e político-cultural altamente desigual, injusta e antidemocrática que envolve a população usuária.

---

<sup>10</sup> São eixos estruturantes da gestão do SUAS: a. precedência da gestão pública da política; b) alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; c) matricialidade sociofamiliar; d) territorialização; e) descentralização político-administrativa; f) financiamento partilhado entre os entes federados; valorização da presença do controle social; i) participação popular-cidadão usuário; j) qualificação de recursos humanos; k) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (NOB-SUAS, 2005, p.87)

Os referidos destaques, somam-se a perspectiva que o conhecimento organizado e produzido pelo sistema de informação, monitoramento e informação do SUAS “[...] deve possibilitar a consciência do risco social e pessoal elucidando suas causas decorrentes da dinâmica social existente e que, como tal, precisam ser conhecidas e enfrentadas.” (PLANO DECENAL, 2007, p. 38). Trata-se de aprofundar o movimento de qualificação e democratização da gestão, ampliando as condições objetivas para que se realize transformações político-institucionais mais profundas frente as desigualdades, injustiças, vulnerabilidades e riscos, enfrentados cotidianamente pela população usuária.

Assim, é diante desse novo contexto político-administrativo, caracterizado pelo amplo movimento nacional de resignificação da gestão da política de Assistência Social, que ganha centralidade a necessidade do fortalecimento e qualificação de processos emancipatórios capazes de contribuir efetivamente com a organização do conhecimento, construção da consciência crítica e participação ativa dos usuários.

Outro aspecto ressaltado nesta análise, são as produções teóricas que tratam sobre o assunto e questionam sobre a garantia da isenção de interesses no desenvolvimento destes mesmos processos, especialmente quando os interesses políticos institucionais de governo entram em cena. Nesse ponto de vista, infere-se que nem sempre os interesses públicos dos governos encontram-se orientados em favor da democratização, controle social, transparência administrativa e garantia de direitos. Desse modo, embora afirma-se que a neutralidade em pesquisa não exista, nas produções referente política pública é fundamental a

[...] a criação de fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas[...] Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que esses possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais. (ARRETICHE, 1998, p. 37)

De forma complementar ao contido na referida citação, destaca-se que a realidade dos municípios, especialmente dos caracterizados pelo SUAS, como pequeno porte I<sup>11</sup>, expressa grandes dificuldades para estruturação dos sistemas municipais de avaliação, monitoramento e informação. Essas dificuldades costumam ser justificadas pela carência de capacitação técnica específica, bem como pela falta de disponibilidade de recursos humanos. Diante de tal contexto, problematiza-se se o estabelecimento de parcerias seria um dos caminhos a ser

---

<sup>11</sup> A PNAS de 2004, classificou os municípios segundo o total de habitantes. Desse modo municípios de pequeno porte I é considerado aquele com até 20 mil habitantes.

seguido, especialmente entre prefeituras e universidades, objetivando a implementação e estruturação dos sistemas municipais ou regionais, de informação, monitoramento e informação, usando-se dos recursos institucionais disponíveis.

Outro elemento imperativo para realização dos objetivos dos sistemas de vigilância social, informação, monitoramento e avaliação, diz respeito ao papel central que desempenham o conjunto dos trabalhadores sociais (assistentes social, psicólogos, pedagogos, entre outros) inseridos no processo de implementação da política. Os referidos trabalhadores estabelecem relação direta com o usuário, realizando um conjunto de procedimentos e ações de diferentes complexidades socioassistenciais. Para tanto, a concretização do conteúdo da PNAS, requer que se vá além da implementação da NOB-SUAS, assegurando uma reestruturação político-administrativa descentralizada, participativa e territorializada. A efetivação de uma Política de Recursos Humanos deve constituir-se numa ação estratégica complementar, com vistas a

[...] superação das estratégias de controle, subalternização e vigilância que afetam historicamente o campo socioassistencial, devido a combinação entre desprofissionalização e precarização da força de trabalho especializada. (PAIVA, 2006, p. 23)

Nesta bordagem temática, expõe-se a preocupação com o desenvolvimento e aprofundamento de processos mais democráticos, qualificados e emancipatórios no campo da política de Assistência Social. Aliás, com base nos dados desenvolvidos na pesquisa sobre serviço social e práticas democráticas<sup>12</sup>, analisa-se as relações estabelecidas entre o projeto ético-político da profissão e o trabalho efetivamente realizado pelos assistentes sociais. O referido estudo chama a atenção para o fato de 24% dos profissionais entrevistados não considerarem a participação dos usuários e dos profissionais, nos conselhos de direito, como demanda que deva ser atendida. A referida pesquisa instiga a problematização sobre como está sendo compreendido e operacionalizado o conteúdo da política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, pelo conjunto dos atores sociais e, mais especificamente, pelos trabalhadores sociais.

Nesta mesma direção, outro elemento que deve ser considerado quando se discute a implementação de ações de vigilância social, diz respeito à reflexão crítica sobre o desenvolvimento de pesquisas tradicionais, afirmando-se que

---

<sup>12</sup> VASCONCELOS, Ana Maria de. Serviço Social e Práticas Democráticas. IN: BRAVO, Maria Inês Souza & PERREIRA, Potyara A P. Política Social e Democracia. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

São sempre aqueles que detêm o saber e o poder social que, com auxílio dos instrumentos científicos, determinam unilateralmente o que, como e quando deve ser pesquisado e que decidem sobre o destino a ser dado ou o uso a ser feito dos resultados da pesquisa. Os grupos ‘observados’ não têm nenhum poder sobre a pesquisa que é feita *sobre eles* e nunca *com eles*. Para o pesquisador, tais grupos são simples objetos de estudo e pouco lhe importa que os dados e respostas colhidos durante a pesquisa possam ser utilizados pelos que financiam o seu trabalho para melhor controlar os grupos que ameaçam a coesão social. (DEMO, 2004, p. 56)

Avalia-se que reflexão trazida por DEMO, situa-se num campo central do debate sobre a vigilância social, especialmente considerando, que uma das metas do Plano Decenal da política de Assistência Social<sup>13</sup>, é “capacitar 100% dos trabalhadores do SUAS para a identificação das vulnerabilidades, riscos e eventos decorrentes de situação de pobreza e de violência” (2007, p. 43). Verifica-se assim, a importância de se aprofundar o debate sobre a centralidade que desempenha as mediações construídas pelos trabalhadores sociais, que encontram-se em relação direta e cotidiana com os usuários. Nesse mesmo campo de debate, onde se discute sobre as mediações a serem processadas entre a vigilância social e a garantia do protagonismo do usuário, chama-se a atenção para a reflexão teórica que afirma:

Sem um mapa categorial solidamente assentado na experiência histórica da população brasileira e latino-americana, a construção coletiva dos direitos socioassistenciais, apoiado na participação protagônica dos usuários, será substituída como sempre pelo saber técnico vacilante, hierarquizado, capturado pela pressão acadêmica ou pela visão moralista imbricada no senso comum. (PAIVA, 2006, p. 20)

Diante de tais reflexões, destaca-se entre outros aspectos, a urgência de se fortalecer, qualificar e instrumentalizar o ‘protagonismo do usuário’, portanto, os serviços públicos socioassistenciais oferecidos à população devem ser acompanhados de mão-de-obra com qualidade técnica-operativa, coerência teórica-metodológica e compromisso ético-político, considerando-se especialmente que

[...] a tomada de consciência por parte das classes subalternas poderá ser fomentada a partir de elementos de reflexão e criticidade sobre a realidade objetiva, a partir de determinada opção ideológica e de determinada inserção de classe que se desdobram e se reforçam por meio do conhecimento teórico desmistificador do real, rompendo com o fetiche, a reificação e a alienação da cotidianidade[...]. (ALVES, 2007, p.38)

Sob esta perspectiva, qualificar as ações socioeducativas no prisma ético-político, significa transformar as ações no âmbito da vigilância social, desenvolvidas desde a área de

---

<sup>13</sup> O Plano Decenal: SUAS-Plano 10, resultou de um processo participativo, ancorado metodologicamente, na realização das conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, realizadas durante o ano de 2005.



abrangência do CRAS, em processo democrático de construção de conhecimento crítico coletivo, onde os usuários sejam concebidos como sujeitos ativos do processo de desvendamento da realidade e, construção das condições políticas e institucionais para transformação da realidade em questão. Sob esta ótica, um dos desafios a ser enfrentado pelos trabalhadores da Política de Assistência Social é de tornar os espaços dos CRASs em

[...] espaços de fato públicos, alargando os canais de interferência da população na coisa pública, permitindo maior controle, por parte da sociedade, nas decisões que lhes dizem respeito. Isto é viabilizado pela socialização de informações; ampliação do conhecimento de direitos e interesses em jogo; acesso às regras que conduzem a negociação dos interesses atribuindo-lhes transparência; abertura e/ou alargamento de canais que permitam o acompanhamento das decisões por parte da coletividade; ampliação de fóruns de debates e de representação, etc. (IAMAMOTO, 2001, p. 143)

Como sustenta IAMAMOTO, o estabelecimento de relações profissionais coerentes e eticamente comprometida com os interesses das classes subalternas é condição essencial no sentido do fortalecimento do protagonismo dos usuários e avanço da organização social e formação da consciência crítica destes.

