

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. CASTILHOS FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS

**DICIONÁRIO CRÍTICO:
POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL**



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretti

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. C. FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Bolsistas de Extensão CEGOV - UFRGS: Jessica Sulis e
Eliana Pinto

Revisão: Cristiane Pereira Maciel, Rodrigo Duque
Estrada

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Simone Elisabete Rodrigues
da Silva

Diagramação: Simone Elisabete Rodrigues da Silva

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

D547 Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil [recurso eletrônico] / organiza-
doras Rosa M. C. Fernandes [e] Aline Hellmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre:
Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.
324 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Serviço social. 2. Administração Pública. 3. Assistência social 4. Políticas públicas
- Brasil. 5. Sistema único de Assistência Social – Brasil. I. Fernandes, Rosa M. Castilhos.
II. Hellmann, Aline. III. Série.

CDU 364.3(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0485-3

APRESENTAÇÃO

Eis um produto a serviço da consolidação do SUAS! Assim iniciamos esta apresentação do “Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil”, que tem a intenção de disseminar conhecimentos acerca de temáticas e conteúdos referentes à defesa dos direitos socioassistenciais, no âmbito da proteção social brasileira. A trajetória socio-histórica da Assistência Social nas últimas décadas e o seu status na agenda social brasileira, ao alcançar visibilidade enquanto área específica com conhecimentos, técnicas, objetivos próprios e um sistema definido, é a base que sustenta as reflexões deste Dicionário. Trata-se de uma política social que se ergue como resultado de lutas sociais, que ocupa lugar na Seguridade Social brasileira, ao lado da Previdência Social e da Saúde na Constituição Federal de 1988, e tem como marco inicial a Lei Orgânica de Assistência Social – a LOAS (1993). De lá para cá, as conquistas de ordem legal, estrutural e organizacional, desenhadas tanto na Política Nacional de Assistência Social, em 2004, quanto no Sistema Único de Assistência Social, em 2005, e as sucessivas legislações que instituem normativas que fundamentam a existência deste Sistema vêm legitimando a consolidação de uma política social de Estado, que se encontra exposta às ameaças da lógica neoliberal.

O processo de implementação da política em todo território nacional vem se constituindo em importante objeto de estudo em diferentes instituições de pesquisa e de formação, assim como nos órgãos públicos nas esferas de governos – municipal, estadual, federal e Distrito Federal – responsáveis pela consolidação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Não são poucas as produções existentes sobre a assistência social no Brasil e tampouco são capazes de esgotar a complexidade e as contradições inerentes ao trato das dimensões teórica, técnica, operacional, política e ética e de tudo que lhe diz respeito – principalmente as questões relativas às necessidades sociais dos usuários do SUAS e de seus direitos de cidadania.

Por conta disto, constatamos a necessidade de descrever, analisar e comparar conceitos na tentativa de oferecer uma fonte de consulta a todos atores sociais interessados na sistemática que compõe o campo da assistência social. Longe de ser um inventário exaustivo, este Dicionário é composto por conceitos-chave que aparecem de forma recorrente nas publicações mais representativas da área da Assistência Social e áreas afins. Evidentemente, não dá conta da diversidade dos conceitos relacionados a essa política, tampouco sintetiza aquilo que existe de produções de conhecimento ou abrevia caminhos para a discussão da temática, mas, pelo contrário, alerta para a necessária reflexão crítica sobre a assistência

social, diante das contradições inerentes à sociedade capitalista e da dinâmica e permanente transformação da realidade social contemporânea. Os verbetes abrem novas perspectivas de leitura e trabalho, aportam ricas e atualizadas bibliografias, oferecendo aos trabalhadores, gestores, conselheiros, usuários, estudantes, professores, pesquisadores e demais interessados, um documento de avanço teórico e conceitual, contribuindo para o debate e para a reflexão crítica no campo da Política de Assistência Social.

Este dicionário é uma construção coletiva com 71 verbetes que mobilizou 73 autores e autoras – pesquisadores, trabalhadores, gestores, conselheiros, especialistas de diversas áreas e militantes – de diferentes trajetórias profissionais e com produções específicas. É composto por um coletivo que aceitou o desafio de discorrer sobre os verbetes sugeridos, atendendo à perspectiva interdisciplinar e intersetorial, tão pertinente e emergente para o trabalho no âmbito do SUAS. Muito mais do que reunir textos e produções, reunimos aqui reflexões advindas do serviço social, do direito, da psicologia, da antropologia, da ciência política, das ciências sociais, da geografia, da economia, da filosofia, entre outros que, de suas origens, aceitaram o convite para a concretização desse projeto.

Para tanto, cada autor recebeu orientações para a sistematização, de maneira que pudessem traçar aspectos sócio-históricos e epistemológicos do verbete, delineando suas inflexões na constituição da sociedade e no âmbito da política de assistência social, sendo instigados a refletir criticamente, associando a categoria teórica central – o verbete – à política de assistência social. Além disso, os autores trouxeram percepções, referenciais, concepções e particularidades reflexivas que possibilitam a interlocução com o SUAS. Em alguns verbetes isto acontece de maneira mais explícita e, em outros, há uma interlocução com as políticas sociais de uma forma geral, mas sempre proporcionando ao leitor subsídios para não somente compreender, pensar e refletir acerca da assistência social, mas, sobretudo, para nela intervir contribuindo com a sua consolidação, transformações e afirmação como política de proteção social voltada à garantia dos direitos socioassistenciais.

Não podemos deixar de registrar aqui, nossos agradecimentos ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governos – CEGOV, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que nos instiga como pesquisadoras da política de assistência social, para avançarmos em nossos estudos fazendo jus ao papel da Universidade Pública, construindo conhecimentos, ciência e tecnologia social que estejam a serviço da emancipação humana e dos interesses coletivos da classe trabalhadora, e não de uma educação à serviço da lógica mercantilizadora. Da mesma forma agradecemos a oportunidade de trabalharmos com as estudantes do Curso de Serviço Social da UFRGS, as bolsistas Eliana Pinto e Jessica Sulis, que vivenciaram conosco aprendizagens significativas na construção deste Dicionário, assim como a todos bolsistas do CEGOV.

Aos autores e autoras agradecemos imensamente o interesse em participarem, pois não se tratou somente de uma escolha das organizadoras, mas de uma escolha dos próprios autores que, ao socializarem seus saberes em torno das temáticas que lhes foram indicadas, disseminam conhecimentos, tornando esta uma relevante obra que entra, ao lado de outras concebidas historicamente, na linha do tempo que compõe as produções no âmbito da Política de Assistência Social Brasileira.

ROSA MARIA C. FERNANDES
ALINE HELLMANN
Organizadoras

SUMÁRIO

ACESSIBILIDADE	11
ACOLHIMENTO	15
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
ATO INFRAACIONAL	26
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS	30
BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: EVENTUAIS E PRESTAÇÃO	33
BUSCA ATIVA	37
CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	41
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS	44
CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS	47
CERTIFICAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	51
CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	56
CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
CONTROLE SOCIAL	65
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	69
DESIGUALDADE SOCIAL	74
DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL	78
DIGNIDADE HUMANA	82
DIREITOS HUMANOS	86
DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS	89
EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS	92

ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	97
ESTADO	101
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	104
ÉTICA	108
ETNIA	112
EXCLUSÃO SOCIAL	115
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	122
GÊNERO	126
GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	129
GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS	133
IDOSO	137
INCLUSÃO PRODUTIVA	141
INDICADOR SOCIAL	145
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)	149
INTERDISCIPLINARIDADE	153
INTERSETORIALIDADE	157
JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	161
JUVENTUDES	167
MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR	174
MEDIDA SOCIOEDUCATIVA	178
PARTICIPAÇÃO POPULAR	183
PESSOA COM DEFICIÊNCIA	187
PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	191
PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	196
POBREZA	200
POLÍTICA SOCIAL	204
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	207
POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	211
PROCESSO DE TRABALHO	217

PROGRAMA BOLSA FAMILIA	221
PROTEÇÃO SOCIAL	226
QUESTÃO SOCIAL	230
REDE SOCIOASSISTENCIAL	234
RESILIÊNCIA	238
RISCO SOCIAL	242
RURAL: MODOS DE VIDA, DE TRABALHO	246
SAÚDE DO TRABALHADOR NO SUAS	252
SEGURANÇAS SOCIAIS	256
SEGURIDADE SOCIAL	260
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	264
SISTEMA DE EXECUÇÃO SOCIOEDUCATIVO - SINASE	268
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	271
TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE	275
TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	279
TRABALHO INFANTIL	283
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	287
USUÁRIOS	293
VÍNCULO FAMILIAR E COMUNITÁRIO	296
VULNERABILIDADE SOCIAL	300
ÍNDICE DOS VERBETES E TEMÁTICAS CORRELATAS	315

ACESSIBILIDADE

ANAJARA CARBONEL CLOSS
LUCAS GRAEFF

A acessibilidade universal é um tema que vem se impondo em debates acadêmicos e cidadãos desde meados dos anos 70. Refere-se, sobretudo, às pessoas com deficiência (ver verbete neste dicionário, página 187), mas deve ser compreendida dentro de um arcabouço mais amplo, que envolve direitos individuais, sociais e culturais. Essa denominação está diretamente relacionada ao chamado “desenho universal”, que é a projeção e criação de produtos, equipamentos, parte externa e interna de edifícios, áreas urbanas, tecnologias da informação, transportes acessíveis e utilizáveis por todos, independentemente de gênero, etnia, saúde, deficiência ou outros fatores correlatos (PRADO; LOPES; ORNSTEIN, 2010).

A gênese dos debates sobre a acessibilidade universal se confunde com o reconhecimento social das pessoas com deficiência (PcD). Historicamente, um dos marcos de origem é a Segunda Guerra Mundial, conflito que evidenciou os efeitos nefastos do evolucionismo social e da eugenia: além do Holocausto, que marca o extermínio de cerca de seis milhões de judeus e de duzentas mil pessoas com deficiência. Ao final da Guerra do Vietnã, com intuito de atender um processo de reinclusão dos ex-combatentes, a temática da acessibilidade se inscreve na luta por direitos. Nos EUA, por exemplo, foi promulgada a Lei da Reabilitação em 1973. Desde então, discutem-se diferentes formas de incluir pessoas com deficiência através do conceito de acessibilidade, um processo que reflete a necessidade de transformação das cidades e serviços para propiciar o atendimento de todas as pessoas, com ou sem restrições físicas, pois é uma questão de direitos humanos (PRADO et al., 2010).

Outro marco histórico significativo para a temática da acessibilidade é o ano de 1981, declarado como Ano Internacional de Pessoas Deficientes. Nessa oportunidade, formulou-se, pela UNESCO, o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência. Seu objetivo foi o de promover a prevenção e a reabilitação da deficiência, estabelecendo critérios de igualdade e de plena participação das pessoas com deficiência na vida social (USP, 1982).

No Brasil, a aprovação de uma Constituição Federal com artigos específicos visando à inclusão de pessoas com deficiência é um dos avanços maiores dos anos 1980. No Artigo 203 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), fica claro que todos aqueles que necessitarem de assistência social o terão, especificando a garantia de habilitação, reabilitação e de benefício mensal às pessoas com deficiência, caso

as mesmas não tenham condições de prover o próprio sustento. Já no artigo 5º, encontra-se a referência sobre a igualdade dos cidadãos perante a lei, dando garantias de liberdade e de igualdade à vida (BRASIL, 1988).

Ainda no Brasil, a partir da década de 1990, foram promulgadas leis e normas específicas visando à garantia dos direitos constitucionais, que possibilitam uma maior inclusão social. Nesse sentido, pode-se destacar a Norma 9050 (ABNT, 2004), que trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, equipamentos urbanos e espaços, na tentativa de englobar todos os aspectos citadinos. Esta normativa foi instituída em 1994, sendo atualizada em 2004, visando proporcionar uma maior autonomia à população. Dentre as legislações, destaca-se o Decreto n. 5.296 de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.048/2000, que prioriza o atendimento às PcD, e a Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas e critérios básicos à promoção de acessibilidade (BRASIL, 2004). Nesse contexto, acessibilidade e desenho universal são compreendidos para além da eliminação de barreiras: deve-se pensar a inclusão e o espaço inclusivo que permita (inclusive às pessoas com deficiências) a opção de experienciar todos os seus limites (COHEN; DUARTE; BRASILEIRO, 2012).

Mais recentemente, a realização da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência destacou o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos. Ratificada no Brasil em 2009, a Convenção veio fortalecer fóruns de discussão organizados pelo poder público, por grupos de pesquisa e por organizações da sociedade civil (BRASIL, 2009).

Ao longo das últimas décadas, portanto, consolidaram-se direitos individuais e sociais relativos às pessoas com deficiência, bem como uma compreensão mais generosa de sua condição. Isso se expressa pela mais recente legislação sancionada em 2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Este documento tem o objetivo de assegurar os direitos, promover a equiparação de oportunidades, dar autonomia e garantir acessibilidade no País (BRASIL, 2015). Tal compreensão implica em considerar as diferenças segundo uma lógica bidimensional – reconhecimento com redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003) – e universalista. Parafraseando Boaventura de Souza Santos (1993), todas as pessoas têm o direito a serem iguais quando sua diferença as inferioriza e diferentes quando a sua igualdade as descaracteriza.

A acessibilidade universal, portanto, não deve ser pensada como uma política reparativa ou separativa, mas como um novo paradigma sociocultural: uma “cultura do acesso” (CLOSS, 2013). Por cultura do acesso, os autores deste verbete entendem que as discussões sobre exclusão e cidadania devem considerar não apenas o acesso imediato, “físico”, mas aos sentidos representativos e ao significado da obstaculização da experiência de viver e sentir. Significa dizer que os lugares

das cidades estão à disposição de todos os cidadãos para atender suas necessidades cotidianas (CERTEAU, 2012).

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbanos**: procedimentos; ABNT NBR 9050. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 5296**, de 2004. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm Acesso em: 09 de novembro de 2015.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6949**, de 2009. Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm Acesso em: 09 de novembro de 2015.

BRASIL. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm Acesso em: 09 de novembro de 2015.

CARDOSO, Eduardo; CUTY, Jeniffer (orgs.). **Acessibilidade em ambientes culturais**. Porto Alegre: Marca Visual, 2012.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. 19.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CLOSS, Anajara Carbonell. **Percursos de Acessibilidade Cultural Casa de Cultura**: uma pesquisa-ação inclusiva. Dissertação de Mestrado, PPG em Memória Social e Bens Culturais. UNILASALLE, 2013.

COHEN, Regina; DUARTE, Cristiane Rose de Siqueira; BRASILEIRO, Alice de Barros Horizonte. **Acessibilidade e patrimônio**: uma difícil relação. In:

FERNANDES, Idilia; LIPPO, Humberto. Política de acessibilidade universal na sociedade contemporânea. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p.281-292, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/14819/10740>. Acesso em: 05 set. 2014.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution Or Recognition?** New York/London: Verso Books, 2003.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

PRADO, Adriana R. de Almeida; LOPES, Maria Elisabete; ORNSTEIN, Sheila Walbe (orgs.). **Desenho universal**: caminhos da acessibilidade no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

SANTOS, B. DE S. **Modernidade, identidade e a cultura de fronteira**. Tempo Social, v. 5, n. 1-2, p. 31-52, 1993. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11597>

USP. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. São Paulo: USP, 1982. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-dos-Portadores-de-Deficiencia/programa-de-acao-mundial-para-as-pessoas-deficientes.html> Acesso em: 09 de novembro 2015.

