



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

CARINA DO VALE BARBOSA

**ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A LÓGICA DO FAVOR E O ACESSO AOS
DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: a perspectiva dos seus beneficiários, no
Município de Cachoeira – Bahia**

CACHOEIRA
2019

CARINA DO VALE BARBOSA

ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A LÓGICA DO FAVOR E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: a perspectiva dos seus beneficiários, no Município de Cachoeira – Bahia

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jucileide Ferreira do Nascimento

CACHOEIRA

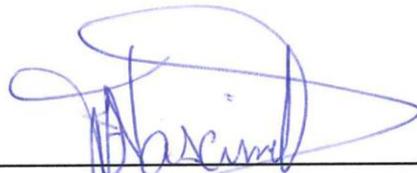
2019

CARINA DO VALE BARBOSA

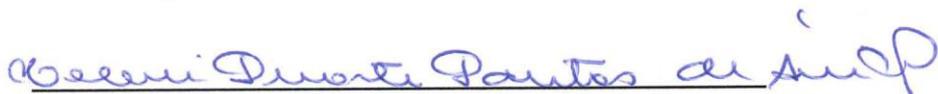
ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A LÓGICA DO FAVOR E O ACESSO AOS
DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: a perspectiva dos seus beneficiários, no
Município de Cachoeira – Bahia

Cachoeira – BA, aprovada em 13/08/2019.

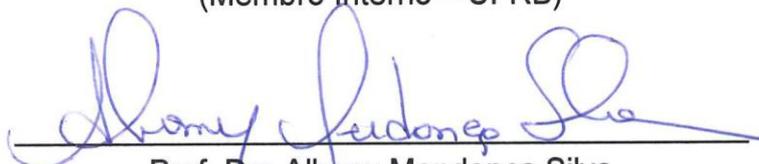
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra Jucileide Ferreira do Nascimento
(Orientadora – UFRB)



Prof. Dra Heleni Duarte de Ávila
(Membro Interno – UFRB)



Prof. Dra Albany Mendonça Silva
(Membro Interno – UFRB)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela proteção sentida por mim constantemente. Bem como aos espíritos de luz que me ajudam a não sucumbir.

À minha família (mãe e irmãos) por toda vez que demonstraram não entender como pude deixar de trabalhar para cursar uma graduação após tantos anos de conclusão do ensino médio. Isto me impulsionou a continuar semestre após semestre, sempre que surgia o desânimo e vontade de desistir. Espero, realmente, ter forças para prosseguir. Apesar de tudo, amo vocês!

Ao Luiz Alberto (maduro) que me criou como filha, sempre me apoiou e apoia.

Ao meu amor, Marcelo, pelo apoio, presteza, compreensão, carinho e paciência, e também, por sempre me dizer que daria certo.

À Prof^a. Dr^a. Jucileide Ferreira do Nascimento por aceitar ser a minha orientadora, pela compreensão, pela disponibilidade dispensada. Aproveito o momento para deixar registrado a simpatia e admiração que a tenho!

À Prof^a. Dr^a. Heleni Duarte de Ávila e à prof^a. Dr^a. Albany Mendonça, por terem aceitado o convite para participar desse momento tão importante em minha vida. Vocês são muito queridas por mim!

Aos demais professores e professoras do curso de Serviço Social, por todo aprendizado.

Aos colegas da turma 2014.2, pelas trocas de saberes, pelos momentos de diversão, cada um com as suas particularidades, fazem parte da minha história.

Aos representantes da Política de Assistência Social de Cachoeira – Ba. Que se propuseram a me ajudar na realização das entrevistas num curto espaço de tempo.

À colega de orientação, Laudiceia, pelas trocas, pelas escutas das minhas preocupações, pelo interesse mútuo em ajudar.

À Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), através do Colegiado de Serviço Social.

Aos técnicos (as) da UFRB, na pessoa de Vanhise, que sempre recebeu as minhas demandas com muita dedicação e atenção.

À minha supervisora de campo de estágio, Denise, pelo apoio, incentivo e carinho. Obrigada por tudo!

À amizade de Gêssica e Thainá que foi imprescindível durante esta trajetória acadêmica. Jamile e Marilene que me apoiaram tanto durante este processo.

A todos aqueles que direta ou indiretamente me ajudaram a dar este passo.

“É falso que o cientista social possa compreender a fala do outro sempre, como é falso que só é socialmente eficaz a fala que pode ser compreendida e explicada pelo cientista social”

(José de Souza Martins)

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aborda os serviços socioassistenciais da rede de atenção básica do município de Cachoeira – Bahia. A pesquisa busca explorar como os sujeitos se percebem enquanto demandatários da política de assistência social. Buscou-se conhecer o usuário da assistência social desde o seu reconhecimento enquanto política, até a contemporaneidade que ainda comporta o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a efetivação e real consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Desse modo, procurou-se enfatizar a importância do desenvolvimento da política de assistência social na perspectiva de cidadania democrática. Apontando os desafios para o exercício de uma representação dotada de representatividade. Para subsidiar e nortear a fundamentação teórica, fizemos uso da pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, sites, dentre outros.), por reconhecer que ela permite a aproximação, em termos de conteúdo, entre o pesquisador e o seu objeto. Portanto, realizamos estudo acerca de assuntos que envolvem o tema em questão, com destaque para: as leis que regem as ações da política de assistência social, sua constituição histórica, a relação entre Estado e Sociedade Civil, a subalternidade, a cidadania, a democracia, a participação popular, entre outros. O estudo se deu através da realização de entrevista semiestruturada com quinze (15) beneficiários dos serviços, a partir dos entendimentos espontâneos em relação à política. Os resultados apontam que um dos desafios para materializar a real efetivação da Política de Assistência Social consiste em fortalecer o papel determinante dos sujeitos usuários desta política no sentido de se tornarem protagonistas do seu processo histórico, criando assim, mecanismos para a politização da população na perspectiva da cidadania.

Palavras-chave: Assistência Social. Cidadania. Democracia. Participação Social.

ABSTRACT

The present term paper addresses the social assistance services of the primary care network of Cachoeira - Bahia. The research seeks to explore how subjects perceive themselves as social welfare policy makers. We sought to know the user of social assistance from its recognition as a policy, to the contemporary that still involves the process of implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS) and the implementation and real consolidation of the National Policy of Social Assistance (PNAS). Thus, we sought to emphasize the importance of the development of social assistance policy from the perspective of democratic citizenship. Pointing the challenges to the exercise of a representation endowed with representativeness. To support and guide the theoretical foundation, we made use of bibliographic research (books, scientific articles, websites, among others.), Recognizing that it allows the approximation, in terms of content, between the researcher and his object. Therefore, we conducted a study on issues involving the subject in question, highlighting: the laws governing the actions of social assistance policy, its historical constitution, the relationship between state and civil society, subordination, citizenship, democracy, popular participation, among others. The study was conducted through a semi-structured interview with fifteen (15) beneficiaries of the services, based on spontaneous understandings regarding the policy. The results indicate that one of the challenges to materialize the real implementation of the Social Assistance Policy is to strengthen the determining role of the users of this policy in order to become protagonists of its historical process, thus creating mechanisms for the politicization of the population in perspective. of citizenship.

Keywords: Social Assistance. Citizenship. Democracy. Social Participation.

:

LISTA DE ILUSTRAÇÕES – QUADROS

Quadro 1 – Tipificação Nacional de Serviços socioassistenciais.....	51
Quadro 2 – Distribuição percentual da população extremamente pobre por faixa etária.....	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG	- Associação Brasileira de Organizações não – governamentais
APAE	- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CIACs	- Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente
CIB	- Comissões Intergestores Bipartites
CIT	- Comissão Intergestores Tripartite
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional da Assistência Social
CNSS	- Conselho Nacional de Serviço Social
CPF	- Conselho, Plano e Fundo
CQ	- Comunidades Quilombolas
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
GRESS	- Conselhos Regionais de Serviço Social
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
LA	- Liberdade Assistida
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	- Ministério do Bem-Estar Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MT	- Ministério do Trabalho
NOB	- Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	- Norma Operacional Básica do Sistema Único de
Assistência	Social

NOB-RH/SUAS	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
OGs	- Organizações Governamentais
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PAEFI	- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias
	Indivíduos
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PEA	- População Economicamente Ativa
PIA	- Plano Individual de Atendimento
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PS	- Proteção Social
PSB	- Proteção Social Básica
PSC	- Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	- Proteção Social Especial
SAS	- Secretaria de Assistência Social
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMAS	- Secretaria Municipal de Assistência Social
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SESC	- Serviço Social do Comércio
SESI	- Serviço Social da Indústria
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência Social
SUAS	- Sistema Único da Assistência Social
SUDS	- Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
SUS	- Sistema Único da Saúde
TCC	- Trabalho de Conclusão de Curso
UFRB	- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	13
2.1 Política Social: considerações sobre Estado e Sociedade Civil.....	13
2.2 O Sistema de Proteção Social no Brasil e a Constituição de 1988.....	21
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	30
3.1 A Política de Assistência Social e sua Trajetória Histórica	30
3.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um Sistema em Construção	46
4 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E O MUNICÍPIO DE CACHOEIRA – BA	66
4.1 Perfil Socioeconômico e Territorial de Cachoeira	67
4.2 Rede de Proteção Socioassistencial em Cachoeira	69
4.3 Controle Democrático e Participação Social dos Usuários do SUAS	74
4.4 BENEFICIÁRIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DE CACHOEIRA-BA E SUAS PERCEPÇÕES ACERCA DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICES.....	103

1 INTRODUÇÃO

A assistência social como política pública social se configura em ações de enfrentamento ao cenário de desigualdade e negação de direitos, resultados das contradições do sistema capitalista. Estas ações podem ser desenvolvidas tanto nas áreas públicas quanto privadas, e, objetiva a provisão das demandas de necessidades sociais, promovendo a autonomia do sujeito, e fortalecendo vínculos de convivência social individuais e/ou coletivas.

A trajetória histórica da assistência social como política social, no Brasil, revela a sua gênese ligada a filantropia e a benesse, contudo após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), passa a ser reconhecida enquanto direito social, sendo de responsabilidade estatal.

É de suma importância reconhecer os avanços obtidos no processo de constituição dos direitos sociais, como podemos analisar na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, normatizada pela Lei: 8.742/93¹, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências” (LOAS, 1993), integrando e consolidando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS à presente lei.

Entretanto, as práticas “clientelistas”, o histórico de “benesse”, podem ainda, estar presentes no cotidiano, nas práticas e conduta na forma de atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais. Assim, dificultando o entendimento desses beneficiários, acerca dos direitos sociais, conduzindo-os à reprodução do “pedido de favores” em detrimento do reconhecimento legal, participação e autonomia enquanto sujeitos de direitos.

A idealização deste presente trabalho surgiu durante o cumprimento dos competentes curriculares de estágio obrigatório I e II, na Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, em Cachoeira – Bahia, tendo vivenciando na prática, como se dá as relações entre o(a) profissional de Serviço Social e a população atendida. Esta experiência me trouxe inquietações a respeito da apreensão dos usuários em relação aos serviços, ações e benefícios sociais ofertados pela política de Assistência Social na proteção social básica do município de Cachoeira – Bahia.

¹ Alterada pela Lei nº 12.435, de 2011.

A pretensão deste trabalho é atingir o objetivo geral de: identificar a percepção dos usuários da política de assistência social na proteção social básica em Cachoeira – BA.

Elegeram-se para isso os seguintes objetivos específicos: Analisar o sistema de proteção socioassistencial no Brasil, seu processo de constituição e implantação da política de Assistência Social; Compreender a proteção social básica do SUAS em Cachoeira – Ba; Analisar a percepção dos usuários da Assistência Social em Cachoeira – BA, acerca dos direitos socioassistenciais.

Quanto à metodologia, segundo Minayo (2009, p.14), “[...] inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade) [...]”. Assim sendo, pode-se dizer que a metodologia é o “caminho” (qual método será utilizado; quais serão as técnicas, etc.) percorrido pelo (a) pesquisador (a) no processo de investigação de uma determinada realidade.

O método é a maneira de analisar o contexto no qual está inserido o objeto de pesquisa, ou seja, é a forma pela qual o pesquisador percebe o objeto pesquisado. Portanto, o método escolhido neste trabalho é o materialismo histórico-dialético, pois através dele é possível conceber, em uma perspectiva crítica, as causas, as consequências e as contradições do problema.

Este método nos possibilita um entendimento de que a realidade não é algo dado, imutável, ao contrário, enquanto processo histórico ela é passível de transformações por meio da práxis social. De acordo com Kosík (1976, p.10), “[...] a dialética trata da “coisa em si”. Mas a “coisa em si” não se manifesta imediatamente ao homem [...] a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista [...]’. Desse modo, a proximidade entre o pesquisador e a concreticidade de seu objeto requer uma busca da essência, visando desvelar o real.

Para atingir os objetivos (geral e específicos) supracitados, foram realizadas pesquisas bibliográficas², documental e entrevistas à luz do materialismo histórico dialético, por acreditarmos que o mesmo aponta os caminhos necessários para uma maior compreensão acerca da temática discutida.

² Esta forma de pesquisa se desenvolve “a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Utilizamos a entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados. Para Minayo (2009, p. 64) “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”. Foram aplicadas entrevistas quinze (15) demandatários da rede de proteção social básica do município de Cachoeira-Bahia. Estes assinaram um termo de livre esclarecimento (Apêndice B) concordando em participar da pesquisa. Quanto à preservação da identidade dos mesmos, foram utilizados nomes de flores para identificá-los. Para analisar os resultados obtidos por meio das entrevistas, fizemos uso da análise de conteúdo.

O trabalho foi dividido em quatro (04) capítulos, são eles: “A Política Social no Brasil”, “A Política de Assistência Social no Brasil”, “A Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Município de Cachoeira – Bahia” e, por fim, “Os Usuários da Proteção Social Básica de Cachoeira – Bahia e Suas Percepções Acerca dos Serviços Socioassistenciais”.

O primeiro capítulo foi destinado à reflexão acerca da política social no Brasil, a qual exige compreender aspectos do processo histórico da formação do Estado brasileiro e sua intrínseca relação com a Sociedade Civil. Logo após, trataremos a Assistência Social enquanto proteção social, enfatizando seus desdobramentos históricos e políticos até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a eleva ao status de política pública, prevista em lei e que garante direitos a todos que dela necessitarem.

O segundo capítulo traz uma abordagem do período de reconhecimento da assistência social como direito. Bem como, apresenta marcos legais importantes para a efetivação de sua regulamentação. Em seguida, aponta alguns desafios para sua consolidação enquanto política de proteção social.

O terceiro capítulo apresenta dados do município, e em seguida, realiza um mapeamento das unidades públicas e entidades privadas de assistência social nele atuantes. Com o intuito de oferecer ao leitor um panorama dos serviços socioassistenciais nelas ofertados. Seguidamente tem-se a reflexão sobre a importância e o significado do controle social/democrático para a política de assistência. Sob a perspectiva de cidadania democrática nele incorporada e os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos.

O quarto e último capítulo traz a análise das respostas obtidas através das entrevistas. Objetivando demonstrar a percepção que os demandatários (dos

serviços inerentes às unidades do CRAS no município escolhido) tem acerca da assistência social e o que ela significa na vida dos mesmos.

Ademais, vale destacar que o presente trabalho monográfico não teve a pretensão de ser conclusivo, dada às características de um trabalho de conclusão de curso da graduação. Tendo em vista que o mesmo não possui suportes para tanto. Apenas aponta caminhos para ampliar a discussão acerca da significância de reconhecimento da assistência social enquanto direito. Contribuindo assim para o debate a cerca da consolidação da assistência social como política pública. Apresentando entraves para sua efetivação.

2 A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Refletir acerca da política social no Brasil, exige compreender aspectos do processo histórico da formação do Estado brasileiro e sua imbricada relação com a Sociedade Civil.

Dada a complexidade desse tema o presente capítulo dialogará com alguns teóricos e buscar em suas obras elementos que revelem a importância e a ambiguidade dessa relação.

2.1 Política Social: considerações sobre Estado e Sociedade Civil

O fim do século XIX, foi marcado por transformações em diversas nações capitalistas. Tais mudanças foram responsáveis por alterar o movimento de influência que o capitalismo exerce sobre as sociedades, alterando assim, suas esferas sócio-políticas, sócio-culturais e sócio-econômicas. Como resultado, este período se despede do capitalismo concorrencial para dar lugar ao imperialismo, momento ápice do mundo do capital. Nesta fase, a essência capitalista perante a vida social, que é de natureza elementar em contradição e complexidade não se altera em absolutamente nada, ao contrário disso, ela é exacerbada (NETTO, 2009).

À ordem monopólica, convém a superexploração como forma de obter alta lucratividade. As intervenções estatais legitimam o domínio burguês, sendo de concessão, obedecendo aos interesses do capital. Assim, o Estado, de forma ambígua, intervém na sociedade mantendo e garantindo a força de trabalho em favor da engrenagem política e econômica da classe dominante. Como reitera Netto (2009,

p. 25), afirmando que: “O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros — e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções”.

Em consequência do processo de industrialização da ordem monopólica, pode-se falar sobre política social. Visando a conservação da força de trabalho, o Estado passa a intervir nas manifestações da “questão social”³. Contudo, as intervenções do Estado não são equiparadas a “questão social”, pois são parciais, transformando-a numa questão individual, e não de um coletivo processo social, resultante do poder de dominação e exploração de uma classe sobre outra. Afinal, sendo de cunho político-econômica, as intervenções estatais, de forma intencional, não alteram a essência da “questão social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; NETTO, 2009). Nessa perspectiva:

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista administra as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora sistemas de consenso variáveis, mas operantes (NETTO, 2009, p. 30).

O Estado é aliciado pela classe dominante, suas intervenções são condizentes ao apetite por lucros, e nunca equiparados à equidade social. Como dito anteriormente, quando o Estado intervém em resposta aos efeitos exploratórios causados à classe dominada, é meramente, como forma de manter essa força de trabalho, naturalmente, mantendo o ciclo de exploração. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; NETTO, 2009).

Nesse sentido, podemos afirmar que o Estado brasileiro assume um compromisso com essa classe dominante, e entre eles se estabelece uma aliança, como poderemos perceber à diante.

Para Mészáros (2011), o Estado é estrita e definitivamente operacional ao capital, quer dizer, para ele a sua função orgânica é inseparável dos interesses

³ O primário intitulado de “questão social” corresponde ao conjunto das expressões das desigualdades sociais inerentes à sociedade capitalista, cuja gênese se deve à acumulação capitalista na medida em que esta aumenta a capacidade de produzir riquezas e, no mesmo movimento, também de reproduzir, contraditoriamente, a pobreza (IAMAMOTO, 2001, *apud*, SANTOS *Et. al* 2012).

capitalistas. A permanência desse sistema, que é sempre voltado a sua expansão, necessita de uma estrutura de governo que exerça regulação conveniente com a sua reprodução. “A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

Logo, segundo este autor, o Estado moderno, é cativo em absoluto e intransmutável ao sistema capitalista. Executa o seu papel de amenizador das contradições sociais. Tais contradições — que compreendem à discrepância em não ter poder de usufruir daquilo que produz — dão lugar à política social. Dito isto, a política social — na forma de políticas sociais setoriais como: assistência, saúde, educação, dentre outras — emerge subsequente ao modo de produção e reprodução da sociedade capitalista. Bem como, a particularidade da sua progênie está no movimento contraditório/dialético das intervenções do Estado nas manifestações da “questão social”.

Em síntese, neste contexto de desigualdades ocasionadas pelos interesses capitalistas, são ofertados serviços sociais à classe operária. Estes serviços são meramente suficientes para manter as mínimas condições físicas, e com isso, esta classe pode se beneficiar, tendo em vista a impossibilidade de fazê-lo através do mínimo salário recebido pelo trabalho. Do mesmo modo, o capital se beneficia dos serviços ofertados à classe trabalhadora. Tendo em vista que, uma vez mantida a mínima força de trabalho, a sua ampliação/reprodução é fomentada sem que lhe gere nenhum custo para tanto. Sendo assim, a política social está dialética e contraditoriamente a serviço do “grande capital” e da classe trabalhadora, ao mesmo tempo. Isto é, garantindo as necessidades de um, e atendendo às demandas da outra, visto que ela:

Na realidade, tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiando interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor (PEREIRA, 2009, p. 166).

Sob interpretação da premissa, esta política está inserida num campo dúbio e conflituoso processo de correlação de força entre as classes fundamentais (classe

burguesa *versus* classe trabalhadora). É nítido que a política social é utilizada tanto pela classe dominante, quanto pela classe dominada, revelando assim, seu fundamento contraditório/dialético.

A primeira, a utiliza para atender seus interesses econômicos. Uma vez que, como já dito, os serviços são mera e intencionalmente, ofertados para manter e controlar a força de trabalho. Concomitante a isto, percebe-se a economia de custos que esta classe faz em não arcar com essa manutenção, ou seja, essa economia é convertida em sua expansão. Já a classe dominada, privada das riquezas que produzem, utilizam-se dos serviços e benefícios sociais para a sua sobrevivência.

Todavia, estes não são simplesmente postos de forma abstrata, ao contrário, são resultados da concretude de lutas da classe operária desde meados do século XIX (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), transformando então, o sentido de “benefício”, como mera benevolência, em sentido do direito.

Conseqüentemente, os direitos sociais são conquistas inerentes às lutas de classe. De um lado, a classe trabalhadora se manifestando em prol dos seus direitos, visando melhores condições de vida, do outro, a classe dominante legitima seus interesses “representados” e “amparados” pelo Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para apreendermos o sentido de Estado, utilizaremos como base, a teoria de Estado ampliado de Gramsci.

Realizando uma leitura desse autor, Coutinho (2006), deixa claro que para ele o Estado está vinculado, de forma elementar, à sociedade. Por conseguinte, relaciona sociedade política, que corresponde ao Estado, com sociedade civil que compõe-se de espaços hegemônicos; igrejas, escolas, corporações e/ou associações ideológicas, culturais e profissionais, sindicatos, etc. Neste último acontecem as ligações consensuais (hegemonia), onde prevalecem os embates das classes fundamentais.

Por sua vez, a sociedade política é dotada de poder coercitivo, mediante as forças policiais, normas e leis (judiciário) para efetivar sua regulação. A sociedade civil, abrange uma trama, que interfere nas condições de vida social e material, apoiada no consenso, a burguesia articula influências a favor dos seus interesses de (re)produção, valendo-se dos aparelhos ideológicos-culturais para exercer sua dominação (PEREIRA, 2009). A partir dessa trama se dá o desdobramento do poder político.