Em decorrência do exposto, acredita-se que a introdução das inovações tecnológicas na área da informação, monitoramento e avaliação implementadas pelo MDS, devam estruturar-se a partir de perspectivas teórico-metodológicas que potencializem o movimento de consolidação da nova matriz de gestão apontada pelo SUAS, garantindo de fato

[...] gerar uma nova, criativa e transformadora utilização da tecnologia da informação para aperfeiçoar a política de assistência social no País, que resulte em produções de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores e, que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária [...]. (PNAS, p. 58)

Assim sendo, a definição da forma de realização dos objetivos pretendidos e de quem serão os principais usuários das informações e conhecimentos produzidos pela vigilância social, conforma-se em questão central, para o aprofundamento da democratização da gestão da política, com centralidade do protagonismo dos usuários, bem como para a materialização do direito à proteção social de cidadania prevista pelo SUAS. Assim, diante de um contexto, em que

[...] não há mais como não tomar contato com a proeminente medida com que a informação atua na sociedade, instituindo—ocupando espaços e estabelecendo alcances nunca antes experimentados. [...] é imperativo acautelar-se e ponderar que,

contíguo ao desenvolvimento científico-tecnológico de última geração, convivem as potencialidades de dilatar a vida humana e ou de precarizá-la ainda mais (TAPAJÓS, 2006, p. 182).

Isto posto, a incorporação da tecnologia e gestão da informação, enquanto instrumento estratégico de gestão do SUAS, deve significar para a Assistência Social, o aprofundamento de sua efetivação como uma política pública de Estado, com uma base político-institucional referenciada na democracia, universalidade, gratuidade e justiça social.

### **3.2 Arquitetura político-institucional do SUAS para operacionalização do modelo de proteção socioassistencial**

A nova arquitetura institucional<sup>14</sup>, que vêm sendo estruturada nacionalmente, tem no governo federal, através do MDS, nas Comissões Intergestoras (CIBs e CIT) e no CNAS, a expressão dos principais agentes políticos. A convergência de esforços dos referidos agentes políticos, aliada a de outros atores e movimentos sociais, possui ação determinante na construção de novos parâmetros valorativos, inclusive redefinindo aspectos político-institucionais, legais e de gestão financeira, que incide no surgimento de uma nova arquitetura político-institucional. Desse modo, a PNAS de 2004, abriu caminho para o desenvolvimento e estruturação de novos mecanismos político-institucionais, a exemplo da NOB-SUAS, NOB-RH e Plano Decenal.

---

<sup>14</sup> O termo ‘nova arquitetura institucional’ foi introduzido por Maria Carmelita Yazbek, no texto ‘A Gestão do SUAS – Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2007.

Os resultado desses movimentos e processos realizados, expressam-se diretamente na materialidade do conteúdo da LOAS e da Política de Nacional Assistência Social. Nesse sentido, pode-se destacar entre outros aspectos

- o fortalecimento das relações político-institucional entre o órgão gestor federal, conselho de assistência social e Comissões Intergestoras;
- aprofundamento do Caráter Participativo e Democrático da Política, estimulando a qualificação e ampliação do Controle Social que a Política de Assistência Social, deve garantir em seu processo de gestão. Significando a legitimação e respeito pelas resoluções aprovadas nas Conferências de Assistência Social, enquanto instância maior no controle social;
- fortalecimento das comissões intergestoras, enquanto instrumentos centrais de negociação e pactuação de compromissos e responsabilidades na implementação do SUAS, por todos os entes federados;
- avanço na consolidação do sistema descentralizado e participativo de gestão da política de Assistência Social, estando orientado pela nova matriz de gestão do SUAS;
- ampliação da cobertura de serviços e benefícios socioassistenciais;
- implementação da política nacional de Recursos Humanos; entre outros.

Nota-se a opção política pelo fortalecimento da assistência social como política pública de seguridade social, de direito do cidadão e dever do Estado. Com a nova concepção de gestão de política pública, a Política de Assistência Social passou a influir mais profundamente, enquanto disposição normativa, no sentido de forjar no Estado Democrático de Direito à efetivação de uma série de providências institucionais no campo da regulamentação, gestão pública e financiamento, objetivando ampliar e qualificar a materialidade da política de assistência social e dos direitos sociais dela decorrentes.

Nessa mesma lógica de análise, compreende-se que a arquitetura jurídico-institucional da política de assistência social, construída durante as duas últimas décadas, subdivide-se em dois períodos distintos! O primeiro período compreendido de 1988 a 2002, sob a coordenação dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique, expressa um contexto em que o Brasil sentiu profundamente a implementação de reformas de Estado na perspectiva neoliberal. Desse

modo, avalia-se que a política de Assistência Social ao tempo que avançou para a condição de política de seguridade social com a C.F de 1988, enfrentou, já em seguida, muitas resistências a sua afirmação e consolidação como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, pactua-se com a afirmativa que

[...] os direitos socioassistenciais são produtos históricos construídos num processo contraditório em que o conservadorismo tem marcado presença sistemática na perspectiva de não possibilitar a explicitação, no conjunto da sociedade brasileira, de uma nova hegemonia, aquela que garanta como mediação fundamental o acesso à política de assistência social como garantidora de direitos socioassistenciais. (COUTO, 2007, p. 23)

Diversamente, no segundo período, compreendido de 2003 a 2007, especialmente a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003 e, da aprovação da Política Nacional na perspectiva do SUAS, em 2004, constata-se um significativo avanço na estruturação de normatizações jurídico-políticas, de financiamento, consolidação do sistema descentralizado e participativo, além da definição das proteções sociais a serem asseguradas pela Política de Assistência Social. A partir desse novo contexto, em que se insere a política de Assistência Social sob o governo Lula, vem sendo desenhando uma nova arquitetura jurídico-político-institucional, de gestão da Assistência Social na perspectiva do SUAS. Entre os novos instrumentos, mecanismos e estratégias implementadas, destacam-se:

- a) aprovação da Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS em 2004;
- b) definição da nova forma de financiamento, a partir da definição de pisos de proteção básica e especial, com critério de partilha baseados em indicadores;
- c) aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS em 2005;
- d) aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos em 2006;
- e) resolução do CNAS n. 191/2006- regulamentando o artigo 3º da LOAS que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social (referendado por Decreto Presidencial n. 6.308 /2007);
- f) implantação da Rede-SUAS, responsável pela organização do sistema de informação do SUAS;
- g) aprovação de forma pactuada do Plano Decenal SUAS-Plano 10 em 2007;

h) regulamentação dos benefícios eventuais, através de Decreto Presidencial n. 6.307 de 14/12/2007.

Desse modo, ao tempo que se ressalta a importância da construção de um arcabouço jurídico-institucional, voltado à consolidação da Política de Assistência Social como Política de Estado, com a normatização e detalhamento dos direitos socioassistenciais assegurados pelo SUAS, enfatiza-se ser de fundamental importância avançar-se, paralelamente, na

[...] construção de hegemonia dos interesses dos usuários da política de assistência social na construção do processo de construção dos direitos, não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Âmbito a partir do qual seja possível construir e modificar lugares e de poder demarcados tradicionalmente, e não apenas realizar gestões bem sucedidas de necessidades. (YAZBEK, 2007, p. 47)

Trata-se da realização de dois movimentos integrados, ou seja, um voltado à institucionalização jurídica-legal e político-administrativa de consolidação da Assistência Social enquanto política pública de Estado e, outro movimento que promova a construção de uma nova hegemonia político-cultural de afirmação do paradigma do direito, do protagonismo dos usuários e do aprofundamento da participação popular no controle social da gestão da política. E é nesse sentido que a nova arquitetura político-institucional, desencadeada a partir da implementação do SUAS, deve somar para a construção de uma nova hegemonia político-cultural, para que de fato a materialização dos direitos socioassistenciais representem a conquista da ampliação do exercício de cidadania da população usuária.

Nessa perspectiva, avançando-se na análise dos determinantes que orientam o processo de materialização do direito à proteção social de Assistência Social, no item que segue, buscar-se-á introduzir na presente análise, a abordagem do Plano Decenal, compreendendo-o como uma ferramenta estratégica, integrante da nova arquitetura político-institucional, para gestão do conteúdo e das normas definidas pela PNAS e NOB-SUAS.