ACOLHIMENTO

MARLA FERNANDA KUHN

Na língua portuguesa, acolher é um verbo, uma palavra genérica que de acordo com a situação pode assumir significados diversos, tais como: admitir, reconhecer, aceitar, assumir, escolher, optar. Considerado como um processo de trabalho contínuo, o acolhimento se constitui, muitas vezes, como técnica e, em outras, como uma característica de determinada postura profissional, um jeito de atender o usuário da política pública.

Na perspectiva de considerá-lo como uma postura profissional, verifica-se que é no campo das habilidades e atitudes do sujeito que o mesmo se efetiva, sendo um dispositivo de garantia ao acesso das políticas públicas e, assim, ao exercício efetivo da cidadania. Verificando seu funcionamento como atributo da postura profissional, vamos nos surpreendendo com a descoberta de que sempre que houver um processo relacional de um usuário com um trabalhador, aí ocorre um encontro entre necessidades e processos de intervenção orientados para operarem sobre o campo das necessidades que se fazem presentes nesse encontro, na busca de fins implicados com a manutenção e /ou recuperação de um certo modo de viver a vida (MERHY, 1997).

O acolhimento é entendido como postura: em todo lugar em que ocorrer esse encontro entre usuário e trabalhador das políticas públicas, operam-se processos tecnológicos que visam à produção de relações de escutas e responsabilizações, as quais se articulam com a constituição de vínculos e dos compromissos em projetos de intervenção.

Atuar sobre necessidades em busca da construção de algo que possa representar a conquista da superação da dor e do sofrimento promove a qualidade na vida e na cidadania. Acolhimento como postura-processo se constitui em atributo de uma prática social realizada por qualquer trabalhador; desvelar seus vários significados e focá-los analiticamente é criar a possibilidade de pensar a micropolítica do processo de trabalho, dos modelos de atenção, dos processos institucionais, dando visibilidade ao modo privado de agir no interior de coletivos de trabalho.

O trabalho de acolhimento é, então, a nosso ver, nessa perspectiva da postura do profissional, a ação central de acessibilidade do usuário à política pública, dispositivo de aproximação e encontro das diversas vozes e necessidades presentes nos territórios. Trata-se de acolher a vida como ela é em toda sua plenitude, construindo responsabilidades e protagonismos.

A ideia do acolhimento como técnica a ser empregada nos processos de trabalho que os serviços desencadeiam nas suas relações com os usuários pode evidenciar contradições, divergências entre as necessidades postas e as possibilidades de intervenção permitindo, assim, a introdução de modificações no cotidiano dos serviços em torno dos seus usuários.

O acolhimento como técnica é etapa e não processo, é desenvolvido apenas por alguns e, geralmente, não possibilita inversões nas lógicas de organização e funcionamento dos serviços na direção do diálogo com as reais demandas e necessidades dos usuários. O acolhimento na porta de entrada só tem sentido se considerado como passagem para dentro do sistema das necessidades dos usuários em sua integralidade e, assim, garantindo acessibilidade universal.

O acolhimento representa uma proposta de reorientação do processo de trabalho, na qual todos os profissionais são igualmente importantes e têm sua contribuição a dar para a satisfação das necessidades demandadas pelos usuários.

Não podemos deixar de indicar as possibilidades críticas e potentes desse encontro entre a política pública e usuários articulados pelo e no acolhimento. Deparamo-nos, assim, com muitas possibilidades de uso dos significados de acolhimento, múltiplas aproximações e certamente nas distintas produções percebermos valores implícitos nas práticas voltadas às populações e usuários das políticas públicas.

É interessante notar que os sentidos atribuídos às palavras se correlacionam diretamente às questões de acesso às políticas públicas, sendo alguns de seus significados: “atenção, consideração, abrigo, receber, atender, dar crédito a, dar ouvidos a, admitir, aceitar, tomar em consideração, oferecer refúgio, proteção ou conforto físico, ter ou receber alguém junto a si”, atributos qualitativos determinantes na garantia de acesso e democratização dos espaços públicos, isto é, onde se opera a política pública, espaço de efetiva ‘integralidade’.

Deste modo, o acolhimento, o acesso e a integralidade, para além de uma relação semântica, constituem elementos teóricos e metodológicos indispensáveis para a construção da atenção e proteção integral dos usuários das políticas públicas.

Nessa lógica o efeito do acolhimento na vida dos usuários tem muito a ver com a importância do território e das territorialidades características dos modos de vida dessas populações. Sendo assim, de acordo com o pensamento de Raiol (2010), no território estão vivas muitas territorialidades que são as formas como os diversos grupos realizam a gestão de determinado espaço, como se sentem pertencentes a ele. No acolhimento como espaço-processo, essa mediação de pertencimento acontece, reforçando a sua potência inclusiva.

Consideramos, assim, por meio da percepção objetiva e subjetiva, que se multiplica, incluindo e excluindo as pessoas, que o acolhimento não apreendido de forma estática, e sim como espaço de construção pelas territorialidades dos sujeitos – usuários, tem um inestimável valor para a garantia e materialização de princípios fundamentais dos direitos humanos.

Observa-se, portanto, o caráter imprescindível do sentimento de integração a determinado território para que os demais aspectos da vida humana possam ser desenvolvidos. Apreende-se, mais uma vez, as possibilidades e potência do encontro promovido no acolhimento: necessidades dos sujeitos e possibilidades do Estado, na direção da garantia de direitos, fortalecimentos de vínculos e construção de identidades.

Por fim, considera-se o acolhimento não um espaço ou um local, mas uma postura ética: não pressupõe hora ou profissional específico para fazê-lo, implica compartilhamento de saberes, angústias e invenções, tomando para si a responsabilidade de “abrigar e agasalhar” outrem em suas demandas, com “responsabilidade e resolutividade” (BRASIL, 2010).

REFERÊNCIAS

MERHY, E. E. Em busca do tempo perdido: a micropolítica do trabalho vivo em saúde. In: MERHY, E. E. & ONOCKO, R. (Orgs.) **Agir em Saúde: um desafio para o público**. São Paulo.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Ambiência / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização**. – 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANO D'ASCENZI

O campo de análise de políticas públicas desenvolveu-se na esteira da expansão da ação do Estado. O Estado foi o fenômeno político dominante do século XX, sendo seu auge marcado pelo Estado de Bem Estar Social (MULLER; SUREL, 2002). Diante disso, o estudo da ação pública ganhou relevância e espaço. Como disciplina acadêmica, a análise de políticas públicas nasceu nos EUA voltada para o estudo da ação do Estado e preocupada com o incremento das práticas e com o “bom governo” (SOUZA, 2006; MULLER; SUREL, 2002). Inicialmente o campo esteve focado no Estado e sua ação, provavelmente em virtude do seu protagonismo nas políticas universalistas típicas dos Estados de Bem Estar Social dos países capitalistas avançados. Mais recentemente, a complexificação dos problemas sociais e as modificações ocorridas nas formas de intervenção do Estado, promoveram a ampliação do campo para a análise de novas formas organizacionais, como as redes de políticas públicas. Nesse aspecto, a área incorporou a diversidade de atores e suas inserções institucionais. A descentralização da figura do Estado promoveu, também, o alargamento da perspectiva territorial, englobando a ideia de políticas públicas para além dos Estados Nacionais.

Para definir a análise de políticas públicas, devemos, inicialmente, estabelecer o que entendemos por políticas públicas. Muitas são as definições para o termo e, para minimizar a confusão, apontamos cinco elementos. Primeiro, um elemento processual, no sentido de que uma política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas. Assim, frisamos que uma política pública envolve ação, ou seja, a implementação das decisões tomadas. Em segundo lugar, um elemento relacionado à finalidade, o objetivo dessa teia de decisões e ações é modificar um problema social, definido como uma situação percebida como indesejável, que desperta a necessidade de ação. Uma variante dessa visão é a que enfatiza a resolução de conflitos. Nessa acepção, uma política pública é uma forma de manter a coesão social, por meio do atendimento às demandas dos grupos da sociedade. Terceiro, uma questão substantiva, as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Com isso, dizemos também que elas os expressam. Quarto, um elemento da dinâmica, as políticas públicas são permeadas pelo conflito entre os atores, pois envolvem a alocação de recursos sociais escassos. Por fim, uma decorrência: uma política pública forma uma ordem local, um sistema no qual os atores irão interagir e manejar recursos. Em outras palavras, ela forma um sistema de ação que orienta e delimita a ação.

Dito isso, a análise de políticas públicas está voltada para a investigação de cada um desses fenômenos. Ela procura compreender: como se dão as relações entre os atores, como funcionam as arenas de conflito e as regras formais e informais que imperam nesses espaços, a produção dos problemas sociais, o processo competitivo da agenda pública, as dinâmicas de implementação das políticas, os efeitos das políticas na sociedade, dentre outras questões relacionadas ao entendimento da lógica de funcionamento das intervenções voltadas para a resolução de conflitos e de problemas sociais.

Uma ferramenta de análise muito difundida nesse campo é a abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas. Ela é útil porque propõe um recorte que permite ao analista lidar com a complexidade que envolve uma política pública. A estratégia é separar as políticas em fases: formulação, implementação e avaliação. A cada fase corresponde uma arena e um conjunto de atores. Uma consequência disso foi o desenvolvimento de diferentes modelos analíticos para cada etapa. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção, de produção de soluções ou alternativas e de tomada de decisão. Nessa fase, prevalece o foco no debate político e nas arenas institucionais políticas. Talvez o modelo mais conhecido de análise de formulação seja o Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDOM, 2011). A fase da implementação se refere à execução das decisões adotadas na etapa anterior. Aqui, a arena privilegiada é a burocrática, sendo os atores centrais os responsáveis pela execução das decisões tomadas previamente. A análise da implementação produziu as abordagens baseadas no controle, na interação e na cognição (cf. LIMA; D'ASCENZI, 2014) e, mais recentemente, vêm ganhando espaço os modelos influenciados pela *governance* (HILL; HUPE, 2014). Por fim, a avaliação consiste na interrogação e na mensuração sobre a eficácia, a eficiência e o impacto da política. Essa fase está muito voltada para discussões metodológicas e fortemente direcionada para a produção de informações sobre os processos de implementação, com vistas a avaliar a utilização dos recursos e se a política conseguiu cumprir com os objetivos que legitimaram sua formulação (ver RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Nota-se que o campo da análise de políticas públicas está conectado com as preocupações sociais relacionadas a projetos políticos específicos, bem como com a destinação dos recursos sociais. Importante ressaltar que é um campo analítico e propositivo. Isto é, está voltado para a compreensão e produção de conhecimento sobre as ações públicas, assim como para a produção de políticas públicas mais efetivas.

Um dos principais alvos de controvérsia no campo da análise de políticas públicas é a ideia de ciclo e suas implicações. Muitas vezes o ciclo de políticas públicas é apresentado como abordagem analítica. Entretanto, ele não oferece va-

riáveis explicativas para os fenômenos. Por isso, sua maior utilidade está em ser uma ferramenta de recorte do objeto de análise. É aí que reside sua importância para o campo de estudos: a separação em etapas é frequentemente utilizada como referência nas investigações. Muller e Surel (2002) apontam algumas limitações do ciclo. Em primeiro lugar, ele apresentaria uma visão muito linear da ação pública, o que pode obscurecer seu caráter caótico. Ou seja, nem sempre encontraremos processos sequenciais, nem sempre uma solução é criada depois de estabelecido o problema, nem sempre todas as etapas estão presentes... Uma perspectiva que permite lidar com essa aparente desorganização é o Garbage Can Model. Ele percebe as organizações como anarquias organizadas, junto às quais os processos decisórios são fluidos e desestruturados (MOTTA e VASCONCELOS, 2006). Outra crítica feita pelos autores é a de que o ciclo pode dar a ideia de que o objeto das políticas é a solução de problemas. Com isso, simplifica o processo de resolução dos problemas sociais. Forma alternativa de ver a questão é apresentada pelas chamadas abordagens cognitivas, que direcionam o olhar para os processos de aprendizagem que marcam a ação pública. Nesse quadro, a resolução dos problemas sociais passaria pela ação dos atores sociais e as políticas públicas funcionariam como espaços de sentido, nos quais os atores (re)definiriam os problemas e testariam soluções. Nessa perspectiva, “fazer uma política pública não é, pois, ‘resolver’ um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas” (MULLER e SUREL, 2002, p. 29).

A crítica ao ciclo das políticas públicas produziu abordagens que borram os limites entre as fases, como é o caso das abordagens cognitivas, da *advocacy coalition* (SABATIER, 2007) e da *governance*, apenas para citar alguns exemplos. A análise de políticas públicas é um campo em expansão, e assim também estão os modelos analíticos. Eles caminham para acompanhar a crescente complexidade e os esforços da sociedade para lidar com as questões que consideram relevantes. Nesse trajeto, as abordagens englobam novos atores, públicos e privados, locais ou não. Também ampliam as arenas, já que não só o Estado é foco de análise. Isso traz pelo menos uma consequência: as políticas públicas passam a ser delimitadas a partir dos seus elementos constituintes, e não de sua divisão setorial. Queremos dizer que a tendência de atribuir o status de política pública exclusivamente a partir do que fazem os governos (por exemplo, tratar a política pública de assistência social apenas como o que é feito pelo governo) obscurece todas as outras iniciativas voltadas para objetivos semelhantes e/ou interdependentes. Obviamente, tal recorte traz dificuldades adicionais à análise, contudo, o campo está em movimento e a compreensão de seu objeto exige inovar as abordagens, abrindo-se à realidade concreta.