A originalidade do pensamento de Gramsci está na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado ampliado), no qual inclui a sociedade. Isso difere da concepção restrita de Estado, de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a Sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou da “base material” (PEREIRA, 2009, p. 159).

Dessa forma, entender o segmento do Estado, para Gramsci, não se trata de considerá-lo como útil apenas a uma classe ou outra, pois é aí que sua face contraditória é revelada. Ou seja, deve-se compreender que o Estado é permeado por correlação de forças, assim como acontece com a sociedade civil que é permeada pela luta de classes. Esse espaço dinâmico em contradições e complexidade, no qual se estabelece a constante relação: sociedade política e sociedade civil, é o que Gramsci chama de superestrutura. (COUTINHO, 2006; PEREIRA, 2009).

Acresce que, diante do exposto, a compreensão de hegemonia está para além do acordo consensual entre classes, ou submissão de uma à outra. Ela seria o poder de influenciar a direção política e econômica, na vida social. Portanto, ela é a constituição ideológica a ser impregnada nas classes, e incorporadas ao segmento social (SIMIONATTO, 2011).

Nesse processo dialético/contraditório, embora o Estado esteja a todo tempo sob a realização dos fins capitalistas, sempre facilitando o seu excedente, sem nunca se tornar uma ameaça para este sistema, mediante sua regulação, ele também é obrigado a “responder” às demandas da classe operária.

Ainda sendo “pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital” como afirma Mézàros, (2011, p. 108 -109), ainda por cima, sendo um instrumento pleno em poder coercitivo e sempre prevalecentemente recíproco à burguesia (MÉSZÁROS, 2011).

Não podemos deixar de nos ater ao fato de que o Estado no sentido “amplo” de Gramsci assume o papel protetivo — quando reivindicado, é claro — mesmo que em favor da sua legitimação. Faleiros endossa essa ideia, afirmando que “o Estado não é um instrumento ilimitado de acumulação de capital, mas intervém obrigado pela correlação de forças sociais” (2000, p. 78).

O posicionamento de Pereira (2009), se assemelha, ao afirmar que o sentido de Estado está direta e condicionalmente ligada à compreensão da sua intrínseca relação com a dinâmica da sociedade. Através desta vinculação, o aparelho estatal se faz representante dos grupos sociais, no centro de divergentes interesses e demandas conflituosas.

Portanto, o Estado possui natureza contraditória, visto que, ele atende às necessidades de classes opostas, ora respondendo a uma, ora atendendo a outra, como modo de exercer sua legitimação, para garantir-se permanente no poder. “É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de poder público e exerce o controle político e ideológico sobre elas” (Pereira, 2009, p. 147).

Tal caráter público tende a sofrer consequências, quando o Estado não responde — no âmbito popular — minimamente, aos grupos que compõem as relações sociais ou a uma parcela deles. tornando-se assim, antidemocrático. Logo, podendo acarretar em represálias como forma de resistência à sua permanência no “bloco do poder”.

Á vista disso, tende-se a perceber o lugar do Estado enquanto classe, sua existência entrelaçada e dependente à sociedade, e também, a sua condição histórica/relacional.

Ou seja, não se trata de um resultado fixo, estático e inalterável, e sim, diverso a isso, está em constante transformação simultânea ao desdobramento temporal do contexto político e transformações sociais.

A compreensão da política social perpassa por essas considerações acerca do Estado e sociedade civil. Bem como é imprescindível compreendermos a relação estabelecida entre essas duas instâncias.

No Brasil, a política social é constituída de forma indissociável das particularidades históricas; seu desenvolvimento tem desdobramento num cenário de “abolicionismo tardio”, atrasando assim, as mobilizações operárias (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; COUTINHO, 2011). Porém, com a “ampliação” do Estado, há também a socialização da política. Do mesmo modo, tornando possível a participação política das classes subalternas, pela necessidade de conquista (COUTINHO, 2006). Afinal, “não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares”, como reitera, (VIEIRA, 2007, p.144)

Diante do exposto, a política social é apreendida como resultado da intrínseca relação dialética/contraditória entre Estado e sociedade civil; capital e trabalho. Trata-

se de uma política, que mediante lutas e reivindicações, visa atender às demandas sociais. Suas “respostas” à “questão social” devem estar alicerçadas no âmbito coletivo da garantia de direitos e justiça social, amparadas pela legislação.

Em síntese, ultrapassar o entendimento individual, bem ou mal, e muito menos, benemerência. Nesta direção, coloca-se Faleiros:

O Estado e suas políticas situam-se num marco histórico-estrutural, e não é dentro de uma lógica formal abstrata que se pode compreender suas funções, mas na correlação de forças e lutas sociais e políticas que articulam os movimentos da sociedade com setores do legislativo e do executivo, formando blocos de pressão e negociação onde os interesses dominados podem se manifestar a obter algumas conquistas (2000, p. 79).

Nesse aspecto, é que se sustenta o fato de que a política social, está inerentemente, ligada ao Estado e aos levantes populares. Compreende, assim, o poder político praticado por indivíduos e/ou grupos que tentam condicionar seus interesses, à sua constituição. E, é precisamente, por meio dessa política “que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada” (PEREIRA, 2009, p.165).

Consequentemente, as ações dessa política devem acontecer sob planejamento e gerenciamento, orientados pelo direito universal. Por isso, a atuação intervencionista do Estado deve, ou pelo menos deveria, ser pautada nos princípios de cidadania e justiça social.

Considerando essa percepção da política social, caminhamos contra ao que Faleiros (2000) denomina de “concepção instrumentalista e mecanicista”; que não se inclina ao movimento histórico e dialético da conjuntura político-econômica (exploração capitalista) e as divergências sociais. Conforme esse autor, a política social é inerente ao fundamento da estrutura capitalista e às implicações sociais decorrentes dessa estrutura. Ou seja, ao mesmo tempo que mantém, prioritariamente, a reprodução do capital, atende à classe trabalhadora, conservando força de trabalho, mantendo assim, a continuidade desse ciclo de exploração.

Entende-se, então, que não se pode identificá-la apenas funcional ao capital, e sim, considerar suas possibilidades para a classe operária, dentro dos limites da valorização do capital para a classe burguesa. Entende-se, também, que com

organização política dos trabalhadores, enquanto unidade, visando consciência de classe para si, é que se torna possível limitar o capital.

Visto que, Marx (apud FALEIROS, 2000) nos alerta que “o capital age, portanto, sem nenhum cuidado contra a saúde e a duração da vida do trabalhador, onde ele, não é obrigado a tomar cuidado pela sociedade”.

Destarte, pensar a política social, estrita e imutavelmente, a serviço do capital implica negativamente no desenvolvimento político da classe trabalhadora. Pois sendo, essa política resultado de luta, logo, a classe operária tem que assumir sua posição frente a essa luta por direitos universais e igualitários. Do mesmo modo, Behring (2009, p. 19) corrobora com essa crítica expressando que:

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus elementos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe.

Já discutimos que as políticas e a regulação estatal, são reflexos das mudanças no modo de reprodução capitalista. Neste mesmo caminho é perceptível que o neoliberalismo, atual estratégia hegemônica de resposta à crise econômica de 1970, age por interesses próprios e obscuros contra os direitos sociais.

Essa ideologia apresenta como principais características: redução da intervenção do Estado na sociedade, retenção de gastos públicos, privatizações, (re)humanização do social (benesse); políticas focalizadas, emergenciais e assistenciais, flexibilização nas relações de trabalho, dentre outras (BEHRING, 2009).

O Estado se afasta do papel de “regulador”, e a relação entre empregados e empregadores passa a comandar os “acordos” nas empresas. As leis trabalhistas são desmontadas (“flexibilizadas”), passando agora a aprimorar o acordo (entre as partes) sobre a lei – e acordos produzidos numa relação tão desigual que só podem confirmar e ampliar tal desigualdade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 201).

Montaño e Duriguetto (2011) afirmam que o avanço neoliberal repercute drástica e negativamente nas lutas de classe. A redução da proteção social por parte do Estado gera precarização do trabalho e desemprego. Sem contar que sua ideologia

do individualismo enfraquece a consciência de classe dos trabalhadores. Portanto, a luta das classes subalternas se desmobiliza, ficando segmentada e desorganizada.

Nesse contexto de desmontes dos direitos sociais, a política social sofre profundos impactos, no que tange as suas ações no campo de correlação de forças. O Estado é impulsionado pelo movimento da hegemonia do capital financeiro a priorizar o imediatismo da focalização em perda da plena cidadania. Denotando assim, a priorização da política econômica em detrimento da política social, corroborando com uma cidadania restrita.

No próximo item há considerações sobre as conquistas por direitos previstos na Constituição – CF de 1988, e contraposto a isso, a “reforma” do Estado, ou melhor dizendo, uma “contrarreforma” nas palavras de Behring (2008), num país de ideologia neoliberal, a qual não comporta o entendimento de justiça social.

2.2 O Sistema de Proteção Social no Brasil e a Constituição de 1988

O projeto neoliberal é uma proposta desenvolvida desde os anos 1980, década a qual o Brasil já está marcado pela estratégia hegemônica de reestruturação do capital em resposta à crise de 1970, período qualificado por Behring (2008), como “reação burguesa”. Este ideário arquiteta o desmonte dos iniciais mecanismos públicos de proteção, diminuindo os gastos públicos, relacionado-os ao resgate econômico, ou seja, a política econômica sempre é sobreposta à social. Portanto, o sistema de proteção sofre os impactos das transformações em andamento nessa esfera.

Naturalmente, percebe-se então, um grande paradoxo no sistema brasileiro de proteção social. Assim, parece-me pertinente percorrermos um sucinto, porém importante, caminho deste sistema.

No Brasil, a intervenção estatal no campo das ações sociais, surge a partir dos anos 1930 (CASTRO, 2009). Início do período da Nova República. O legado da era colonial e oligárquica experimentada no país, expõe particularidades características dessa época; alcança elementos fundamentais para entender a falta de padrões que sinalizem possibilidades para abordar o exercício da cidadania brasileira. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Os brasileiros, até então, tinham pouca ou nenhuma participação nas decisões da nação. Uma população, basicamente, subordinada aos senhores e, em seguida, aos coronéis. Vivia-se, conseqüentemente, com os traços da escravidão (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; COUTINHO, 2011). Igualmente, marcas que impediram por muito tempo, o povo brasileiro de acessar direitos.

Para pensarmos na configuração da política social no Brasil, é vital e indispensável, pontuarmos as marcas da constituição social brasileira e a consolidação do capitalismo no país (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Fernandes (2005) discute que no contexto do “estatuto colonial”, já surgiam pilares do capitalismo no país, contudo, sua importância tornou-se evidente com a proclamação da Independência, em 1822, e, como resultado do advento do Estado Nacional. A divisão do trabalho ocasionou quebra na homogeneidade da aristocracia agrária e a chegada de novos agentes econômicos, contribuindo assim, para a composição de uma “nova sociedade nacional”, onde a peculiaridade permanente da nossa formação reflete na falta de comprometimento da elite econômico-política para com a defesa de direitos do cidadão. Como expressa o autor:

Não era a sociedade nacional em si mesma, nascida da Independência. Mas, a sociedade nacional que, apesar da independência, manteve-se (por causa da escravidão e da dominação patrimonialista), esclerosada pelos componentes do mundo colonial que subsistiam, indefinidamente, com renomada vitalidade (FERNANDES, 2005, p. 47).

Neste contexto, com a classe operária e os setores médios urbanos em crescimento, desencadeou-se mudanças no contexto de urbanização: expansão demográfica; multiplicação da pobreza. Em virtude da ruptura da hegemonia das bases produtivas da economia agroexportadora para dar lugar ao modelo urbano-industrial fez emergir, então, a questão social enquanto obrigação estatal. Afinal, esta, em outrora, era considerada como benesses (somente) de ações filantrópicas ou caso policial.

A criação do Estado brasileiro foi definida sob pactos privatistas. O Governo, na década de 30 do século XX, tendo Getúlio Vargas como Presidente, garantiu direitos sociais que engendraram desigualdades no país. A saber que, a obtenção desses direitos se estabelecia através do vínculo empregatício (acordos contratuais

de trabalho), os desempregados e os trabalhadores pobres como: autônomos e rurais ficaram à mercê da filantropia ligada ao Estado. Ou seja, essas pessoas continuavam a serem tratadas sob o julgo do fracasso, pois tais ações de benemerência tratava a pobreza com interpretação da não cidadania.

Assim, este Estado deixou esses indivíduos por conta de sua própria sina, visto que, criando essa imagem do carente, do desprovido, do necessitado, passou a omitir-se de suas responsabilidades, na qualidade de esfera pública (CASTRO, 2009; TELLES, 2001).

Desse modo, pode-se afirmar que, historicamente, o sistema brasileiro de proteção é baseado no modelo contributivo do trabalhador formal. Aos que não se encaixam nesse perfil, resta “merecer” a benesse das instituições da sociedade civil (amparadas pelo Estado) que os considere em situação de precariedade.

Um Estado deve intervir no segmento de reprodução de capital para distribuir renda, garantindo assim, os direitos sociais dos cidadãos, promovendo a estes, bem-estar. Considerando que “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

Concebe-se que um sistema de proteção deve assegurar aos cidadãos, acesso a bens e serviços sociais fundamentais nas esferas de suas vidas como: social, política, cultural, econômica entre outras. Logo, as políticas públicas devem ser compreendidas pela ótica da consumação de direitos dos cidadãos.

O conceito de cidadania é, aqui, compreendido como:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado (COUTINHO, 2008, p. 50).

A cidadania não é uma concessão a indivíduos, mas sim, uma conquista resultante das lutas travadas, quase sempre, a partir de baixo, das classes subalternas. Lutas enquanto unidade coletiva visando o bem de todos a partir da consciência de classe.

Assim, o autor atenta para que os conceitos de cidadania, democracia e soberania popular sejam pensados historicamente, na lógica de poderem ser entendidos, em última instância, como sinônimos. Democracia e soberania popular, para ele, podem ser definidas como “[...] a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2008, p.50).

A proteção social de um Estado deve ser pautada e constituída por um ideário de inclusão social, onde todos os cidadãos possam dispor de recursos sociais igualitários.

Como expressa Castel: uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído” (2005, p. 92) pode ser desenvolvida através da política social. Por conseguinte, por meio da política social, a população de um Estado deve ter direito a direitos, ter mínimos subsídios sociais para sua independência.

Conforme Draibe (1993), entre os anos 1930 – 1943, definiu-se a incorporação da política social no Brasil.

Apesar de não termos, aqui, o objetivo de enumerar as ações de proteção desse período até a Constituição de 88, tende a ser válido salientar tal observação, visto que tanto a autora citada, quanto Castro (2009), Couto (2006), Pereira (2000), dentre outros já se empenharam em destacar em seus trabalhos realizados sobre o tema. Considerando, também, as grandes transformações sociais, políticas e econômicas deste período, relacionadas às mudanças na base de produção, causando a transição da economia agroexportadora para a urbano-industrial.

A autora classifica o sistema brasileiro de proteção social como meritocrático e particularista. Um modelo que se baseou nas corporações profissionais controladas pelo Estado por meio de suas intervenções, que, com atuação burocrática, afirma e legitima as distinções das ocupações de trabalho de um grupo para o outro.

Priorizando assim, os trabalhadores formais em detrimento da sociedade em sua totalidade. Visando compromisso e responsabilidade dos beneficiários, revelando assim, seu caráter clientelista. Uma proteção que se alicerça na concepção de assistência, tendo um padrão de distinção e busca assegurar que o sujeito mantenha seu nível de vida, mesmo que lhe aconteça algum incidente ou adversidade, mediante os tributos obrigatórios realizados durante o tempo de trabalho.

Neste âmbito, nota-se que o indivíduo que trabalha na informalidade, não participa das mesmas condições. O serviço recebido ocupa sentido, então, de privilégio e distingue-se por grupo de trabalhadores e seus *status* no sistema produtivo. Isto é, existe uma primazia do entendimento de cidadania regulada⁴.

Com o fim da ditadura militar, em meados da década de 80, o Brasil vivenciou a transição para a ordem democrática. Todavia, as marcas desse regime acarretaram drásticos impactos para o setor social.

O plano de desenvolvimento econômico e social dos anos precedentes, objetivando o progresso do país, contraditoriamente, investiu tão somente no âmbito econômico.

O custo desse processo se deu no reflexo de um cenário de desigualdades do povo brasileiro. No período de 1981 a 1989, 46,6% da renda nacional em poder dos 10% da população mais rica foi expandida para 53,2%; os 13% atingidos por 1% dos mais ricos, galgaram 17,3%. No entanto, em 1989, os 10% mais pobres regrediram para 0,6%, em vista dos 0,9% apenas, que possuíam da renda nacional (DRAIBE, 1993).

Esta década, no Brasil, foi uma fase definida pelo baixo desenvolvimento econômico, devido os efeitos negativos da inflação e mercado estagnado. Obviamente que, tais impactos repercutiu diretamente na população, interferindo nas esferas da vida social e nas condições da mesma.

O setor público e suas atividades em deterioração; a defasagem tecnológica, causando assim, sua obsolescência, do mesmo modo foram aspectos pertinentes na contribuição deste processo. Com a crise já estabelecida no país, o Estado carecia de uma reforma para vencer seu declínio, onde este teria que alcançar:

[...] a ruptura do padrão anacrônico e autoritário do relacionamento entre o Estado e sociedade civil. Deve significar a restauração da ética, da eficiência regulatória, de tal modo que as políticas públicas reflitam os interesses nacionais (DRAIBE, 1993, p. 49).

Desse modo, neste cenário recessivo, as fragilidades do modelo de proteção social brasileiro foram demonstradas. Em face do seu padrão contributivo, deixando

⁴ Nos termos de Santos (1987), significa uma cidadania restrita ao vínculo empregatício.

de contemplar grande parte da população, em estado de vulnerabilidade social, afetada pelo desemprego e/ou redução em suas rendas. Em virtude disso, sendo os trabalhadores formais, fomentadores do sistema previdenciário, este teve profunda redução da sua estrutura. Assim sendo, nota-se significativo prejuízo na qualidade dos serviços prestados, tanto em atendimento, quanto na redução dos valores dos benefícios.

Ou seja, uma resposta das políticas sociais, fazia-se necessária, às demandas postas. Pois a proteção social em vigor excluía grande parcela da população, não estava respondendo, portanto, de forma satisfatória.

Assim também, o *deficit* do serviço às necessidades não pode ser, em sua totalidade, remetida à área social, “[...] estão antes associados a determinadas características sócio-econômicas, tais como emprego, salários, distribuição de renda e outras, cujos impactos negativos muito dificilmente poderiam ser revertidos pela ação social do Estado” (DRAIBE, 1993, p. 56).

De acordo com os escritos da autora, no Brasil, o fim dos anos 80 deu início a um novo critério e recorte para as políticas sociais, abrangendo as esferas estaduais e municipais. Essa mudança se pautou em princípios de descentralização, com forte perspectiva na municipalização, na incorporação das políticas sociais e na atuação popular nos processos decisórios, realização e controle dos programas sociais.

Mas, esse esquema não trouxe efeitos significativos na vida da sociedade. Recebendo maiores investimentos (neste momento do que no período anterior) de recursos para os programas, não obstante, as ações continuaram atendendo às demandas emergenciais, mantendo medidas pontuais, fragmentadas e assistencialistas. Em suma, esses princípios alcançaram maior importância no âmbito da saúde com a efetivação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS, no entanto, as lacunas nas demais áreas sociais permaneceram.

Somente na década de 1980, em consequência de mobilizações dos movimentos sociais, nasce uma nova perspectiva do modelo brasileiro de proteção social. De forma inédita, passa a constituir a Seguridade Social de forma mais ampla, formada pelas políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A promulgação da nova Constituição Federal (CF), em 1988, teve papel fundamental no modelo de proteção social. Em seu artigo terceiro, o texto constitucional define os objetivos do país em:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A partir dessas mudanças constitucionais, é notório que a Carta Magna indica um sentido de seguridade social para superar o modelo meritocrático, visando universalizar a proteção social no país. As modificações constitucionais:

[...] sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Ou seja, a ampliação e extensão dos direitos sociais, a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema (DRAIBE, 1993, p. 62).

A declaração da Seguridade Social compondo o sistema das políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social significou um progresso nas políticas sociais. A Constituição Federal, em seu artigo 194, estabelece que “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). No mesmo texto, também ficam definidos os princípios e objetivos da Seguridade, são eles:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

A política de Assistência Social é registrada na Constituição Federal de 88 através dos artigos 203 e 204:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade 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 a 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 de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I–descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 destina a assistência social a todos que necessitarem como direito social, no que tange à Seguridade Social desligada do caráter contributivo. A assistência social passa por modificações legais e institucionais, compondo o sistema junto a outras políticas sociais. Bem como passa a ser exigido, do Estado brasileiro, o reconhecimento de um sistema mais abrangente de proteção social.

Podemos notar que na CF/88, em seu artigo 203, é previsto a quem se destina a assistência social. O artigo 204 o refere-se às ações governamentais, expõe a fonte de recurso, traz também, diretrizes a serem observadas pelos futuros legisladores e administradores. Além disso, vale ressaltar os dois regulamentos inseridos no artigo 204 que visam ampliar o alcance da assistência social: o primeiro destina-se a descentralização político administrativa, e o segundo trata da participação popular, a qual nos remete aos conselhos.

Ainda com base na CF/88, no campo da saúde, podemos observar o marcante fundamento da universalidade, visto que o acesso a este sistema passa a ser ampliado a toda a população, ainda que não haja uma prévia contribuição, ou seja, a CF/88 desligou a política de saúde da lógica do seguro, passando a considerá-la como um direito universal. Ainda por cima, prevê descentralização, integração, regionalização e hierarquização da rede de atendimento.

Na Assistência Social, houve avanços significativos, pois a cobertura dos programas e serviços é estendida a todos que deles necessitarem, fazendo um destaque da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; garantia da promoção à integração ao mercado de trabalho, à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, incluindo-as à sociedade.

No tocante à renda, foi firmado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e pessoas com deficiência que não possuam recursos para subsidiar a própria subsistência, sendo reservado a esses, um salário mínimo mensal. Ora, de acordo com a disposição da Carta Magna, a assistência social passa a ser, legalmente, considerada como um direito universal e independente de contribuição. Contudo, de forma contraditória, as pessoas precisam comprovar estado de vulnerabilidade ou incapacidade para o mercado de trabalho. Nesse sentido, é notório que o princípio da universalidade é comprometido.