### *3.2.1 Plano decenal: matriz norteadora do pacto de metas, resultados e compromissos de consolidação do SUAS*

Em análise do processo sócio-histórico, de institucionalização da Política de

Assistência Social no Brasil, a LOAS regulamentou o conteúdo previsto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a NOB-SUAS significou a criação de um instrumento estratégico de materialização do conteúdo da LOAS e da PNAS/2004. Por conseguinte, avalia-se que o Plano Decenal: SUAS-Plano 10 - representou o adensamento do caráter estratégico da gestão da política, instituindo-se como ferramenta central de planejamento, gestão e operacionalização de metas, resultados e compromissos, a serem pactuados coletivamente entre o conjunto dos atores responsáveis pela efetivação dos direitos socioassistenciais do SUAS. De forma complementar, ressalta-se que o processo de construção das metas do Plano Decenal, está ancorada na análise

[...] referenciada pelos planos orçamentários com suas respectivas ações, de acordo com o Plano Plurianual 2004-2007 e com a Lei Orçamentária de 2006, e busca traduzir suas análises e avaliações a partir dos elementos introduzidos na PNAS/2004 pela concepção do SUAS. (PLANO DECENAL, 2007, p. 19)

Assim, o Plano Decenal, denominado SUAS:Plano-10, representou mais uma das inovações adotadas pelo novo modelo de gestão, inaugurado com a implementação do SUAS. A instituição do referido documento, foi precedido de estudos e debates realizados nacionalmente, a exemplo das conferências de Assistência Social. O referido plano decenal, busca dessa forma, sintetizar as resoluções da V Conferência Nacional de Assistência Social<sup>15</sup> realizada em 2005, sendo o documento final aprovado em 2007, sob a coordenação da MDS e CNAS.

No percurso descrito, a adoção do planejamento estratégico, pelos gestores nacionais, traduziu-se no Plano Decenal, sendo este compreendido como condição básica para maior transparência e controle social da política pública de Assistência Social. Nessa perspectiva de análise, observa-se um destacado protagonismo dos agentes políticos nacionais na implementação, não somente de uma nova matriz político-institucional para a assistência social, mas também no estabelecimento de um novo ritmo na concretização de ações no campo da regulamentação e democratização do sistema de gestão, controle social e financiamento da política de assistência social.

Resta evidenciado que a formulação do primeiro Plano Decenal da Política de Assistência Social brasileira em 2007, caracterizou-se pela opção político-metodológica de

<sup>15</sup> “A V Conferência Nacional de Assistência Social foi antecipada por Conferências municipais em 4.692 municípios, (84,68%), nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. Calcula-se que tenha envolvido, durante o processo, em torno de 400 mil pessoas. O tema da V Conferência Nacional de Assistência Social foi “SUAS-Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social[...]” (Plano Decenal, 2007, p. 06)

fortalecimento do caráter participativo e democrático do planejamento e da gestão da referida política. Nesse sentido, as Conferências de Assistência Social (municipais, estaduais e nacional) realizadas em 2005, desempenharam papel central no processo de discussão e definição das estratégias e metas a serem incorporadas no plano decenal. Com esse mesmo caráter, o referido documento foi submetido à análise, discussão e aprovação nos fóruns decisórios competentes, bem como pelo estabelecimento de pactuações entre gestores públicos, representantes da sociedade civil e dos usuários.

Outro aspecto pertinente ao Plano Decenal da Política de Assistência, refere-se ao objetivo a que se propõe, qual seja:

Aumentar o alcance da Seguridade Social brasileira não contributiva a partir da concretização de atenções socioassistenciais, prestadas através do Sistema Único a todo território, assegurados de direitos e oportunidades que reduzam riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais, relacionadas ao ciclo de vida, à dignidade humana, à convivência familiar e ao reconhecimento de direitos de cidadania a todos. (PLANO DECENAL, 2007, p. 41)

Primeiramente, evidencia-se que os direitos de seguridade social, não contributivos, são de responsabilidade do conjunto dos entes federados (união, estados, municípios e Distrito Federal), abrangendo desta forma todo território nacional. Também, aponta que para se promover a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais, faz-se primordial a implementação de um conjunto dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais a serem ofertados aos cidadãos usuários, através da organização da rede socioassistencial territorializada, reconhecida pelo SUAS. Ainda, define que os riscos e vulnerabilidades são compreendidos para além dos determinantes econômicos-materiais, cabendo a Política de Assistência Social atuar no campo da proteção social relacionada ao ciclo de vida, à dignidade humana, à convivência familiar e ao reconhecimento de direitos de cidadania a todos.

Uma vez exposto o processo democrático que vem caracterizando a forma de gestão político-administrativa da Política Nacional de Assistência Social e, o objetivo do Plano Decenal, importante apontar alguns dos desafios a serem enfrentados nos próximos oito (8) anos, por todos os agentes políticos responsáveis pelo processo de concretização das metas e compromissos expressos no Plano Decenal SUAS: Plano 10, estabelecido para o período de 2005 – 2015. Nesse foco em específico, o plano decenal, registra alguns condicionantes para sua efetivação, sendo:

Opção por uma política econômica concebida para a perspectiva produtiva, para a geração de empregos estáveis e de redistribuição de renda, de forma vinculada ao êxito do investimento no campo social; disponibilidade cívica para consolidar o direito socioassistencial na esfera pública como política de proteção social; ratificação da necessidade de incorporar a assistência social numa estratégia nacional de combate às desigualdades sociais; reconhecimento do usuário da assistência social como sujeito de direitos. (PLANO DECENAL, 2007, p. 8)

Diante da exposição de tais condicionantes, evidencia-se que o processo socio-histórico de materialização dos direitos socioassistenciais do SUAS, compõe uma totalidade para além do universo da Política de Assistência Social, configurando-se na síntese de um conjunto de condicionantes internos e externo à referida política. Em outros termos, a luta pela ampliação dos direitos sociais de cidadania, reflete a dinâmica das relações de uma sociedade capitalista globalizada, que ao tempo que reproduz as desigualdades sócio-culturais e político-econômicas, desenvolve estratégias político-institucionais que buscam realizar a proteção social e, em específico uma política de assistência social. Entretanto, ressalta-se que a Política de Assistência Social

[...] não deve ser concebida como política de ajuste de mercado, mas sim como campo de direitos, lócus de serviços de referência onde famílias e indivíduos são protegidos evitando a violação de condições dignas, nos diversos momentos do ciclo vital e da vida familiar. (PLANO DECENAL, 2007, p. 11)

Trata-se de um grande desafio. Especialmente diante de um contexto de globalização neoliberal que continua impondo uma série de ajustes aos Estados Nacionais, que por sua vez acabam por restringir cada vez mais o campo de atuação das políticas sociais, ou ainda, fazendo com que os impactos sócio-econômico-político resultantes destas políticas, sejam periféricos ao sistema capitalista, hegemonicamente instituído. Nessa perspectiva, afirmar-se que o atual processo de implementação do SUAS vem caracterizando-se por um contexto

[...] marcado por profundos paradoxos, ambigüidades e contradições, pois se por um lado os avanços na gestão do SUAS apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a legitimidade das demandas da classe subalternas na sociedade, enquanto expressões da questão social, [...]; por outro, a inserção do estado brasileiro na contraditória dinâmica dos políticas econômicas neoliberais ao lado de nossas velhas heranças conservadoras coloca em andamento processos que imaginávamos superados. (YAZBEK, 2007, p. 49)

Diante de tais constatações é notória a necessidade de uma constante leitura crítica que identifique o conjunto dos determinantes centrais, internos e externos, que influenciam o processo de afirmação dos direitos sociais. Assim como, torna-se essencial o desenvolvimento de estratégias político-organizativas que estimulem o acúmulo de força política para



construção de uma nova hegemonia político-cultural, com o protagonismo da população usuária e demais atores comprometidos com a efetivação e ampliação dos direitos de cidadania. Reafirma-se assim, que o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais constituem-se em construções sócio-históricas, portanto, decorrentes da ação política constante, ativa, vigilante e conflitiva de sujeitos coletivos que se confrontam na disputa de projetos políticos distintos.

Ato contínuo, prossegue-se na análise temática, afirmando-se que a elaboração do Plano Decenal da política de Assistência Social representou a definição de um conjunto de metas a serem operacionalizadas pelo conjunto dos entes federados, estando estas organizadas em cinco ‘recortes’, sendo eles: modelo socioassistencial; rede socioassistencial e intersetorial; investimento em assistência social; gestão do trabalho e democratização do controle social.

Diante deste conjunto de metas do Plano Decenal, o presente estudo optou pela análise, da meta específica relativa ao ‘modelo socioassistencial’. Esclarece-se, que tal opção metodológica não pretendeu estabelecer nenhuma relação valorativa com as demais metas, ou mesmo fragmentar a leitura das mesmas. Entretanto, em função dos objetivos estabelecidos pelo presente estudo, o referido corte metodológico torna-se necessário. Dessa forma, compreende-se que a presente dissertação configurar-se numa análise parcial das metas propostas pelo Decenal da Política de Assistência Social. Entretanto, o presente trabalho logra aproximar-se de seu objetivo central, ou seja, compreender a partir das premissas presentes na PNAS e NOB-SUAS, os determinantes centrais do processo de materialização dos direitos socioassistenciais, considerando-se especialmente, o cumprimento das funções de proteção, vigilância social e defesa de direitos.