REFERÊNCIAS

- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. London: SAGE, 2014.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 2011.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Ligia M. (org). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella. F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.
- RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the policy process**. Colorado: Westview Press, 2007.
- SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

JOLINDA DE MORAES ALVES

Assistência é o ato de assistir, ajudar ou proteger aqueles que necessitam. Desde a Antiguidade, a assistência é prestada pelas tribos e famílias, mas quando a Europa foi castigada pela fome, peste, guerra e pobreza (séculos XI a XV), desenvolveu-se uma consciência coletiva de solidariedade e assistência social pela prática da misericórdia ou *Miserere & Cordis*, que significa dar seu coração a outrem, como dever dos cristãos. Durante a Idade Média a assistência aos pobres foi desenvolvida, prioritariamente, pela Igreja Católica mediante o recolhimento e distribuição das esmolas, atendimento aos enfermos e amparo a crianças abandonadas. Junto aos mosteiros funcionavam os dispensários, hospitais, leprosários, orfanatos e escolas. A primeira legislação de controle à pobreza, *The Poor Law Act* (1388), proibiu os movimentos de trabalhadores e mendigos na Inglaterra. No século XVI, com o advento do capitalismo, a pobreza generalizou-se na Europa e a Comuna de Nuremberg (Paris) instituiu o “Pão dos Pobres” em 1552. Em 1601 a Rainha Elizabeth I promulgou a *Poor Law*, determinando que cada município, mediante taxas e impostos arrecadados através das paróquias, deveria assistir os seus pobres, controlar a distribuição de esmolas e controlar a vadiagem. Surgiram as *workhouse*, onde as pessoas incapazes de se sustentar recebiam alojamento e emprego, sendo a primeira fundada em 1631 (DORIGON, 2006). À medida que a Revolução Industrial se consolidava e o pauperismo atingia progressivamente a classe trabalhadora, em 1834, foi sancionada a Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Reform*) no reinado de George III, que nomeava comissários para administrar os auxílios, de acordo com os regulamentos estabelecidos pelo Parlamento. No Brasil, reproduziu-se o mesmo modelo.

No período colonial as ordens religiosas prestavam ajuda à população pobre e as instituições caritativas, mosteiros e conventos faziam o recolhimento de esmolas dos fiéis que eram distribuídas como ajuda aos pobres. A primeira Santa Casa de Misericórdia (1599) distribuía esmolas aos pobres e atendia aos doentes através do tratamento e hospitalização. De acordo com RIZZINI (1997), entre os séculos XVIII e XIX, predominava a prática essencialmente caritativa de zelar pelas crianças pobres, pelo ato de recolher crianças órfãs e abandonadas nas “rodas dos expostos”. A partir do século XIX, a assistência caritativa foi substituída pelo higienismo com base em conhecimentos adquiridos pela ciência médica. A associação entre pobreza e criminalidade resultou em instituições fechadas de recolhimento, onde mendigos e loucos eram encarcerados e perdiam seu lugar no interior do corpo social. As ações estatais voltaram-se ao planejamento urbano e engenharia

sanitária, criação de instituições de tratamento médico assistencial e reaparelhamento da polícia para repressão ostensiva da vadiagem.

Com a abolição da escravidão e a implantação das lavouras cafeeiras, trabalhadores estrangeiros foram sendo incorporados à mão de obra nacional, até então constituída pelos negros libertos e homens livres. Sendo mínimas as possibilidades de emprego no campo, ocorre o êxodo rural para as grandes cidades, em busca de sobrevivência. Um grande contingente populacional ficou excluído do processo de trabalho no início do século XX, constituindo-se um perigo para o bom funcionamento da ordem nacional. A pobreza atingiu os trabalhadores, que sofriam de níveis deficientes de saúde, nutrição e consumo. A década de 1930 foi marcada pela ação conjunta da Igreja, do Estado e da Sociedade Civil, com significativas mudanças de ordem social, policial e jurídica quanto à forma de enfrentamento da questão social no Brasil. Iniciou-se um período de preocupações governamentais com a prevenção à delinquência infanto-juvenil, através de programas de educação e de saúde e, em 1942, foi criada a LBA – Legião Brasileira de Assistência, pela primeira dama do Estado, Darcy Vargas, com a finalidade de amparar as famílias órfãs e os “pracinhas”, debilitados para o trabalho, recém chegados da II Grande Guerra Mundial. O Governo Vargas também instituiu, pela Constituição de 34, a legislação trabalhista, considerando como cidadão o trabalhador formal que passou a ter direitos sociais. A Legislação Social, ao reconhecer as necessidades de sobrevivência da classe operária, teve como objetivo neutralizar os componentes autônomos e revolucionários da grande massa de trabalhadores nas cidades.

No Governo Militar, a assistência social vinculou-se ao Ministério da Previdência e Assistência Social, que reunia o FUNRURAL, o INPS e a FUNABEM e a LBA, com o objetivo de prestar assistência pré-natal e natal, reforço alimentar as crianças de 0 a 6 anos, assistência ao excepcional e amparo à velhice. No contexto da implantação do Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição de 1988, implantou-se um sistema de proteção social para o enfrentamento das desigualdades sociais. A LBA foi extinta pela LOAS – Lei 8742 de 07/12/93, que regulamentou a Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social, de natureza compensatória, seguindo o modelo inglês Beveridgiano (1942) de caráter universal, independente de contribuição. Em 1998, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, regida pelos princípios: universalização dos direitos sociais; igualdade de direitos ao acesso e ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política com interação construtiva com a sociedade para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão, com centralidade na família para implementação dos serviços; descentralização político-administrativa no âmbito da União, Estados, Distrito Federal, com ênfase na municipalização da gestão das ações e dos serviços; promoção da equidade no sentido da redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros.

A proteção social, hierarquizada em básica e especial, é a garantida a todos que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco, inserindo-os na rede de Serviços de Proteção Social local (CRAS e CREAS). A Transferência de Renda é uma das seguranças providas pela política de Assistência Social, focalizada nas famílias cuja renda não ultrapasse $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Já os Serviços destinam-se a todos os que deles necessitarem, tendo caráter universal. Segundo Mauriel (2010, p. 173) esta política contempla os princípios e conceitos presentes na teoria do desenvolvimento humano ou desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, na perspectiva da “gestão estratégica da pobreza”. Para Yazbek (2003, p. 165-169) a assistência, enquanto uma estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos, é campo concreto de acesso a bens e serviços e, pela mediação de seus programas, pode criar condições efetivas de participação de seus usuários na gestão e controle dos serviços que produz e opera, contribuindo para a ruptura da cultura da tutela.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. M. **História da Assistência Social aos Pobres em Londrina**: 1940-1980. Londrina/PR: EDUEL, 2012
- DEL PRIORE, M. (org.) **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto. 1999.
- DI FLORA, M. C. **Mendigos**. Petrópolis. R. J: Vozes. 1985.
- DORIGON, N. G. **Educação e trabalho**: a convocação das workhouses. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação. UEM. Maringá/PR. 2006.
- FAUSTO, B. (Org.) **História Geral da Civilização Brasileira**. III.O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930 - 1964). Rio de Janeiro: BERTRAND. 1991.
- GEREMEK, B. **Os filhos de Caim** - vagabundos e miseráveis na literatura européia. 1400 - 1700. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- IAMAMOTO, M. e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: CORTES/CELATS, 1985.
- YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 4 ED. S. Paulo: CORTEZ. 2003.
- MARCÍLIO, M. L. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil**. 1972-1950. IN FREITAS, Cezar de.(org) História Social da Infância no Brasil: São Paulo. CORTEZ. 1997.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010
- MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOLLAT, M. **Os Pobres na Idade Média**. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1989.

MOREIRA ALVES, M. H. **Estado e Oposição no Brasil** (1964-1984). Petrópolis: Vozes, 1984

RIZZINI, I. **O Século Perdido** – raízes das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. Rio de Janeiro: USU Ed.: Amais, 1997.

SPOSATI, A O. **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras** – uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A e FALCÃO, M. C. **LBA, identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo:EDUC,1989.

ATO INFRACIONAL

SILVIA DA SILVA TEJADAS

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) definiu como ato infracional “a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (BRASIL, 1990); trata-se de categoria precisa, descrita no Código Penal. Manteve, ainda, a idade de inimputabilidade em 18 anos, conforme legislação Penal de 1940, prevendo tratamento diferenciado para crianças (até 12 anos) e adolescentes (entre 12 e 18 anos), sendo as crianças, penalmente inimputáveis e irresponsáveis.

Desde o final do século XIX, na emergente São Paulo, onde se iniciava o processo de urbanização e industrialização, a questão da criminalidade juvenil passou a figurar como um temor para a sociedade, por crimes como “vadiagem”, “embriaguez”, furto ou roubo; portanto, menos graves e violentos que os praticados por adultos (SANTOS, 2002).

O Código Penal da República de 1890 estabelecia critérios de idade, associados ao “discernimento”, para o julgamento de crimes cometidos por infantes, não considerando criminosos os menores de 9 anos e aqueles entre 9 e 14 anos que não tivessem discernimento. Os demais eram encaminhados para estabelecimentos industriais disciplinares.

O discernimento, categoria repleta de subjetivismo e suscetível ao arbítrio de quem julga, era extremamente utilizado na época e evocado ainda hoje. Expressa certa maturidade de juízo e, com isso, a condição de avaliar as próprias ações e tomar decisões pertinentes ao convívio social.

O início da intervenção estatal e jurídica frente à juventude é demarcado pela indiferenciação entre a prática do ato infracional e a desproteção. No início do século XX, era grande o clamor de juristas por local para atendimento das crianças e adolescentes apreendidos, pois eram levados para delegacias, sem julgamento e registro. Com isso, foi criado, em 1902, o Instituto Disciplinar, voltado para os “criminosos” e abandonados menores de idade, com ênfase no trabalho agrícola e na instrução militar, sendo a escolarização secundarizada (SANTOS, 2002).

Em 1923, foi criado o Juízo de Menores e, em 1927, o primeiro Código de Menores. A visão antropológica, presente no período, associava o ato infracional a anormalidades físicas e à “decadência da raça”. Tinha como referência o modelo de controle social de Cesare Lombroso, cuja premissa era a inferioridade biológica das populações de “sequestro”, habitantes de cárceres e manicômios (ZAFFARONI, 2001).

O Laboratório de Biologia Infantil do Juízo de Menores, na década de 1930, favoreceu para que a abordagem moralista que concebia o ato infracional como resultado de “maus costumes” ou “frouxidão moral”, fosse substituída por causas psíquicas, físicas, sociais e econômicas, todavia sempre atribuídas ao indivíduo (RIZZINI, 1993). Devido a críticas dos juizes ao Laboratório, pois centrado no diagnóstico, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça, objetivando ministrar tratamento aos “menores”. Com base na linha correccional-repressiva, este criou internatos, reformatórios e casas de correção para os autores de ato infracional e, para os abandonados, patronatos agrícolas e escolas para aprendizagem profissional.

Ao final da década de 1960, o atendimento oferecido pelo SAM passou a sofrer críticas da sociedade, como “universidade do crime” e “sucursal do inferno”. (COSTA, 1994). Em seguida, foi substituído pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor, tendo como estruturas gerenciais e executoras a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e as congêneres estaduais as FEBEMs.

Até o final da década de 1980, conviveram os modelos correccional-repressivo e assistencialista, sendo o atendimento ao adolescente infrator delegado às FEBEMs. Não havia distinção entre “infratores”, “carentes” e “abandonados”, o comportamento determinava a privação de liberdade. Muitas denúncias de maus-tratos demarcaram esse período.

Nesse contexto contraditório, foi forjado o ECA, a partir do qual os adolescentes inimputáveis são penalmente responsáveis (MENDEZ, 2000) nas condutas caracterizadas como crime e descritas no Código Penal. Desse modo, o ato infracional é uma categoria precisa juridicamente, estando afeto ao crime ou contravenção, tipificado na legislação específica. À semelhança da legislação para adultos, foram previstas as garantias do devido processo legal.

Ao ato infracional praticado por adolescente, o ECA previu a aplicação de medidas que variam no grau de severidade: advertência (admoestação verbal); obrigação de reparar o dano (restituição ou ressarcimento do dano causado); prestação de serviços à comunidade (PSC) (serviços gratuitos); liberdade assistida (LA) (acompanhamento e orientação); semiliberdade (restrição da liberdade); internação (privação da liberdade) (BRASIL, 1990). Para aplicação da medida serão consideradas: as condições do adolescente para cumpri-la, as circunstâncias, a gravidade da infração e as provas suficientes de materialidade e autoria.

O ECA traduz a intenção de responsabilizar o adolescente pelo ato praticado e, ao mesmo tempo, submetê-lo a medidas de cunho pedagógico. Logo, as medidas socioeducativas possuem inexorável caráter afitivo, sendo aplicadas à revelia da vontade do adolescente. Em que pese isso, no Congresso Nacional, tramitam projetos propondo o rebaixamento da maioria penal para 16 anos ou menos, os

quais ignoram a responsabilização do adolescente autor de ato infracional, o rigor e a celeridade na aplicação das medidas socioeducativas promovidos pelo ECA.

As medidas de semiliberdade e de internação representam a restrição ou a perda da liberdade, destinam-se a atos infracionais graves ou à reincidência, devendo ocorrer em unidades especializadas, tendo prazo máximo de três anos, sendo compulsória a liberação aos 21 anos. São assegurados direitos relativos à integridade física, respeito, educação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outros.

Em 2012, foi instituído o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), por meio da Lei 12.594, que visa a organizar o Sistema e suplantando a discricionariedade ainda presente quanto à aplicação e execução das medidas. Prevê sistema coordenado pela União, com atribuições às três esferas de governo, bem como orienta a execução das medidas, desde a infraestrutura até a metodologia.

As medidas socioeducativas estabelecem conexão entre diferentes políticas públicas, como Segurança Pública, Justiça, Direitos Humanos e Assistência Social. No caso da Assistência Social, consta na sua Política Nacional operacionalização da internação, semiliberdade, LA e PSC. Essa assunção é controversa e criticada por muitos estudiosos, pois são serviços distantes da sua área de conhecimento, que envolvem ritos e normatizações do mundo Jurídico, bem como temas da Segurança Pública. Por isso, na prática, a execução da internação e da semiliberdade, pelos governos estaduais, tem permanecido em outras pastas. Por outro lado, as medidas em meio aberto encontram terreno fértil na Assistência Social, sendo previstas nos serviços executados nos Centros de Referência Especializados em Assistência Social.

A Assistência Social tem a potência de atender o adolescente no território no qual, em geral, ocorre a aproximação com o crime, bem como de articular a proteção integral na interlocução com as demais políticas. Por outra via, os prazos e procedimentos do mundo jurídico são estranhos a sua gênese, dificultando a apropriação destas lógicas ou correndo o risco de ser capturada por elas, empobrecendo suas dimensões mais criativas, multidimensionais e intersetoriais.

A prática do ato infracional por adolescente revela a aproximação deste com a violência – forma de inter-relação no mundo social –, que guarda raízes com a esfera da vida privada (contexto familiar e social) e da pública (políticas públicas e Sistema de Justiça). Ao vivenciar fase de desenvolvimento onde são múltiplas as possibilidades de constituição do ser, as medidas socioeducativas, em resposta ao ato infracional, podem favorecer trajetórias respeitadas, que valorizem a vida e os direitos humanos de todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Porto Alegre: CEDICA/Governo do Estado do Rio Grande do Sul/Banco do Brasil. Porto Alegre: s.d

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social** - 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2005.

BRASIL, **Lei 12.594**, de 12 de janeiro de 2012 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De Menor a Cidadão**. Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, Governo do Brasil, 1994.

MENDEZ, Emílio Garcia. **Adolescentes e Responsabilidade Penal**: um debate Latino Americano, Bueno Aires, Belo Horizonte, 2000. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/caoinfancia.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2005.

RIZZINI, Irma. O elogio do científico – a construção do “menor” na prática jurídica. In: RIZZINI, Irene. **A criança no Brasil de hoje**: Desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2002.