Com relação à Previdência Social, esta permanece ligada à lógica do trabalho formal, logo, da contribuição. Apesar disso, é interessante perceber o reforço da proteção à maternidade, através da ampliação do tempo de licença, da mesma maneira que a introdução da licença para o pai. Outrossim, é relevante a criação do Seguro-Desemprego, enquanto proteção no caso de desemprego involuntário.

Na Constituição de 1988, a Política de Seguridade Social é concebida como uma estrutura de proteção absoluta ao cidadão, pontuando avanços na alçada dos direitos sociais no Brasil. Conquanto, “[...] para sua afirmação, os traços constitutivos da herança social brasileira demarcarão limites” (COUTO, 2006, p.161). É por meio, unicamente, da exploração do sistema de fixação dos direitos garantidos na Constituição de 1988 que se pode ter “[...] a forma de melhor apreender quais as transformações que puderam ser feitas e quais as que contribuem para referendar as velhas formas de se relacionarem com as demandas da população” (COUTO, 2006, p. 161).

À luz dessa profícua análise podemos afirmar que para construir um padrão de proteção social, se faz necessária uma transformação na sociedade brasileira. Um padrão, por si próprio, não tem aplicabilidade, quando a concepção deste é realizado sob o distanciamento da realidade; e sim o oposto, é capaz ainda, de ser vinculado e deturpado pela realidade, na hipótese de não haver controle dos seus princípios constituintes e das complexidades a serem encaradas.

Com o objetivo de compreender como esse sistema de seguridade social se materializa enfocamos nesse estudo uma análise acerca de uma das políticas sociais que o compõe.

Tal enfoque temático está no próximo capítulo desse trabalho, cujo conteúdo apresenta o processo de constituição da política de assistência social no Brasil buscando compreender qual o seu padrão de oferta, os seus princípios e a natureza dessa política social no incipiente sistema brasileiro de proteção social.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A assistência social, no Brasil tem um histórico denso no campo da benemerência, do dever moral e do assistencialismo. E é somente após a Constituição federal de 1988 que a assistência social ganha o reconhecimento de categoria política, compondo o sistema da Seguridade Social (saúde, previdência, assistência social). Desde então passa a ser direito do cidadão e dever do Estado, garantindo o acesso amplo aos direitos socioassistenciais.

O capítulo que segue traz uma abordagem do período de reconhecimento da assistência social enquanto direito. Bem como, apresenta marcos legais importantes para a efetivação de sua regulamentação. Em seguida, aponta alguns desafios para sua consolidação enquanto política de proteção social.

3.1 A Política de Assistência Social e sua Trajetória Histórica

Para compreendermos o processo de organização da Política de Assistência Social no Brasil seus limites e contradições, é importante transitarmos por sua

trajetória. Assim, entendermos como se deu o processo de reconhecimento desta como uma política pública, direito social legalmente regulamentado.

As desigualdades sociais, infelizmente, fazem parte do contexto social, econômico, cultural e político dos países regidos pelo modelo de acumulo de capital. E as respostas às necessidades geradas por este sistema perverso, historicamente, são assistencialistas e emergenciais. Como é reiterado por Mota (2008):

[...] as condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas.

Porem, cabe aqui, lembrarmos que as relações sociais do capitalismo brasileiro foram desenvolvidas diferentemente dos países de capitalismo central, pois este país periférico possui suas próprias particularidades. Além do que, deve-se considerar também a incompatibilidade do tempo histórico entre o Brasil e os países do capitalismo central.

Prado Jr. (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011), demonstra que o sentido do processo de formação capitalista no Brasil, está em sua articulação com o colonialismo, o imperialismo e a acumulação originária. Outro ponto inegável é a herança do escravismo na sociedade brasileira, já que a condição de trabalho nas relações sociais se consolidou com traço da desqualificação, definindo assim, a relação capital/trabalho no país.

Tal relação decorre do processo de passagem para o capitalismo, com a substituição vagarosa do trabalho escravizado pelo livre e a permanência do conservadorismo da antiga ordem, caracterizando um desenvolvimento desigual e combinado. Outra característica deste processo de formação social foi a confusão entre público e privado causada pelo papel do Estado. Este, internalizando os centros de decisão política e institucionalizando a dominação das elites nativas provia os seus interesses gerais.

Através do fundamento liberal formal e da ação patrimonialista, visando a garantia dos privilégios das classes dominantes. Tem-se, portanto, um modelo

particular na relação entre as classes e segmentos de classe, designado pelo favor, o clientelismo e os traços da escravidão.

A transição – claramente não-clássica – para o capitalismo no Brasil, então, é marcada por uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e destina-se a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela. Qualquer semelhança com os desdobramentos ulteriores do capitalismo brasileiro não é, portanto, mera coincidência (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 77).

O povo brasileiro amarga, ainda, o sabor dos traços deixados pelo histórico processo de ocupação do solo pela colonização europeia. Marcas do autoritarismo e patriarcado, que refletem nas desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais. Como expressa Iamamoto (2012, p.128) “o novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente”.

Nas palavras de Carvalho (2008):

[...] lutar por direitos no Brasil é contrapor-se a toda uma “cultura da carência”, do clientelismo, do patrimonialismo, da dependência que marca a vida brasileira. E mais, é contrapor-se aos padrões neoliberais das configurações capitalistas contemporâneas, que reeditam a “cultura da benesse”, do favor, envolvendo-a no humanitário discurso da “solidariedade”, da “compaixão”, do “dar de si” a um outro que está abaixo, que é incapaz de prover suas necessidades; enfim, o carente, destituído de cidadania (p. 19).

Resgatando a história deste país, é possível observar as respostas ao pauperismo pautadas, principalmente, na solidariedade e caridade religiosa. Tais ações caridosas sendo intermediada pelas senhoras cristãs pertencentes à classe dominante. O Estado Brasileiro, até 1920, não reconhecia a “questão social” como uma questão política. Portanto, os pobres, mendigos, andarilhos, pessoas com deficiência dentre outros, eram “invisíveis”, abandonados em asilos e/ou banidos, para que não pusessem em risco, a “harmonia” social. Neste período, a Igreja Católica aplicava, assim, a sua influência ideológica e coercitiva como mecanismo de controle. (IAMAMOTO, 2004).

Mestriner (2001), realiza uma importante análise do percurso literário sobre as transformações da assistência social. Enfatiza o processo de duração de constituição das práticas assistenciais. Discutindo a longa resistência do Estado em tornar a assistência social em política pública. Visto que este, entre 1930 e 1990, utilizava o princípio da subsidiariedade na provisão das demandas sociais. Transferindo responsabilidades às entidades da sociedade civil, especialmente, às de cunho moral e/ou religioso (discurso do bem ao próximo). Dessa forma, pode-se afirmar que as instituições, historicamente, carregam esta concepção das ações por benemerência, de modo inerente.

Por isso, este processo tende a estimular a reflexão de que as ações de assistência estiveram sempre embricadas à filantropia e merecimento. Ou, na reflexão de Sposati et al. (2003, p. 42), eram compreendidas enquanto “um gesto de benevolência e caridade para com próximo”.

Ao longo da história as ações públicas de enfrentamento a questão social se dá, a priori, na lógica do favor. Nas relações de subalternidade e benevolência aos mais vulneráveis. Por décadas, essas concepções estimularam e reproduziram o desenvolvimento de ações sob o ideológico da “boa ação ao próximo”.

De acordo com Mestriner (2001, p. 16-17) a assistência social na sociedade Brasileira:

desenrolou-se ao longo de décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediata que, no fim, mais reproduza pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais. Sempre direcionada a segmentos da população que vivem sob o signo perverso da exclusão, não cumpre a perspectiva cidadã de ruptura da subalternidade. Ao contrário, reitera a dependência, caracterizando-se como política de alívio, por neutralizar demandas e reivindicações.

No Brasil, a “questão social” aparece como um problema concreto no quadro do processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista e do surgimento do operariado e da fração industrial da burguesia. Esse processo de transformações econômicas acompanhado de transformações sociais, políticas e culturais só adquire caráter dinâmico, a partir de 1930. Antes de 30, a “questão social”

aparecia no discurso dominante como uma questão ilegal, subversiva, que deveria ser tratada no interior dos aparelhos repressivos de Estado (Cerqueira Filho, 1982).

Portanto, os problemas sociais foram intensificados, a partir da década de 1930, descortinados com o advento da industrialização e a formação da classe proletária no país, colocando a ordem burguesa em cheque. A classe trabalhadora, unificada, começou a reivindicar por melhores condições de vida e de trabalho e a filantropia promovida pela Igreja Católica, não conseguia amenizar nem solucionar os problemas advindos da sociedade industrial (IAMAMOTO, 2004).

As lutas sociais se expandiram em meio social. A classe operária, por sua vez, reivindicava pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais, rompendo com o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública (YASBEK, 2001), exigindo que o Estado intervisse no reconhecimento e deveres dos sujeitos sociais.

Contudo, a classe trabalhadora iniciou uma revolta contra o governo, que na época era o de Getúlio Vargas, reivindicando pelas condições de trabalho a que eram submetidos para a sua sobrevivência. Foram lutas e movimentos sociais por melhores condições de vida. Nesta mesma década de 1930 criou-se o Ministério do Trabalho (MT).

Nesse contexto, o Estado Brasileiro, com o Presidente da República Getúlio Vargas (1930 – 1945) teve que assumir a questão social, através de políticas sociais de cunho paternalista, focalista e benemerente, no intuito de aliar a coerção ao consenso das massas, e assim, se manter no poder.

O Estado uniu-se à Igreja Católica, para obtenção dessa dominação ideológica, já que esta adentrava o cotidiano dos seus servos, doutrinando-os e repreendendo-os em nome de Deus. Nesse contexto surgiram os agentes sociais, que deram origem mais tarde aos assistentes sociais, profissionais que emergiram na história com o dever de manipular a classe subalterna e suas famílias em consonância aos ideais burgueses (IAMAMOTO, 2004).

A autora se destaca na discussão da questão social, expondo sobre as contradições das relações sociais capitalistas.

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da

vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO, 2004, p.77).

A introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 e com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, a partir da necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado, mas também com a incorporação de um modelo corporativista e fragmentado dos direitos no Brasil.

Neste percurso, é imprescindível pontuar que antes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93 instituir o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), tínhamos o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) instituído sob a Lei nº 525, de 01 de julho de 1938.

A primeira normatização notável da Assistência Social no Brasil foi a instituição deste Conselho. Foi através dele que se viabilizou a existência da Assistência Social na burocracia do Estado brasileiro. Este funcionava como órgão Federal composto por “personalidades da sociedade cultural e filantrópica”, que tinha como atribuição, emitir certificado público que garantia às entidades filantrópicas receberem benefícios, e as subvenções, forma utilizada pelo Estado para financiar ações assistenciais mantidas e executadas pelas entidades filantrópicas (MESTRINER, 2001).

O CNSS foi criado como um dos órgãos cooperadores do Ministério da Educação e Saúde, substituindo o governante no processo de decisão em relação às quais organizações seriam destinados os auxílios. A partir disso, homens (e senhoras) “de bem” avaliariam a capacidade do Estado em ceder estes auxílios e subsídios às entidades da sociedade civil.

A autora compreende que o CNSS viabilizou com que o Estado fizesse melhor distribuição das ações assistenciais, por meio de organizações sociais. Conquanto, a partir de análise aprofundada deste quadro, pode-se notar que se criou, apenas, uma política estimuladora da proteção social privada e filantrópica, mediante prática de ajuda. Percebe-se também que o CNSS atuava no sentido de influenciar verbas promovendo a política clientelista e de troca de “favores” entre Governo, instituições filantrópicas e o povo.

O Conselho Nacional de Serviço Social foi o fundador da primeira instituição, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 15 de outubro de 1942, que se apresenta

com o principal propósito de concretizar o Serviço Social como uma profissão, com auxílio das escolas do Serviço Social existentes na época, pois necessitavam de dados, informações, documentos, trabalhos, pesquisas, suporte teórico, técnico e prático para se constituir a identidade do Serviço Social enquanto profissão importante para a proteção e amparo social.

A LBA persistiu por muitos anos na política assistencial no Brasil. Além da atuação do Estado através das organizações filantrópicas, segundo Mestriner (2001), outra peculiaridade da LBA foi a relação entre Assistência Social e o “primeiro damismo”, ato que consiste em: esposa do governante (primeira-dama) representar a conduta destas atividades. Em síntese, a assistência desenvolveu-se com base nas práticas anteriores, com a LBA assumindo a coordenação dos programas e projetos e o CNSS controlando a distribuição de verbas.

Logo após, em 1943, ocorreu a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) neste mesmo governo de Getúlio Vargas. A CLT foi uma conquista de parte dos direitos trabalhistas, como a carteira de trabalho, regularização da jornada de trabalho, férias remuneradas, licenças, entre outras. Por consequência, a LBA vincula-se com o Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas.

Porém, apesar deste novo *status* da “questão social”, que configura esta nova intervenção através das políticas sociais, seu tratamento permaneceu com um caráter filantrópico e assistencialista. Ao longo de décadas, apesar da intervenção pública através das novas instituições construídas a partir do governo Vargas, a política de assistência se desenrolou revestida pela forma de favor, benesse, tutela, contribuindo para reiterar uma lógica emergencial e imediatista, valorizando o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil. O próprio CNSS se voltou mais para o controle da filantropia privada, em busca apenas de uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico.

Portanto, a “questão social” no momento, mesmo como uma “questão política”, não era reconhecida como de responsabilidade pública e estatal e sua moralização permanece de forma sistemática, uma vez que o governo Vargas, em íntima parceria com a Igreja Católica, recupera e apela aos valores humanos e cristãos.

[...]começa um incremento à filantropia, não só como respostas às necessidades e reivindicações dos trabalhadores, mas como

enfrentamento à pobreza, no entendimento de que, se disciplinados, o operário e sua família terão reduzidas suas mazelas e o país, os males sociais (MESTRINER, 2001, p. 94).

Por intermédio de ações assistenciais, o Estado atende às reivindicações dos trabalhadores. Desta forma, o controle político e social é realizado através das instituições sociais com a concessão de benefícios para abrandar as pressões sociais. Este governo, então, caracteriza-se pelas ações populistas e assistencialistas com o intuito de legitimação no poder e aprovação popular, baseada numa lógica clientelística e de favor, que contrapõe a provisão da assistência como proteção social.

A partir de 1946, com o governo do general Eurico Gaspar Dutra, a responsabilidade social do Estado admite a educação pública, criando o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), e Serviço Social da Indústria (SESI), dando um novo aporte para a área social. Mais um outro elemento deve ser mencionado, a Constituição Federal de 1946 que estimulou de forma explícita o interesse do Estado na ampliação da participação das instituições sociais privadas no atendimento das necessidades dos brasileiros quando isenta do pagamento de imposto às chamadas instituições de assistência social.

Em 1951 com o retorno de Vargas ao poder:

O controle da ação social continua centralizado na instância federal, por meio do CNSS, da LBA e dos demais microrganismos, que estenderão com ampla capilaridade sua atuação, mas apenas desconcentrando programas e serviços (MESTRINER, 2001, p. 121).

Juscelino Kubitschek, em 1956, através de uma ideologia voltada para o nacional desenvolvimentismo, com o auxílio do capital estrangeiro, estabelece um Programa de Metas, como um modelo de associação e internacionalização da economia no qual omite a área social, uma vez que acredita que com o desenvolvimento econômico do país, os problemas sociais serão solucionados.

Neste período, as funções do CNSS se ampliam e encerra-se a fase de prevalência da sociedade civil com a mudança de comando do CNSS que passa a ter em sua composição a área governamental. O Conselho também perde a função de arbitrar as subvenções, atribuição transferida para a Câmara dos Deputados e Senado. Caracteriza-se um governo que amplia de forma significativa os incentivos à

filantropia com o alargamento das vantagens fiscais, transferindo-se a responsabilidade com relação ao social para a sociedade civil. As ações do CNSS e de outras organizações sociais são postas como paliativas para abrandar as pressões das classes populares.

Com Jânio Quadros, para se atingir a justiça social, “as medidas a serem tomadas no âmbito da política social deveriam estar agregadas à moralização do setor público, à contenção do custo de vida, e com a estabilização da democracia” (MESTRINER, 2001, p. 139). Já João Goulart acreditava que pela estabilização da democracia junto com a educação, a saúde e o bem-estar social como base para o desenvolvimento econômico seria possível a realização da justiça e da paz sociais. Mais uma vez a área social é utilizada para favorecer o desenvolvimento econômico e mediar a correlação de forças.

Assim, nos anos entre 1946 e 1964, dentre as políticas sociais, a educação e a saúde foram as mais priorizadas. Na Previdência, a organização corporativista que excluía os trabalhadores sem carteira assinada se manteve, enquanto a assistência continuou a ampliar a área da filantropia, limitando-se a atender às necessidades mais urgentes. Este período foi marcado pela intensificação da luta de classes e por uma forte disputa de projetos.

É durante esse período autoritário que se consolida o Estado assistencial. Os serviços, programas e projetos da área social passam a ser criados de acordo com o problema, idade e necessidade da população, ou seja, através de práticas fragmentadas e setoriais que perduram até a atualidade.

A “questão social” agrava-se com o aumento da pauperização das classes trabalhadoras, por meio do achatamento salarial, com a elevação das desigualdades sociais a níveis intoleráveis, com a ampliação do mercado informal e com a acentuação da concentração de renda. Através dos inúmeros atos de repressão, a “questão social” mais uma vez é colocada como “caso de polícia”, controlada pelo economicismo e pela coerção e violência. As políticas sociais assumem um caráter repressivo e são reforçadas como espaços para acumulação de capital.

Parametrado pelas exigências do processo de acumulação, pela contenção das formas de rebeldia política das classes subalternas e pela necessidade de estabelecer uma ordem consentida, além de atender exigências do grande capital, o Estado militar-tecnocrático promove algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu

projeto político, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais. Essa ampliação da cobertura dos programas sociais, em que se incluem as políticas de seguridade social, respondeu, preponderantemente, pela estratégia de modernização autoritária adotada pelos governos militares (MOTA, 1995, p. 137).

A década de 1970 foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais brasileiros, o que se intensifica nos anos 1980. Os militares começaram a perceber que o foco na economia em detrimento do social ameaçava o seu poder, e por isso buscaram legitimação junto às classes trabalhadoras. Investiram na Previdência Social, com a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social – MPAS, o Sistema Nacional de Previdência Social – SINPAS, composto pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Desta forma o governo estende a cobertura previdenciária como forma de legitimar o regime militar (MESTRINER, 2001).

O período da ditadura militar, portanto, combina repressão e assistência com a finalidade de controlar as forças de trabalho, o que explica a expansão e modernização das políticas sociais, uma vez que o Estado ditatorial buscava legitimidade frente a um contexto de tortura e perda de liberdades democráticas.

Mas ao mesmo tempo em que se impulsionavam políticas públicas (mesmo que restritas), abre-se o campo para a mercantilização da saúde, da previdência e da educação através de incentivos às iniciativas privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais e um modelo de proteção social mais próximo do sistema norte-americano (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As condições de vida da população continuaram as mesmas, a pauperização e desigualdade social ainda eram grandes, o que fez com que os trabalhadores e a sociedade de forma geral comesçassem a lutar por melhores condições de vida, e buscar seus direitos. Insatisfeitos com essa situação, os membros da sociedade mais prejudicados e pauperizados unem-se e começam a realizar movimentos contestatórios por todo o país.

Durante os anos 80, a sociedade brasileira vivencia um processo de democratização política, superando o regime ditatorial, com uma ampla organização política dos trabalhadores, mas concomitantemente experimenta uma profunda e prolongada crise econômica que se expressa no aumento da recessão, da inflação e do desemprego e no baixo desempenho do crescimento econômico. A partir dessa crise, algumas lideranças políticas começam a apresentar soluções para enfrentá-la. Assim, optam por um discurso de defesa da retomada do crescimento econômico, da

inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado (MOTA, 1995; DRAIBE, 2003).

Diante de um cenário de grande mobilização e reivindicação de práticas inovadoras e eficazes na área social, iniciou-se um processo de discussões sobre a formulação de uma política pública de assistência social que fosse assegurada constitucionalmente.

Constituiu-se, neste período, uma Aliança Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 144).

Em função da nova correlação de forças que se estabeleceu na sociedade, a partir da dinâmica dos movimentos dos trabalhadores, a burguesia foi obrigada a atender algumas das reivindicações de tais movimentos, expressas na Constituição de 1988 a partir da introdução dos direitos sociais e de um sistema de proteção social como dever do Estado, permitindo uma participação efetiva da sociedade no controle social.

O resultado destes movimentos reivindicatórios foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com um avanço na garantia de direitos da sociedade brasileira e democratização do Estado brasileiro. Já apresentado no capítulo anterior, esse marco histórico representou a passagem da assistência social do paradigma do favor ao do direito, conforme explicitados nos Artigos 203 e 204.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, concebeu a Assistência, como política pública, e, portanto de direito do cidadão e dever do Estado. Assegurando a Política de Seguridade Social, formada pelo conjunto, Previdência Social, para quem contribuir; Assistência Social, para quem dela necessitar e Saúde para todos.

Essa inserção, bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social, dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Sua definição impõe compreender o campo assistencial como provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que deve ser cobertas pelo Estado (COUTO, 2006, p.170).

Porém, nas palavras de Boschetti (2009, p. 8):

Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência).

Sendo assim, a assistência social requeria ser vista como uma política pública, regulamentada por uma lei própria, o que mais tarde, foi desencadeando com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a operar sob uma estrutura de política pública de Estado. Isto exige que as provisões assistenciais sejam pensadas no âmbito da garantia de direitos, da universalização e do compromisso estatal em promover políticas públicas de atendimento aos que necessitarem, principalmente no âmbito da Seguridade social e da Proteção Social pública.

Para regulamentar todos os avanços alcançados através da Constituição Federal de 1988 foi preciso criar e aprovar leis orgânicas. Segundo Couto (2006), a primeira área da seguridade social que conseguiu regulamentar sua lei foi a Saúde em 19 de setembro de 1990 (Lei nº 8.080), já a Previdência Social teve sua lei orgânica (Lei nº 8.212) regulamentada em julho de 1991.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social sofreu um atraso no desencadeamento do seu processo de discussão e elaboração de propostas, que só virá acontecer mais tarde através da intervenção das entidades e de profissionais de serviço social (MESTRINER, 2001).

Diante de toda a discussão, é possível notar que a questão contribuinte para este atraso é que a partir dos anos de 1990, é consolidado no país, o neoliberalismo. Este trouxe consequências para a área social, como o desmonte do processo de proteção social conquistado com a Constituição Federal de 1988.