### *3.2.2 Metas e desafios para a consolidação do modelo de proteção socioassistencial do SUAS*

Reafirma-se inicialmente, que a abordagem aqui desenvolvida pretende analisar a meta específica estabelecida pelo Plano Decenal de Assistência Social – SUAS: Plano 10, relativa ao modelo socioassistencial do SUAS. Desta forma, conforme registro anterior, o corte metodológico decorre dos objetivos que norteiam o presente estudo, buscando compreender a

partir das orientações da PNAS e NOB-SUAS, os determinantes centrais do processo de materialização dos direitos socioassistenciais. Ressalta-se que entre as orientações e definições, tais documentos apontam que as funções a serem cumpridas pela Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS são: a proteção socioassistencial, a vigilância social e a defesa social e institucional.

A efetivação do modelo da proteção socioassistencial do SUAS implica com que os direitos cheguem até o usuário de modo a atender as condições elementares de acesso a cidadania. A meta do modelo socioassistencial está imbrincada com estruturação da rede socioassistencial e intersetorial; garantia de investimento em Assistência Social; gestão do trabalho e democratização do controle social. Desse modo, afirma-se que o modelo de proteção socioassistencial define a metodologia de gestão a ser implementada, bem como o tipo de trabalho social requerido às aquisições pertencentes à proteção social não contributiva. (Plano Decenal: 2007). Evidencia-se assim, movimentos significativos realizados pelos agentes políticos responsáveis pela gestão da política, no sentido de dar maior consistência político-metodológica, técnico-operativa e jurídico-administrativa para o conteúdo expresso na LOAS, PNAS e NOBs correspondentes.

O objetivo central a ser alcançado pelo modelo de proteção socioassistencial do SUAS é a materialização dos direitos socioassistenciais, para tanto, afirma-se que faz-se necessário uma radical alteração do modelo de gestão da política de Assistência Social até então desenvolvido no país, possibilitando assim, a construção de novas bases de gestão que consigam responder a

[...] garantia da proteção social não contributiva, o enfrentamento intersetorial de desigualdades, a vigilância social e defesa de direitos, os níveis de proteção social e integração de serviços e benefícios, a regulamentação e a informação, monitoramento e avaliação. (PLANO DECENAL, 2007, p. 42)

Diante dessas definições, é possível identificar a coerência existente entre o conteúdo acima descrito e a necessária consolidação da nova matriz de gestão descrita na PNAS e NOB-SUAS. Nessa lógica, infere-se que há uma relação de interdependência entre direitos de cidadania que se quer afirmar com o SUAS, a necessária resignificação do modelo de Estado e políticas sociais, financiamento e, a qualificação política das relações estabelecidas no processo de gestão, entre Estado, rede de proteção socioassistencial, sociedade civil e população usuária.

Isso tudo, sem desatentar-se para o fato que o movimento sócio-político em curso no país que se articulam em favor da garantia e ampliação dos direitos sociais de cidadania, acabam por contrapor-se sistematicamente aos interesses econômicos, políticos e culturais, ainda hegemônicos na sociedade capitalista brasileira. Assim, os interesses caracterizados pela implementação de políticas públicas orientadas pelo ideário neoliberal, reeditam valores de cunho patrimonialista, clientelista e caritativo para o campo social. Nessa perspectiva, reafirma-se que o processo que vem se construindo com a implementação do SUAS é

[...] contraditório, como um momento onde mais uma vez, na história brasileira, estão em disputa os sentidos da sociedade. Os rumos e a politização desse debate é que permitirão que um sistema como o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reitere práticas conservadoras e assistencialistas. (YAZBEK, 2007, p. 47)

Diante do exposto, é possível compreender a complexidade do atual contexto sócio-econômico-político que envolve não somente o processo de consolidação do SUAS ou do modelo de proteção social brasileira, mas sim, o conjunto da sociedade em movimentos dinâmicos de afirmação e negação de projetos societários distintos. Desse modo, o processo de implementação do SUAS apreendido nesta dinâmica social profundamente contraditória, expressa possibilidades, fragilidades e desafios para o estabelecimento de novos patamares de proteção social para a sociedade brasileira. Para tanto, a consolidação do SUAS vem requerer do Estado e da sociedade civil, o estabelecimento de novos patamares de relações sócio-econômicas e político-culturais, representando também, o estabelecimento de novas pactuações na gestão de políticas sociais entre os entes federados, gestores, sociedade civil e usuários.

Em continuidade a essa reflexão, destaca-se a seguir os elementos que compõem a base do modelo de gestão da proteção socioassistencial do SUAS. Assim sendo, o primeiro elemento que compõe a base do modelo de gestão do SUAS refere-se a '*garantia de proteção social não contributiva*'. Neste elemento em específico, reafirma-se com base em previsão constitucional de que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social", Constituição Federal de 1988, artigo 203. Significa dizer que o modelo socioassistencial não contributivo configura-se a partir da compreensão que a política de assistência social deve garantir direitos de caráter universal, gratuito, protetivo e preventivo no campo da seguridade social, efetivados através da rede de serviços, benefícios, programas, projetos. Nessa perspectiva, o conjunto de ações de caráter público não contributivas, responsáveis pela materialidade dos direitos socioassistenciais do

SUAS, são consideradas aquelas que

1. Previnem/reduzem situações de risco e vulnerabilidade social e pessoal; 2. Protegem pessoas e famílias vulneráveis independente de idade, sexo, raça, etnia, renda; 3. Criam medidas e possibilidades de inclusão; 4. Monitoram exclusões e vulnerabilidades e riscos sociais da população. (PLANO DECENAL, 2007, p. 42)

Fica demonstrado que a materialidade do direito a ser assegurado pelo modelo de proteção socioassistencial do SUAS, requer entre outros fatores, de clareza teórico-metodológico e técnico-operacional das dimensões que envolvem o processo de gestão e materialização dos direitos de proteção social não contributiva. Nesse sentido, aponta-se para a urgência do desenvolvimento de planos de capacitação de caráter abrangente e permanente, respondendo ao mesmo tempo as necessidades gerais, bem como as específicas apresentadas pelo conjunto dos sujeitos envolvidos nos diferentes níveis de gestão e complexidade de serviços; controle social da política, assim como os próprios usuários do SUAS, concebidos como protagonistas centrais do ordenamento do sistema. Para que isso ocorra, o compromisso ético-político do conjunto dos agentes institucionais responsáveis pela gestão constitui-se em determinante central, mesmo reconhecendo a diversidade de concepções, práticas e realidades que os caracterizam.

Também, aponta-se para o caráter universal que a política de Assistência Social deve assegurar nas suas proteções. Esta afirmativa estabelece implicação com os investimentos públicos, ou seja, não será com recursos financeiros restritivos e sem garantia de continuidade, ou ainda, serviços focalizados, seletivos e sem qualidade que irá garantir a universalidade e o caráter preventivo da proteção socioassistencial do SUAS.

Por isso, é imprescindível o aprofundamento e esclarecimento do campo de atuação da política de assistência, bem como do conteúdo de categorias que vem sendo introduzidas, com mais intensidade no percurso da implementação do SUAS. Nessa lógica de debate, já é possível identificar-se avanços quanto à definição do campo específico de responsabilidade da assistência na garantia do direito à proteção social, destacando-se que

[...] a partir da PNAS-2004 a assistência social tem por eixo constituinte a matricialidade sócio-familiar, isto permite afirmar que o primeiro âmbito singular da proteção social da assistência social é: a capacidade protetiva da família e o segundo é a densidade das relações de convívio e sociabilidade desde sua constituição na esfera do cotidiano até suas formas de presença nos vários momentos do ciclo de vida do cidadão e da cidadã.[...] A esses dois âmbitos da proteção social da assistência social que situam-se no campo das relações familiares, vicinais, comunitárias e sociais deve ser considerado um terceiro que diz respeito ao direito à vida e a sobrevivência. (SPOSATI, 2007, p. 19)

A partir da síntese apresentada pela autora, nota-se que a definição das responsabilidades específicas da política pública de Assistência Social situa-se numa totalidade que é maior, ou seja, o campo da proteção social. Este movimento em busca da definição e esclarecimento do núcleo específico da assistência social, preservando a compreensão intersetorial e de totalidade que a efetivação do direito à proteção social requer, torna-se um exercício tenso, complexo e contraditório que implica em comprometimento ético-político, produção científica, sustentação jurídica-legal, assim como suficientes e qualificados recursos humanos-materiais-financeiros e institucionais para sua materialização.