TEJADAS, Silvia da Silva. **Juventude e ato infracional**: as múltiplas determinações da reincidência. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

ZAFFARONI. Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Avaliação de programas refere-se ao processo técnico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e ações, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). Assim, configuram-se como avaliação as pesquisas para dimensionamento e entendimento dos determinantes de problemas sociais, para caracterização de públicos-alvo para possíveis programas, para investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos dos mesmos.

A avaliação de programas pressupõe abordagem interdisciplinar na produção de informação e conhecimento sobre os problemas investigados. Os conceitos, categorias analíticas, paradigmas e modelos interpretativos e técnicas das Ciências Sociais, Economia, Antropologia, Demografia, Estatística, Ciência Política e Administração Pública contribuem para desvelar as problemáticas sociais e a busca de soluções para os desafios dos programas públicos. Afinal, pobreza, desigualdade, desempenho escolar e mortalidade infantil são questões sociais multideterminadas, isto é, determinadas e influenciadas por uma série de dimensões sociais mais amplas e estruturais, assim como de aspectos mais circunscritos e relacionados à falta de efetividade de programas públicos desenhados para o equacionamento das mesmas. Ademais, programas são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico, disponibilidade de instrumentos, adequação de equipamentos públicos, alocação de recursos monetários, promoção de capacitação de forma coordenada no tempo e no território. Mapear, pois, as dimensões sociais mais relevantes à formulação de um programa e seus problemas operacionais requer uma equipe de avaliadores com diferentes formações acadêmicas e profissionais.

Para quê, afinal, faz-se avaliação de programas sociais? Na perspectiva aqui advogada, as avaliações constituem instrumentos para aprendizagem organizacional com a finalidade de aprimorar a gestão e os resultados de programas sociais. Há outras perspectivas finalísticas da Avaliação, como o julgamento de mérito para fins de dotação de recursos ou responsabilização de suas atividades. Como mecanismo de aprendizagem organizacional, a Avaliação produz insumos

relevantes para análise da eficiência no uso dos recursos, eficácia no atingimento dos objetivos e efetividade na mudança social por ele proporcionada. Traz-se assim, subsídios para o julgamento técnico-político da relevância e sustentabilidade do programa no tempo.

Eficiência é um atributo relacionado ao custo que se incorre na produção dos resultados do programa. Em geral, a eficiência de um programa é avaliada em termos comparativos com outras soluções desenhadas para uma mesma problemática, o que remete à necessidade de dispor de parâmetros de qualidade e desempenho de atividades desenvolvidas no programa. Eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos explicitados do programa. A avaliação da eficácia de um programa social certamente pressupõe uma análise da cobertura e do grau de focalização do público-alvo alcançado. A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos junto ao seu público-alvo ou a outros segmentos da sociedade e verificáveis em um prazo razoável, em que se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa.

Atestadas a eficiência, eficácia e efetividade de um programa, há fortes indicações de sua relevância ou mérito, assim como de sua sustentabilidade. O mérito ou relevância do programa está relacionado à sua capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual ele foi desenhado. A sustentabilidade do programa refere-se às condições orçamentárias e operacionais de sua continuidade. Assim, avaliações que demonstrem que os objetivos do programa estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangentes, tendem a se legitimar na sociedade e dentro do governo, contribuindo para garantir os recursos e arranjos operativos para sua continuidade.

Os livros clássicos e manuais de avaliação são pródigos em apresentar diversas formas de classificação das pesquisas e estudos de avaliação, muitas vezes com pouca utilidade instrumental para análise de programas públicos. A mais básica e simples é a categorização segundo o momento de sua realização em relação ao programa: avaliação ex-ante, realizada antes do início de um programa, para caracterização do público-alvo e dimensionamento da problemática social que será o foco da intervenção; e avaliação ex-post, para análise comparativa das mudanças ocorridas junto ao público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa. Outra tipologia clássica é a que classifica as avaliações em prospectivas, destinadas a analisar a factibilidade de sucesso do programa, a partir da proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos; em avaliações formativas (ou de processo), voltadas a investigar os problemas de implementação do programa, com a finalidade de produzir insumos para solucioná-los; e em avaliações somativas (ou de resultados), dirigidas à apreciação dos resultados e impactos dos programas,

com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade. Uma tipologia de pesquisas avaliativas menos conhecida, mas particularmente interessante para organizar a avaliação de programas sociais, é a proposta de classificação de avaliação segundo necessidades de informação para o estágio em que se encontra o programa no seu ciclo de vida: Avaliação de Demandas Sociais, Avaliação de Desenho, Avaliação de Processo, Avaliação de Resultados e Impactos e Avaliação de Custo-Efetividade.

Por fim, outra categorização clássica de avaliações é segundo agente avaliador do programa: avaliação externa, avaliação interna, mista e participativa. Em tese, avaliações com equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que as realizadas internamente. Entretanto, nem sempre equipes externas de avaliação reúnem os atributos idealizados de independência, competência técnica, idônea e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas ao público, que assegure a desejada credibilidade – e apropriação – dos resultados às equipes de gestores e técnicos de programas. Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de campo para entender suas causas e estratégias de resolução. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica externa, gerando produtos com maior potencialidade de apropriação, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes, como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Em algumas situações, menos frequentes na avaliação de programas públicos, desenvolvem-se abordagens participativas – ou “quasi-participativas” –, o quarto tipo de avaliação segundo o agente avaliador, com participação direta ou com algum nível de interação participativa do público-alvo no processo de coleta e sistematização de informação.

REFERÊNCIAS

BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para formação em gestão social**. 1. ed. v. 1. Salvador: CIAGS, 2014.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.36, p.251-275, 2011.

ROSSI, P. H. et al. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

WORTHERN, B.R. et al. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: EdUsp/Ed. Gente, 2004

BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: EVENTUAIS E PRESTAÇÃO

MARIA JOSÉ DE FREITAS

Os benefícios assistenciais integram a política de Assistência Social, dividindo-se em duas modalidades: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os Benefícios Eventuais.

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O BPC é um benefício que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com sessenta e cinco anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade. Em ambos os casos, os requerentes devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

O BPC é um direito assegurado constitucionalmente, constituindo-se em direito de cidadania. É o primeiro benefício de prestação continuada instituído no âmbito do sistema de proteção social com caráter não contributivo, estando desvinculado da condição de trabalhador e de contribuições prévias à previdência social.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconheceu a Assistência Social como direito, ao mesmo tempo em que materializou um novo conceito de Seguridade Social, que se amplia para além do sistema contributivo, com a instituição de políticas de proteção social que não possuem na contribuição prévia do cidadão um requisito de acesso. Nessa seara de direitos encontra-se a previsão no artigo 203, V, da CF/88, de benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Antes da existência do BPC, todos os benefícios de prestação continuada de alcance nacional estavam circunscritos ao sistema previdenciário. Inclusive a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que abrangia pessoas idosas ou em situação de invalidez, e exigia pelo menos 12 contribuições ao Sistema de Previdência Social.

A RMV foi criada por meio da Lei nº 6.179/74 como benefício destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, assim considerados aqueles definitivamente incapacitados para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exercessem atividades remuneradas e não dispusessem de meios para prover o próprio sustento. A concessão da RMV foi extinta em 1º de janeiro de 1996, com o início da concessão do BPC.

Em 07 de dezembro de 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, a Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social, ou simplesmente LOAS – foi aprovada, encerrando um ciclo de regulamentação dos artigos da CF/88 referentes às políticas de Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social. Por este instrumento legal, foram finalmente aprovadas definições de público, critérios de elegibilidade e outros dispositivos acerca do BPC. A lei aprovada mencionava que um regulamento deveria prever a definição de condições para sua implantação. Entretanto, não houve uma imediata regulamentação dos artigos referentes ao benefício, o que veio a acontecer em dezembro de 1995, com a edição do Decreto nº 1.744. O início da concessão do benefício aconteceu em 1996.

A gestão do BPC, hoje, é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do Benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a quem compete o requerimento, manutenção e cessação do benefício.

Para requerer o BPC, o cidadão deve procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para receber as informações sobre o BPC e apoios necessários para requerê-lo. Após recepção no CRAS, é agendado atendimento em Agência da Previdência Social, quando será preenchido o formulário de solicitação, apresentada a declaração de renda dos membros da família, comprovada residência e apresentados documentos de identificação pessoal e da família.

De acordo com artigo 21 da LOAS, o BPC deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

Algumas alterações legislativas ocorridas ao longo da trajetória do BPC e que lhe deram novos contornos:

- Redução da idade mínima de 70 para 67 anos para a pessoa idosa ter acesso ao benefício, em 1998; e nova redução de 67 para 65 anos, em 2004;
- Incorporação da avaliação social (e não somente a avaliação médica) para aferição da deficiência. Ambas realizadas com base na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF);

- Incorporação à LOAS do conceito de “pessoa com deficiência”, trazido pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU;
- Previsão de suspensão do BPC em caráter especial, quando o beneficiário com deficiência desenvolver atividade de trabalho remunerada;
- Possibilidade de acumulação do BPC com remuneração advinda de contrato de aprendizagem, por período de até dois anos.

A oferta, a gestão e a operacionalização do BPC atendem às seguintes previsões legais: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; pelas Leis nº 12.435, de 6 de julho de 2011, e nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que alteram dispositivos da LOAS; Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e alterações posteriores trazidas pelos Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008 e Decreto nº 7.617, de 2011.

BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Os Benefícios Eventuais são previstos no artigo 22 da LOAS e são prestados aos cidadãos e às suas famílias que não têm como arcar com o enfrentamento de adversidades temporárias. Caracterizam-se por seu caráter suplementar e provisório, prestados em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Até chegar ao formato de hoje, estes benefícios passaram por importantes transformações. Em 1954, por meio do Decreto nº 35.448, foram criados como benefícios suplementares e provisórios, no contexto da Previdência Social, o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral, destinados aos segurados e aos seus dependentes.

A provisão desses benefícios sofreu significativas alterações com a Lei 8.213, de 24 de agosto de 1991, que dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e introduziu o princípio da seletividade, elegendo como beneficiários apenas os segurados que possuísem **baixa renda**.

Estas prestações ficaram sob a responsabilidade da Previdência Social até 1993, quando a Assistência Social passou a garantir atenção às pessoas por situação de nascimento ou morte, na forma de benefícios eventuais, sem a exigência de contribuições prévias e como uma segurança afiançada por essa Política.

Os Benefícios Eventuais foram tomando forma à medida que a política de assistência social se consolidou como direito do cidadão e dever do Estado. A alteração trazida à LOAS pela Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, por exemplo, consolidou as situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública às já

existentes situações de natalidade e morte; e suprimiu o critério de renda per capita, deixando os critérios de concessão para definição dos municípios e Distrito Federal.

Em dezembro de 2007, a União, por intermédio do Decreto nº 6.307, estabeleceu normas gerais para a regulamentação e a provisão de Benefícios Eventuais. De acordo com o Decreto são modalidades de Benefícios Eventuais:

- **Natalidade**, para atender às necessidades do bebê que vai nascer; apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento; e apoio à família no caso de morte da mãe.
- **Funeral**, para atender despesas de urna funerária, velório e sepultamento; necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e ressarcimento, no caso da ausência do Benefício Eventual, no momento necessário.
- **Vulnerabilidade Temporária**, para o enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família.
- **Calamidade Pública**, para o atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia destas.

A regulamentação da prestação dos Benefícios Eventuais e a organização do atendimento aos beneficiários são responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal. Os estados são responsáveis pelo cofinanciamento destes benefícios.

Os Benefícios Eventuais são direitos assegurados em lei e devem estar integrados aos serviços ofertados pela política de assistência social, de forma a garantir oferta qualificada e integrada com as demais políticas públicas das áreas do trabalho, habitação, segurança alimentar e nutricional, saúde, entre outras.

BUSCA ATIVA

MABEL MASCARENHAS TORRES

O termo Busca Ativa tem sido empregado em diversas políticas sociais, em especial aquelas que fazem parte da seguridade social. Na política de assistência social, é utilizada como ferramenta de gestão e estratégia de aproximação às famílias atendidas ou em processo de inserção nos programas e serviços ofertados na rede socioassistencial. A busca ativa deve ser compreendida em uma complexa trama que envolve as equipes de referência, o território e as decisões da gestão, especialmente as do âmbito municipal. É regulada por meio de uma normativa estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS – Instrução Operacional conjunta SNARC/SNAS/MDS n. 10 de 25 de outubro de 2011 e pelo Caderno de Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS de 2009.

Para a política de assistência social, a busca ativa é definida como uma procura de informações, cuja característica essencial é o deslocamento das equipes de referência ao território. Para o MDS, a busca ativa “tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social” [...] “contribuir para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações.” (BRASIL, 2009, p.29)

Esta estratégia tem sido explicada como um conjunto de ações, por meio das quais o trabalhador da política de assistência social constrói e amplia seus conhecimentos acerca da realidade socioterritorial, e das condições objetivas de vida dos usuários. Sua utilização e formas de operação são de responsabilidade dos profissionais que fazem parte das equipes de referência, tanto na proteção básica como na especial. Sob esta lógica, a política de assistência social chama para si a responsabilidade de trazer para o debate público e tornar visível os anseios e as necessidades experienciadas pela população pobre, pela população que vive à margem das esferas da produção. Neste sentido, a política de assistência social constrói possibilidades de colocar nas teias da proteção social parcela da população que vive à margem, que está fora do mercado de trabalho.

As ações de busca ativa têm sido direcionadas a três eixos: no trabalho com as famílias; na construção da rede de atendimento socioassistencial; e como ação complementar para a construção do diagnóstico do território.

No trabalho com as famílias, a busca ativa é direcionada à identificação das condições objetivas de vida das famílias que vivem em condição de extrema pobreza. Essas famílias são consideradas os sujeitos privilegiados da política de

assistência social. Em decorrência de sua condição social, são identificados como os “pobres”, “os vulneráveis”. Mas, o que se reconhece nas ações de busca ativa é que as famílias

são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. (YAZBEK, 2012, p. 290).

A pobreza tem sido identificada – por parcela da população – como incapacidade de adequação da população, quer seja por ausência de iniciativa, quer seja falta de preparo para o trabalho, o que torna essas famílias dispensáveis ao capital. Nesta lógica, a busca ativa pode ser direcionada à fiscalização dos comportamentos e à culpabilização das famílias pela sua condição social. É utilizada como uma ferramenta da gestão filantrópica da pobreza, cuja premissa é o direito como benefício associado aos méritos alcançados pelas famílias. A busca ativa não é uma ação solidária. No trabalho com as famílias, a busca ativa possibilita chegar às famílias pobres e inscrevê-las na órbita da proteção social, o que pode vir a diminuir sua criminalização. Além disto, favorece o reconhecimento da frágil condição social dessas famílias, bem como pode sinalizar a necessidade de se empreender um debate político sobre essas condições. Portanto, a busca ativa se constitui como uma diretriz para o estabelecimento do trabalho das equipes de referência. Ao estabelecer a centralidade do trabalho no atendimento familiar, a política de assistência social indica que a busca ativa é ação prioritária. Localizar e incluir no CADÚnico as famílias que se encontram fora das políticas sociais, redesenhar a oferta de serviços e conhecer a realidade social das famílias são alguns dos resultados esperados para este tipo de ação.