O neoliberalismo, no que diz respeito às políticas sociais, altera suas propostas, havendo corte nos gastos sociais, a desativação de programas e principalmente a redução do papel do Estado nesse campo. Descentralizar, privatizar e concentrar programas sociais públicos nas populações mais pauperizadas foi um dos vetores estruturais do neoliberalismo (DRAIBE, 1993).

Foi nesse contexto que assumiu o poder público federal, o presidente Fernando Collor de Melo (1990 -1992). Uma das suas marcas para assistência social foi o veto à primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. O movimento Pró-LOAS, que surgiu anterior a esse governo, foi fortalecido em vários Estados da

Federação, contando com representantes da sociedade civil e do Ministério do Bem-Estar Social; profissionais da FLBA, SESC e SESI; integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos deputados; representações da Associação Brasileira de Organizações não – governamentais – ABONG, bem como do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS (SPOSATI, 2004; COUTO, 2006).

Este governo cria as condições para a avassaladora entrada do ideário neoliberal no Brasil que ganhará força no Governo Fernando Henrique Cardoso.

O social desse período foi subordinado mais uma vez ao econômico, visando o combate somente da *extrema miséria*, com destaque para o projeto Minha Gente e os Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente – CIACs. A LBA continuou como órgão gestor nacional da Política, sob a direção da primeira-dama. O Presidente rejeitou princípios constitucionais, iniciando uma onda feroz de privatizações.

Com o seu *impeachment*, em 1992, assumiu o governo Itamar Franco. Esse após as discussões do movimento Pró – LOAS, que culminou com a Conferência Nacional de Assistência Social e com uma série de negociações, formulou o projeto da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8742/ 93, em 07 de dezembro de 1993 (SPOSATI, 2004; COUTO, 2006).

Ou seja, Para que se concretizassem os avanços dos direitos sociais alcançados na constituição, necessitou-se a regulamentação de leis orgânicas. Para a aprovação dessas leis exigiu-se um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na Constituição de 1988.

A LOAS vai prevê a efetivação dos direitos nela garantidos através de serviços, programas e projetos de forma não contributiva, onde se responsabiliza o Estado por assegurar o acesso de toda a população a política de assistência social, definindo-se a responsabilidade de cada esfera do governo nesta área. Incorpora a concepção de mínimos sociais, exigindo a construção de uma ética em sua defesa, mostrando que a pobreza e a miséria não são solucionadas apenas com a concessão de benefícios.

Estabelece ainda a descentralização político-administrativa entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com comando único na realização das suas ações, sendo fundamental a participação da população na formulação das políticas e no controle social.

Mesmo com a presença de elementos históricos e culturais que dificultem a compreensão da assistência social como direito, cabe registrar:

Inegavelmente, a Loas não apenas introduz um novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade Social voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia dos direitos e de acesso aos serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YASBEK, 1997, p.9 apud COUTO 2006).

O principal Benefício conquistado com a LOAS foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que prevê o pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e aos idosos que não possuem meios de prover seu próprio sustento. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos previstos na Lei estão condicionados aos recursos da União, Estado e Municípios que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Neste ano de 1993, instituiu-se o CNAS através da LOAS. Esta Lei que introduziu um novo significado para a Assistência, como uma “política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, provendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)” (MESTRINER, 2001, p. 2006).

Porém, “A outra face desse inovador conselho é a herança da filantropia exercida pelo CNSS de regulação sobre o conjunto de instituições privadas[...]” (Mestriner, 2001, p. 219). Assim, embora a assistência social esteja inserida formalmente, como responsabilidade do Estado, este sempre o fez de forma dúbia, reconhecendo mais o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil no âmbito dos “sem fins lucrativos”, do que reconhecendo como responsabilidade pública estatal, as demandas atendidas por tais iniciativas.

Ou seja, historicamente, a assistência social se voltou para mecanismos de apoio às organizações e não diretamente à população. E isso tende a ser progressivo e persistente com o avanço neoliberal.

Segundo Couto (2006), no ano de 1994, assume a presidência do país Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assim como os governantes anteriores priorizou o controle da inflação e a manutenção da estabilidade econômica, afirmava a necessidade de realizar uma reforma do Estado vinculada ao paradigma teórico

neoliberal. Durante sua campanha, como forma de se eleger, usou como discurso prioridades na saúde, educação, emprego e segurança, o que poderia ter levado o governo a privilegiar reformas sociais, cumprindo assim os preceitos constitucionais, mas foi totalmente o inverso.

Com base nos relatórios aprovados pelo Tribunal de Contas da União, Behring (2008) analisa os orçamentos federais (período de 1995 a 1998). A autora constata que recursos das políticas sociais foram destinados ao exterior, comprovando assim, a negligência com esta área. Tais dados que revelam tamanho descaso com a questão social brasileira, nos mostra:

[...] também o quanto o Estado brasileiro é privatizado, clientelista e patrimonialista. Ou seja, mostra aspectos de nossa cultura política, bem como o quanto os preceitos constitucionais de 1988, também em matéria orçamentária, vêm sendo sistematicamente desrespeitados (BEHRING, 2008, p. 278).

Este Governo, por meio da Medida Provisória (MP) 813/95, extinguiu a LBA, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e criou a Secretaria de Assistência Social (SAS), que passou a funcionar junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Criou o Programa Comunidade Solidária instalado na Casa Civil da Presidência da República, oficializando o retorno ao primeiro damismo.

O Programa Comunidade Solidária, que tinha como objetivo buscar estabelecer formas de atuação na área social do governo e formas de gerenciar os programas de ataque a fome e a pobreza. Mas, o descaso com a área foi tão grande que Fernando Henrique Cardoso chegou a ser denunciado pelo Tribunal de Contas da União.

No balanço social desse governo os resultados foram desastrosos com aumento da concentração de renda, conseqüentemente aumentou-se a desigualdade social, aumentou o desemprego, por várias vezes houve a tentativa de acabar com alguns direitos trabalhistas conquistados ao longo dos anos. Uma das características desse momento foi:

[...] a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição Federal de 1988, na garantia desses direitos (COUTO, 2006, p.150).

Apesar disso, em 1997, a SAS/MPAS por meio de resolução do CNAS, determinou a Primeira Norma Operacional Básica (NOB/1), e em 1998 a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica (NOB/02). Também foi implementado, em 1997, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) já previsto na LOAS.

Percorrendo este caminho da assistência social, enfatizamos a emergência de um novo Sistema, após quase onze anos depois da aprovação da LOAS. Na tentativa de ruptura com ideias retrógradadas de que ações da assistência social advindas do Estado são resultados da bondade do governante. Foi deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Para a materialização desse Sistema foi necessária a construção da segunda Política Nacional de Assistência Social em 2004, bem como da NOB/SUAS, em 2005 (atualizada em 2012), as quais explicitam sobre esse, fornecendo as bases para a implantação e implementação da Política em todo país.

Em 2006, a NOB-RH/SUAS foi instituída com o propósito de ampliar mecanismos reguladores da relação entre trabalhadores, prestadores de serviços socioassistenciais e gestores. Essa NOB foi considerada o instrumento legal responsável pela definição das responsabilidades na política de trabalho. Já em 2009 tem-se a Resolução 109, que apresenta a tipificação⁵ nacional dos serviços socioassistenciais, os quais devem ser implantados em todos os municípios, padronizando os serviços a partir das especificidades de cada região.

O SUAS preconiza a garantia dos direitos sociais expostos nos princípios e diretrizes da LOAS, como nos apresenta a PNAS:

[...] A consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a

⁵ Em 2009, foi outorgada a Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, conhecida como Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Através de uma matriz, o documento determina a padronização dos serviços socioassistenciais, definindo aspectos essenciais para orientar a sua oferta organizada por nível de complexidade em todo o território. Deste modo, cada serviço foi elucidado quanto a: nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade responsável pelo atendimento, período de funcionamento, abrangência; articulação em redes e impacto social esperado³¹ (BRASIL, 2009 apud IPEA, 2011).

construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública (PNAS, 2004, p.13).

Para a assistência social, a grande conquista no marco legal atual foi a sanção da Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que institucionaliza o SUAS em nosso país, consistindo num salto qualitativo para a materialização de uma política de assistência social como política de Estado. Vale ressaltar que essa é mais uma conquista do povo brasileiro.

Portanto, podemos concluir que a partir de uma análise da trajetória histórica da assistência que a sua concepção esteve, em boa parte, centrada nas ideias do amparo e da benemerência; essa íntima articulação histórica da assistência com as práticas do favor, em detrimento da concepção da assistência como uma política pública garantidora de direitos de cidadania, o que influencia fortemente nas práticas atuais desta política. Assim, por muitas vezes, funcionou (e ainda funciona) como um mecanismo fundamental de extensão da dominação e de controle dos conflitos, mesmo depois da aprovação da Constituição de 1988.

3.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um Sistema em Construção

A proteção social sob primazia da responsabilidade do poder público estatal, faz parte de um passado não tão distante assim da história brasileira. A criação da assistência social enquanto política pública, se deu nacionalmente, a partir da promulgação da Constituição Federal (CF/1988) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993).

O seu processo de institucionalização legal em todo território nacional só ocorre após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), como resultado de uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que estabeleceu a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) acompanhado de sua Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005).

Em 2011, tem-se a sanção da Lei nº 12.435/11, que altera a Lei nº 8.742/93 (LOAS) para que essa pudesse enfim contemplar os avanços institucionais da política de assistência social. E, para normatizar o aprimoramento e os avanços no

funcionamento do SUAS foi aprovada por meio de resolução do CNAS a NOB-SUAS/2012.

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Seus serviços são organizados de forma a materializar o que prevê a Política Nacional de Assistência Social, e abrange todo o território brasileiro. Ele é articulador dos recursos de financiamento para a política de assistência social, entre as esferas de governo. Criado e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Para a definição e organização do SUAS, a PNAS resgata os princípios e diretrizes já determinados na LOAS, porém insere a diretriz referente à centralidade da família para a criação e realização dos serviços, benefícios, programas e projetos. Além disso, complementou-se a descentralização político-administrativa com a territorialização. Ou seja, permanece a coordenação e elaboração de normas gerais designadas à esfera federal, e a coordenação e execução às esferas estaduais e municipais. Agregando o respeito às diferenças e as características sociais dos territórios.

Portanto, os eixos estruturantes do SUAS são: a matricialidade sociofamiliar e a descentralização político-administrativa e territorialização. Estas estabelecem novas bases na relação entre o Estado e a Sociedade Civil; financiamento; controle social a partir da participação popular; definição de normas para informação, monitoramento e avaliação e uma política de recursos humanos (BRASIL, 2004).

A descentralização associada à territorialização, de acordo com a PNAS, possibilitaria redistribuir o poder, deslocando-o dos centros decisórios para mais próxima do local de moradia da população, considerando assim, as demandas e as desigualdades sócioterritoriais.

Acerca desse tema Yazbek afirma:

A descentralização contribui para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. [...] a municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional (2004, p.16).

Neste segmento, como expõe a PNAS, os indicadores sociais dos territórios, operam, fundamentalmente, como instrumentos na apreensão das problemáticas locais, visto que possibilita maior proximidade com as particularidades da população.

Conforme Koga, “a acessibilidade às informações sobre as cidades tem se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária e essencial para o processo de gestão das políticas sociais” (2002, p. 23), todavia, é interessante que haja discussão “junto ao debate do local/nacional, setorial/universal [...], o padrão de cidadania que está sendo construído nessas experiências” (p. 38). Além de: ultrapassar as delimitações geográficas, o que quer dizer “conhecer melhor a complexidade do espaço físico-cultural em que se encontram os governos locais” (p. 39). Toca no sentido de refletir, inclusive, de como será realizada a interpretação à cerca destes territórios, compreendendo que esta vem acompanhada de um maciço conteúdo político.

Destarte, no que tange à territorialização, além de mapear o espaço geográfico é preciso avaliar a realidade da população local, para se determinar valores de recursos a serem transferidos. Até porque, “para além da topografia natural, constitui uma ‘topografia social’ decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios” (SPOSATI, 2008, p. 09). Vale ressaltar que os programas sociais, sem esta avaliação, permanecem elaborados “de cima para baixo”, ou seja, à sombra de um norte federal, sem engajamento com as demandas das localidades.

Deste modo, a territorialização alicerçada na realidade local e a descentralização política, se associadas ao controle social, através da participação popular, podem converter-se em rudimentos que facilitem o progresso democrático de construção e implantação das políticas sociais. O controle democrático precisa ser corroborado, posto que ainda tende a haver escassez dos usuários das políticas, nos métodos deliberativos da administração da assistência social, ficando representados, apenas, pelas entidades, associações, ONGs, instituições dentre outras.

Contudo, é imprescindível esclarecer que a noção de descentralização, para transformar-se um fundamento democrático, deve haver transferência dos processos políticos e decisórios, para a esfera municipal/local.

E não só dos processos administrativos/gerenciais como tende a ser constituído. Como fala Montaño, “a ‘descentralização’ da atividade social do Estado (...) tem sido realizada apenas no nível do gerenciamento, e não da sua gestão” (2002,

p. 192). Ou seja, a descentralização tem se definido por pura transferência de responsabilidade para as áreas locais de governo.

Em consonância com Soares (2002), segundo estudo dos processos de descentralização da Educação e da Saúde na América Latina, feita pela Cepal:

Existem evidências de que a descentralização pode ter contribuído para ampliar as brechas interterritoriais dos indicadores educativos e de saúde; e, ainda, que a descentralização foi considerada como importante fonte de corrupção e de perda de controle fiscal. Conclui afirmando que, sem um 'adequado' desenho do sistema de transferências e de apoio nacional, a descentralização pode acentuar as diferenças inter-regionais (2002, p. 78).

A intersetorialidade, além da descentralização e da territorialização, também é posta como um dos relevantes objetivos na PNAS. Uma vez que se defende a universalização da proteção social, é essencial idear e interferir de modo intersetorial por intermédio de ações integradas. Esse pressuposto está ajustado com a própria política de Seguridade Social, que tem como premissa, unir as políticas de saúde, previdência e assistência social.

A PNAS ratificando as disposições da CF/88 e da LOAS, também dispõe que na condução desta política, o Estado deve declarar a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo. E que o mesmo deve ter sua figura constituída na qualidade de alusão nacional para a fortalecimento da assistência social como política pública. Aliás, conjectura que setor do poder público faça com que operadores/executores desta política (Organizações Governamentais – OG's e, ou, Organizações Não-Governamentais – ONG's) caminhem do terreno da ajuda, filantropia, benemerência para o dos direitos.

Percebemos que a garantia de primazia do Estado não quer dizer estatizar a política. Como um dos seus eixos estruturantes é a parceria entre Estado e sociedade civil, podemos conjecturar que é difícil para não dizer que é praticamente impossível ultrapassar, de forma quantitativa, os serviços prestados por estas organizações com equipamentos estatais, o que pode comprometer a garantia dessa responsabilidade do Estado. Assim, afirmar a prioridade do Estado na direção da política, mas no caso haver uma significativa quantidade dos serviços sendo ofertados pelas entidades da sociedade civil lança um traço contraditório nesta política.

Podemos notar que o Estado desloca parte de seu dever para o chamado “terceiro setor”⁶ (especialmente ONG’s). Entretanto, não fica claro como que a materialização da transição do campo da filantropia ocorre para o dos direitos, visto que este “terceiro setor” se pauta, em geral, nos valores de solidariedade local, da autoajuda e da ajuda mútua. Assim, um ponto de pauta das discussões sobre a gestão do SUAS, poderia ser: a fiscalização do Estado e da sociedade sobre as ações das instituições; envolvendo as dificuldades e os limites encontrados pelos Conselhos ao cumprirem seus papéis de normatizar, fiscalizar, acompanhar e avaliar dentre outros, os serviços de assistência social.

A vinculação entre Estado e sociedade civil, como sustentação organizacional do SUAS, é uma questão a ser estudada mais profundamente, uma vez que atualmente o ideário do Estado mínimo ganha força. Pois se constata a retração do Estado no campo das políticas sociais e a ampliação da transferência de responsabilidades para a sociedade civil no campo da prestação de serviços sociais. Trata-se, portanto, de uma das formas de terceirização e (re)filantropização do atendimento das manifestações da “questão social”, assim como da mercantilização dos serviços sociais.

[...] muitas vezes essas organizações não possuem condições nem técnicas nem operacionais de garantir a prestação continuada daqueles serviços não sendo capazes de propiciar a abrangência e a permanência necessárias para que suas ações produzam algum impacto coletivo. Assim, enquanto alguns grupos ou indivíduos são ‘assistidos’, outros ficam ‘de fora’ por critérios muitas vezes alheios à sua vontade (Soares, 2004, p. 10).

A parceria entre Estado e sociedade civil apresentada na PNAS pode ser discutida como um dos elementos que dão continuidade ou mesmo reforçam o modelo neoliberal. Pois o que está em jogo é “a alteração de um novo padrão de resposta social à ‘questão social’, com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do

⁶ Montaño (2003) distingue as categorias de sociedade civil e terceiro setor, afirmando que, enquanto sociedade civil é integrante da totalidade social, o terceiro setor é um conceito setorialista que autonomiza esta esfera da sociedade como um todo. Segundo ele, “se [...] as organizações que se incluem no chamado „terceiro setor” referem-se apenas a instâncias de ajuda ao próximo e autoajuda, o conjunto de organizações da sociedade civil abarca também as atividades classistas e de luta político-econômica e até insurrecionais e revolucionárias” (MONTANO, 2002, p.158).

capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função” de resposta à “questão social” (Montaño, 2002, p. 185).

Portanto, surge o seguinte questionamento: reduzir a responsabilidade pública perante as necessidades sociais, pode fortalecer/concretizar a lógica dos direitos?

A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social – que alardeia estabelecer novas bases para a relação entre Estado e ‘sociedade civil’ – o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e eficácia (Sitcovsky, 2008, p.161).

Trata-se de uma “nova” forma de estabelecer as bases para a relação entre Estado e sociedade civil com a velha lógica da solidariedade familiar, comunitária e beneficente. Segundo Mestriner, “a assistência social, que já era a parte frágil, vive situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado” (2001, p. 26).

Vale evocar a questão elaborada por Boschetti (2006, p. 278) que continua sem resposta: “como fazer da assistência social um direito obrigatório se ela é, majoritariamente, praticada por instituições caritativas e filantrópicas?”

[...] os governos que têm se sucedido no poder têm encorajado a solidariedade privada (em consonância com o Banco Mundial), sobretudo com o estímulo às organizações não-governamentais e filantrópicas, além da privatização strictu sensu de serviços sociais, e com a instituição de programas de geração de renda que não garantem o acesso a direitos sociais (Boschetti, 2006, p. 288).

Na “análise situacional” da PNAS, afirma-se que:

A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de:

- Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades;
- Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal

e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.

- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para a sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam (Brasil, 2004, p.13 – 14).

Além disso, conclui-se que:

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (Brasil, 2004, p.14).

Sucessivamente, na PNAS, a política de assistência social é definida como responsável pela provisão das seguranças de: acolhida, convívio social, autonomia/rendimento, equidade e travessia.

Além da forte presença de um caráter assistencialista na política social brasileira, marcada apenas pelos programas de transferência de renda, trata-se agora de uma política voltada não só para este tipo de programa, mas também para outros que visem o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2004, p. 34), ou melhor, “suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia” (p. 13-14). Por este motivo, a nova PNAS não se diz tuteladora ou assistencialista, mas sim “aliada ao desenvolvimento humano e social”.

Esta é uma concepção que acaba por culpabilizar o indivíduo ou sua família de suas condições, como se bastasse “desenvolver capacidades” para resolver o problema do desemprego, da falta de suprir suas necessidades básicas, etc. O objetivo desta nova política é que o sujeito se autonomize e se torne independente deste tipo de política. Essa nova lógica de direito que traz a PNAS trabalha com uma perspectiva teórica que envolve muito mais aspectos subjetivos e individuais para a

superação da pobreza ao focar na questão do empoderamento, autonomia e capacidades, tornando o indivíduo e a sua família como responsáveis pela mudança de sua situação social.

No debate 'moderno' – aonde vem se constituindo uma espécie de 'novo consenso' – se prega a 'auto-sustentabilidade' e o 'empreendedorismo' para os pobres: depender do Estado é visto como algo 'negativo'. Essas idéias reforçam – de maneira perigosa, irresponsável e hipócrita – a ideologia neoliberal de que as 'pessoas e comunidades' são as responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas, tratando a intervenção do Estado como algo 'paternalista' (Soares, 2004, p. 9).

Para firmar esta concepção trazida na PNAS, acrescenta-se uma nova diretriz: a centralidade na família. Traz como um de seus eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar.

Busca-se esta centralidade com vistas à superação da focalização por segmentos: crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, etc, em decorrência da LOAS. Porém esta centralidade na família pode abrir brecha para que a política de assistência social recrie traços conservadores e tradicionais que envolvem questões relacionadas à moralização e a desresponsabilização do Estado, uma vez que a família se destaca como responsável pela prevenção, proteção e inclusão de seus membros. Assim, a centralidade na família (ou podemos interpretar como a responsabilização da família), aparece como uma saída encontrada frente ao acirramento das expressões da questão social. Além disso, o atendimento à família pode se configurar numa forma de controle, em vez de concretizar o objetivo único de superar a focalização.

Esta concepção faz parte de um retrocesso no âmbito da proteção social que vem acontecendo nas últimas décadas, a partir do recrudescimento da ideia da família como ator fundamental na provisão de bem-estar.

Embasada em críticas ao Estado de Bem-Estar Social quanto ao excesso de seu custo e as impropriedades de seu gerenciamento, esta é uma concepção liberal de família que reaparece com força. Trata-se uma tendência à "familiarização" das políticas sociais, como aponta Mito (2008) ao citar uma série de autores que tratam do tema (Esping-Andersen, Bianco, De Martino, Parella). A autora se remete ao conceito de familismo, utilizado por Esping-Andersen (1991), ao analisar os sistemas de proteção social, que está presente em determinados sistemas que consideram que

as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros. Trata-se de uma estratégia utilizada não apenas por alguns sistemas de proteção social tanto no denominado período do Welfare State, quanto no seu momento de crise:

Ou seja, a crise do Estado de Bem-Estar implicou na adoção de uma ‘solução familiar’ para a proteção social, quando se caminhou para a redução da dependência em relação aos serviços públicos e para a ‘redescoberta’ da autonomia familiar enquanto possibilidade de resolver seus problemas e atender suas necessidades (Miotto, 2008, p. 139).

Como exemplo desta supervalorização da família para o provimento de suas necessidades e da sua centralidade nos programas governamentais, a autora cita o Programa Bolsa Família, o Programa Saúde da Família e a matricialidade sociofamiliar como diretriz do SUAS.