Nesta lógica, no atual sistema de gestão e operacionalização dos direitos de proteção social na perspectiva do SUAS, destaca-se a centralidade atribuída ao CRAS na realização de serviços, benefícios, programas e projetos, de caráter preventivo, voltados à garantia da proteção social básica de assistência social à população demandante. Igualmente, a estruturação do CREAS, representa a implementação de serviços de proteção social especial, de média e alta complexidade. Verifica-se, que no processo político-institucional de materialização dos direitos socioassistenciais, utiliza-se de ambos os equipamentos públicos, sendo que, são as equipe de trabalhadores sociais, os principais ‘recursos’ institucionais para a realização de um conjunto de ações de caráter:

a) preventivo público, de forma a antecipar-se as situações que possam representar a ocorrência de risco e vulnerabilidades à indivíduos, famílias e/ou comunidades;

b) compensatório, que atuem junto a indivíduos, famílias e ou comunidades sob risco pessoal e social.

Avalia-se, portanto, que a inclusão do caráter preventivo à Política de Assistência Social, ao tempo que amplia seu campo de atuação, representa o alargamento dos desafios a serem enfrentados para a efetividade do conteúdo dos direitos socioassistenciais previstos. Assim, vale dizer que a definição da Política de Assistência Social como responsável pela proteção social não contributiva, vigilância social e defesa social e institucional, implica na ampliação e adensamento do sistema de seguridade social brasileiro.

Um segundo elemento que deve estar presente no modelo de gestão da proteção socioassistencial do SUAS diz respeito ao ‘*enfrentamento intersetorial de desigualdades*’. Nesse ponto, analisa-se que a intersetorialidade como estratégia institucional do modelo de proteção socioassistencial do SUAS, deve estar presente durante todo processo de

planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações que o compõe. Assim sendo, produzir ação pública intersetorial, representa somar esforços na consolidação da rede socioassistencial do SUAS, compreendendo-a como base do sistema de gestão de uma política social pública de Estado. A rede socioassistencial do SUAS deve se constituir em mecanismo público permanentemente avaliado e monitorado, de caráter gratuito, territorializado, intersetorial e participativo. Devendo ainda, estar organizada jurídico-institucional e administrativamente, responsabilizando-se por garantir à população usuária da política de assistência social, a realização de serviços, benefícios, programas e projetos, a fim de atender as necessidades humanas básicas.

Dessa forma, importante destacar que para o efetivo enfrentamento intersetorial das desigualdades, a rede socioassistencial do SUAS deve estar organizada, estruturada, capacitada e politicamente comprometida, de modo que possa:

[...] normatizar e investir orçamentos em práticas intersetoriais; definir pactos e cooperação no contexto de diferentes contextos, no interior de escalas federativas e entre esses níveis federativos; empenhar-se na ultrapassagem de cultura de gestão corporativa e reconstruir conceitos e significados no âmbito do enfrentamento de desigualdades de várias ordens. (PLANO DECENAL, 2007, p. 51)

Avalia-se que o alargamento da proteção social, com correspondentes níveis de efetividade dos direitos socioassistenciais, encontra-se condicionado entre outros elementos, à capacidade demonstrada pela rede socioassistencial em garantir aquisições

[...] materiais, institucionais, sociais e socioeducativas para redução e prevenção de riscos sociais e para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, [...] conquista de cidadania, ou seja necessidades que vão além da reprodução material da vida. Para o alcance dessa direção, o trabalho com famílias e indivíduos requer articulação na gestão dos serviços e benefícios, o que traz uma nova responsabilidade para a gestão da política. (PLANO DECENAL, 2007, p. 50)

Nota-se que a intersetorialidade vem sendo compreendida como pressuposto fundamental na estruturação do modelo de gestão sociassistencial do SUAS, assim como no enfrentamento e redução das diferentes formas de desigualdades e desproteções sociais. Portanto, aponta-se que será através da intersetorialidade que buscar-se-á a ampliação da cobertura e universalização dos serviços socioassistenciais.

O terceiro eixo caracterizador do modelo de gestão socioassistencial do SUAS, define-se como sendo os *Níveis de Proteção Social e Integração de Serviços e Benefícios*. Nesta direção, afirma-se que a proteção socioassistencial realiza-se pela garantia da proteção social

às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida; às fragilidades da convivência familiar e à dignidade humana. Portanto, a proteção social de assistência social deve assegurar “[...] um padrão de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais no campo de risco e vulnerabilidade social” (PLANO DECENAL, 2007, p. 44). Também, agrega-se a essa análise que a definição da assistência social como uma política de proteção social, exige a inclusão do caráter preventivo por parte da mesma, ou seja, a política de assistência social deve ser capaz de antecipar-se a ocorrência de situações de risco e vulnerabilidade social.

Dessa maneira, a proteção social de assistência social, na perspectiva do SUAS, encontra-se subdividida em proteção social básica, responsável pelas ações de caráter preventivo e, proteção social especial responsável pela atuação frente a eminência ou ocorrência de violação de direitos socioassistenciais previstos pelo SUAS.

Outro aspecto incluso, diz respeito a necessidade do aprofundamento da articulação na gestão dos benefícios e serviços socioassistenciais, expressando mais um dos desafios que a política de Assistência Social terá de enfrentar, especialmente considerando-se que

A implantação do SUAS e o caráter massivo do Bolsa-Família deixaram explicitas duas formas de financiamento federal na assistência social: a) fundo a fundo direcionada para os serviços socioassistenciais; e, b) o valor de transferência em benefício direto ao cidadão.[...] Essa dualidade vem demandando a articulação entre benefícios e serviços. (SPOSATI, 2006, p. 97)

Diante desse contexto, analisa-se que a dualidade apontada não é negativa em si mesma, especialmente porque se avalia como positivo o fato de que pela primeira vez na história do Brasil um programa de transferência de renda conseguiu universalizar o acesso à população, previamente caracterizada e focalizada a partir do critério econômico de renda per capita familiar. Da mesma forma, a implantação do SUAS significa um extraordinário avanço no modelo de gestão da política de Assistência Social, especialmente se comparada ao modelo de gestão desenvolvida durante a primeira década de existência da LOAS. Desse modo, afirma-se que o desafio está em como superar a referida dualidade, construindo uma nova leitura e prática de gestão político-financeira por parte dos entes federados, concebendo os recursos de benefícios socioassistenciais e de programas de transferência de renda como parte constitutiva do financiamento da Assistência Social.

Agrega-se a esse desafio, a necessidade do amadurecimento da compreensão que a transferência de renda não pode ter um fim em si mesma, mas sim, como parte de uma

estratégia maior, articulada à rede de serviços socioassistenciais (SPOSATI:2006). Diante do exposto, reafirma-se a necessidade do redimensionamento do processo de planejamento, gestão e controle social com vistas a produção de uma metodologia de atendimento mais integral e integrada aos usuários dos benefícios e serviços socioassistenciais.

Um quarto aspecto integrante do modelo de gestão da proteção socioassistencial do SUAS refere-se a realização da **‘Vigilância Social e Defesa de Direitos’**, sendo que a mesma têm como função primordial realizar “[...] a prevenção e a antecipação da ocorrência de risco e vulnerabilidades sociais” (PLANO DECENAL, 2007, p. 43). Nessa lógica, considerando-se que a proteção social básica é a responsável pelo desenvolvimento das ações de caráter preventivo, reafirma-se o papel central do CRAS na realização das ações de vigilância social e organização da proteção social básica a partir do território. Quanto à importância da realização da ‘vigilância social’ vinculada a proteção social especial, afirma-se que a mesma [...] permite a localização no território de ocorrência de vitimizações, violação do direito socioassistencial e de riscos, o que possibilita identificar a presença de fatores especiais em sua incidência e, conseqüentemente, possibilitar ações preventivas (PLANO DECENAL, 2007, p. 43).

Outro aspecto do processo de organização e operacionalização do modelo socioassistencial, refere-se a junção da vigilância social e da defesa de direitos para definição de metas. Conforme já destacado em item anterior<sup>16</sup>, enfatiza-se a importância do desenvolvimento de estratégias que consigam traduzir as informações produzidas pelo sistema de vigilância social, em estratégias que promovam a democratização e o fortalecimento da cultura do direito. Nesta lógica, a informação constituir-se em recurso potencializador e agregador do exercício de organização do conhecimento, da consciência e participação crítica e ativa por parte dos usuários. Ao seu tempo, o Plano Decenal, considera que

A defesa de direitos garante a processualidade do acesso de usuários às ações do campo socioassistencial e é parte ativa da proteção social na dinâmica do próprio desenvolvimento dos serviços. A Proteção Social Básica garante o reconhecimento de espaços específicos de defesa e manifestação ao considerar o cidadão e a família como sujeito protagonista da rede de ações e serviços. (2007, p. 43)

Diante do exposto, enfatiza-se novamente que não basta assegurar o acesso dos usuários às ações socioassistenciais, ou ainda, o reconhecimento de espaços de defesa e

---

<sup>16</sup> No item 3.2.6 deste segundo capítulo, analisa-se mais profundamente a ‘vigilância social’ definida como uma das três funções da Política de Assistência Social.



manifestação, sendo necessário a inversão da metodologia de trabalho historicamente desenvolvida com os usuários. Em outras palavras, a defesa e acesso aos direitos socioassistenciais devem resultar do aprofundamento da democratização da gestão, com amplo e facilitado acesso à informação e participação dos usuários, legitimando e fortalecendo os processos político-organizativos dos usuários, ou ainda, o protagonismo dos usuários.