Na formação da rede de atendimento e na construção do diagnóstico socioterritorial, a busca ativa contribui para identificar e analisar as formas de organização da rede socioassistencial instaladas nos territórios. Permite, também, identificar os investimentos públicos estatais; as parcerias público-privado e as organizações privadas em funcionamento e o contato com as lideranças, com os responsáveis pelos equipamentos públicos e privados instalados, obtendo informações acerca do funcionamento e da precariedade dos serviços. É uma estratégia, uma ferramenta de identificação com vistas à construção de ações interventivas, tanto de acompanhamento das famílias como de avaliação diagnóstica das condições objetivas de vida dos usuários. Deste modo, “a busca ativa identifica também as potencialidade e recursos culturais, econômicos, sociais, políticos, a oferta de serviços setoriais e acessos da população a esses serviços.” (BRASIL, 2009, p. 30).

A partir da busca ativa, é possível definir as ações que serão desenvolvidas nos territórios; planejar o envolvimento da rede socioassistencial; reorganizar o trabalho em função do número de famílias que vivem em condição vulnerável; reconhecer as necessidades apresentadas pelas famílias que podem configurar-se como demandas de trabalho para as equipes de referência; identificar a complexidade das demandas que são apresentadas às equipes de referência e articular os atendimentos, incluindo os do âmbito intersetorial.

As ações de busca ativa devem ser planejadas pelas equipes de referência, articulando conhecimentos já consolidados sobre o território, como, por exemplo, dados sobre as vulnerabilidades que afetam a vida das famílias; dados referentes à violência, à exclusão do trabalho e ao índice de desemprego; dados referentes à inclusão escolar e ao acesso à rede de saúde; participação das famílias em programas e projetos de inclusão produtiva; dados referentes às potencialidades do território, entre outros. Assim, “a equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina” (BRASIL, 2009, p.29). Portanto, o objetivo da busca ativa não é fiscalizar e gerenciar comportamentos humanos, mas identificar e mapear as situações de risco e vulnerabilidade social.

As equipes de referência desenvolvem as ações de busca ativa em dois níveis: planejamento e ação direta. As ações de planejamento envolvem a construção dos objetivos; a articulação dos conhecimentos pré-existentes sobre o território; o estabelecimento dos procedimentos e a decisão dos instrumentos que serão utilizados no processo operativo.

A ação direta é o momento da execução das atividades previstas no planejamento. É nesta ação que ocorre o deslocamento das equipes de referência para o território. Geralmente, são realizadas várias atividades ao mesmo tempo, como, por exemplo, atendimento domiciliar; reuniões com as lideranças locais; reuniões com moradores do território; mapeamento da rede solidária (Igrejas, grupos de apoio); mapeamento dos serviços da rede pública, entre outras. A busca ativa contribui para articular e produzir conhecimentos sobre as famílias e o território onde vivem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MDS. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. MDS: Brasília, 2009.

BRASIL. MDS. **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS** nº 10 de 25 de outubro de 2011.

LEMKE, R. A.; SILVA, R. A. N. **A busca ativa como princípio das políticas de cuidado no território.** In: Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia. UERJ: Rio de Janeiro. ano 10, n. 01, p. 281 - 295, 2010. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n1/artigos/pdf/v10n1a18.pdf>>. Acesso 20/07/2015.

YAZBEK, M. C. **Pobreza no Brasil Contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 110, Cortez Editora: São Paulo, p. 288-322, abr./jun. 2012.

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

JOANA MOSTAFA

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é o principal instrumento do Estado brasileiro voltado para a identificação, a caracterização e a inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios. Os dados do Cadastro Único podem ser utilizados para formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas.

O público-alvo do Cadastro Único são as famílias de baixa renda, ou seja, aquelas com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Também podem ser cadastradas famílias com renda superior à mencionada, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pelo Governo Federal, Estados ou Municípios.

As informações prestadas pelas famílias são autodeclaratórias, ou seja, as famílias respondem as perguntas do cadastro de acordo com sua própria percepção e entendimento. Essas informações devem ser atualizadas sempre que houver modificação na realidade da família ou até, no máximo, 2 anos. As informações também são posteriormente verificadas quanto a sua atualidade e veracidade, por meio de procedimentos coordenados pelo Governo Federal, em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal. Por meio da base de dados do Cadastro Único, é possível obter informações sobre as famílias e as pessoas cadastradas, compondo um retrato bastante completo sobre as dimensões da pobreza e vulnerabilidades socioeconômicas desta população. São informações sobre domicílio, composição familiar, identificação da família como indígena ou quilombola (ou outros grupos populacionais tradicionais e específicos), despesa mensal, presença de trabalho infantil na família, além das informações individuais coletadas sobre cada membro da família (identificação pessoal, documentação, pessoas com deficiência, escolaridade, trabalho e remuneração).

O Cadastro Único foi criado em 2001, como um formulário a ser utilizado no cadastramento das famílias para auxiliar na solução de problemas de coordenação e de sobreposição de diversos programas sociais, inclusive de transferência de renda, geridos por Municípios e pelo Governo Federal, sendo o principal deles o Programa Bolsa Escola. A criação do Cadastro Único determinou a utilização obri-

gatória do formulário instituído por todos os programas sociais do Governo Federal, com exceção daqueles geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de dispor sobre a concentração do processamento das informações coletadas por meio dos formulários preenchidos por um único agente operador para garantir a unicidade e a integração do cadastro.

A unificação dos registros e dos procedimentos relativos aos programas de transferência de renda existentes à época de sua criação viabilizou o Cadastro Único, que se fortaleceu com a criação do Programa Bolsa Família, em 2003.

A partir de 2004, iniciou-se o processo de revisão do formulário do Cadastro Único, com o objetivo de atualizar os conceitos e uniformizá-los com aqueles utilizados por IBGE e IPEA. Este processo envolveu a realização de seminários, oficinas e grupos de trabalho, além de uma consulta pública pela Internet e de um pré-teste em alguns Municípios brasileiros, e foi finalizado em 2009. Paralelamente, foi revisada também a legislação do Cadastro Único que resultou na edição de um decreto definindo seus objetivos, suas finalidades e as competências dos entes federados para sua operacionalização. Ocorreu, também, a evolução tecnológica dos sistemas do Cadastro Único, que passou de uma versão offline para uma versão online que permitiu a existência de uma base nacional unificada desde 2011.

A partir de 2011, houve uma expansão expressiva da utilização dos dados do Cadastro Único por programas sociais, consolidando este instrumento como uma ferramenta estratégica para a articulação das políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda, sendo hoje utilizado por mais de 30 programas usuários. A gestão do Cadastro Único é compartilhada entre os três entes da federação, que dividem as competências para sua implementação conforme as atribuições específicas definidas pela legislação para cada esfera de governo.

No âmbito federal existem dois órgãos relacionados à operacionalização e gestão do Cadastro Único, respectivamente, Caixa e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ao MDS compete coordenar e supervisionar a execução do Cadastro Único em âmbito nacional, promover o aperfeiçoamento do formulário e do sistema de informações do Cadastro Único, disponibilizar acesso ao Cadastro Único, observando as exigências de sigilo dos dados na legislação e adotar medidas de controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais.

A Caixa é o agente operador do cadastro sendo responsável por desenvolver e manter o Sistema de Cadastro Único e realizar o processamento nacional dos dados cadastrais e atribuir um NIS (Número de Identificação Social) a cada indivíduo cadastrado, para que possam ter acesso aos programas sociais.

As Coordenações Estaduais também desempenham papel relevante na gestão do Cadastro Único para realização de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos Municípios na gestão e operacionalização do Cadastro Único.

Os Municípios possuem um papel fundamental na gestão e operacionalização do Cadastro Único, pois são os entes federativos que realizam a interlocução mais próxima com as famílias de baixa renda, realizando, entre outras atividades, a localização das famílias, a entrevista e a digitação no sistema de dados, além de manter as informações atualizadas.

O Cadastro Único está em todos os Municípios e Estados, normalmente gerido e operacionalizado por meio da Secretaria de Assistência Social desses entes. As entrevistas com as famílias são realizadas por profissionais capacitados para esta função, por meio de cursos promovidos pelo MDS e pelos Estados, e podem ser feitas nos CRAS (ou outros equipamentos), em postos de cadastramento específicos ou, ainda, por meio de visita domiciliar. Além de servir como instrumento de acesso a mais de 30 programas sociais, em virtude da abrangência e da quantidade de registros em sua base de dados, também é utilizado para a realização de pesquisas e pode se constituir em um importante instrumento de diagnóstico territorial das vulnerabilidades da população local pela vigilância socioassistencial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 3.877**, de 24 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm.

BRASIL. **Decreto nº 6.135**, de 26 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Disponível em: www.mds.gov.br.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Disponível em: www.mds.gov.br.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf.

DE PAULA, Fernanda Pereira. **Produto 3 do Projeto UNESCO 914BRZ3002** - Edital N° 18/2014.

Nota Técnica nº 186 SENARC/MDS, que dispõe sobre a discussão e formulação da proposta do novo formulário do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 11 de outubro de 2007.

SAMBIASE, Ana Gabriela Filippi; BASTOS, Bruna Barreto; ANDRADE, Keli Rodrigues. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 6. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS

MARLENE ROSA DE OLIVEIRA FIOROTTI
MARILENE MAIA

CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) é um equipamento social configurado como unidade pública estatal, descentralizado da Política de Assistência Social, conforme a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS/2005 (Resolução CNAS nº 130 de 15/07/2005) e Lei 12.435/11, artigo 6. Possui basicamente três funções: oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica para as famílias, seus membros e pessoas em situação de vulnerabilidade social; articulação e fortalecimento da rede de Proteção Social Básica local; prevenção de situações de risco em seu território de abrangência, fortalecendo vínculos familiares e comunitários e garantindo direitos. Destaca-se que o principal serviço ofertado é o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Esta Unidade pública estatal concretiza, de imediato, dois dos principais eixos estruturantes do SUAS: matricialidade familiar e territorialização. O CRAS tem obrigatoriedade e exclusividade na oferta do PAIF e, como um equipamento social que desenvolve serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica, tem o compromisso de prestar serviços continuados às famílias e seus membros, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, prevenindo situações de risco no território.

O CRAS tem como atribuição a execução do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e o serviço de atendimento no domicílio. Estes serviços podem, também, ser executados pela rede complementar do território de cada CRAS. É, no entanto, necessário que estes serviços realizados pela unidade pública e pela rede se constituam de forma articulada em resposta às demandas da realidade expressa pela vigilância socioassistencial e revelada pelas expressões da população por meio do PAIF.

A gestão federal da Assistência Social propõe a configuração do espaço físico e equipe de referência para esta unidade pública da Proteção Social Básica. O **espaço físico** compreende: recepção, sala de atendimento, sala multiuso, sala de coordenação, copa, banheiro e almoxarifado. Destaca-se a garantia de acessibilidade, conforme determinações da NOB/SUAS. Quanto à **equipe de referência** tem-se a indicação de quantidade de profissionais conforme porte do município. Com relação aos municípios de pequeno porte I (até 20.000 hab): 01 assistente

social, 01 psicólogo e 02 prof. nível médio; nos municípios de pequeno porte II (até 50.000 hab): 02 assistentes sociais, 01 psicólogo e 03 prof. nível médio; e nos municípios de médio, grande porte e metrópole: 02 assistentes sociais, 01 psicólogo, 01 profis. nível superior e 04 profissionais nível médio (BRASIL, NOB-RH/SUAS, 2011).

Apesar do avanço desta regulação que oferece garantias às condições de oferta dos serviços pelo equipamento, observa-se que, conforme NOB-RH, a equipe de referência indicada para os municípios de grande porte e metrópole estão aquém das condições para as tarefas designadas, seja no âmbito do atendimento e acompanhamento às famílias, como no âmbito da gestão do território. A realidade de uma equipe de referência para municípios de 50.000 habitantes ou mais apresenta situações de desigualdade e vulnerabilidade social mais complexas e exigem outros formatos de atendimento, acompanhamento e articulações. Em meio às demandas postas, à função de gestão do território é fundamental a revisão permanente das legislações e respectivas regulações, apontando a atualização de respostas às demandas e necessidades da população.

Considerando que o SUAS é um caminho sem volta e que é crescente o processo de sua consolidação, observa-se a necessidade de ampliação e implementação dos serviços na política de Assistência Social no Brasil. De 2005 a 2014, segundo Censo SUAS, registra-se aumento de 400% no número de CRAS no país. Esta expansão aconteceu, também, no número de trabalhadores. Observa-se, no entanto, que apesar dos avanços, são ainda necessárias condições para a viabilização dos CRAS e de suas equipes. Há grande incidência de equipes municipais, que possuem vínculos contratuais temporários e precários, sem realização de concursos. Tal condição impõe a prestação de serviços à população e famílias, também temporários, sem a garantia do vínculo, que é indispensável à proteção social básica a ser garantida nos CRAS. Outro limite a ser enfrentado diz respeito ao dado levantado no Censo SUAS 2014, que revela a existência de um universo de menos de 50% de CRAS como equipamento estatal. Torna-se urgente que a política pública de assistência social seja assumida pela gestão governamental. A execução dos serviços no território deve ser realizada em profunda articulação entre as concepções e metodologias garantidoras da cidadania. O reconhecimento e atenção ao usuário dos serviços como cidadão de direitos socioassistenciais é uma condição fundamental para a efetivação da proteção social básica. Ainda há uma distância significativa entre a concepção dos níveis de proteção, dos serviços e da prática cotidiana. Os CRAS, muitas vezes, têm ficado no lugar administrativo de orientações e distribuições de benefícios, não exercendo seu papel técnico político da Política de Assistência Social, no reconhecimento e defesa dos direitos socioassistenciais das pessoas e famílias. É fundamental que os atendimentos e acompanhamentos individuais e grupais sejam realizados com abordagens qualificadas,

levando em conta os cenários, territórios e culturas. Outro desafio do CRAS é conhecer o território, e suas diferentes expressões de realidade, no qual atua e que é vivido pela população usuária dos serviços de forma permanente, continuada e articulada entre os diferentes equipamentos e serviços da política de assistência social, assim como das demais políticas. A rede socioassistencial necessita realizar pactuações e estabelecer fluxos de referência e contra referência com a rede socioassistencial complementar, assim como com a rede intersetorial, uma vez que a política de Assistência social necessita atuar na interface com as outras políticas, para assim garantir direitos. Este é um desafio no cotidiano da execução, bem como no âmbito da Gestão da política, que exige a interlocução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Dentre os desafios da prática no e do SUAS está a importância do desenvolvimento de metodologias que garantam o trabalho integrado entre os níveis de proteção Social, assim como da participação do usuário e da defesa dos direitos socioassistenciais. Este desafio pressupõe investimento em capacitação continuada, educação permanente para a equipe do CRAS, condições de trabalho para a equipe, assim como de acessibilidade dos usuários. Pressupõe, ainda, compromisso ético e político da gestão e dos trabalhadores do SUAS na constituição da participação dos usuários no cotidiano dos serviços, em sua autonomia e protagonismo individual, familiar e comunitário. O CRAS, seus gestores e trabalhadores estão desafiados, com tudo isso, a romper paradigmas que apontam para uma outra lógica de desenvolvimento que parta da garantia da proteção social, como direito fundamental à vida e à sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência social – CRAS**. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** – O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, pg. 12.2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos** - NOB-RH/SUAS, Edição Comentada. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Capacita SUAS**. Vol. 1, Brasília, DF: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil Sem Miséria**. Rosa Maria Castilhos Fernandes, Maria Luiza Rizzotti. Porto Alegre: CEGOV/

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS

MARLENE ROSA DE OLIVEIRA FIOROTTI

MARILENE MAIA

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social: Equipamento social configurado como unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional, que tem o papel de ser referência nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dirigido a famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Sua regulação está apresentada na Política Nacional de Assistência e na orientação técnica CREAS. Indica como algumas destas situações: pessoas e famílias que viveram situação de tráfico, de violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; de cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; crianças e adolescentes em situação de rua, abandono, trabalho infantil; pessoa idosa em isolamento social, maus tratos, abandono. Incluem-se todas as formas de violação de direitos decorrentes de discriminações e submissões a situações que provoquem danos e agravos à condição de vida das pessoas e grupos sociais, que os impedem de usufruir da autonomia e bem-estar.