O incremento da idéia da família como centro de proteção e com ela o amplo desenvolvimento do voluntariado, das entidades não-governamentais e o delineamento de ‘novas profissões’ no interior das políticas sociais, inclusive nas públicas, vai favorecer não só a reativação exponencial da idéia liberal da responsabilidade da família em relação a provisão de bem estar, como também a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação às famílias pobres (Miotto, 2008, p. 141).

Destaca-se também Na PNAS (2004), a classificação do atendimento do SUAS em dois tipos de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial. A última possui os níveis de média e alta complexidade.

A Resolução 109 (2009) do CNAS estabelece que os serviços socioassistenciais foram tipificados por níveis que são:

QUADRO 01: Tipificação Nacional de Serviços socioassistenciais

Proteção Social Básica	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social;	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.	3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.
--	--	---

Fonte: Resolução 109 do CNAS, 2009.

A proteção social básica, de acordo com a PNAS,

tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (Brasil, 2004, p. 34).

Sendo assim, a Proteção Social Básica (PSB) tem um caráter preventivo e de inclusão social nas políticas públicas, no mundo do trabalho, na vida comunitária e na sociedade. É destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social, que nenhum direito foi violado e que ainda possui vínculo familiar. A proteção social básica se materializa no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), levando em conta a perspectiva territorial, dando preferência para os espaços de maior vulnerabilidade social dos municípios, onde as famílias e indivíduos possam ter o primeiro acesso aos serviços socioassistenciais.

Já a proteção social especial:

é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de

medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2004, p. 39)

A proteção social especial está relacionada à proteção das famílias e indivíduos nas situações de risco onde já ocorreu a violação de direitos ou rompimento dos laços familiares ou comunitários. A média complexidade é caracterizada e compreendida quando já houve a violação dos direitos, mas não foi rompido o vínculo familiar e comunitário e a família ou indivíduo pode ser inserido nos serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Já a proteção social de alta complexidade deve garantir a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de risco ou ameaça, necessitando ser afastado do seu núcleo familiar ou comunitário. Para tanto devem ser oferecidos serviços de acolhimento institucional.

A partir da Tipificação (2009) e como já mencionado anteriormente, a proteção social básica dispõe dos seguintes serviços socioassistenciais: PAIF, SCFV e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com deficiência e idosas. Articulados aos benefícios socioassistenciais, programas e projetos que podem ser ofertados pelo poder público ou em parceria com entidades socioassistenciais, exceto o PAIF que deve ser operacionalizado exclusivamente pelo poder público.

O primeiro serviço, é implementado visando efetivar a PSB prevista na PNAS, sendo o principal programa de proteção básica do SUAS. O PAIF visa o fortalecimento de vínculos, para assim, evitar que os mesmos se rompam, tanto no âmbito familiar quanto no comunitário. A Tipificação deste Serviço descreve que ele é “baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias”. Baseia-se também na “cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares” (BRASIL, 2009, p. 10).

O serviço seguinte é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que se organiza em grupos considerando as trajetórias de vida, visando o compartilhamento de vivências e culturas, gerando assim, sentimento de pertencimento e identidade nos indivíduos participantes. Ademais, o SCFV complementa o trabalho social com as famílias realizado por meio do PAIF, amplia o atendimento aos usuários: crianças, adolescentes, adultos e idosos.

O último serviço previsto na PSB é o de domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Este, visa “a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia [...], a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo [...] risco, exclusão e o isolamento” (BRASIL, 2009, p.21). Assim, espera-se que essas pessoas assistidas por este serviço adquiram melhores condições em suas esferas de vida. Recuperando e/ou desenvolvendo autoestima e identidade, com pertencimento à sociedade.

Portanto, cabe ao Estado investir em mecanismos que assegurem ações preventivas, para que essas pessoas não sofram violação dos seus direitos e ruptura dos seus vínculos, havendo isso, as demandas caberão à Proteção Social Especial (PSE).

Este nível de proteção compreende serviços que são organizados em duas categorias: média e alta complexidade. O primeiro deles é o de Proteção e atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), atende famílias e indivíduos que já estão em situação de violação de direitos sociais e de vínculos, isto o diferencia da PSB.

Seu desenvolvimento deve ser programado, para conseqüentemente ser continuado, e, para tanto, faz-se necessária uma identificação ativa deste público-alvo (pessoas em situação de rua, trabalho infantil, qualquer tipo de violência, abandono dentre outras) por meio de abordagem social.

Outro é o Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à comunidade (PSC), também já mencionados.

Este é determinado pelo poder judiciário, visando prover atenção socioassistencial a crianças e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas por terem cometido ato infrator. Este serviço deve ser executado a partir do Plano Individual de Atendimento (PIA), demonstrando os objetivos das medidas, de acordo com a perspectiva futura dos jovens, manter controle contínuo das suas atuações e criando condições para realizações de projetos, dentre outros.

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, deve contar com equipe com capacidades e competências para cuidar de pessoas com as condições descritas pelo serviço. Geralmente, essas

peças com deficiência e/ou idosas podem estar sofrendo algum tipo negligência e violência que acentuam as suas impossibilidades e dependência.

Enfim, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que deve providenciar endereço institucional para moradores de rua, provimento da alimentação, emissão de documentos se necessário, encaminhamentos aos demais serviços socioassistenciais, ademais, tudo que seja importante para que estas pessoas sejam inseridas à sociedade. Quanto a Alta Complexidade, estes:

Serviços de Acolhimento Institucional, desenvolvido em unidade Institucional semelhante a uma residência e/ou em unidade institucional de passagem, com o objetivo de oferta de acolhimento imediato e emergencial e Serviços de Acolhimento em Repúblicas, destinados a jovens a partir dos 18 anos e pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção da autonomia. (BRASIL, 2011, p.39)

Nesta perspectiva, a Alta Complexidade compreendermos as situações em que seja necessária uma proteção integral, como por exemplo: pessoas em situação de ameaça ou que precisem ser retiradas do convívio familiar, dentre outras. E neste caso, o serviço deve oferecer todo aparato de infraestrutura física e humana que viabilize a efetivação da resolutiva.

Mediante a esta classificação em tipos de proteção social básica e especial nos permite duas reflexões. A primeira diz respeito à influência do modelo do Sistema Único da Saúde (SUS) que também tipifica os níveis de atendimento.

No que concerne a política de assistência social, parece um erro relacionar problemas sociais com problemas de saúde, e ver similitude entre eles. Tendo em vista que uma vez recortada, a “questão social” perde a visão de totalidade.

Esta inspiração no modelo da saúde é algo instigante, pois já se passaram tantos anos da existência do SUS e, como aponta Bravo (2004), o SUS real ainda está muito longe do SUS constitucional. Por mais que o SUS tenha sido um grande exemplo no que diz respeito aos aspectos legislativos, tomá-lo como parâmetro diante da enorme distância entre a proposta do movimento sanitário e a prática social do sistema público de saúde vigente é algo que deva ser, no mínimo, pensado e questionado.

A segunda reflexão é quanto à denominada proteção social básica. Esta se refere a uma sucessão de políticas sociais, a saber: emprego, habitação, educação, condições de infraestrutura, saúde, dentre outras, inclusive assistência social. Destarte, afirmar proteção social básica é o mesmo que atribuir superdimensão à política de assistência social e promover sua desarticulação das outras políticas sociais.

Nota-se “uma espécie de atribuição heroica da função de proteção social à assistência social” (Behring, 2008, p. 167). Tem-se a impressão que a política de assistência social é vista como a política de proteção social, como mostra nas considerações finais:

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade (Brasil, 2004, p. 66).

Na PNAS, também, surgem as categorias vulnerabilidade e risco social. Estas, classificam em qual situação social, estão os sujeitos usuários da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). Tal definição será importante para compor a Taxa de vulnerabilidade social municipal, de acordo com o princípio da territorialização.

O conjunto selecionado para análise socio-territorial dos municípios é composto por quatro indicadores: três básicos e um complementar por porte populacional.

O conceito de vulnerabilidade social da PNAS/SUAS se constitui, por um lado, em um avanço. Primeiro, porque traz uma definição de população vulnerável, o que não ocorreu com a LOAS, que não definiu os conceitos de mínimos sociais e necessidades básicas. Segundo, porque não se utiliza apenas o critério da renda. Portanto, é importante que os programas de transferência de renda adotem este novo conceito para incluir uma grande porcentagem da população que ainda se encontra excluída de tais programas por não enquadrarem no critério da renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF).

Também é importante notar que o indicador complementar, expresso na NOB-SUAS é sensível às especificidades de cada escala de porte populacional municipal e relacionado às particularidades de cada estado ou região, de acordo com o princípio de territorialização trazido pela PNAS.

Porém, por outro lado, este é um conceito abstraído de seu conteúdo concreto, a relação capital/trabalho. A situação de vulnerabilidade não é posta enquanto um fenômeno fruto de um determinado modo de produção. Pelo contrário, é colocado enquanto uma situação decorrente da família, uma vez que a proposta de intervenção para este quadro de vulnerabilidade é a de “desenvolver capacidades” e buscar a autonomia dos sujeitos, assim como a família é colocada como a responsável pela prevenção, proteção e inclusão de seus membros. Além disso, as características expressas estão incompatíveis com o princípio de territorialização e não dão conta de outras expressões da “questão social” tal como o desemprego, a violência urbana, etc.

O público-alvo da assistência social agora é visto como “vulnerável”, “excluído” e “em situações de risco”, quando na verdade é superpopulação relativa atingida pela pauperização absoluta ou relativa, como aponta Neto e Braz (2006) e Maranhão (2008). Maranhão lembra que o conceito de exclusão social fragmenta a realidade social e mistifica as determinações imediatas desse fenômeno, ao se ater aos fatos empiricamente observáveis:

Com a teoria da ‘exclusão social’, temos diante de nós um conceito que mais obscurece do que esclarece a totalidade das relações sociais em que o fenômeno está envolvido e, por isso, deixa de apreender as condições concretas que fazem do desemprego crescente e da pauperização ampliada parte constitutiva da dinâmica social contemporânea (MARANHÃO, p. 96).

De acordo com Mota et al (2006, p. 172), as categorias vulnerabilidade e riscos, ambas indicadoras dos níveis de exclusão, permitem “uma relativa fragilidade na delimitação dos usuários e dos próprios serviços a serem prestados para atender aos níveis de proteção propostos”.

Ao utilizar tais conceitos, também se coloca uma nova visão sobre o conceito “questão social”:

A questão social se define, de forma reducionista, como pobreza; e pobreza é entendida como situação em que indivíduos se encontram por falta de certos dotes (nada a ver com as estruturas econômicas e sociais), dotes que uma vez adquiridos os capacitam a pular a linha da pobreza (assim como se pula no jogo da amarelinha); dotes como escolaridade, aprendizado do autocuidado com a saúde, e, claro, o ganho representado pelo saber lidar com a renda. Ou seja, não se trata somente de ensinar a pescar; a estratégia de inclusão passa também por facilitar o acesso ao anzol – e o microcrédito (para comprá-lo) é o instrumento ideal; mesmo que não haja peixes para serem pescados (Vianna, 2008, p. 148).

A PNAS utiliza o termo equidade, em verdadeira consonância com as tendências pós-Consenso de Washington que passam a defendê-la como diretriz para as políticas sociais frente aos “malefícios da globalização” e a ineficácia das políticas de ajuste para os países periféricos. Isto está explicitado no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006, do Banco Mundial que remete o objetivo das políticas pró-equidade como expansão do acesso, por parte das pessoas de baixa renda, a alguns direitos, deixando claro que este objetivo não é a igualdade das rendas (Mota et al, 2006).

Neste caso, a PNAS também prefere utilizar o termo equidade em substituição ao termo desigualdade social. É interessante observar que em nenhum momento a desigualdade social é citada na PNAS.

Com relação ao financiamento, esta é uma questão central na medida em que o repasse de verbas para a política de assistência permanece aquém do necessário, considerando a grande demanda e exigência de recursos para esta política. O SUAS conta com menos de 10% dos recursos destinado ao Fundo Nacional de Assistência Social para a prestação de serviços, uma vez que o restante dos recursos do fundo é destinado aos programas de transferência de renda (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Outro detalhe se refere à gestão dos fundos: nacional, estaduais e municipais que devem assegurar mecanismos de transparência que permitam o controle e a participação social.

De acordo com Yazbeck (2009, p.170) “as demandas não politizadas abrem o caminho para a apropriação clientelista no trato da questão social, que vai transformar a relação de favor o que é direito”. Além disso a falta de transparência tende a “ser narcotizantes e recriadoras do processo de subalternização e alienação a que são submetidas as classes subalternas” (p. 170).

A Norma Operacional Básica do SUAS (Brasil, 2012) institui novos mecanismos e formas de transferência legal de recursos financeiros através de um repasse regular e automático fundo a fundo. A instituição de fundos, de acordo com a NOB, contribui para o fortalecimento e visibilidade da assistência social no interior da administração, bem como para o controle social de toda execução financeira, uma vez que caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos.

Por outro lado, esta transferência de recursos só é feita a partir de um cumprimento de metas estabelecidas de acordo com o tipo de porte do município. Desta forma, as condicionalidades impostas para o repasse de recursos estão seguindo uma lógica de produtividade no campo de serviços da política de assistência social ao exigir dos profissionais envolvidos um determinado número de atendimentos, visitas domiciliares, reuniões, cadastros nos programas assistenciais e no Programa Bolsa Família (PBF), etc. São contrapartidas que podem gerar impacto negativo na qualidade do trabalho, uma vez que o foco está voltado para a quantidade.

Outra questão com relação ao repasse de recursos é ao estabelecer pisos de acordo com a classificação em tipos de gestão e do poder do município. Esse é um critério que favorece os municípios de grande porte que estão na condição de gestão plena, ao mesmo tempo em que desfavorece os municípios pequenos que estão na condição de gestão inicial e que precisam de mais recursos para se estruturarem.

O tema dos recursos humanos também é outra dimensão que merece atenção prioritária para os debates e formulações, mesmo após a aprovação da NOB-RH/SUAS. É importante que se discuta a relevância do profissional assistente social, que deveria ocupar com mais veemência quantitativa e qualitativamente o quadro dos recursos humanos, bem como ganhar maior visibilidade pública perante a sociedade. Esta profissão possui caráter central, não só no que diz respeito à formulação, execução e avaliação das políticas sociais, mas também com relação a sua dimensão socioeducativa que inclui a capacitação de conselheiros, assim como a assessoria técnica.

Nota-se, nos espaços democráticos de controle social (como fóruns, conferências e conselhos) que o debate ainda gira em torno de questões operativas e cartoriais com presença ainda da lógica do favor em torno da política de assistência social brasileira. Além disso, tem como foco central a discussão de programas voltados para garantir renda, seja através de projetos de transferência de renda, ou daqueles que visem gerar renda a fim de garantir a autonomia dos sujeitos. Por este

motivo, a discussão sobre a arrecadação regressiva e concentradora da estrutura de renda, muitas vezes, é deixada de lado. Isto traz como resultado uma política formulada a partir de padrões mantenedores da ordem social burguesa, que buscam soluções corretivas e paliativas sob a visão micro social.

Neste sentido, não há uma articulação real entre a política de assistência social e outras políticas que busquem romper com aspectos estruturais desta sociedade, como, por exemplo, a política tributária.

Diante de alguns elementos constitutivos da PNAS e do SUAS presentes na discussão, podemos afirmar que se faz necessário pensar a lógica que perpassa tais elementos. A partir de uma breve discussão dos mesmos, podemos considerar a hipótese de que o SUAS abre brechas para interpretações que refletem um conteúdo conservador, de caráter individualista, que oferecem subsídios à hegemonia neoliberal, devidamente de acordo com a ordem burguesa, responsabilizando o indivíduo ou seu grupo familiar pelas suas condições materiais e subjetivas vigentes.

Existe uma predominância na PNAS da questão da sua operacionalização, ou seja, em pensar a política de assistência com relação a questões como organização do trabalho nos CRAS, eficiência no uso dos recursos destinados à política, trabalho dos profissionais envolvidos, acesso à política, dentre outros. Porém, não há uma discussão com relação à “vulnerabilidade”, desigualdade social e “questão social” enquanto fenômenos engendrados por um determinado modo de produção que depende de uma apropriação privada de um excedente econômico. Uma desigualdade como fruto de uma determinada sociedade de classes e que possui uma funcionalidade para manter o atual sistema.

É um documento que se propõe a construir a operacionalização de uma política enquanto direito para determinado público usuário específico, que “se encontra em situações de vulnerabilidades e riscos” (Brasil, 2004, p. 34), sem buscar entender os fundamentos, a essência de tais condições. Na verdade, aquela visão social que “exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social” (p. 13) não aparece.

A resposta às manifestações da “questão social” se fundamenta num aprimoramento do campo operacional da política social como expressão de uma ênfase exclusiva para a dimensão técnica operativa. Desta forma, temos uma intervenção que tem como base uma razão instrumental, típica da racionalidade da civilização capitalista ocidental que vem fornecendo munção ao capitalismo e que

organiza as diversas formas de vida social a partir de seus componentes pragmáticos, utilitários, instrumentais (Guerra, 2001).

Assim, temos a configuração de uma política que pode nascer das raízes de uma visão pragmática centrada na natureza da ação humana e da prática, de uma noção restrita de que o conhecimento advém da experiência. Neste sentido, se esquece da busca da essência numa perspectiva de totalidade. Nesta ótica, a resposta deve ser suficientemente objetiva, útil e imediata, muitas vezes intrínseca ao processo contínuo de autocorreção.

O valor do conhecimento para a formulação de uma política não são suas origens, mas os métodos, as técnicas e as normas, ou seja, uma formulação enquanto resultado da empiria e não dos fundamentos. Na verdade, o modo de explicar a realidade e a pragmática de ação social estão pautados, respectivamente, na posição acrítica do positivismo e no pragmatismo.

A ênfase dada aos indicadores sociais, que aparecem na PNAS enquanto instrumentos fundamentais do princípio da territorialização, funcionam como únicos mecanismos de apreensão da realidade, como se uma boa manipulação dos dados possibilitasse chegar ao real. Como se “absolutizar de qualquer modo o meio homogêneo da matemática” fosse “a última e definitiva chave para decifrar os fenômenos” (Lukács, 1988, p. 105). Portanto, a formulação desta “nova” política parece não superar o nível do empiricismo, da singularidade do cotidiano, limitando-se ao dado coletado.

Daí decorre a formulação de indicadores sociais bem fundamentados e supostamente precisos [...] Daí advém fotografias, mapas e softwares interessantes que permitem localizar territorialmente os pobres. Há uma verdadeira febre estatística e tecnocrática para a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais que compõem o fluxo da política social, em busca da combinação entre eficiência, eficácia e efetividade. À política social [...] é atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os elementos que geram a pobreza e a miséria [...] (Behring, 2008, p. 164).

Neste sentido, se constitui uma política à aparência e não vai na sua essência, porque das concepções apresentadas (desigualdade social, vulnerabilidade, dentre outras) foram abstraídas o seu conteúdo concreto (a relação capital/trabalho), ao mesmo tempo retiradas das relações sociais que as engendraram.

Desta forma, a PNAS não trata a “questão social” enquanto parte do movimento da própria sociedade capitalista, ou seja, não pensa a “questão social” na sua totalidade, uma vez que se propõe a intervir nas manifestações da mesma de forma fragmentada.

Enfim, a “questão social” é retirada de uma contextualização classista, típica estratégia da ordem burguesa: “a despolitização surge no tratamento da ‘questão social’ como objeto de administração técnica e/ou campo de terapia comportamental [...] O reformismo para conservar é entronizado como estratégia de classe da burguesia” (Netto, 2009, p. 58). Sofrendo uma influência positivista, a questão social acaba sendo naturalizada, fragmentada e formalizada.

Este viés tecnicista pensa a “questão social” como colocada acima e apresenta um tipo de tratamento das suas sequelas através de políticas sociais setoriais, desarticuladas e isoladas. Isto acontece também no interior da seguridade social.

Como foi apontado por Vianna (2001), existem três mitos plantados pela retórica neoliberal nos debates contemporâneos sobre a política social. O mito tecnicista apresenta a seguridade social como natureza de matéria técnica com o intuito de despolitizá-la e de tratar as políticas que constituem o sistema da Seguridade de forma isolada, cada qual com a sua especificidade técnica. Outro mito apontado pela autora é o naturalista, que retoma o conservadorismo e sua maior expressão, o positivismo, que busca a naturalização dos processos sociais. O terceiro mito é o maniqueísta que dicotomiza os regimes de capitalização e repartição com vista na destruição da Seguridade. Um exemplo emblemático destes dois últimos mitos está na “visão naturalista de que a previdência pública está com os dias contados e a opção maniqueísta pela previdência privada” (p. 191).

Tais mitos podem ser encontrados no próprio conteúdo trazido na PNAS ao priorizar a formulação de uma nova gestão para a política de assistência, em detrimento da mudança de lógica da mesma, como se a solução para o avanço desta política fosse de natureza técnica; ao naturalizar a “questão social” e ao tratar a necessidade de proteção social como algo circunstancial; e ao fortalecer a parceria Estado – sociedade civil e trazer a visão maniqueísta da necessidade da intervenção do chamado “Terceiro Setor” diante do quadro de “vulnerabilidade social”.

Ao retomar, portanto, o mito tecnicista, conclui-se que temos, então, um Sistema Único da Assistência Social – SUAS que se preocupa principalmente com a

metodologia da ação, ou seja, com o conjunto de procedimentos, com o modo de operar. Assim, acaba por permanecer apenas no nível operativo.

Então temos um sistema que não se preocupa com o método do conhecimento da realidade pautado em categorias ontológicas e analíticas que permitam captar as particularidades para apreender as possíveis mediações a partir da superação do imediato. Mediações estas que possibilitam uma intervenção no campo operacional de acordo com uma apreensão do real que chega ao nível da razão.

É neste sentido que se pode afirmar que o discurso da garantia dos direitos sociais e da perspectiva de uma política de assistência social enquanto direito do cidadão (que tem sua relevância e se constitui como avanço), neste referido documento analisado, acaba por “camuflar” o nível de apreensão do real do mesmo, ou seja, a incidência de uma racionalidade própria da ordem burguesa na nova formulação da PNAS.

Uma formulação que se restringe a uma operacionalização sem ir à busca dos fundamentos que permitiriam uma articulação entre os níveis da realidade (individual e coletiva) para a sua adequada reformulação.

Podemos concluir, portanto, que as incidências da racionalidade burguesa e do ideário neoliberal possuem um forte conteúdo pragmático e instrumental que acabou por construir as novas bases da PNAS. Neste sentido, o apelo revela a necessidade da construção de uma política que busque os fundamentos constitutivos de uma totalidade concreta, de categorias analíticas e ontológicas para apreender a realidade.