Por sua vez, a '**Regulação**' compõe o quinto elemento integrante das metas do modelo de gestão socioassistencial do SUAS. Neste ponto, ressalta-se que para o cumprimento de sua função pública, exige-se que a Política de Assistência Social avance na regulação das responsabilidades públicas de Estado, incluindo todos os agentes que operam a referida política. Nesse sentido, defende-se que a implementação da rede socioassistencial signifique a transição das práticas de ajuda, caridade e filantropia para o campo do direito, tornando reclamáveis legalmente e legitimados socialmente o conjunto das proteções demandadas pela população usuária ( PLANO DECENAL, 2007).

O cumprimento das funções públicas da Política de Assistência Social estabelece relação direta com a necessidade de impulsionar-se a transformação radical das relações sócio-políticas e ideo-culturais que caracterizam ainda hoje as práticas de gestão, controle social, financiamento, operacionalização e defesa dos direitos socioassistenciais de cidadania. Para tanto, se o objetivo é consolidar a Assistência Social como uma política pública de Estado, é essencial que a mesma esteja [...] voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos (AITH, 2006, p. 217).

Salvo outras possíveis interpretações e análises, infere-se que o avanço do processo regulatório exigido à Política de Assistência Social, vem requer a realização de dois processos concomitantes, ou seja, que as conquistas no campo do reconhecimento constitucional da Assistência Social como direito de seguridade social sejam urgentemente normatizadas, fortalecendo-se e ampliando-se o sistema jurídico-legal e, de forma complementar, que as mudanças político-culturais das relações represente a consolidação da assistência social como direito legalmente reclamável, tendo a correspondente legitimidade social.

Por último, porém não menos importante, o modelo socioassistencial aqui analisado, afirma que a **Informação, Monitoramento e Avaliação** “[...] apreendidos como instrumentos

de gestão do SUAS, representam um novo patamar de tratamento dos dados e informações nesse âmbito” (PLANO DECENAL, 2007, p. 49). Desse modo, a informação, o monitoramento e a informação, associados ao planejamento, devem interagir de tal forma que possam efetivamente constituírem-se num campo central da materialização dos direitos socioassistenciais. Para tanto,

[...] a implantação da REDE SUAS – Sistema Nacional de Informação da Assistência Social – com seu conjunto de aplicativos, já se configura como uma ferramenta de grande relevância. Além do que, torna-se central para subsidiar a efetivação do sistema de proteção, vigilância e defesa social e institucional do SUAS (PLANO DECENAL, 2007, p. 49)

Nota-se, que o modelo que vem sendo implementado na gestão da Política de Assistência Social, pretende consolidar uma nova dinâmica e padrão de qualidade nas funções sob sua responsabilidade. Assim, a efetivação do sistema de informação, monitoramento e avaliação, com a devida ‘construção de indicadores comuns e estratégias compartilhadas’<sup>17</sup>, sintetiza de alguma forma, os desafios a serem enfrentados no aprimoramento constante da gestão da Política de Assistência Social e, conseqüentemente na contribuição da efetivação do sistema de proteção, vigilância e defesa social e institucional do SUAS.

Diante do exposto, o exercício de análise aqui desenvolvido, buscou indicar que o processo de materialização dos direitos socioassistenciais desenha-se como uma construção sócio-histórica, sintetizando um conjunto de ações políticas desenvolvidas por sujeitos coletivos, que por sua vez, movimentam-se a partir de diferentes concepções, práticas, interesses e projetos societários. E, é nesse mesmo movimento estabelecido entre agentes políticos representativos do Estado, da sociedade civil e usuários, que vai se (re) configurando-se a gestão, o financiamento e o controle social da Política Pública de Assistência Social como política de Estado, responsável pela materialização dos direitos socioassistenciais do SUAS.

---

<sup>17</sup> Os referidos elementos são destacados pelo PLANO DECENAL, 2007, p. 50, no item relativo as metas do modelo socioassistencial do SUAS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso do estudo objeto da presente dissertação, realizou-se inúmeras análises, problematizações e conclusões parciais, buscando-se evidenciar os determinantes centrais que orientam o processo de materialização dos direitos sociais, em especial do direito à proteção social de assistência social na perspectiva do SUAS.

Na edificação da presente dissertação, tornou-se central a compreensão que nos marcos de uma sociedade capitalista, com históricas relações de dependência, subordinação econômica e política ao capital globalizado e aos organismos financeiros internacionais, a materialização de direitos sociais apresenta uma série de limitações a sua plena realização. Agrega-se a esse fato, a herança sócio-político-cultural de um país escravocrata e que até recentemente conviveu com um Estado ditatorial, que subtraiu os direitos civis e políticos da população, motivando a acumulação de um déficit incalculável de negação e violação dos direitos humanos e de cidadania.

Nessa perspectiva, a sociedade moderna, capitalista e globalizada, configura-se enquanto perspectiva hegemônica neste início do séc. XXI. Nesse contexto mundial em que o objetivo central é a liberdade de mercado para obtenção de maior produtividade, competitividade e lucratividade, os Estados nacionais são cada vez mais condicionados a responderem as regras ditadas pelo capital financeiro globalizado. Trata-se de um novo patamar de desenvolvimento do capitalismo, onde a outra face da moeda demonstra-se através do agravamento da questão social com o alargamento e complexificação de suas expressões. Diante do referido contexto mundial, há que se considerar que os interesses do capital globalizado e dos institutos neoliberais, apontam para uma perspectiva totalmente inversa aos da democratização, gratuidade e universalização do sistema de proteção social proposto pelo SUAS.

Frente a esses aspectos sócio-históricos e político-culturais, integrantes da realidade brasileira, importante destacar, que o conjunto dos direitos de cidadania, em qualquer parte do mundo, foram e continuam sendo, resultado de um processo permanente de luta, resistência e confronto entre classes sociais com projetos societários distintos e antagônicos. Essa afirmação quer expressar que a luta e defesa pela efetivação do conjunto dos direitos de cidadania e aqui, de forma especial, dos direitos de proteção social, devem ter como horizonte, uma sociedade que supere as atuais relações sociais sustentadas na concentração de riquezas, na reprodução das desigualdades e injustiças sociais e, de um Estado neoliberal subordinado aos interesses do capital.

Dessa forma, a efetiva materialização do direito à proteção social, referenciada nos princípios da universalidade, gratuidade, justiça social e de enfrentamento das diversas expressões da questão social, terá de somar e unificar amplos esforços a fim de realizar o enfrentamento e superação dos profundos e históricos desafios de ordem política, econômica e sócio-cultural. Nessa mesma linha conclusiva, a concepção de direito deve extrapolar as garantias formais! Em outras palavras, localizar a construção dos direitos na dinâmica das relações societárias, pressupõe compreendê-los como construções sócio-históricas, passíveis de questionamentos e reformulações, avanços e retrocessos. Da mesma forma, vincula-se a esta perspectiva, a importância da existência de uma cultura pública democrática, onde as contradições e lutas por direitos de cidadania sejam reconhecidas e legitimadas.

Assim, o SUAS apresenta-se no atual contexto nacional como uma das possibilidades reais de alargamento do Estado democrático de direito e ampliação dos direitos de proteção social não contributiva. A PNAS, a NOB-SUAS e o Plano Decenal enquanto mecanismos político-institucionais do Estado brasileiro, constituem-se atualmente em marcos estruturantes de um novo patamar de gestão da proteção social não contributiva, buscando responder às funções da proteção socioassistencial, defesa social e institucional e à vigilância social. Porém, há ainda, um longo caminho a ser percorrido para a efetiva consolidação da Assistência Social como política de Estado, situada no campo da proteção social.

Atendo-se de forma específica a proteção social, afirma-se que a consolidação dos direitos socioassistenciais do SUAS, requer que a rede de proteção social seja concebida e implementada na lógica de fortalecimento da primazia da responsabilidade estatal, garantindo o acesso universal, público e gratuito a um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos, tecnicamente hierarquizados, socialmente territorializados e

metodologicamente orientados pela matricialidade sociofamiliar. Nesse sentido, tomando-se por base os objetivos previstos na PNAS e LOAS, exige-se que o conjunto das ações implementadas pelo SUAS devam respeitar e promover a justiça social, a dignidade humana, a autonomia e a convivência familiar e comunitária.