Este equipamento social oferta serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, que são: Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Além destes, o CREAS deve oferecer o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que é o preponderante entre os serviços. Tem a função de contribuir com a análise e o enfrentamento à violência/violação de direitos fortalecendo a família na superação do risco social a que foi submetida. O CREAS também assume o atendimento à população de rua, quando os municípios não têm o Centro POP (Centro de Atendimento Especializado à População de Rua). O atendimento especializado à pessoa com deficiência e população idosa em situação de dependência pode também acontecer no CREAS, quando o município não possui o Centro Dia.

O CREAS deve executar seus serviços com qualidade no atendimento, a ser garantido pelos seguintes princípios: acessibilidade da população aos direitos socioassistenciais; centralidade na atenção à família, constituir-se referência na aten-

ção especializada junto à população no território de atuação; viabilizar-se em meio aos processos de mobilização e participação social; trabalho em rede. A atuação em rede exige o trabalho intersetorial, com definição de fluxos com os parceiros do sistema de garantia de direitos, com o Ministério Público e Juizados, assim como com os equipamentos das diferentes políticas e a rede socioassistencial. Neste sentido do trabalho em Rede, é necessário que o CREAS e seus servidores tenham presente suas atribuições prioritárias, que se colocam em torno do atendimento e acompanhamento às pessoas e famílias, e não às demandas externas de outras instituições. Diante disso, o CREAS não tem condições de responder às demandas do judiciário, tais como estudos sociais com diferentes propósitos. Na medida em que o CREAS ou o PAEFI assumem a atribuição de perito ou de investigador para outro órgão, colocam em prejuízo seus vínculos com as pessoas e famílias em atendimento e acompanhamento. Outra demanda que se apresenta ao CREAS por outros órgãos e serviços é o atendimento psicoterápico. Este serviço não é atribuição deste equipamento da política de assistência social. Tal realidade denota a necessidade do trabalho intersetorial para, assim, garantir direitos da população em situação de risco social. Neste sentido, é fundamental que a rede constitua um trabalho de complementaridade e não de substituição ou subalternização de um pelo outro. O CREAS-PAEFI trabalha com as relações familiares na perspectiva de fortalecimento da pessoa e/ou família na superação das situações de violação de direitos, diferindo, assim, de um trabalho de peritagem ou de tratamento. O trabalho especializado do CREAS deve ser realizado na perspectiva da garantia de seguranças: segurança de acolhida, segurança do convívio familiar e comunitário, segurança do desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social.

A **segurança da acolhida** se configura em ambiente motivador e mobilizador do diálogo e da estimulação à expressão e relação da família/pessoa. Este ambiente de acolhida deve atuar na perspectiva de que os danos por vivências de violação de riscos sociais sejam reparados ou minimizados. A **segurança do convívio familiar e comunitário** visa a garantir o convívio familiar, seja com a família de origem ou a família ampliada ou, ainda, em uma instituição, num ambiente de convivência familiar. Investir no processo de resgate ou construção de vínculos familiares, comunitários e sociais implica em desvelar a possibilidade de um projeto de vida baseado na convivência familiar e comunitária, ressignificando o ambiente de violação de direito. A **segurança de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social** diz respeito à capacidade do serviço de investir no fortalecimento da família como cidadão/s de direitos e na afirmação de experiências em torno da sua autonomia e protagonismo. O acompanhamento necessita contribuir com desenvolvimento da autoestima das pessoas e famílias, sensibilizando-as para o seu envolvimento e participação no processo. Inclui-se nesta segurança a necessidade de viabilizar o acesso à renda por meio dos benefícios de transferência de

renda ou, ainda, através da inserção nas outras políticas de emprego e renda em vista da garantia de autonomia e independência.

Para o funcionamento do CREAS e execução dos seus serviços há a exigência de uma equipe de referência que, conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH, varia conforme porte do município: **no pequeno porte I e pequeno porte II**: 01 coordenador, 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 advogado, 02 profissionais de nível médio ou superior, 01 auxiliar administrativo; e nos municípios de **médio, grande porte e metrópole**: 01 coordenador, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 advogado, 01 advogado, 04 profis. nível médio ou superior, 02 auxiliares administrativos. (BRASIL, NOB-RH-SUAS, 2011).

O espaço físico do CREAS deve garantir a acessibilidade para todos os públicos, com atenção aos diferentes ciclos de vida. A infraestrutura, o mobiliário e o ambiente precisam facilitar a acolhida de cada um dos públicos, garantindo, também, o resguardo e sigilo no seu atendimento.

O SUAS é um avanço inquestionável, porém recente, que exige formação continuada das equipes, dos gestores e das redes, além do planejamento, gestão, financiamento e controle social dos equipamentos e serviços. A proteção social especial constitui-se avanço nos processos de democratização, cidadania e garantia de segurança à vida junto aos segmentos populacionais em situação de risco social. Na garantia dos direitos socioassistenciais, o equipamento social de proteção Social Especial de Média Complexidade – CREAS, viabiliza o direito socioassistencial nos meios rural e urbano. Para tanto, é exigida a qualidade dos serviços e dos profissionais, oferecido de forma permanente, sistemática e articulada entre os níveis de proteção social, garantindo, assim, os urgentes e necessários direitos socioassistenciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado de Assistência social** – CREAS. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos** – NOB-RH/SUAS, Edição Comentada. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS**. Vol. 1, Brasília, DF: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil Sem Miséria**. Rosa Maria Castilhos Fernandes, Maria Luiza Rizzotti. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, 2015

CERTIFICAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SIMONE ROCHA

O debate acerca da certificação de Entidades de Assistência Social se faz absolutamente necessário para compreendermos os desafios que se colocam para a efetivação da Assistência Social enquanto política pública de direito, que se inscreve no campo da seguridade social. Logo, o olhar crítico deve se dar no sentido de desvelar as contradições postas nesta relação público-privada na execução desta política, uma vez que essa relação ainda é demarcada pela dualidade entre a garantia de direitos e a benemerência.

O pressuposto para esse debate está radicado na falta de clareza conceitual que ainda está posta nesta definição da certificação da Assistência Social, já que, de um lado, estão as *entidades e organizações de assistência social* e, de outro, *entidades beneficentes de assistência social*. Neste sentido, para desvelar esses conceitos, precisamos resgatar elementos históricos que foram conformadores dessa delimitação.

A Assistência Social caracterizou-se pela centralidade nas ações de entidades sem fins lucrativos, demarcadas pelo princípios da filantropia, benemerência e do voluntariado, com a chancela do Estado através da subsidiariedade, tanto através de subvenções como através de renúncia fiscal.

O fato de caracterizar-se por ações beneficentes por si só as caracterizava como *entidades de assistência social*. Portanto, toda ação assistencial era compreendida como assistência social, mesmo aquelas que estavam vinculadas às finalidades de outras políticas setoriais, que não só assistência social, sobretudo as ações de saúde e educação. Esse fato não é secundário, pois ele vai ser determinante na conformação da trajetória da Assistência Social no contexto brasileiro.

Destarte, ainda que reconheçamos o papel do Estado na promoção da Assistência Social ao longo de décadas, verificamos que “[...] assistência social pública se voltou historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população” (MESTRINER, 2005, p.17). Logo, o papel do Estado definiu-se de forma secundária, através da regulamentação e fiscalização das ações esta área. Este argumento pode ser reforçado pelo fato de que as primeiras ações do Estado no âmbito da Assistência Social se caracterizaram pela criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, em 1938, que teve como finalidade regulamentar as subvenções sociais e benefícios tributários.

Desta forma, apesar de se reconhecer a larga atuação do Estado no âmbito da Assistência Social, esta se fez a partir de ações governamentais e majoritariamente não governamentais, mas com características comuns, demarcadas pela pontualidade, focalização, descontinuidade (BOSCHETTI, 2003; COUTO) .

É a partir da Constituição Federal de 1988 que se inaugura um novo patamar no âmbito dos direitos sociais. Entre estas conquistas, destaca-se o reconhecimento da Assistência Social como política pública de direito e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da mesma. Outra inovação importante está posta nos princípios da descentralização e do controle social. Portanto, esse novo estatuto legal passará a exigir novas formas de relação entre o público e o privado, onde o papel da certificação demanda novas configurações.

Porém, apesar destes avanços, verifica-se que o próprio texto constitucional irá empregar diversas terminologias para referir-se a estas entidades, evidenciando um amplo espectro conceitual que reforça essa dubiedade na classificação das mesmas, entre as quais pode-se destacar: entidade filantrópica, entidade beneficente e de assistência social, entidades não governamentais e instituições sem fins lucrativos (COLIN, 2012).

Essa imprecisão conceitual irá demarcar as dificuldades de organização da política nesta nova lógica, sobretudo porque esse segmento é absolutamente heterogêneo, correspondendo por diferentes formas organizativas, sejam elas religiosas ou leigas, que vão desde pequenas associações a grandes fundações vinculadas a grandes empresas.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8742/93, no seu artigo 3º, vai reconhecer como entidades e organizações de assistência social “aquelas que prestarem, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Porém, a definição posta na LOAS não garantiu definir os segmentos de fato de Assistência Social.

A promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) vai instaurar um novo paradigma de política social, na medida em que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2005, traz uma nova institucionalidade para a política, sobretudo no que diz respeito a sua unificação em todo território nacional. Portanto, consiste em um grande avanço na perspectiva de colocá-la em um outro patamar de política pública, bem como garantir a primazia do Estado na sua condução através do comando único. Neste sentido, ressignifica a relação público-privado, numa perspectiva de parceria em detrimento das ações de substituição do Estado, caracterizadas historicamente.

Esse processo de implementação do SUAS, tencionou a regulamentação do artigo 3º da LOAS, no sentido de definir as orientações tanto políticas quanto

conceituais necessárias para qualificar quais entidades estariam aptas para compor a rede socioassistencial. Porém, cabe ressaltar que “a filantropia e a lógica da certificação não foram objeto dessa regulamentação, com o argumento de que seu tratamento está regulado pelo texto constitucional e por outras leis federais” (PAZ, 2012, p. 110).

Essa trajetória de ressignificação desta relação entre público e privado, sobretudo no que refere-se à regulamentação do artigo 3º da LOAS, vai ser tensionada pela correlações de forças e pautas em disputas de projetos societários distintos. Isso se dá porque esse processo vai interferir não só no novo arranjo das ações no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, mas, sobretudo, nas isenções fiscais e no repasse de recursos públicos.

Sendo assim, verifica-se que a dificuldade não foi só semântica, ou no âmbito conceitual, mas demarcada pela complexidade e tensionamento, que irá se esboçar na pluralidade legislativa (inúmeras resoluções do CNAS, bem como decretos e leis) acerca da certificação que a mesma vai originar.

Nesta medida, a partir do Decreto 6.308/07, vai ser definida a concepção de **entidades e organizações de assistência social**, que passam a ser compreendidas pela sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da LOAS; ou seja, somente aquelas instituições que tenham como finalidade a assistência social. A partir deste novo marco legal, estas podem ser caracterizadas a partir de três modalidades: de atendimento, assessoramento e de defesa e garantia de direitos, terem ações planejadas e contínuas, devendo estas estarem devidamente inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento.

Esse processo também vai impulsionar a reconfiguração da certificação de *entidades beneficentes de assistência social* que, através da Lei 12.101/09, vai dispor uma nova regulamentação sobre as mesmas e os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Portanto, essa nova legislação em seu artigo 1º define que

A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei (BRASIL, 2009).

Cabe salientar que, somente em 2010, inicia-se a transição da Certificação de Entidades de Assistência Social, que era exclusiva do CNAS para as demais políticas setoriais, saúde e educação através dos seus respectivos ministérios. Logo, a certificação passa a ser conforme a atividade preponderante.

A aprovação da Política Nacional de Assistência demarcou um divisor de águas no processo de consolidação da assistência social enquanto política pública. Portanto, o SUAS irá demandar uma nova forma de gestão, apontando para uma nova institucionalidade da política de assistência social. Essa mudança de paradigma irá demandar novas formas de gestão da política, bem como romper com concepções historicamente cristalizadas (MONTEIRO, 2015).

Neste sentido, esse processo propiciou um amplo debate para ressignificar as relações público-privado no âmbito das políticas públicas, trazendo complexos desafios no processo de certificação, redefinindo o campo da filantropia, assim como reconhecendo o campo das entidades e organizações de assistência social, de fato aquelas que se vinculam com a política.

Os desafios para a consolidação da assistência social na perspectiva do direito ainda são muitos, estão postos não só na organização, mas também num novo olhar para o papel das organizações não governamentais nesta parceria. Cabe, então, ao controle social, a responsabilidade neste processo de certificação, zelando pela nova concepção de assistência social alicerçada pelo novo marco regulatório, para que esta relação se qualifique, de fato, como parceria, garantido, assim, a primazia do Estado na condução da política. Logo, a consolidação da assistência Social enquanto política pública de direito só vai se efetivar a partir de novas relações entre público-privado.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei 8742** de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL, **Lei 12.101** de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Seção 1 - 30/11/2009, Página 1. Brasília, DF.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BOSCHETTI, I. **A Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. 2.ed.Cortez: 2003.

COLIN, D. R. A. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública**. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTEIRO, Simone. **10 anos do Sistema Único de Assistência Social um balanço do processo de implementação da gestão municipal.** Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social. UFES:Vitória, 2015. Disponível em <http://periodicos.ufes.br/EINPS/issue/view/559>.