Os itens a seguir aprofundam esse debate na medida em que apresentam o processo de materialização da proteção social básica no município de Cachoeira-Bahia, e buscam revelar de que forma os usuários dessa política social interpretam o acesso aos seus serviços.

4 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E O MUNICÍPIO DE CACHOEIRA – BA

Seguindo, este capítulo apresenta dados do município, e em seguida, realiza um mapeamento das unidades públicas e entidades privadas de assistência social nele atuantes. Com o intuito de oferecer ao leitor um panorama dos serviços socioassistenciais nelas ofertados. Seguidamente tem-se a reflexão sobre a

importância e o significado do controle social/democrático para a política de assistência. Sob a perspectiva de cidadania democrática nele incorporada e os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos.

4.1 Perfil Socioeconômico e Territorial de Cachoeira

Compreender a política de assistência social no município de Cachoeira exige apresentar as características desse município e sua organização populacional. No relatório do projeto de pesquisa e extensão acerca do diagnóstico do município de Cachoeira, elaborado por docentes e discentes do curso de Serviço Social em 2017, identificamos que:

O município de Cachoeira ocupa 395,21 km², está distante 110 km de Salvador e 46 km de Feira de Santana. Ele é servido pelas rodovias BR-324/BA-026 (via Santo Amaro), BR-101/BA-502 (via distrito de Belém), BR-101/BA-492 (via Muritiba) e BR101 (Via distrito de Capoeiruçu) e BR-101 (via São Félix) (AVILA; NASCIMENTO, et al, 2017, p. 10).

Cachoeira possui densidade demográfica de 81,03 (hab/km²). Sua população, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), censo 2010, é composta por aproximadamente 32.026 habitantes, e a estimativa para o ano de 2017 era de 35.139, cerca de 49% destes habitantes estão na área rural. (IBGE, 2019).

Quanto ao quesito sexo, ainda de acordo com o relatório de diagnóstico do município de Cachoeira, esta possui “48% de homens e 52 % de mulheres. Os homens estão em concentração igual nas duas áreas, ou seja, 50% em cada uma (urbana e rural), já as mulheres estão em maioria na zona urbana (53%)” (AVILA; NASCIMENTO, et al, 2017, p. 13).

Vale destacar que este território possui os seguintes distritos: Sede, Belém da Cachoeira e Santiago do Iguape⁷ (IBGE, 2019).

O MDS (2015), alicerçado em dados do IBGE (2010), revela que o município tem 17, 4% da sua população em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda

⁷ Este último compõe o grupo de Comunidades Quilombolas (CQ), acompanhado das localidades: Calembá, Desterro, Brejo do Engenho da Guaíba, Caimbongo, Calolé, Caonge, Dendê, Engenho da Cruz, Engenho da Ponte, Engenho da Praia, Engenho da Vitória, Engenho Novo do Vale do Iguape, Imbiara, Kalembea, Tabuleiro da Vitória e Tombo.

per capita de valor inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais. Do total de extremamente pobres, 4.206 (75,3%) viviam no meio rural e 1.378 (24,7%) no meio urbano.

Logo abaixo, pode-se visualizar como o MDS apresenta este grupo:

QUADRO 2 – Distribuição percentual da população extremamente pobre por faixa etária.

0 a 3 anos	7,4%
4 a 5 anos	7%
6 a 14 anos	24,1%
15 a 17 anos	6,9%
18 a 39 anos	37,5%
40 a 59 anos	14,6%
60 anos ou mais	2,5%

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A extrema pobreza no seu município: Caracterização demográfica da extrema pobreza em Cachoeira-BA. Brasília, 2015.

A partir desta demonstração é possível notar que a maioria dos cachoeiranos com índice de pobreza elevado formam a População Economicamente Ativa (PEA), idade ativa para o trabalho. Apesar disso, não estão inseridos no mercado de trabalho formal, que garanta o mínimo necessário à sua sobrevivência. O que expressa claramente o teor da desigualdade social em âmbito municipal.

Ademais, este índice de extrema pobreza em cachoeirana tem cor. Visto que, do total de extremamente pobres, 478 (8,6%) se autodeclararam como brancos e 5.019 (89,9%) como negros. Dentre estes últimos, 2.758 (49,4%) se declararam pretos e 2.261 (40,5%) pardos. Outras 89 pessoas (1,6%) se declararam amarelos ou indígenas (IBGE, 2010 apud MDS, 2015). Isto é, também, uma demonstração das particularidades da questão social no Brasil, aqui especificamente, se trata do Nordeste e do Recôncavo da Bahia.

Este território carrega consigo a herança de um desenvolvimento capitalista fundado no uso do trabalho compulsório, escravo e servil, enquanto elemento indispensável à acumulação primitiva de capitais. Fardo este, que não mudou com a chegada da industrialização no país. Pelo contrário, foi intensificado pelo processo de modernização conservadora. Por meio do qual, se finda a mão de obra escrava em prol do avanço do capital monopolista. Momento em que as regiões Sul e Sudeste

foram favorecidas devido à concentração de capitais trazidas pela economia cafeeira. De maneira a formar uma relação centro-periférica com o Nordeste, que modernizou seu modo de produção, mas não ao passo das regiões anteriormente citadas, passando a exportar para elas, principalmente, matéria-prima e mão de obra barata (SANTOS et al, 2012).

Por conseguinte, houve um maior adensamento da questão social no Nordeste, pois o seu histórico atraso econômico, comparado a outras regiões do país, aliado à herança cultural senhorial escravista, patrimonialista e antidemocrática, corroboram para edificação do panorama atual dessa região. Os péssimos indicadores de pobreza, o maior grau de precarização do trabalho e o altivo nível de dependência dos programas de transferência de renda, verificados nessa região são resultantes da forma de inserção do Nordeste na dinâmica capitalista brasileira (ibidem).

Em consonância com esta particularidade, Cachoeira, importante polo econômico do Nordeste no período colonial, carrega consigo ranços desta cultura política e econômica subordinada aos interesses das elites, aliada ao atrasado econômico, determinante de maiores taxas de analfabetismo, violência, dentre outras facetas da questão social. O que intensifica o processo de exploração e precarização do trabalho próprios do capitalismo. Infringindo diretamente no aumento das vulnerabilidades e riscos sociais enfrentadas pelo recente sistema de proteção social não contributivo, SUAS.

Deste modo, a seguir, traremos a rede protetiva de assistência social neste município.

4.2 Rede de Proteção Socioassistencial em Cachoeira

A cidade de Cachoeira vem sistematizando procedimentos de planejamento com vistas a cumprir exigências legais, bem como ferramentas de auxílio para a gestão no que tange a organização, regulação e execução da Política de Assistência Social no município.

Face ao desafio de garantir a Proteção Social (PS) na perspectiva do direito, com vista a enfrentar os traços marcantes supracitados no início deste capítulo, o

município se encontra habilitado ao SUAS no nível de Gestão Básica e está caracterizado como cidade de Pequeno Porte II.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu artigo 30, estabelece o Plano de Assistência Social como uma das exigências para o repasse de recursos. A Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2012), no capítulo III, arts. 18 a 22 dispõem sobre o Plano de Assistência Social. A elaboração do Plano Municipal de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor de assistência social, devendo ser apreciado e aprovado pelo Conselho de Assistência Social da respectiva esfera de governo, na Conferência de Assistência Social. É um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução dessa política pública na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É também uma expressão da Política de Assistência Social do município e a orientação para a execução das ações dessa política pelo período determinado de quatro anos, sendo um instrumento de processo e planejamento que deverá estar em consonância com o Plano de Governo Municipal e demais legislações pertinentes à Política de Assistência Social. O mesmo permite a visualização das prioridades selecionadas, as ações e metas previstas, os recursos disponíveis, bem como, as estratégias para a sua implementação num espaço de tempo determinado, visando à obtenção de resultados. Sua elaboração pressupõe o conhecimento da realidade e a tomada de decisões técnicas, políticas e administrativas.

Cabe destacar a importância do ato de planejar como uma reflexão que antecede e acompanha uma ação. Tem como objetivo identificar e analisar uma situação que deva ser trabalhada, desenvolver uma proposta de ação, tomar decisões frente às possíveis alternativas, implantar as decisões, explicitar a compreensão do trabalho a ser realizado, evitar erros, interrupções, desperdício de trabalho, tempo e recursos financeiros, gerar compromissos e responsabilidades, identificar o papel de cada um e prever resultados.

É com base no Plano Municipal de Assistência Social do Município, instituído com a Lei n°. 672 de 20 de janeiro de 2005, em conformidade com a reunião extraordinária realizada em 20 de novembro de 2013, foi aprovado pelo conselho Municipal de Assistência Social através da Resolução n°.06, de 20 de Novembro de 2013, que se permitira conhecer como se configura a assistência social em Cachoeira.

A Secretária de Assistência de Cachoeira, uma vez que assume a atribuição de implantar a política de assistência no município em consonância com o Sistema Único

de Assistência Social (SUAS), como articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, sendo alicerçador de seguranças sociais, bem como monitor e avaliador das ações, dos processos e resultados, com o objetivo de obter maior eficiência e eficácia nos investimentos públicos e efetividade no atendimento a população. A rede socioassistencial é composta por um conjunto integrado de serviços que são executados diretamente pela secretaria Municipal de Assistência social ou em parceria com entidades conveniadas.

Os equipamentos socioassistenciais no plano da Proteção Social, de Cachoeira é composto por três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo 01 (um) na própria sede e (02) dois em comunidades rurais, que são: Santiago do Iguape e Capoeiruçu, (01) um CREAS, uma central do Cadúnico, uma central da defensoria Pública, uma central do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sede administrativa.

O CRAS da zona urbana, cujo nome é “Três Riachos”, está estabelecido na Rua Três Riachos, no Bairro Rua da Feira, s/nº. Com área de abrangência que se estende por toda a sede da cidade.

Já o CRAS de Capoeiruçu, chamado de “Helena Passos de Souza”, está localizado na Avenida Principal, número, 140, abrange uma área que vai de Boa Vista, perpassando as comunidades de Belém, Alecrim, Tupim, Tibiri e Saco.

Por fim, o CRAS de Santiago do Iguape, situa-se em um vilarejo de pescadores remanescentes de quilombos, na Rua Nova da Paz, s/nº. No entanto, possui uma área de abrangência que se estende pela Opalma, Engenho da Ponte, Engenho da Praia, Caonge, Calolé, Calembá, Caibongo, Dendê, Palmeiras e São Francisco, localidades que também são de origem quilombola.

Estes equipamentos oferecem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), com capacidade de atendimento de 1.400 famílias/ano. E previsão de repasse anual de R\$ 201.600,00 (duzentos e um mil e seiscentos reais). Também recebem o Piso Básico Variável para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com valor de Referência anual de R\$ 246.000,00 (duzentos e quarenta e seis mil reais) e capacidade de atendimento de 410 pessoas (Relatórios de Informações Sociais).

A totalidade dos equipamentos comporta a equipe mínima de Referência para a realização dos serviços no CRAS, que exige para municípios de Pequeno Porte II, por unidade: 03 (três) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) assistentes sociais

e, obrigatoriamente, 01 (um) psicólogo. Além de três técnicos de nível médio, os orientadores e facilitadores sociais. É importante salientar que todos esses profissionais possuem vínculo empregatício por via de contrato, portanto, não usufruem de estabilidade no emprego, estando mais sujeitos à experiência da precarização do trabalho. Além do mais, por conta disto, há uma rotatividade na troca de gestor do município, o que fragiliza o desenvolvimento de um trabalho.

A respeito disto, a NOB-RH/SUAS determina que, toda a equipe de referência carece de servidores públicos efetivos. O Caderno de Orientações Técnicas do CRAS reforça quando afirma que “[...]a baixa rotatividade é essencial para a garantia dos serviços ofertados no CRAS, e para potencializar o processo de formação permanente dos profissionais”. Observa-se, um distanciamento entre o que está preconizado com o que acontece na realidade da unidade (2009, p. 61).

No que compete à Proteção Social Especial, a unidade pública responsável por atender todo o território cachoeirano é o CREAS “Raimunda Simões”, sediado na Rua Augusto Azevedo, 11, no bairro do Caquende. O qual é cofinanciado através do Piso Fixo de Média Complexidade do PAEFI, cujo valor é R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais). Sua equipe técnica de referência é composta atualmente por 01 (uma) coordenadora de nível superior, 01 (uma) assistente social, 01 (uma) psicóloga, 01 (uma) advogada, 01 (um) auxiliar administrativo e apenas 01 (um) técnico de abordagem, estando, portanto em carência do segundo profissional de nível médio encarregado por esta atividade. Segundo dados da secretaria Municipal de assistência são cerca de 160 famílias em acompanhamento pelo PAEF no total.

Além disto, tal nível de proteção conta com o apoio de Entidades privadas, que prestam serviço no nível de média e alta complexidade. O primeiro é oferecido pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), viabilizado dentre outros recursos, pelo Piso de Transição de Média Complexidade (habilitação e reabilitação), na importância de R\$ 1.054,00 (hum mil e cinquenta e quatro reais), destinado ao Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. O segundo é ofertado pela ONG Lar Aconchego (Antiga Casa dos Velhos), que abriga idosos com vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos, ou que não tenham pessoas disponíveis aos seus cuidados diários. E é efetivado, além de outros subsídios, por meio do Piso de Alta Complexidade I, na quantia de R\$ 1.521,00 (hum mil, quinhentos e vinte e um reais).

Tem-se também o núcleo do Programa Bolsa Família (PBF) alocado na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). É um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Como já explicitado sobre os vínculos empregatícios na rede de atenção básica, o mesmo ocorre na atenção especial, marcando assim, um dos desafios na materialização de um serviço continuado no município. Segundo o Plano Municipal, dentre os servidores, 57% são contratados e 17% comissionados o que torna os vínculos empregatícios mais fragilizados por conta da mobilidade profissional, principalmente nos períodos de transição de gestão. De acordo com a NOB-RH/SUAS, uma das diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do Trabalho é “prever para cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores” (p.43).

Em vistas a atender as normativas da NOB, verifica-se na realidade do município a necessidade urgente de realização de concurso público, para que os servidores do SUAS estejam na condição de trabalhadores efetivos possibilitando assim, terem seus vínculos empregatícios bem fixados e menos fragilizados, para que possuam melhores condições de trabalho, tendo os seus direitos assegurados, fazendo com que as atividades sejam desenvolvidas de forma contínua e ininterrupta.

Por oportuno, vale deixar registrado que toda rede privada de assistência social no município, de acordo com o plano municipal, é devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social, e são reconhecidas pelo SUAS. Em algumas realidades, são parcerias imprescindíveis para execução da política de assistência social. Neste âmbito, cabe ao conselho municipal acompanhar, avaliar e fiscalizar as mesmas, ou seja, efetivar o controle social, por isso a importância dos conselhos.

Tendo em vista todos os aspectos mencionados ao longo desse capítulo, pode-se observar que a Assistência Social no Município, embora esteja avançando rumo a real consolidação do Sistema Único de Assistência Social, e esteja no caminho da

efetivação da Política de Assistência Social, necessita continuar aprimorando-se. Para tanto, faz-se necessário que os beneficiários, principais atores no processo de discussão, construção e materialização da política social, estejam realmente munidos de informação para que possam participar como agentes decisórios nesses importantes espaços.

A história nos revela que o campo da assistência foi caracterizado, durante muito tempo, por práticas associadas à caridade. Logo, o desenvolvimento de uma política nacional para esta área em si já é um grande desafio. Contudo, o avanço nas legislações; a instalação dos CRAS, CREAS, e de outros equipamentos da rede SUAS nos municípios; e, a pré-condição para o repasse de verbas, denominado por alguns autores de CPF (Conselho, Plano Plurianual e Fundo), nos indicam possibilidades de efetivação de um sistema que objetiva ser universal em direção à tão sonhada cidadania plena.

Com sustentação na discussão dos capítulos anteriores, pode-se afirmar que o projeto neoliberal gera empecilhos para que a assistência social se constitua como política, direito do cidadão e dever do Estado, e se realize como pública. No entanto, vale destacar que há posições contrárias à minimização da intervenção estatal no âmbito social. Na perspectiva de defesa e fortalecimento do controle social na política de assistência, o projeto democrático/participativo é um exemplo de embate ao projeto neoliberal.

Por meio do controle social é possível a fiscalização, o planejamento e a avaliação das ações e serviços socioassistenciais. Seja em âmbito nacional, estadual ou municipal, os conselhos permitem, teoricamente, que haja maior transparência no processo de tomada de decisões políticas, que envolvem o bem-estar dos usuários. Desse modo, se caracterizam enquanto instâncias capazes de promover a democracia participativa, conseqüentemente, a cidadania.

Assim, os mecanismos de controle social, enquanto possíveis espaços de promoção da emancipação e da democracia, é o que trataremos à diante.

4.3 Controle Democrático e Participação Social dos Usuários do SUAS

A participação da sociedade civil nos assuntos públicos, por meio de organizações representativas, constitui-se enquanto um dos elementos políticos mais significantes que sucederam do processo de redemocratização no Brasil. Essa mudança, regulamentada pela Constituição Federal de 1988 e, em seguida, pela LOAS denominado de controle social, o qual é praticado por meio de mecanismos, a saber: conferências, escutas públicas, Conselhos (municipais, estaduais e federais nos âmbitos de educação, assistência social, saúde), fóruns.

Behring e Boschetti (2011) salientam, inclusive, o ministério público, a imprensa, os conselhos de fiscalização das profissões e, especialmente, a consolidação dos movimentos sociais, como estrutura de controle.

Na década de 1970, período marcado por governos ditatoriais no Brasil, a participação popular surge como movimentação em oposição a esta estrutura social de autoritarismo do Estado.

Cabe, aqui, destacar que “[...] a participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais [...]” (SOUZA, 2010, p.170). Desse modo, o homem é capaz de avaliar, numa perspectiva crítica, as conjunturas sociais, econômicas e políticas do meio no qual ele está inserido e assumir posições de combate à reprodução da ordem em vigência, ou até mesmo propor políticas que contribuam para a melhoria dessas conjunturas.

Com o advento da abertura política, surge uma nova modalidade de participação, denominada de “social”. “[...] Seu objetivo é a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2010; p.175). Portanto, presume a organização dos distintos segmentos da sociedade.

Ambos tipos de participação estão estreitamente ligados à concepção de controle social encontrada na CF de 1988. A Resolução CNAS n° 237, de 14 de dezembro de 2006 define,

como o exercício democrático de acompanhamento da gestão de avaliação da Política de Assistência Social do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle, zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da política.

Nesse ínterim, pode-se constatar que a expressão “controle social” refere-se ao controle das ações do Estado pela sociedade, ou seja, a interferência da sociedade na “configuração” das políticas públicas. Martins (2009) denota que esta forma de controle é possível dentro da concepção gramsciana de Estado ampliado. Todavia, o “controle social” também pode ser associado à dominação:

[...] Poderá ser o Estado controlando o povo ou uma parcela, categoria, classe da sociedade controlando outras parcelas, categorias ou classes da própria sociedade, por meio da hegemonia política, religiosa, econômica, cultural, racial, da informação, da formação e de gênero (SIRAQUE, 2005, p.105).

Nesta concepção sobre “controle social”, o Estado exerce controle sobre a sociedade, ao fazer uso, quando necessário, dos seus aparelhos coercitivos em prol dos interesses da burguesia (COUTINHO, 2005). Este entendimento de controle social pode ser análogo ao Estado restrito de Marx.

Vale salientar que Marx e Gramsci analisam contextos sociais diferentes. O primeiro, em companhia de Engels, analisa o capitalismo concorrencial na Inglaterra do século XIX.

Este contexto é marcado pela pouca possibilidade de participação do proletariado na cena política (Simionatto, 2011). O segundo, pensador de vertente marxista, se debruça sobre a realidade italiana, na fase monopolista do capitalismo (século XX), sendo que neste período já há socialização da política.

Diante deste debate, o entendimento de “controle social” percebido, aqui, tem sentido de desprivatização do Estado, com a participação da sociedade nos assuntos tratados como públicos.

Como já mencionado, a conquista da participação popular não se trata apenas da participação da sociedade nos Conselhos. Além deste espaço, existem muitos outros como, por exemplo: reuniões e fóruns, conferências, todos como espaços de construção e deliberação, nos quais a sociedade civil pode ter poder de voz e voto. Contudo a participação social é encarada como um dos principais pontos a serem superados, na consolidação do SUAS.

Diversos estudos apontam a ausência dos usuários nos espaços de controle social da política de assistência social, ou uma sub-representação desses segmentos através de organizações e entidades de assistência social prestadores de serviços que falam pelos usuários, ocupando vagas de conselheiros. Nos marcos do Suas há valorização da organização e protagonismo dos usuários e, nacionalmente, pode-se observar que os processos de conferências municipais, estaduais e nacional, sob orientação do CNAS, incentivaram a ampliação da participação dos usuários [...] (YAZBEK; et al, 2012, p. 216).

Na realidade do município estudado, segundo as informações da secretaria Municipal de Assistência Social, em todas as edições já realizadas de Conferência Municipal de Assistência Social, organizadas pelo Conselho de assistência Social, percebe-se e ratifica-se a pouca representatividade da sociedade civil nesse espaço. Isto nos permite vislumbrar o caminho a ser percorrido no intuito de fomentar cada vez mais a participação dos usuários desta política, para que assim possa haver a consolidação do SUAS em termos cada vez mais democráticos e participativos.

Bering e Boschetti (2011) explanam que através da participação há transparência no processo de tomada de decisões, visibilidade das demandas sociais e, conseqüentemente, as chances de constituir novos direitos, por meio dos movimentos populares, tornam-se maiores. Todavia, as autoras fazem a seguinte colocação:

[...] observamos que se os Conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para realização dos sentidos da participação [...]. (BERING; BOSCHETTI; 2011, p. 178).

Desse modo, pode-se afirmar que a proposta dos Conselhos é algo positivo no que tange ao desenvolvimento da democracia e cidadania no Brasil. Porém, o fato de serem regulamentados não garante que se materializem conforme prescrito em lei.

Pois a implantação do SUAS, como um sistema único e nacional, trouxe para a assistência social maior organicidade entre seus serviços, benefícios, programas e projetos, maior articulação entre as ações da União, estados e municípios, maior integração entre a política de assistência social e as outras políticas. Com isto, os municípios precisam estar atentos para os instrumentos normativos (NOB/SUAS,

Portarias, Instruções Normativas e Operacionais, Editais etc.), para poder receber recursos do Governo Federal, repassados por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a título de cofinanciamento dos programas, serviços e projetos relativos à política de assistência social.