O pressuposto da intersetorialidade afirma-se enquanto elemento estratégico para garantir a integração dos direitos socioassistenciais à política de seguridade social, assim como às demais políticas sociais e econômicas. Evidencia-se assim, a necessidade de mudança da cultura de gestão das políticas públicas, ou seja, desafia-se o conjunto das políticas públicas a desenvolverem ações públicas integradoras que abarquem todo o ciclo de gestão, ou seja, o planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Para tanto, as políticas sociais não devem desassociar-se das políticas econômicas, sob o risco de se estar reproduzindo a lógica de políticas sociais compensatórias que acabam por culpar e responsabilizar individualmente às famílias pelas situações de risco e vulnerabilidade que se encontram.

Quanto ao fortalecimento do protagonismo dos usuários, o desafio que sobressai é como fortalecer e instrumentalizar político-institucionalmente a participação popular dos usuários no processo de diagnóstico, planejamento, gestão, controle social, monitoramento e avaliação da política de Assistência Social, tornando-os de fato os principais protagonistas da implementação do SUAS. Tal afirmativa, parte do pressuposto que a efetiva participação crítica, coletiva e protagônica da população usuária, possibilitará estabelecer uma nova radicalidade no enfrentamento à cultura patrimonialista, de subalternidade e coerção, potencializando-se assim, a luta pela efetivação e ampliação do direito à proteção social gratuita e universalizada. Essa questão, diz respeito a efetivação do exercício da defesa social e institucional que a política de Assistência Social deve assegurar ao conjunto de seus usuários.

Nesse mesmo campo de debate, observa-se que as conferências e o plano decenal de Assistência Social, vêm apontando para a necessidade de se avançar na criação de espaços de defesa social, ouvidorias, fortalecimento da autonomia dos conselhos de Assistência Social, mecanismos de cobrança das obrigações constitucionais do Estado, entre outras ações. Torna-se essencial, a implementação de mecanismos político-institucionais que de fato promovam e assegurem o protagonismo da população demandante de direitos de cidadania, garantindo maior espaço de participação popular nas decisões das políticas públicas de Estado.

Na análise relativo as normativas da vigilância social, avalia-se, que as mesmas podem efetivamente contribuir para o processo de democratização e transparência da política de Assistência Social. Entretanto, compreendes-se como questão essencial, a ser considerada pelo sistema de vigilância, que os usuários sejam concebidos como sujeitos ativos do processo de desvendamento da realidade, assim como da construção das condições políticas e institucionais para transformação da realidade em questão. A incorporação da tecnologia e gestão da informação, enquanto instrumento estratégico de gestão do SUAS, deve significar para a Assistência Social, sua consolidação como uma política pública de Estado, com uma base político-institucional referenciada na democratização da gestão e da informação, no fortalecimento do controle social com a ativa e crítica participação dos usuários, assim como a qualificação e universalização dos serviços prestados a população.

Evidencia-se também, que as normas que regem à proteção social não contributiva, expressas na PNAS e NOB-SUAS, revelam-se como um amplo campo teórico-conceitual, jurídico-legal e político-organizacional a ser continuamente analisado, problematizado, qualificado e avaliado, para que de fato consolide-se novos patamares para o direitos socioassistenciais. Para que isso aconteça, o que está em jogo é a capacidade política do SUAS, para promover a construção de novos ‘consensos’ políticos-institucionais, entre Estado, sociedade civil e usuários. Neste sentido, registra-se a preocupação com a tendência da reprodução de velhas práticas e concepções antidemocráticas, porém, em tempos de SUAS, com novas nomenclaturas, respondendo aos novos requisitos legais e burocráticos.

Tal questão aponta, que não serão novas normatizações burocráticas que irão efetivar os direitos socioassistenciais. É fundamental, que o SUAS constitua-se num movimento de massa, potencializando a transformação e democratização das relações entre Estado e sociedade civil, consolidando assim, a política de Assistência Social em efetivo mecanismo público de Estado, voltado a produzir melhoria da qualidade de vida e universalização da proteção social de cidadania. Assim sendo, o caráter inovador do SUAS deve estar alicerçado na subversão da ordem, resignificando e democratizando os múltiplos espaços e mecanismos de exercício do poder, quer seja na formulação, execução, monitoramento e controle social das ações públicas voltadas a materialização do direito à proteção socioassistencial.

Enfim, é importante concluir este estudo investigativo apontando que a política de Assistência Social, juntamente com as demais políticas sociais, não são por si só, capazes de reverter um contexto estrutural de capitalismo globalizado, sob hegemonia neoliberal!

Entretanto, deve-se impulsionar o caráter democratizador das políticas sociais ! Em especial a política de Assistência Social deve assumir o compromisso com a efetivação de uma agenda política de legitimação, normatização e institucionalização das demandas sociais apresentadas pela população usuária. Nessa perspectiva, o processo de materialização e alargamento dos direitos de proteção socioassistenciais numa perspectiva emancipatória, devem estar associados a um processo de socialização e democratização do espaço público da política de Assistência Social, em outras palavras, a organização social e a participação popular massiva, crítica e protagônica devem constituírem-se em pilares fundamentais para o fortalecimento de um movimento contra-hegemônico à ‘ordem estabelecida’.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR , Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

AITH, Fernando. **Política pública de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos**. *IN*: BUCCI, Maria P. Dalarri (org.). Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal**: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 92, São Paulo, Cortez, nov. de 2007.

ARRETCHE, Marta T.S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. *In*: RICO, Elizabete Melo (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo. Cortez/IEE/PUC, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1979.

BARROCO, Maria Lucia da Silva. **Ética e Serviço Social** – fundamentos ontológicos. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BATTINI, Odária e COSTA, Lucia Cortes da. **Estado e políticas públicas**: contexto sócio-histórico e assistência social. *IN*: BATTINI, Odária (org.) SUAS: Sistema único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sistema único de assistência social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine R.; BOS CHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003.



\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. 2 ed., São Paulo, Cortez, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas**: por uma nova compreensão do papel do Estado. *IN*: BUCCI, Maria P. Dalarmi (org.). Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BORGIANNI, Elizabete, GUERRA, Yolanda, MANTAÑO, Carlos (orgs.) **Servicio Social Crítico** – Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Assistência social no brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **O SUAS e a seguridade social**. Pgs. 10/15. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n. 2 (suplemento) - Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, dezembro de 2005.

BRANCO, Francisco. **Mínimos de cidadania e inclusão social**: contributos para a análise do percurso e atualidades dos mínimos sociais em Portugal. *IN*: SPOSATTI, Aldaiza (org.). Proteção Social de Cidadania – Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo, Cortez, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica da assistência social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília -DF, novembro/2004.

\_\_\_\_\_. **Ministério do desenvolvimento social e combate a fome**. Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n. 2 (suplemento) - Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, dez. de 2005.

\_\_\_\_\_. **Ministério do desenvolvimento social e combate a fome**. Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social – Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ministério do desenvolvimento social e combate a fome**. Secretaria Nacional de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. de 2004.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, novembro de 2005.

BUCCI, Maria P. Dalarmi (org.). **Políticas públicas** – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARDOSO, Franci Gomes. **Organização das classes subalternas**: Um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez, editora da Universidade Federal do Maranhão, 1995.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz E.W.; WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000.

COHN, Amélia. **Conseqüências sociais da globalização na América Latina: apontamentos**. *IN*: HOFMEISTER, Wilhelm. Política Social Internacional: conseqüências sociais da globalização. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

\_\_\_\_\_. **Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil**. *IN*: LAURELL, Asa Cristina (org). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. São Paulo, Cortez, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista** – uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política** – a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1996.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Os direitos socioassistenciais**: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública. *IN*: Conselho Nacional de Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

DAGNINO, Evelina. (org.) **Anos 90 política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DEMO, Pedro. **Pesquisa participante**: saber pensar e intervir juntos. Brasília: Liber Livro Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política**. *IN*: BUCCI, Maria P. Dalarri (org.). Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O padrão brasileiro de proteção social**: desafios à democratização. Revista Análise Conjuntural. Curitiba, IPARDES, fev. 1986

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia** – um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8. ed., São Paulo, Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.** Capacitação em serviço social e política social: crise contemporânea, questão social e serviço social, módulo 03. Política Social, Brasília: UnB, Ensino de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** UFF-IESAE/FGV. Texto apresentado ao Encontro Regional de Pesquisa Sudeste, no Simpósio sobre Diferentes Enfoques Teóricos na Pesquisa Educacional Brasileira. Vitória, 1987.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação – um estudo introdutório.** 8. ed., São Paulo, Cortez, 1990.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo, Atlas, 1991.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** *IN:* COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Reforma do ensino superior e serviço social.** *IN:* Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS: Reforma do Ensino Superior e Serviço Social. Brasília: Valci, 2000

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa de Informação Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2005.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSS. PLANO DECENAL SUAS PLANO 10. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

INSS. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – SUAS. Brasília, novembro de 2005.