PAZ, R. D. O. **Qualificação das entidades e organizações de assistência social:** considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo. São Paulo: Veras Editora, 2012.

Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e a o exercício do controle social no Suas. Brasília, 2010.

CNAS. **Resolução nº 16/2010** - Define parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos municípios e do DF. Brasília, 2010.

CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA

O Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada que integra a Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no Brasil. As condicionalidades, contrapartidas ou compromissos constituem uma dimensão fundamental no desenho e na implementação desse Programa. Atuam como mediação entre o eixo compensatório do Programa: os benefícios monetários, e o eixo estruturante – programas e ações complementares que denominamos benefícios não monetários (SILVA et al., 2015). Esse é um campo não consensual no âmbito dos programas de transferência de renda, gerando polêmicas e concepções antagônicas ou divergentes. Nesse aspecto, estudo realizado por Silva, Guilhon e Lima (2013) sistematizou, a partir da literatura do debate nacional sobre as condicionalidades do BF, três concepções de condicionalidades identificadas no discurso oficial, no discurso crítico e no discurso conservador, assim configuradas:

Versão oficial: Condicionalidades enquanto acesso e ampliação de Direitos, assumidas como mecanismos para combater a transmissão intergeracional da pobreza, mediante articulação do objetivo imediato de alívio à pobreza – eixo compensatório de transferência monetária para famílias pobres e extremamente pobres – com políticas estruturantes de educação, saúde, nutrição, assistência social e trabalho. Nessa concepção, as condicionalidades contribuem para o acesso a direitos sociais básicos e incentivam a demanda, responsabilizando o Estado na oferta de serviços públicos e às famílias beneficiárias no cumprimento das condicionalidades fixadas pelo Programa, tais como matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes e acesso a serviços básicos de saúde por crianças e mulheres grávidas.

Versão crítica: Condicionalidades enquanto negação de Direitos, constituindo infração a um direito essencial à sobrevivência das pessoas. Isto porque a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades. O Estado é que deve garantir as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, possibilitando acesso a conquistas civilizatórias, não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que gerem medidas punitivas.

Versão conservadora e hegemônica: Condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora. Com fundamentos na ideia

histórica do “pobre merecedor”, defende que os pobres não podem receber uma transferência do Estado sem contrapartida direta. Essa concepção, largamente divulgada pelos conservadores e difundida nos meios de comunicação, considera as condicionalidades legítimas e desejáveis, constituindo mecanismos de educação dos pobres, que devem ser controlados e punidos com o desligamento dos programas sociais pelo não cumprimento das exigências fixadas.

Assim, os pobres beneficiários são culpabilizados pelo não cumprimento do que os programas determinam, sem que seja considerada que a não obediência às condicionalidades depende de condições subjetivas e objetivas dos beneficiários, o que remete às condições de infraestrutura social disponibilizadas pelo Estado ao conjunto de seus cidadãos, em decorrência de insuficiências quantitativas de serviços essenciais, mesmo no campo da educação e da saúde, agravado com as precariedades dos serviços públicos, por omissão ou deficiência do próprio Estado, que é isento de punição. (SILVA; CARNEIRO, 2014, p. 91).

Aprofundando a reflexão sobre condicionalidades nos programas de transferência de renda, Cecchini e Martínez (2011) e Cecchini (2013) consideram três tipos de condicionalidades: brandas, fortes e sistemas ou redes de condicionalidades. As primeiras, que são adotadas pelo BF, têm como premissa que a renda é um dos principais problemas das famílias pobres em decorrência de dificuldade de inserção no mercado de trabalho, necessitando da garantia de uma renda mínima para suprir carências. Nesse aspecto, o BF adota um sistema moderado de punição pelo descumprimento de suas condicionalidades, indo da advertência, suspensão, acompanhamento familiar, para chegar ao desligamento das famílias em descumprimento de condicionalidades. As condicionalidades fortes incentivam a demanda das famílias por serviços ofertados e objetivam promover o desenvolvimento humano da população pobre, mediante a elevação da utilização da educação pública e dos serviços de saúde. Nesse caso, a transferência monetária funciona como mecanismo de incentivo a mudanças de comportamento das famílias, sendo meio de financiamento dos custos de acesso à educação e aos serviços de saúde. Para isso, o monitoramento das condicionalidades é forte e as sanções rigorosas, apresentando regras claras: uma transferência uma condição (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). O terceiro tipo, denominado sistemas ou redes de condicionalidades, constitui estruturas de articulação que visam a garantir o acesso aos benefícios oferecidos por diferentes programas específicos para compor uma base de inclusão. O pressuposto é que a pobreza é o resultado não só da falta de renda ou de acesso aos serviços sociais, mas decorre de múltiplos fatores, como psicossocial, cultural, econômico e geográfico; daí a ênfase na oferta de um sistema articulado e ativo de serviços públicos. As transferências monetárias, quando previstas, são baixas e servem de apoio para o acesso aos serviços, as condicionalidades são flexíveis e situadas em segundo plano, enquanto o acompanhamento psicossocial das famílias é mais importante (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Numa reflexão final sobre as condicionalidades enquanto dimensão estruturante do BF, destaco o entendimento que venho construindo: mesmo que busquem potencializar impactos positivos para autonomização das famílias atendidas, ferem o direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe assegurem uma vida com dignidade. Ademais, os serviços sociais básicos disponibilizados pela grande maioria dos municípios brasileiros são qualitativa e quantitativamente insuficientes para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Entendo que o Estado deveria disponibilizar e divulgar serviços que seriam, certamente, utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade (SILVA; CARNEIRO, 2014). Esse deveria ser um processo acompanhado de ações educativas de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis. Só assim as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais. Isso porque, enquanto portadoras de sanções, podem agravar situações de vulnerabilidades e riscos sociais prévios vivenciadas pelas famílias que são mais propensas ao descumprimento, conduzindo à responsabilização das famílias mais vulneráveis por situações tipificadas como disfuncionais. Ademais, mesmo que as condicionalidades estejam afetas aos três níveis de governo, é sobretudo no município que recai a maior responsabilidade pela oferta de serviços, por sua gestão e acompanhamento das famílias em descumprimento. Bem sabemos da fragilidade e falta de condições estruturais, de recursos e de pessoal para a maioria dos municípios brasileiros ofertarem serviços de educação e de saúde em quantidade e de qualidade para atender adequadamente a demanda da população. Mesmo assim, os municípios não são responsabilizados por essa deficiência. Acrescentam-se ainda os custos administrativos e financeiros que a gestão das condicionalidades acarreta, não garantindo a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias do BF (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013). Ademais, não existem evidências claras da efetividade ou da eficiência pela introdução de condicionalidades nos programas sociais, pela dificuldade para separar entre os efeitos das condicionalidades e os das transferências (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

REFERÊNCIAS

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 369-396.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo.. **Programas de Transferência Condicionadas: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, 2011. (Cuadernos de la CEPAL, 95).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. **Os Benefícios Monetários e Benefícios não Monetários nos Programas de Transferência de Renda Condicionada** - PTRC: Bolsa Família - BF do Brasil; Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – PE do Uruguai e Asignación Universal por Hijo para la Protección Social da Argentina – AUH. São Luís, 2014. Mimeo. Texto produto do Projeto: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina).

SILVA, Maria; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **Condicionales no Bolsa Família**: controversias e realidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). O Bolsa Família: verso e reverso. São Luís, 2014. Mimeo. Texto produto do Projeto: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina).

SILVA, Maria; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. As Condicionales e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enquanto Dimensões Centrais do Bolsa Família (BF): uma incursão na realidade do programa no Maranhão. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, ano 1, n. 1, 2013. Disponível em: <www.gaepp.ufma.br>. Acesso em: 20 jun 2015.

CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RAQUEL RAICHELIS

Os conselhos e conferências representam uma inovação democrática e uma conquista da sociedade civil no desenho de nova institucionalidade no campo das ações públicas. Trata-se de um processo que se disseminou com notável capilaridade, promovendo ampla mobilização política por meio da criação de novos canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, tendo em vista ampliar as possibilidades de debate público e deliberação coletiva sobre as políticas públicas no Brasil.

O marco da criação dos Conselhos e das Conferências de políticas públicas é a Constituição Federal de 1988, que definiu mecanismos de democratização dos processos decisórios e ampliação da participação, especialmente das classes populares, historicamente alijadas de qualquer processo sistemático e previsível de participação e deliberação sobre a “coisa pública”.

Os Conselhos são organismos públicos colegiados, de composição paritária entre a sociedade civil e o Estado, com função deliberativa, situados na estrutura estatal, com competências definidas para fiscalizar, avaliar e propor reformulações das políticas públicas nos três níveis de poder (municipal, estadual e federal) e em cada uma das áreas em que se estruturam – assistência social, saúde, criança e adolescente, habitação, mulher, idosos, entre outras.

No caso da assistência social, os Conselhos ganham importância política ainda maior por estimular em um debate público inédito em função da sua tradição de não política, do assistencialismo fortemente arraigado nas práticas sociais que reforça a sociabilidade do favor como moeda de troca nas relações entre dominantes e dominados. Daí o grande desafio, que permanece até hoje, da assistência social constituir-se como política e realizar-se como pública (RAICHELIS, 1998).

Conselhos e Conferências de Assistência Social fazem parte do desenho desta área desde a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/1993), que já destacava a importância da participação e do controle social das ações públicas em todos os níveis. A relevância das conferências de assistência social vem crescendo desde a realização da primeira em 1993, conhecida como Conferência Zero, ainda no contexto de luta pela implantação da LOAS como política de seguridade social em nosso país. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implantado a partir de 2005 no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, foi aprovado na IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), o que indica

que as Conferências, em determinadas conjunturas políticas, apresentam capacidade de pautar significativas inovações na gestão pública, potencializando a relevância política desses espaços coletivos de debate, representação e deliberação.

As conferências são instâncias deliberativas que têm a atribuição de conferir, como o nome indica, ou seja, de avaliar o estágio de desenvolvimento da política setorial específica e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento, o que implica garantir voz e voto a distintos segmentos sociais, para que possam se expressar e deliberar sobre definições, princípios e diretrizes que devem produzir impactos nas agendas governamentais, o que não quer dizer que isso de fato ocorra.

No caso da assistência social, as Conferências vêm ganhando importância política por impulsionar um processo ascendente de participação, que se inicia no município com as pré-conferências descentralizadas, passando pelas conferências estaduais e culminando com a conferência nacional, em um rico e complexo processo participativo que mobiliza um grande número de usuários, grupos locais, trabalhadores, gestores, prestadores de serviços, militantes e pesquisadores.

No que se refere à origem dos conselhos, ela não é nova nem no Brasil nem no plano internacional. As referências históricas sobre a gênese dos conselhos remontam aos Conselhos da Comuna de Paris (1871), aos Soviets (conselho em russo) instituídos pela primeira vez na Revolução Russa de 1905 e fortalecidos na Revolução de 1917, além das diferentes experiências de conselhos operários no leste europeu nas décadas de 1950/1960 e, mais tarde, nos países de capitalismo

No Brasil, a experiência dos conselhos também não é recente. No campo das relações de produção são referências necessárias as práticas operárias do início do século XX inspiradas pelo anarquismo autogestionário e as comissões de fábrica criadas pela oposição sindical nos anos de 1970-80. No mesmo período, no âmbito da gestão pública, cabe mencionar as experiências dos conselhos comunitários criados diretamente pelos governos, que ganharam força a partir de 1982 com a vitória dos governos de oposição à ditadura em vários estados e municípios, com as bandeiras da descentralização e participação comunitária; e os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos populares como instrumentos de pressão e reivindicação junto aos governos (RAICHELIS, 2013).

A proposta de Conselhos incorporada pela Constituição Federal de 1988 representa um avanço em relação a essas referências anteriores: no caso dos conselhos comunitários, por serem meramente consultivos e ritualísticos; e no caso dos conselhos populares, por não possuírem uma estrutura formalizada e não serem deliberativos nas questões concernentes ao conteúdo e ao financiamento das políticas públicas.

A gênese das Conferências também não é recente na democracia brasileira, remontando às décadas de 1930/1940 quando o governo de Getúlio Vargas instituiu as conferências nacionais. As duas primeiras conferências - a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde - foram realizadas em 1941 com participação das três esferas de governo, de acadêmicos e especialistas. Segundo Souza et al. (2013, p. 27), elas tinham como objetivo não apenas ampliar o conhecimento do governo federal sobre as atividades da saúde e da educação em todo o país, mas também um claro propósito de articulação federativa e concertação com os estados e municípios, motivação que se mantém na atualidade, embora a perspectiva de descentralização esteja mais presente hoje do que no contexto histórico que dá origem às Conferências. Interessante observar que desde a realização das primeiras conferências, na década de 1940 até 2012, aconteceram 128 conferências nacionais, das quais 87 foram realizadas entre 2003 e 2012, o que significa que 67% das conferências ocorreram na primeira década deste século XXI, mobilizando cerca de 7 milhões de pessoas em todo o território nacional (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 11).

Os Conselhos e as Conferências não representam mais uma novidade na luta político-institucional pela democratização das políticas públicas. Conta-se com mais de 70 Conselhos nacionais, que estão disseminados e consolidados em todos os estados da federação e em cerca de 90% dos municípios brasileiros funcionam em múltiplas áreas (saúde, criança e adolescente, idoso, mulher, pessoa com deficiência, cidades, igualdade racial, cultura, desenvolvimento agrário, entre muitos outros), sendo 100% no caso dos conselhos municipais de assistência social. A presença dos Conselhos não pode ser desconsiderada por nenhum governo, inclusive pelas competências legais conquistadas (aprovação de planos, orçamentos, programas), mesmo considerando a baixa incidência nas decisões sobre as políticas setoriais específicas. Em muitos casos, é o interesse de gestores locais pelo acesso a fundos públicos o móvel maior de sua criação, o que tem provocado um acirrado debate em termos do seu significado e alcance para incidir nas questões substantivas.

O balanço crítico da experiência conselhistas no Brasil tem levado muitos analistas a identificar a excessiva expectativa criada em torno das virtualidades políticas desses espaços públicos de democratização da gestão pública, gerada em uma conjuntura muito diversa da qual foram implantados, e que já sofreu os influxos das medidas neoliberais de encolhimento do público e ampliação dos interesses privados na esfera estatal. No caso dos conselhos de assistência social, inúmeros estudos e pesquisas atestam os limites encontrados para seu adequado funcionamento, entre outros: excessiva burocratização; forte poder dos executivos de pautar a agenda política; sonegação de informações, principalmente as relativas à previsão e execução orçamentárias; presença de primeiras-damas presidindo con-

selhos em muitos municípios e alguns estados; assimetria e distribuição desigual de poder entre entidades e organizações da sociedade civil, burocracias governamentais, trabalhadores, e especialmente usuários, que permanecem sub-representados nesses espaços, constatando-se um vazio na representação coletiva por meio de suas próprias associações e formas autônomas de organização.