Esses instrumentos definem os critérios e procedimentos para o acesso a estes recursos, tendo em vista a pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os requisitos mínimos para que o município acesse os recursos federais são a existência e funcionamento do conselho, fundo e plano municipais de assistência social, conforme previsto no artigo 30 da LOAS (Lei.8742/93).

O repasse dos recursos aos municípios para o cofinanciamento dos programas e serviços da política de assistência social se dá de forma automática, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais de assistência social. Sendo assim, alguns municípios estabelecem a criação dos conselhos, no entanto, somente para que os recursos financeiros sejam repassados, deixando de exercitar as funções que lhe são inerentes, e sem estar verdadeiramente em funcionamento.

A pesquisa em municípios de pequeno porte revelou uma questão que diz respeito ao desenho do controle social das diversas políticas públicas, que multiplicou as instâncias de participação por política setorial. Observa-se que quanto menor o município, mais conselheiros transitam pelos vários conselhos com o objetivo de cumprir exigências legais e de garantia de recursos, sem que haja, necessariamente, um conhecimento e debate apropriado das diretrizes de cada política (YAZBEK; et al, 2012, p. 217-218).

Ou seja, para adesão ao SUAS, os entes federados têm responsabilidades na implementação da política de assistência social, com atribuições estabelecidas na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). Por conseguinte, tende-se a perceber que a maioria dos municípios que possuem um plano, o fazem para se integrarem ao SUAS e receberem incentivos e acesso a recursos do cofinanciamento federal, pois os mesmos devem apresentar determinadas condições de gestão, atendendo requisitos e solicitando sua habilitação em um dos níveis de gestão – inicial, básica ou plena – junto às Comissões Intergestores Bipartites (CIB) de seu estado.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Cachoeira, de acordo com o plano municipal, foi criado pela lei nº 672, de 20 de janeiro de 2005. As reuniões acontecem na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) do município, situada na Rua Conegundes, s/nº - Centro.

Outro ponto importante é a representação nos conselhos. Paz (2009, p.26) destaca que “[...] a representação supõe a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política”.

Deste modo, os representantes, ao ocuparem o espaço deliberativo dos Conselhos, não devem expor os seus anseios individuais, mas apresentar e defender as propostas dos segmentos que os elegeram. Mas, para isso é necessário uma sociedade organizada, que discute as demandas e propõe alternativas de mudanças. O nível de compromisso que o representante possui com o posicionamento ideológico e político do coletivo dos seus representados caracterizará sua representatividade, ou seja, a legitimidade da sua representação.

O CMAS do município estudado, no total, é composto por dezesseis (16) conselheiros, oito (8) titulares e oito (8) suplentes. As áreas que compõe a representação governamental são: assistência social, saúde, educação, planejamento e administração. A representação da sociedade civil, por sua vez, compreende: igreja católica, igrejas evangélicas, usuários dos serviços de assistência social e organizações não governamentais, associações da área de assistência social.

De acordo com Campos (2007) há duas pré-condições para o exercício de um controle social efetivo: a existência de governos democráticos e a presença de uma sociedade civil organizada e motivada para o interesse público. A partir dessas, o autor aponta que o exercício do controle social é um processo complexo e envolve três dimensões:

[...] a política, relacionada à mobilização da sociedade para intervir nas agendas do governo; a técnica, voltada para a fiscalização da gestão dos recursos, para a avaliação das ações governamentais e para discussão, inclusive, do grau de efetividade destas na vida dos destinatários; e a ética, por associar gestão participativa à construção de novas relações socio-políticas e econômicas fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. (CAMPOS; 2007, p. 99).

A primeira, na direção do projeto democrático/participativo, requer o protagonismo da sociedade civil. Para tanto, é necessário, de um lado, a presença de governantes comprometidos com os ideais democráticos e, de outro, uma sociedade “preparada” (consciente, mobilizada) para exercer uma cidadania ativa através dos mecanismos implantados pelos governantes. A segunda, por envolver a fiscalização (de recursos) e a avaliação dos serviços ofertados pelo governo e seus impactos na vida dos cidadãos, “[...] pressupõe conhecimentos específicos das áreas de administração e contabilidade [...]” (CAMPOS; 2007, p.100). Já a terceira, ética, refere-se ao compromisso de construir uma sociedade mais justa e igualitária, visando à emancipação humana.

Contudo, como destaca Behring e Boschetti (2011, p.182), vivemos em um país onde há uma “[...] cultura política fortemente antidemocrática [...]”. Desse modo, os governantes não atribuem a visibilidade necessária às Conferências; não há o devido investimento na qualificação dos conselheiros, no sentido de uma aproximação maior com a política de assistência social. Em algumas localidades, na ausência de uma sociedade civil organizada e consciente, os representantes não possuem um contato direto com os seus representados e exercem a sua representação por uma questão meramente normativa, como já mencionado (o repasse de verbas requer a formação dos Conselhos), comprometendo a representatividade. Nas palavras de Campos (2007, p.102), “[...] falam e votam pelos usuários, porém, não os representam efetivamente”.

A análise acerca dos desafios para uma representação efetiva da sociedade civil nos Conselhos perpassa pela compreensão de que a presença da sociedade civil nesse espaço de deliberação não se trata de algo uniforme (Paz, 2009). Há três segmentos que compõe a sociedade civil, são eles: trabalhadores do setor, entidades de assistência social, e representantes de usuários ou de organizações de usuários (Raichelis, 2008).

A LOAS, em seu artigo 3º, se encarrega de definir o que se denomina por “entidades de assistência social”, e especifica três tipos: de atendimento, de assessoramento, e de defesa e garantia de direitos.

A Resolução CNAS nº 06, de 21 de maio de 2015, em seu artigo 1º determina como formas de organização de trabalhadores do setor, aquelas atreladas à defesa dos direitos dos cidadãos e dos usuários dos serviços socioassistenciais, a saber:

associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na Política de Assistência Social (BRASIL; Resolução CNAS nº 06/2015).

O entendimento acerca dos representantes de usuários e das organizações de usuários da Assistência Social é regulamentado pela Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015. Em seu artigo 2º, a Resolução define que os “Usuários são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos”. Portanto, a representação dos usuários nos Conselhos tem como objetivo primordial o incentivo ao seu protagonismo.

Serão considerados representantes de usuários sujeitos coletivos vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda da política de assistência social, mobilizadas de diversas formas, e que tem como objetivo a luta pela garantia de seus direitos (BRASIL; Resolução CNAS nº 11/2015, parágrafo único, artigo 2º).

São consideradas organizações como legítimas as diferentes formas de constituição jurídica, política ou social: associações, movimentos sociais, fóruns, Conselhos Locais de Usuários, redes ou outras denominações que tenham entre seus objetivos a defesa e a garantia de indivíduos e coletivos de usuários do SUAS (BRASIL; Resolução CNAS nº 11/2015, parágrafo único, artigo 3º).

Nessa perspectiva, é sempre válido frisar a importância de consolidar uma sociedade civil mobilizada, consciente, e que exerce sua participação política. Levando em consideração a pouca ou quase inexistente “cultura da participação” no Brasil, inúmeras vezes substituída pela “cultura do conformismo”, fomentar a participação dos usuários nos Conselhos requer uma mobilização social por parte dos conselheiros, através de ações que visem mostrar ao “outro”, que está fora desses espaços de deliberação, qual a sua importância.

Entretanto, não podemos perder de vista que os Conselhos são paritários e, portanto, não são formados apenas pelos representantes da sociedade civil. A representação governamental também é permeada de desafios para se tornar efetiva, a começar pelos critérios de escolha dos representantes, que “[...] não ficam claros. Na verdade, parece não haver critérios definidos” (RAICHELIS; 2008, p.204).

Geralmente, os conselheiros são escolhidos pelo grau de confiança que os secretários (CMAS) ou que os ministros (CNAS) possuem em relação aos funcionários.

Em muitos conselhos observa-se despreparo dos conselheiros representantes governamentais e, o que é mais grave, insuficiência de poder de decisão para votar pontos da pauta, não podendo encaminhar negociações ou acordos e em muitos casos se abstendo do debate. (PAZ, 2009, p. 27).

Assim sendo, é de suma importância que os representantes de determinado segmento ou setor governamental tenham conhecimento, por exemplo, acerca dos princípios e diretrizes que norteiam a LOAS, a PNAS, com o objetivo de deliberar ou questionar algo respaldado em lei. Afinal, uma das finalidades da implantação do Conselho é avaliar a qualidade e efetividade dos serviços prestados por determinado município, portanto pressupõe o conhecimento acerca de tais serviços e programas.

Como explicitado anteriormente, a presença de governos efetivamente democráticos é escassa no Brasil. De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.181), “[...] nossas marcas são mais correntemente: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor”. Os desafios postos são inúmeros, contudo o fortalecimento da representação nos Conselhos pode e deve ser realizado, tendo em vista que a realidade é mutável. Numa visão marxista, a sociedade é construída por nós, atores sociais.

É necessário que haja um debate assíduo acerca da existência e importância dos mecanismos de controle social diretamente com a comunidade, com a classe subalterna, a quem de fato interessa o fortalecimento e expansão de uma cidadania democrática. Não podemos perder de vista que tais mecanismos são fruto de conquista popular, e devem continuar sendo. E se tratando da Política de Assistência Social, é imprescindível que os usuários dos serviços ocupem seu espaço nessa arena de disputa política, e se coloquem como sujeitos ativos, capazes de interferir ou até mesmo de transformar a realidade a qual pertencem.

Desse modo, o próximo capítulo traz o protagonismo dos usuários, enquanto sujeitos de voz, a quem são destinados os serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social.

4.4 BENEFICIÁRIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DE CACHOEIRA-BA E SUAS PERCEPÇÕES ACERCA DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Diante de toda discussão sobre a temática, é de suma importância entender os serviços socioassistenciais do ponto de vista dos sujeitos, enquanto alvo desses serviços. Abordar a compreensão dos usuários desses serviços constitui a novidade deste trabalho, pois o diálogo entre o marco teórico legal e elementos empíricos encontrados nos serviços socioassistenciais na cidade de Cachoeira permitem, interpretar sob novos ângulos as políticas sociais, bem como o serviço social como um todo.

Desde a aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Norma operacional Básica (NOB) que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004 e do reconhecimento do direito da população exigir o entendimento das suas necessidades sociais, vive-se o embate de transformar a política acessível, reclamável e mais que isso, respondendo as demandas de quem “dela necessita”. (SILVA, 2014, p.17).

A pergunta essencial que pautou este trabalho está vinculada à forma como compreendem os serviços que eles próprios utilizam. Na luta pela real consolidação e materialização da assistência social, dar voz a esses sujeitos e nos pautar por suas descobertas ao ouvi-los, constitui-se um elemento essencial. Trazê-los para o centro do debate, discutir com estes, ouvi-los, reconhecê-los como parte integrante dessa construção é de fundamental importância, para aqueles que se dizem ter compromisso com a transformação social.

Nesse sentido, torna-se imprescindível dar visibilidade a quem hoje se define como usuários da política de assistência. Escutar os próprios sujeitos a partir de sua inserção na rede de serviços prestados e desvelar as diversas concepções que se encontram em jogo, na sociedade, quanto a quem procura a Política de Assistência Social, seja na perspectiva da garantia dos direitos, conforme previsto no texto constitucional, seja até mesmo na perspectiva ainda vigente do sujeito “necessitado” ou “assistido”. (SILVA, 2014, p. 24).

A opção em dar voz aos sujeitos, se deu por entender a importância dessa escuta em um momento de caminhada rumo a construção da Política de assistência, ainda que inacabada, pelo enriquecimento que os elementos apontados pelos

demandatários podem trazer a pesquisa. De acordo com Silva (2014, p. 24-25) é importante, “romper com a lógica constituída de conceitos dados como acabados no campo interventivo ou teórico e buscar o conhecimento por meio da realidade de quem a vive [...]”.

Neste sentido é imprescindível discutir como os serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social são entendidos pelos mesmos, é condição igualmente importante em função da escassez de conhecimento e dados referentes à população que recorre a Assistência Social para satisfazer suas demandas históricas e socialmente produzidas, pois “trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, direitos, oportunidades e esperanças” (YASBEK, 2004, p. 22).

As entrevistas foram realizadas com quinze (15) beneficiários da rede de PSB do município de Cachoeira. A faixa etária varia entre vinte e cinco (25) e sessenta e nove (69) anos. Desta amostra, somente uma pessoa não é alfabetizada. É válido destacar que o público participante desta pesquisa, constituiu-se majoritariamente, em feminino. Do total de partícipes, treze (13) são do sexo feminino, e apenas dois (02) são do sexo masculino.

De acordo com Russo, Cisne e Brettas (2008), as mulheres ainda são responsabilizadas pela assistência social, seja por se constituírem, majoritariamente, como seu público, seja por atuarem prestando serviços à população.

Outra questão fundamental é a vinculação que se tem entre o CRAS com o programa de transferência de renda Bolsa Família. No início do Programa a emissão do cartão era prioritariamente em nome da mulher. Hoje elas somam noventa e três por cento (93%) das titularidades. Nesse sentido, por estarem responsabilizadas por esta questão, são essencialmente elas que vão em busca de informações referentes a este assunto.

Foi possível observar, também, o tempo de utilização dos serviços da atenção básica, ou seja, o período que os usuários entrevistados já utilizam os serviços socioassistenciais dos CRAS do município.

Os usuários entrevistados revelam uma média de 01 a 03 anos de utilização dos serviços ofertados no CRAS. E na política de assistência social o tempo de permanência dos usuários e famílias não está definido pelas normativas legais. No entanto, cabe as equipes de referência avaliarem esse período de permanência e o eventual desligamento.

Outra questão relevante, é sobre de que forma os beneficiários tomaram conhecimento sobre o CRAS, visando a aproximação deste público com as funcionalidades de tais equipamentos. Sobre isto, 8 dos entrevistados afirmaram que foi através da Assistente Social, 2 pessoas de forma espontânea, 3 pessoas souberam através de vizinhos, 2 pessoas conheceram o CRAS através da equipe técnica. Portanto, não se pode negar que há profissionais engajados quanto à disseminação de informações.

Pela assistente social [sic] (Astromélia).

A assistente social foi lá em casa [sic] (Iris).

Meu filho queria fazer aula de capoeira e aí o professor de lá veio falar comigo pra levar ele [sic] (Girasol).

Eu tenho uma colega que trabalha aqui no CRAS, ela me falou das coisa que tem e eu vim [sic] (Angélica).

A moça... essa aqui... a assistente social [sic] (Rosa).

A minha vizinha falou pra eu levar o menino pra fazer capoeira [sic] (Antúrio).

Assistente social [sic] (Orquídea).

Por minha vizinha [sic] (Anemona).

Eu tenho um neto que tava andando com gente errada, aí eu procurei aqui pra ver o que podia ajudar [sic] (Frésia).

Assistente social [sic] (Gloriosa).

A assistente social foi na minha casa [sic] (Cravo).

Assistente social ficou sabendo da minha situação e foi em casa conversar comigo [sic] (Tulipa).

A vizinha me falou pra saber sobre o bolsa família que deixei de receber [sic] (Amarilis).

Assistente social [sic] (Gardenia).

A assistente social me procurou em casa [sic] (Margarida).

É função do CRAS, também, a disseminação de informação. Segundo a LOAS, em seu artigo 4º; alínea V, um dos princípios da assistência social é a divulgação de informações. Assim sendo, a divulgação do espaço contempla uma das propostas do CRAS/PAIF, conforme demonstrado no documento do MDS sobre orientações para o acompanhamento das famílias do PBF no âmbito do SUAS:

A disseminação de informações corresponde à realização prática de um direito e é, também, uma das estratégias para mobilizar esforços para o agir coletivo, com ênfase nas famílias em situação de vulnerabilidade, sempre procurando fomentar a interação dialógica. Há procedimentos diversos de disseminar informações, tais como: campanhas, palestras, reuniões, participação em mídia locais, feiras temáticas e atividades culturais (MDS, 2006. p.41).

Quanto a serem informados sobre os serviços do CRAS, nove (09) sujeitos deste estudo responderam: sim. E seis (06) responderam: não.

É preciso, cada vez mais, aperfeiçoar a sintonia de interlocução com a população, tendo em vista aproximá-la do cotidiano dos equipamentos, criando vínculo e incentivo à participação ativa. Possibilitando reconhecimento enquanto sujeitos de direitos, uma vez que o CRAS é considerado como porta de entrada das famílias que se encontram em área de vulnerabilidade social. É sabido que é de responsabilidade do CRAS atuar junto ao contexto comunitário das famílias, visando à orientação e o convívio individual e coletivo, promovendo sua inserção na sociedade.

[...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social, na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. (PNAS, p. 35).

Quando indagados quanto á participação assídua das atividades desenvolvidas pelas unidades do CRAS, quatro (04) sujeitos deste estudo responderam: sim. E onze (11) responderam: não.

Da amostra total deste estudo somente quatro (4) dos entrevistados declaram participarem ativamente das atividades e projetos planejados e promovidos pelo CRAS. E isto nos permite conjecturar que a importância da participação da sociedade nestes espaços, ainda não foi assimilada em sua totalidade. A tendência ao entendimento errôneo (de ajuda e favor) são perceptíveis na maioria dos usuários a despeito da assistência social. Neste ínterim, estes fatores dificultam que estes atores sociais assimilem a significância de sua efetiva participação, e até mesmo, seu acompanhamento no debate, construção, e avaliação dos serviços a eles destinados.

Podemos perceber, aqui, um estímulo para a criação de mecanismos que possibilitem viabilizar o interesse de participação, tanto nas unidades de assistência social, quanto em âmbitos deliberativos, principalmente nos Conselhos. Faz-se necessário contribuir com a perspectiva desses indivíduos serem representantes de si e de outros. Assim sendo, se perceberem enquanto sujeitos de direitos e não mais

representados de “cima para baixo”, fechando espaço para o sentido do amparo, dependência e subordinação ainda persistentes.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlada pelos seus usuários. (PNAS, 2004, p. 46).

É imprescindível que no desenvolvimento das ações socioassistenciais com as famílias, haja um trabalho de ruptura da concepção caritativa sobre a assistência social. Os serviços são constantemente confundidos, pelos cidadãos, com práticas assistencialistas e benemerentes. Pois a assistência social e sua importância é compreendida pelos sujeitos da seguinte forma:

É pra quando uma pessoa precisar nos ir la conversar pra ver que ela consegue ajudar, eu acho que é isso. Eu acho muita, muita importância, ter uma assistência em uma cidade, como que eu vou dizer a você... tem um prefeito na cidade, o prefeito não pode ajudar como aqui tem um não vou dizer quem, não pode ajudar porque toda vez que eu lá não pode receber e a assistência social nunca me fechou a porta [sic] (Astromélia).

Pra mim assistência social é uma associação que quando a pessoa precisa, algum documento ou até um entendimento, saber de alguma coisa, entendeu? Eu acho que é isso! Serve pra ajudar a população que não tem condições e é importante pra comunidade, porque é melhor do que descer pra outro local. A assistência social, as vezes quando você precisa, as vezes tem uma pessoa doente, as vezes chega e pede uma ambulância, as vai lá olhar, porque as vezes a pessoa não tem condição de andar tá acamada, entendeu? E não tem renda nenhuma, não tem um carro pra se locomover. Então numa comunidade implanta uma assistência social pra dar um apoio a essa comunidade. Eu não sei explicar se é Estado Federal ou Estadual, tem convênio com alguma coisa [sic] (Cravo).

Assistência social é tipo assim oh se a gente tá precisando de uma ajuda, de alguma coisa, a gente recorre a assistência pra que ela possa fazer alguma coisa pra nos ajudar. Ela serve pra... uma ajuda que vem do Governo, que tem gente que precisa, tipo assim: uma cesta básica, aí os “assistente” vai procura as pessoas pra ver a necessidade e ajuda, eu acho que é isso. É importante porque tem muita gente passando necessidade, entendeu? E tem pessoas que ajuda e tem outras que não tão nem aí pra nada, então já imaginou? Tem gente que precisa de uma roupa, tem gente que não tem um colchão pra dormir “veve” no relento como hoje agora tá essa situação de frio, quanta gente precisando de cobertor, de capote e não tem

quem dê, porque o trabalho tá escasso, você sabe! Então, toda ajuda que vier é lucro, né!? Então a assistência social é isso, tem que ajudar as pessoas mais “fraca”, eu acho [sic] (Margarida).

É possível perceber que a noção que estes sujeitos tem sobre a assistência social é regada por sentimentos de destituição, principalmente ao ser utilizado o termo “fraca” para categorizar as pessoas que geram demandas para esta política. Isto corrobora com o estigma de que estes indivíduos tem “um lugar no mundo”, lugar marcado pelas ausências e privações, tanto materiais, quanto poder de voz e decisão (YAZBEK, 2009, p. 75).

As retóricas são carregadas de elementos de culpabilização por serem demandatários da assistência social, contrariando assim, o viés do direito. A herança de uma sociedade desenvolvida por relações desiguais, acaba por propiciar que estas pessoas internalizem e assumam um lugar de subalternidade. E, que isto lhes é inerente de uma forma enraizada, em detrimento da consciência de que este lugar subalterno é fruto da relação capital e trabalho.

A pobreza brasileira é produto dessas relações que, em nossa sociedade, a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam”, os pobres em seu lugar na sociedade. [...] é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (YAZBEK, 2010, p. 153).

Cabe ressaltar que aquilo que está previsto em lei não dá conta de romper com esta lógica de que a assistência social é para os pobres. Seria necessário muito mais que isso, pois tende a ser inviável esta ruptura, tendo em vista a longa e consistente história de práticas conservadoras e assistencialistas. Pois tais práticas sempre inibiram a lógica do direito e da cidadania. Assim, pode-se vislumbrar um caminho bastante complexo a ser percorrido, não unicamente, pelas políticas sociais.

Após os 10 anos de LOAS, Yazbek registrou que:

A primeira constatação é que nesses 10 anos, que foram 10 anos de questionamentos do clientelismo, do padrão de gestão conservadora dessa política e da identificação histórica da assistência social com a filantropia, ainda me parece que essa é uma questão não superada na assistência social. A tendência a ver a assistência social como ação

filantrópica, assistencialista e tuteladora ainda é um objeto de questionamentos e reivindicações nas Conferências Municipais e nas Conferências Estaduais em andamento (2004, p. 5).