JANTSCH, Ari Paulo e BLANCHETTI, Lucídio (org.). **Interdisciplinariedade – Para Além da Filosofia do Sujeito.** Petropolis, RJ: Vozes, 1995.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidade – entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo, Cortez, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro, 4. ed., Paz e Terra, 1976.

KRAEMER, Luciane. **A assistência social e a população rural na região da produção do**

**RS:** A (IN)Visibilidade como Condicionante da Garantia de Acesso. Porto Alegre, Tese de Mestrado em Serviço Social, PUCRS, 2006.

LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **Para compreender o pensamento de Karl Marx**. Lisboa, Edições 70, 1981.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 1. ed. São Paulo. Atlas, 1986.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa – um instigante desafio**. São Paulo, Veras Editora, 1999.

MARX, Karl. **O Capital – crítica da economia política**. Livro I, vol. I. O processo de Produção do Capital. 22. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MINAYO, Maria C. S. (org.) **Pesquisa social – teoria, método e criatividade**. 10. ed., Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MIOTTO, Regina Célia Tamasco. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. IN: SALES, Mione Apolinario e outros (org.). Política Social, Família e Juventude – Uma questão de direitos. São Paulo, Cortez, 2004.

MONTANÕ, Carlos. **Terceiro setor e questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação. Porto Alegre. Ano XXII, n. 37, março 1999.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira no anos 80 e 90**. São Paulo. Cortez, 1995.

MUNIZ, Egli. **Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo, Cortez, 2005.

MUNIZ, José Norberto e GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública – as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

NETTO, José Paulo. **Construindo a inclusão e universalização de direitos**. Conferência Magna proferida na abertura da II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e serviço social – uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 7. ed., São Paulo, Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A agenda cristalizada, o estado e o governo Lula**. Revista Serviço Social e Sociedade. n. 76, São Paulo: Cortez, nov. de 2003.

\_\_\_\_\_. **Um estado para a sociedade civil** – temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de, e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia** – políticas do dissenso e a hegemonia. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistenciais**: a universalização da seguridade em debate. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87, São Paulo, Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_; ROCHA, Paulo Eduardo. **O financiamento da política de assistência social em perspectiva**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 68, São Paulo, Cortez, nov. de 2001

PANIAGO, Maria Cristina. **As lutas defensivas do trabalho**: contribuições problemáticas à emancipação. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 76, São Paulo, Cortez, nov. de 2003.

PASTARINI, Alexandra. **A categoria ‘questão social’ em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 77, São Paulo, Cortez, mar. de 2004.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas** – subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo, Cortez, 2000.

POCHMANN, Marcio. **O desafio da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social** – caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 2000.

RICHARDOSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social** – métodos e técnicas. São Paulo. ATLAS, 1999.

RICO MELO, Elizabeth (org) . **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Gestão social uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999.

ROITMAN, Ari (org). **O Desafio ético**. Rio de Janeiro. Garamond, 2003

RÜCKERT, Isabel Noemia J. **Os gastos e o financiamento da assistência social na administração pública estadual do Rio Grande do Sul: 1993 – 2003**. Porto Alegre, Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCRS, 2006.

SADER, Emir. **Direitos e esfera pública**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 77, ano XXV, São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território**. *IN*: SANTOS, Milton (et al.). Território, Territórios – ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira** – Entre a política pública e

o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da S. **Formação profissional do assistente social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1995.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas**. *IN*: BATTINI, Odária. (org.) SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaiza (org). **Desafios para fazer avançar a política de assistência social**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade. ano XXII, n. 68. São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **O primeiro ano de sistema único de assistência social**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade. ano XXV, n. 87. São Paulo, Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais**. *IN*: Conselho Nacional de Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Proteção social de cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo, Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade. ano XXV, São Paulo, Cortez, março de 2004.

STEIN, Rosa Helena, **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XVIII, São Paulo, Cortez, julho de 1997.

TAPAJÓS, Luziele. **Gestão da informação no SUAS**. *IN*: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXVI, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais – afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

TRZCINSKI, Clarete. **Direito à convivência familiar e comunitária: um desafio na consolidação da política de proteção integral à infância e à adolescência**. Porto Alegre, Tese de Mestrado em Serviço Social, PUCRS, 2004.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo, Cortez, 2004.

YAZBEK, Carmelita Maria. **A gestão do SUAS**. *IN*: Conselho Nacional de Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. *IN*: Revista Serviço Social E Sociedade n. 77, ano XXV, São Paulo, Cortez, março de 2004.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio**.

Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos ABONG. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo, 2. ed., Cortes, 1996.

\_\_\_\_\_. **El Servicio Social como especialización del trabajo colectivo.** *IV*: BORGIANNI, Elizabete, GUERRA, Yolanda, MANTAÑO, Carlos (orgs.) Servicio Social Critico – Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. São Paulo, Cortez, 2003.

## APÊNDICE

---



## APÊNDICE A – Quadro Metodológico

**PUCRS – MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**MESTRANDA: IRACI DE ANDRADE ORIENTADORA: PROF. DRA. GLENY GUIMARÃES**

**PROJETO DE PESQUISA: DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL TÍTULO: Direito à Proteção Social: Desafios para sua Materialização**

QUADRO METODOLÓGICO DE PESQUISA				
TEMA	PROBLEMA	OBJETIVOS	QUESTÕES NORTEADORAS	INSTRUMENTOS E TÉCNICAS/METODOLOGIA
<p>Direito à Proteção Social</p> <p><b>Delimitação do Tema:</b> A materialização do direito à proteção social, uma análise a partir da PNAS e NOB-SUAS</p>	<p>Como as normas relativas a proteção social se materializam na PNAS e NOB-SUAS?</p>	<p><b>Geral:</b> Analisar criticamente a PNAS e a NOB-SUAS, a fim de melhor compreender os determinantes centrais que orientam o processo de materialização do direito à proteção social.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <p>a) Analisar de que modo as normativas relativas a vigilância social contribuem para a democratização da política de assistência social na perspectiva do direito, afim de contribuir com subsídios para sua implementação junto aos agentes públicos.</p> <p>b) Avaliar de que forma os mecanismos e estratégias previstas pela PNAS e SUAS, fortalecem o protagonismo dos sujeitos de direitos, contribuindo com o processo de organização e mobilização social dos mesmos.</p> <p>c) Compreender a proposta nacional de organização da rede de atendimento socioassistencial, visando apresentar novos elementos para o processo de capacitação dos sujeitos que compõe a rede de proteção social.</p>	<p>Como a PNAS e a NOB-SUAS estruturam-se para realizar a orientação com vistas a materialização do direito à proteção social?</p> <p>a) Como as normativas referentes a vigilância social constitui-se em mecanismo de democratização, qualificação e fortalecimento da política de assistência social na perspectiva do direito?</p> <p>b) Como o protagonismo dos sujeitos é previsto e estimulado pelo SUAS?</p> <p>c) Como está prevista a organização da rede de proteção social, a fim de materializar os direitos sócioassistenciais aos usuários?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa Bibliográfica;</li> <li>• Análise Documental;</li> <li>• Análise de conteúdo;</li> </ul> <p><b>Categorias Transversais do método dialético-histórico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Totalidade</i></li> <li>• <i>Contradição</i></li> <li>• <i>movimento/historicidade</i></li> </ul> <p><b>Categorias explicativas da realidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de Assistência Social</li> <li>• SUAS</li> <li>• Proteção social</li> <li>• Rede de proteção social</li> <li>• Defesa social e institucional</li> <li>• Vigilância social</li> <li>• Sujeito protagonista</li> </ul>

## APÊNDICE B – Roteiro de Análise Documental

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - MESTRADO  
MESTRANDA: IRACI DE ANDRADE  
ORIENTADORA: DRA. GLENY T. GUIMARÃES**

### **ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL**

**Documentos de análise:** PNAS e NOB-SUAS

**Técnica:** Análise de conteúdo

**Tipos de Análise:** temática e valorativa

**Instrumento:** Roteiro de Análise Documental

### **ROTEIRO**

01. Clareza de finalidade e objetivos
02. Consistência de conceitos e base de organização do SUAS
  - Clareza na definição de conceitos
  - Clareza nas inter-relações estabelecidas
  - Clareza nos aspectos a serem aprofundados
03. Bases valorativas
  - princípios
  - diretrizes
  - fontes
04. Bases da vigilância social
  - Conceitos e atribuições
  - método
  - Mecanismos operativos
05. Prerrogativas da defesa social e institucional
  - Bases valorativas
  - Bases organizacionais
06. Bases da proteção social
  - Valorativas
  - Explicitação de conceitos e objetivos
  - Explicitação de estratégias organização e atendimento
07. Potencial de alcance social e impactos
  - para atender objetivos propostos
08. PARECER
  - Sínteses provisória
    - aspectos de maior impacto na materialização do direito à proteção social
    - aspectos que garantem a consistência da proposta
    - aspectos a serem aprimorados ou adensados
    - aspectos não contemplados ou considerados
    - destaques (pontos fortes e fracos) e sugestões

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)