Infelizmente, a política de assistência social, em nossa sociedade, ainda é concebida como em outrora: em tempos de “damismo”, responsabilidade religiosa, moralidade entre outros. Ou seja, ainda persistem as marcas deixadas por esta época, marcas do assistencialismo, da caridade, da ajuda e da benemerência. Isto pode ser constatado quando se escuta falas como:

Procurei porque estava precisando de uma ajuda [...] fraldas pra meu filho recém-nascido, e, precisando de alimento também [...] assim, qualquer ajuda que a gente precisa, vem aqui, conversa a situação eles dão um “jeitinho” o que tiver no alcance deles ajudar eles ajudam [sic] (Angélica).

Desse modo, é notório que esta fala demonstra a falta de compreensão sobre o direito de não passar fome, o direito de ter mínimos subsídios para suprir necessidades básicas para si e para seu filho, tendo assim, um entendimento de ser “ajudada” por Governo benevolente.

Na verdade, quando a população carente busca os serviços assistenciais para sobreviver, ela se apresenta exatamente pela não cidadania e consegue acesso a esses serviços exatamente pelo inverso, pois ela chega como aquele que não tem, como despojado. Então, uma consciência do direito é um longo trabalho para nos temos que fazer; de superar a visão daquilo que ela está recebendo como benesse; até de entender que não é um favor o serviço que lhe é prestado e começar a considerar que ela tem direito realmente. Acho que isso é um longo processo que nós temos pela frente. (YAZBEK, 1995, apud MARTINS et al, 2000, p.33).

É preciso percorrer este extenso caminho na superação da lógica da caridade na área da assistência. Superar esta lógica de forma ampla, em sua totalidade, até porque a essa altura da discussão, é possível perceber que esta concepção caritativa não se trata de uma particularidade do local.

A mediação/efetivação dos serviços socioassistenciais tem que acontecer enquanto direito, através do processo de trabalho dos profissionais da área e seus respectivos posicionamentos diante das demandas que lhes são apresentadas. O

cotidiano profissional, o compromisso ético-político são significativos no processo de desmistificação.

Pois, espera-se que estes profissionais, especialmente Assistentes Sociais, tenham “[...] relativa autonomia na condução da gestão dessas políticas apoiados em forças reais, que se unem ante o desafio de fazer avançar a democracia para todos na sociedade presente” (IAMAMOTO, 2010, p.10).

Mas, precisamos deixar, aqui registrado, o depoimento esperançoso, cheio de brilho no olhar. Diante do questionamento em relação às mudanças obtidas após acesso ao CRAS, obtivemos a resposta:

O que mudou, minha fia, vou ser sincera a dizer a senhora, eu não tinha uma casa, eu não tinha esperança na minha vida, mas graças ao meu Senhor do Bonfim, eu conversando com uma pessoa [...] mesmo me deu uma força muito boa. E hoje minha casa tá perto de terminar [sic] (Entrevista 1).

Esta fala pertence a uma pessoa que tocou a pesquisadora ao relatar, (com alegria e esperança nos olhos) sua conquista da casa própria através da política de assistência social do município em questão. Moradora de uma casa feita de barro proveniente de aluguel se apegava até mesmo a sua fé, ao teor religioso para designar esta conquista. E mas uma vez é notória a gratidão de quem pertence ao lugar daquele que precisa ser ajudado, tanto neste depoimento, quanto nas falas seguintes:

Mudou assim, ultimamente, com os gastos das fraldas, e também qualquer ajuda que a gente precisa, vem aqui, eles dão um “jeitinho” o que tiver no alcance deles ajudar eles ajudam [sic] (Angélica).

Mudou mais assim quando a gente tá precisando de uma ajuda, passando necessidade. Aí eles vão... consegue uma cesta básica, consegue algumas coisas pra mim, mesmo que seja pouco, mas dão um jeito, não é sempre não [sic] (Amarilis).

Consequentemente, percebe-se, aqui, a ausência de consciência do direito fundamental a habitação, bem como aos mínimos subsídios à existência/sobrevivência. Falta o discernimento entre o âmbito do direito e o da ajuda, é inexistente a compreensão de que as suas respectivas destituições de provimento às necessidades possui razões concretas advindas da sociedade vigente.

Como reitera Yazbek, ao dizer que “Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade (2012, p. 289).

Assim, um significativo desafio está posto à prática cotidiana do(a) profissional assistente social, que é traspor a lógica da ajuda, geralmente, vinculada à esfera dos benefícios sociais. Romper com o mero sentido estratégico compensatório das classes subalternas, a começar, acima de tudo, com ações que viabilizem a emancipação do sujeito social, valendo-se do compromisso com o projeto ético-político da profissão.

Este somatório de ajudas (...) reforça um comportamento de dependência e, especialmente, mina sentimentos de auto-estima e dignidade, transformando-o rapidamente em mendicante institucional. Concomitante à ajuda material e profissional processa uma ajuda expressa através da orientação psicossocial. O conteúdo desta orientação é basicamente a informação decodificada e trabalhada enquanto elemento motivador e clarificador dos passos a serem seguidos pelo cliente, a nível singular, para obtenção de melhor ajuste social e superação dos fatores agudos que lhe impedem a provisão de sua subsistência (Sposati et al, 2003, p. 70).

Posto isto, é perceptível que a prática profissional ratifica o desafio que essas (es) assistentes sociais tem de “desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo” (IAMAMOTO, 2010, p. 20).

Portanto, uma vez que o trato com a questão social não seja posto mediante posicionamento que rompa com a dominação e o clientelismo, o ciclo da noção caritativa continuará sendo perpetuado. Tendo em vista que as mediações que tendem a acontecer “[...] sob a aparência da inclusão, reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como benesse o que na verdade é direito” (YAZBEK, 2009, p. 30). Em consequência, isto continua a impedir a emancipação e protagonismo dessas classes, uma vez que se confunde o direito pelo assistencialismo. Bem como a real consolidação da Política de Assistência Social como prescrita legalmente.

Realmente, torna-se difícil romper, em três décadas, com as concepções de ajuda, quando tais construções foram consolidadas por ações seculares de assistencialismo. Apesar de toda estrutura teórica/legal que prediz o SUAS, práticas que reproduzem esta lógica ainda podem ser encontradas, tanto no âmbito gestor,

quanto no entendimento dos usuários (confirmado na amostra da pesquisa empírica deste trabalho).

Portanto, deve-se haver o reconhecimento da assistência social enquanto direito de cidadania, tanto na esfera gestora deste sistema, assim como pelos seus usuários. Para tanto, o controle social/democrático é um importantíssimo e necessário mecanismo para a construção de ruptura das perspectivas benemerentes que, infelizmente, ainda transpõem a política de assistência social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso ““ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A LÓGICA DO FAVOR E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: a perspectiva dos seus beneficiários, no Município de Cachoeira – Bahia” se propôs a compreender a percepção dos usuários acerca da assistência social.

Atualmente, considerada como política pública não contributiva do sistema de seguridade social brasileiro, a assistência social têm suas raízes na desigualdade econômica e social gerada pelo capitalismo, marcada ao longo do processo histórico pela ajuda e favor. Ou seja, traz, historicamente, o estigma de prática em benefício aos “pobres”, ao contrário de “direito” do “cidadão”. Características advindas da formação social no Brasil, como as relações clientelistas, lógica de merecimento dentre outras, resultaram em ações pontuais, fragmentadas e assistencialistas.

O estudo bibliográfico as entrevistas realizadas com os sujeitos sociais que colaboraram com a realização desta pesquisa e a realidade concreta, mediante a observação participante durante o estágio curricular foram estratégias usadas para compreender a temática.

Ademais, pode-se considerar que a Constituição Federal de 1988, foi promulgada na contramão do movimento de reforma econômica neoliberal. O qual impactou negativamente, as políticas sociais no Brasil (incluindo a assistência social), através da redução de gastos públicos e focalização de seus serviços.

Esta política, que foi reconhecida como tal após a promulgação da “Constituição Cidadã”. Por intermédio de um movimento de lutas sociais e vários debates, inclusive tendo a participação de assistentes sociais, avançou do ponto de vista legal e criou uma série de mecanismos operacionais para fortalecer-se na

perspectiva de direito. Entretanto, deparou-se com a sua subordinação aos ajustes econômicos, adquirindo um viés da privatização e da (re) humanização.

Desprezando as conquistas da Constituição Federal de 1988, o ajuste fiscal das “reformas” de cunho neoliberal na década de 1990, que se estende à contemporaneidade, cria desajustes sociais (Soares, 2003). Na lógica de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, o desenvolvimento da política social, subordinada à política econômica, é relegado a segundo plano. Os serviços públicos são destinados aos comprovadamente pobres. Na política de assistência social, por exemplo, é comum os ‘[...] programas focalizados de “alívio” à pobreza’ (SOARES, 2003, p.13).

A atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) propiciou o resgate do que já havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Visando o fortalecimento da afirmação da assistência social enquanto uma política de direito do cidadão e dever do Estado.

O que pode ser constatado no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que apesar de prever a criação de unidades públicas responsáveis pela proteção social e a prestação de serviços socioassistenciais, abre espaço para a atuação da sociedade civil e terceiro setor no seu provimento. O que se reafirma pela configuração dos serviços socioassistenciais na Tipificação Nacional de 2009. Que regulamenta a atuação das organizações do Terceiro Setor na proteção social. Incluindo-as por tanto, no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É possível constatar, também, que a PNAS traz elementos constituintes que tendem a estar em consonância com a racionalidade da classe burguesa. Partindo da discussão dos princípios, diretrizes, eixos estruturantes, concepções e conceitos trazidos pela PNAS/SUAS, é possível perceber o seu conteúdo de caráter conservador que acaba por responsabilizar o indivíduo e/ou sua família pela sua condição material e/ou social, fornecendo assim, subsídios ao neoliberalismo. Pois a desigualdade social não é considerada em sua concretude, como fruto da relação capital/trabalho.

O SUAS, demandado pela IV Conferência Nacional de 2003, que desde então vem percorrendo caminhos legais e operacionais para se constituir como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, integrador das ações da assistência social entre as esferas de governo e a sociedade civil, no intento de

superar a pobreza, as desigualdades sociais, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país. Assume uma missão deveras complicada na conjuntura econômica e social vigente. Ora, superar a pobreza em um contexto em que ela aumenta e é somada à regressão dos direitos, corte de gastos públicos, precarização do trabalho, dentre várias outras mazelas trazidas pelo avanço do neoliberalismo no Brasil. Aliada às históricas desigualdades sociais trazidas pela herança do período escravocrata brasileiro. É um objetivo que contraria a lógica da desigualdade inerente ao próprio capital. Além da formulação de uma nova gestão para a política de assistência, faz-se necessária uma mudança na lógica da mesma.

Após três décadas, é inegável os avanços no que se refere à mudança conceitual/legal da política de assistência social. Contudo, avanços legais ainda não são suficientes para romper com os traços tradicionais e conservadores, bem como não são capazes de se materializarem na vida da população “pobre”. Além desses “[...] é preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população” (COUTO, 2006, p.187).

O Brasil teve sua formação social calcada em bases clientelistas. Com isso, impossibilitando a consciência para criação de espaços de construção e lutas por conquistas de direitos e de cidadania. Pelo contrário, os direitos sociais, no Brasil, surgiram pela lógica de concessões e de benesses.

É sabido que os usuários dos serviços socioassistenciais vivenciam experiências de pobreza, exclusão e subalternidade (Yasbek, 2009). No geral, trata-se dos grupos de desempregados, cada vez mais crescentes, dos subempregados e dos submetidos à precarização do trabalho. Na luta pela sobrevivência, em meio à contradição capital e trabalho, o público-alvo dos serviços, programas, benefícios e projetos ofertados pela política de assistência social não possuem condições objetivas para se ocuparem de questões como “cidadania”, “democracia” e “participação política”. Pois, além da exploração a qual estão submetidos dia após dia, não são apenas privados dos bens por eles produzidos, “[...] mas também muitas vezes de conhecimentos necessários para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram” (YASBEK, 2009, p.155).

Portanto, a representação de usuários ou de organização de usuários nos Conselhos é um enorme desafio. É necessário ter espaço para que o campo dos conflitos faça parte da complexa trama das relações sociais da sociedade brasileira, deixando de lado as regras tão excludentes que as permeiam com “naturalidade”, para

dar lugar a uma sociedade comprometida com a justiça e igualdade social. Uma vez que “[...] é através do conflito que os excluídos, que os não-iguais, impõem seu reconhecimento como indivíduos e interlocutores legítimos, dissolvendo as hierarquias nas quais estavam subsumidos numa diferença sem equivalência possível” (TELLES, 2001, p. 30).

Logo, o exercício da democracia é uma questão central, onde a inclusão dos “excluídos” é um desafio permanente. Levá-los a participar ativamente da vida política também é uma tarefa da Política de Assistência Social. Bem como afirmá-la enquanto direito é tarefa de toda sociedade e da disputa “[...] nos marcos do capitalismo, pela ampliação da fatia dos investimentos que devem ser utilizados para que os efeitos perversos da exploração do capital sobre trabalho possam ser reduzidos” (COUTO, 2006, p. 187).

A análise propiciada a partir da pesquisa empírica realizada neste trabalho demonstram a relação estabelecida entre os usuários (ao buscar por direitos mesmos sem reconhecê-los como tal) e a política de assistência social. Reafirmando assim, a importância do protagonismo destes nos espaços formais e informais de politização. A procura por direitos, para estes sujeitos, é atravessada pelo atendimento via os serviços, benefícios e projetos da Assistência Social. Entende-se a necessidade de ruptura da lógica das relações hierárquicas tão presentes na cultura da política brasileira, que acabam por inviabilizar a igualdade e justiça social. O passado conservador precisa ser superado, com vistas a construção de uma nova “ordem societária”. Não obstante, este enfrentamento deve acontecer por parte da sociedade em sua totalidade (o que pode vir a ser surreal, tendo em vista o sistema vigente de modelo neoliberal).

A política de assistência social, também, atribui a subalternidade à população que demanda sua proteção. Faz-se necessário que esta abandone o lugar que o processo histórico lhe outorgou. Deixar o papel executor de ações simplesmente “de ajuda”, com teor pontual e compensatório de “alívio à pobreza”. Assumindo sua real posição no campo da Seguridade Social, conquistando efetivação de um Sistema Único de qualidade, de ofertas de serviços condizentes com as reais necessidades da população demandatária. Espera-se uma política capaz de viabilizar, realmente, a Assistência Social como direito.

Constatou-se que por mais que a política de assistência social tenha avançado. E que esta segue em seu processo de efetivação por meio do SUAS. Contudo,

verifica-se que ainda há muito a ser conquistado. As ações de assistência social ainda estão sendo direcionadas pelo viés de práticas assistencialistas. O que não se pode julgar, considerando o quantitativo de pessoas em estado de extrema pobreza.

Precisamos é avançar no debate da ampliação dos mecanismos de controle social, que infelizmente, apesar de serem regulamentados, são “vazios” de sentido se não há uma educação (espaços formais e não formais) voltada para a participação política, pressuposto básico para o exercício da cidadania ativa. É necessário que a população adquira conhecimento sobre a existência e importância dos Conselhos e das Conferências, e que seja informada acerca dos seus direitos e como se organizar para reivindicá-los.

Diante do exposto, confirma-se a hipótese levantada no início da pesquisa, segundo a qual existe pouco entendimento da política de assistência social pelos seus usuários, e alguns ainda a compreendem segundo a lógica da ajuda e do favor. O estudo aponta uma falta de conhecimento, por parte dos usuários acerca dos direitos socioassistenciais existentes na política de assistência social.

Todavia, ressalta-se que essa pesquisa não elucidou todas as possíveis causas que impedem os beneficiários, da rede de proteção social básica do município de Cachoeira – Bahia, compreenderem a lógica e natureza da política de assistência social como direito garantido. Deixando assim, espaço para próximos trabalhos neste âmbito.

REFERÊNCIAS

BAHIA. *Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010*. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>. Acesso em: julho. 2019.

_____. *Plano Municipal de Assistência Social de Cachoeira/BA (2014-2017)*. Prefeitura Municipal de Cachoeira – Secretaria Municipal de Assistência Social – Departamento de Gestão.

BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política social no contexto da crise capitalista. In: *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 13-20.

_____. “Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais”. In: *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. Behring, E. & Almeida, M.H.T. (orgs.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 152-174.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete Salete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal – 1988*. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 7 de dez. de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (Cras)*. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS*. 1. ed. – Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. SUAS e População em Situação de Rua, Volume III*. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *A extrema pobreza no seu município: Caracterização demográfica da extrema pobreza em Cachoeira-BA*. Brasília: MDS. 2015.

_____. *Presidência da República. Política Nacional de Assistência Social: 2004*.

_____. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: UnB, 2006.

_____. *Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. In: CFESS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CEES e ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; SALVADOR, Evilásio. “Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia”. In: *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 87 – ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-57.

BRAVO, Maria Inês Souza. “A política de saúde no governo Lula”. In: *Revista Inscrita – Ano VI – Nº IX – Conselho Federal de Serviço Social*, novembro de 2004. p. 35-39.

CAMPOS, Edvaldo Bernardino. *O Controle Social da Assistência Social: limites e possibilidades*. In *Cadernos de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social*. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social, 2007.

CARVALHO, A. M. P. de. *A luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo*. *Revista Ciências Sociais*. v. 39. n.1: UFC, 2008.

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

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Política social: alguns aspectos relevantes para discussão*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009*.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2.ed – São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. *et al.* (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaio sobre ideias e formas*. 3. ed. (rev. e ampliada.) Rio de Janeiro: DP & A, 2011.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade. *In* Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, no 3, dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: Junho, 2019.

DRAIBE, S. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Série Reformas de Política Pública, Santiago do Chile, CEPAL/Naciones Unidas, n.14, 1993.

FALEIROS, V. P. A política social do estado capitalista. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

GUERRA, Yolanda. As Racionalidades do Capitalismo e o Serviço Social. *In*: MOURO, H. & SIMÕES, D. (org.) 100 anos de Serviço Social. ed. Quarteto, Coimbra, 2001. p.255-293.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

JACCOUD, Luciana de Barros. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. *In*: Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. *In*: Revista Serviço Social e Sociedade nº 72. São Paulo: Cortez, 2002. p. 22-50.

KOSÍK, Karel. Dialética do concreto. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2º ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LUKÁCS, G. O Neopositivismo. *In*: Teoria e Política n. 9. São Paulo: Brasil Debates, 1988.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. *In*: Mota, Ana Elizabete (org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2.ed.rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008. p. 93-132.

MARTINS, Lilia Christina. *et al.* A política de seguridade social e a questão da cidadania. *In*: Serviço Social e Realidade.v.9,n.1.Franca, São Paulo.2000.

MARTINS, Valdete de Barros. Participação Social e Controle no SUAS: o que temos e o que queremos. *In*: Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

MESTRINER, M. L. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 28. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e políticas sociais*. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. Boschetti, Ivanete; et AL. (orgs.) São Paulo: Cortez, 2008.130-148.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe e movimento social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. In: Mota, Ana Elizabete (org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único da Assistência Social e a formação profissional. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87, ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006. p.163-177.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política Social: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática – 5. ed. – São Paulo, Cortez, 2008.

RUSSO, G. CISNE, M; BRETTAS, T. Questão social e mediação de gênero: a marca feminina na assistência social. In: Revista Ser Social. V.11, nº. 25. Brasília, 2008.

SANTOS, Josiane Soares. *et al.* "Questão Social" no Brasil: O Nordeste e a atualidade da Questão Regional. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article>. Acesso em 15 jul. 2019.

SILVA, Marta Borba. Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo- São Paulo: Cortez, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. *GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988* – São Paulo: Saraiva, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. *et al.* A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma Questão em Análise. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social. 2ª ed. SP: Cortez, 2004.

SITCOVSKY, Marcelo. *Particularidades da expansão da assistência social no Brasil*. In: Mota, Ana Elizabete (org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008. p. 147-179.

SOARES, Laura. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. O desastre social – (os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização). Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. *Participação e Controle Social*. In: Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos. SALLES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (organizadores). – 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

TELLES, V. Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil*. In: PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. (orgs.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 173-195

_____. *Reforma do Estado e Política Social: notas à margem do tema*. In: Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. Behring, E. & Almeida, M.H.T. (orgs.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 141-151.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. – 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *Pobreza e exclusão social: expressões da questão social*. Brasília: ABEPSS, 2001.

_____. *As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS*. In: *Revista Serviço Social & Sociedade* n° 77 – ano XXV – março de 2004. São Paulo: Cortez, 2004. p. 11-29.

_____. *Serviço Social e pobreza*. *Revista Katalysis*, Florianópolis, v.13, n. 2, 2010 (Editorial).

_____. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento*. *Serviço Social e Sociedade*, jun 2012, n° 110.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Nome:

Sexo: () Masculino ()Feminino

Idade:

Profissão:

Escolaridade:

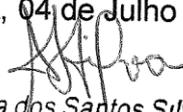
1. Há quanto tempo utiliza os serviços do CRAS?
2. Qual/quais os serviços você acessa no CRAS?
3. Você foi informado quais os serviços do CRAS? () sim () Não
Se sim por quem?
4. A equipe de referencia lhe acolhe bem na instituição? () sim () Não () Mais ou menos.
5. Participa ativamente das atividades promovidas pelo CRAS? () Sim () Não. Se não, por quê?
6. No seu entendimento o que é Assistência Social?
7. Fale um pouco sobre para que ela serve e qual a importância dela:
8. Como ficou sabendo sobre os serviços do CRAS?
9. Por que procurou este serviço de Assistência Social?
10. De que forma se sente ao utilizar esse serviço?
11. O SUAS define que toda pessoa que procura a Assistência Social deve ser tratada como cidadão de direitos! Fale o que você entende sobre isso:
12. Em seu entendimento, o que é ser usuária(o) do sistema de Assistência Social?
13. De que forma este serviço interferiu em sua vida?

Local e data _____

APENDICE C – TERMO DE ANUÊNCIA**AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL**

Eu, Adriana Santos Silva, responsável pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, estou ciente e autorizo a pesquisadora Carina do Vale Barbosa, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Jucileide Ferreira do Nascimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, a desenvolverem a pesquisa intitulada **“ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A LÓGICA DO FAVOR E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: a perspectiva dos seus beneficiários, no Município de Cachoeira – Bahia”** entrevistará os usuários dos serviços de assistência social da SEMAS do município, no âmbito da Proteção Social Básica. A pesquisa será executada em consonância com as Normas e Resoluções que norteiam a pesquisa envolvendo seres humanos, em especial a Resolução CNS 510/16. Fui informada pelos responsáveis do estudo sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição que represento.

Cachoeira/BA, 04 de Julho de 2019.


Adriana dos Santos Silva
Secretária de Assistência
Social

Decreto 04/2019

Assinatura e carimbo da responsável institucional