Mesmo considerando os inúmeros limites, avaliações demonstram que os Conselhos de assistência social, e não apenas eles, funcionam melhor onde as bases políticas de representação são mais alargadas e representativas. Ou seja, quando se combina a participação nos Conselhos com outras formas de mobilização política que acontecem fora deste espaço, necessárias para fazer cumprir acordos ou pactuações que não estão sendo implementadas pelos gestores públicos. Embora os conselhos sejam mecanismos de controle social, eles também têm que ser submetidos ao controle das bases sociais que devem estar ali representadas. Mas, para isso, os Conselhos precisam extrapolar os seus próprios limites, ser desprivatizados, abrir suas atas, tornar as reuniões efetivamente públicas, criar mecanismos de escuta e articulação com os movimentos e organizações de defesa do SUAS, das necessidades sociais que devem responder e dos direitos que devem assegurar. O que precisa ser enfatizado é que os Conselhos não podem ser considerados como únicos condutos da participação política e nem modelos exemplares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social de luta pela democratização no Brasil conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras estratégias de organização e mediação política.

No caso das Conferências também são múltiplos os desafios para que se consolidem como esferas públicas democráticas, entre eles a necessidade de qualificar o debate e a formulação de propostas e deliberações, ampliar a representatividade de estados e municípios, inclusive em termos de proporcionalidade entre porte populacional e número de delegados, estimular o protagonismo dos usuários como sujeitos políticos e, principalmente, criar estratégias políticas para que suas deliberações possam efetivamente pautar as ações públicas e ser incorporadas nas agendas governamentais.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de. Conferências Nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, L. e SOUZA, C. H. L. de (orgs.): **Conferências Nacionais** – atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília, IPEA, 2013.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social** – caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

_____. Posfácio: Desafios do controle social: notas sobre o papel dos conselhos na atualidade. In: **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**, op. cit, 2015.

_____. Conselhos Gestores (verbete). In: Di GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo, FUNDAP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

SOUZA, Clóvis H. L. de et al. **Conferências Típicas e Atípicas**: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L de (orgs.), *Conferências Nacionais – atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília, IPEA, 2013.

CONTROLE SOCIAL

LÉA MARIA FERRARO BIASI

A expressão “controle social” tem origem na sociologia e, segundo Mannheim (1971, p. 178), é definida como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. Nas Ciências Políticas e Econômicas, a expressão controle social pode ser abordada sob diferentes perspectivas, tanto relacionada ao controle do Estado sobre os cidadãos quanto ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.

O filósofo Thomas Hobbes (1588–1679) defende e justifica a necessidade de um poder soberano e absoluto que garanta a vida e a propriedade dos indivíduos, pois no estado de natureza estas não têm garantias. Segundo ele, nas sociedades primitivas, “o homem era o lobo do próprio homem”, vivendo em constantes guerras e matanças, cada qual procurando garantir sua própria sobrevivência. Neste caso, o Estado é a garantia para que os homens não se destruam; contudo, não basta um Estado produto de um pacto entre os homens, é preciso um Estado forte.

Na visão de John Locke (1632–1704), os indivíduos que têm direitos políticos são todos proprietários. O Estado, que é composto pelo Legislativo e Executivo, tem o poder auferido por esses proprietários para a proteção de sua propriedade e de si mesmos. O poder do Estado é limitado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade.

A obra de Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) atribui a soberania ao povo enquanto corpo coletivo, capaz de decidir o que é melhor para o todo social. Com isso, desenvolve a concepção da democracia direta, com o cidadão ativo, participante, fazendo ele próprio as leis nas assembleias públicas. Permeando essa visão, encontra-se o ideal da democracia participativa que fundamenta o conceito do controle social: do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular.

Para algumas análises marxistas, “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (Iamamoto; Carvalho, 1983, p. 108). Na economia capitalista, o Estado é um organismo de dominação de classe e utiliza o controle social sobre a sociedade para assegurar e fortalecer o consenso social. É exercido através da implantação de políticas sociais para manter a ordem vigente, difundindo a ideologia dominante e interferindo no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” (Iamamoto; Carvalho, 1983, p. 109).

Para o filósofo Antonio Gramsci (1891-1937), o controle social é contraditório, podendo ser de uma classe ou de outra. O Estado é um espaço de luta de classes pela disputa de poder, pois incorpora as demandas das classes subalternas, a depender da correlação de forças existentes na sociedade civil. Assim, ora o controle social pende para a classe dominante, ora para as classes subalternas, dependendo da correlação de forças.

No Brasil, na luta pela democratização, diversos movimentos sociais buscam o direito de participar e de intervir na gestão pública mediante mecanismos diversos, pois, durante o período da ditadura militar, o Estado exerceu de forma autoritária o controle social sobre o conjunto da sociedade. Através de diferentes atos jurídicos, do uso da força militar, política, enfim, da repressão, o Estado foi utilizado pela classe dominante para reprimir os setores organizados da sociedade proibindo sua organização ou expressão. Neste contexto, de oposição aos governos autoritários, surgem movimentos sociais e novos interlocutores no campo das políticas sociais que buscam a participação dos segmentos organizados na gestão e no controle das políticas públicas. Historicamente, o controle social foi exercido pelo Estado sobre a sociedade. Em 1988, a Constituição Federal passa a garantir a participação permanente da sociedade na gestão pública, tanto na formulação das políticas públicas quanto na fiscalização dos recursos públicos com a constituição de espaços públicos.

O tema controle social tem sido objeto de estudo de vários autores brasileiros. Para Carvalho (1995, p. 8) “é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Para Raichelis (2000, p. 09),

controle social implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Segundo Correia (2005, p. 67), “controle social envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Consequentemente, implica o controle social sobre o fundo público”.

Na Política de Assistência Social, o controle social perpassa todas as normativas, desde a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, a Política Nacional de Assistência Social/PNAS e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) inferindo no planejamento, no acompanhamento, na avaliação e na fiscalização dos serviços socioassistenciais

executados tanto pela esfera estatal quanto pelas entidades não governamentais. No que se refere aos espaços para o exercício do controle social, os conselhos gestores de políticas públicas são de composição paritária entre representantes do poder estatal e da sociedade civil (eleitos em fórum próprio), instituídos nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Suas principais competências, nas respectivas esferas, são deliberar a política pública de Assistência Social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, zelar pela efetivação do SUAS, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras. De acordo com Campos (2004, p.6), controle social se efetiva se existir:

um conselho, organizado, mobilizado e representativo; [...] fundos, unidades orçamentárias e de captação e gestão de recursos; [...] Plano de Políticas Setoriais; [...] estrutura física e de pessoal qualificado. Acesso às informações , sobretudo dos recursos". A NOB/SUAS define como uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS o "controle social e a participação popular (Res, CNAS nº 33, 2012, p. 3)

definindo como responsabilidade dos entes gestores estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores para participação nas instâncias de controle social da política – conselhos e conferências – de forma a garantir os direitos socioassistenciais e o protagonismo dos seus usuários. A efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social é um processo em construção, apresentando níveis diferenciados nos municípios brasileiros, uma vez que requer a compreensão da participação dos cidadãos como um dos seus pilares.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2012.
- CAMPOS, E.B. **Controle Social das Políticas Públicas**. Notas para Debate. Belo Horizonte, 2004.
- CARVALHO, A. I. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. **Rio de Janeiro**: Fase/Ibam, 1995.
- CORREIA, M. V. C. **Desafios para o Controle Social: subsídios para a capacitação de conselheiros**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- CORREIA, MVC. **Controle Social**, In: PEREIRA, I.B. e LIMA, J.C.F. (ORG). Dicionário de Educação Profissional em Saúde. 2. ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro, EPSJV, 2009.
- IAMAMOTO, MV e CARVALHO. R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2.ed. São Paulo: Cortez; , 1983.

MANNHEIM, K. **Educação como técnica social**. In: PEREIRA, L. e FORACCHI, M. (ORG). Educação e Sociedade. São Paulo, Editora Nacional, pg. 178, 1971.

RAICHELIS, R. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**, Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 3. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB,.

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

RENATA BICHIR

O conceito de “descentralização” é polissêmico, inclui distintas dimensões por vezes indiferenciadas, tanto no debate público quanto nas análises acadêmicas brasileiras e internacionais. Em termos mais gerais, o princípio da descentralização é contraposto ao da centralização na análise de diferentes aparelhos político-administrativos, considerando-se os modos e graus de subdivisão de autoridade e atribuições diversas entre unidades administrativas centrais e demais entidades. Entretanto, “centralização” e “descentralização” são polos ideais, parâmetros para a observação de tendências diversas que se alteram no tempo e em políticas específicas, uma vez que a descentralização absoluta implicaria romper com a própria noção de Estado, e a centralização total representaria, segundo Roversi-Monaco (1997), um “objetivo utópico”, considerando a complexidade de objetivos e funções dos Estados modernos.

A descentralização implica um processo de realocação de autoridade, recursos ou atribuições para as esferas subnacionais. No debate específico sobre políticas públicas, multiplicam-se análises acerca das causas e consequências de processos de descentralização, tanto em países federativos como unitários. Não há uma relação direta e unívoca entre forma do Estado (federal ou unitário) e formas de distribuição de poder entre níveis de governo – pode haver tendências centralizadoras e descentralizadoras nesses dois tipos de Estado. Desse modo, é mais pertinente analisar quais são as relações intergovernamentais desenvolvidas em diferentes setores de política, e não derivar diretamente da categoria “federalismo” consequências diversas para as políticas públicas.

Mesmo nesse nível de análise, deve-se enfrentar a ambiguidade do termo “descentralização”. Uma das dimensões mais comumente analisadas é a descentralização fiscal, que se refere à distribuição de despesas e receitas entre níveis de governo e, mais especificamente, à parcela subnacional nas receitas e nos gastos nacionais. Esta dimensão pode assumir diferentes formatos institucionais: aumento de transferências do governo central, criação de novos impostos subnacionais, delegação de autoridade para cobrar impostos antes cobrados pela esfera federal. Por sua vez, a descentralização política refere-se à distribuição de poder na arena política, indicando se governos subnacionais (regionais e locais) são indicados ou eleitos por meio do voto popular.

A descentralização administrativa refere-se à administração dos serviços e políticas, ou seja, ao processo de transferência de administração e provisão de serviços como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. Alguns autores vão mencionar, em vez de “descentralização administrativa”, a categoria “descentralização de políticas”, referindo-se à autonomia dos governos subnacionais sobre as políticas. Nesse processo, a competência sobre uma determinada área de política pode ser exclusiva de certos níveis de governo ou então compartilhada entre o governo central e os subnacionais, caso bastante comum não somente na experiência brasileira, mas também internacional. Enquanto alguns autores abordam genericamente a ideia de autoridade sobre políticas e provisão de serviços, outros vão diferenciar poder decisório e poder de execução/implementação. O ponto central, para Arretche (2012), é a distinção entre descentralização da autoridade decisória sobre políticas públicas (*policy decision-making*) e a descentralização de competências sobre a provisão de políticas (*policy-making*). Segundo essa autora, o que houve no Brasil após a Constituição de 1988 foi muito mais a descentralização de recursos fiscais e de competência para a implementação de serviços do que a transferência de poder decisório sobre políticas sociais diversas.

A falta de especificação teórica e conceitual prejudica a mensuração de tendências centralizadoras e descentralizadoras em diferentes políticas públicas e entre diferentes países. Porém, para além de um fenômeno observável, a descentralização muitas vezes surge como um “valor fundamental”, uma “ideia força”, tanto no debate internacional como nacional.

No contexto do processo brasileiro de redemocratização, marcado por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário, a descentralização era vista como sinônimo de democracia, de devolução da cidadania usurpada, como condição para o aumento da participação. A maioria das interpretações da época destacava o caráter descentralizador da Constituição de 1988, especialmente devido a realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios. Almeida (2005) alerta, entretanto, que o termo descentralização era utilizado nesse contexto para descrever diferentes graus e formas de mudança no papel do governo nacional: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal para outras esferas de governo e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental.

A descentralização é importante “ideia força” também no campo da assistência social. Desde o contexto da redemocratização, a expectativa era de transformação de um legado complexo e persistente: concepção assistencialista, clien-

telismo, insuficiência de recursos, superposição de ações nas três instâncias de governo, centralização financeira e político-administrativa, baixa qualidade do atendimento. Com a Constituição de 1988, a assistência social foi reconhecida como política pública no tripé da seguridade social. Contudo, do ponto de vista da descentralização fiscal e político-administrativa, houve movimentos distintos, a despeito da menção às diretrizes de descentralização e universalização. Naquele contexto, não houve clara divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados: a Constituição manteve e mesmo ampliou muitas competências compartilhadas na provisão de serviços sociais, como no caso das ações de combate à pobreza.

Assim como no caso das políticas de educação e saúde, a normatização da área da assistência começa a se consolidar no contexto das reformas de políticas sociais ocorridas nos anos 1990. As principais regulamentações da política de assistência social ocorrem com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e principalmente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – NOB/SUAS, em 2005, sendo que esses dois últimos normativos avançaram de modo mais significativo na organização do pacto federativo na área da assistência. Deve-se mencionar, ainda, a chamada “Lei do SUAS” (Lei 12.435 de 6 de julho de 2011), que atualizou a LOAS e consolidou os principais princípios deste sistema.

A previsão de política articulada entre as esferas municipal, estadual e federal, presente desde a LOAS, não é um princípio suficiente para garantir sua efetivação. Diante de um legado de fragmentação, dispersão e centralização decisória e financeira, o estabelecimento de um pacto federativo com responsabilidade solidária pelo atendimento das necessidades da população é considerado por alguns como uma “microrrevolução” (COUTO, 2009), enquanto autores como Sposati (2009) ressaltam que este é um processo tenso, heterogêneo, realizado num campo de forças e disputas.

Avanços importantes ocorrem com a PNAS, que ressalta a diretriz de descentralização político-administrativa a partir de princípios contidos na LOAS e também reforça a diretriz de comando único em cada nível da federação. A PNAS expressa a expectativa de descentralização também dos processos decisórios, e não somente da autoridade sobre a gestão de programas, serviços e benefícios, respeitando a heterogeneidade de situações de vulnerabilidade e capacidades institucionais dos municípios brasileiros. Com o novo sistema de financiamento definido pela PNAS, a partir de pisos de financiamento, claros critérios de partilha e repasses fundo a fundo, aumentou significativamente a alocação de valores federais no âmbito municipal, especialmente devido a benefícios monetários como o

Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Esse novo sistema de financiamento teve como efeito o reforço da autonomia fiscal dos municípios, estimulando um diálogo maior entre as diretrizes nacionais e os diagnósticos e necessidades locais.

Em 2005, a NOB/SUAS detalhou a PNAS e instituiu de fato o SUAS, ao consolidar as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, reiterando a universalidade da política e a responsabilidade do Estado na sua provisão. Foram definidas mais claramente as atribuições de cada esfera de governo e os níveis de gestão, além de uma nova sistemática de financiamento, pautada em pisos de proteção social básica e especial e critérios de partilha pautados por indicadores municipais, incluindo o repasse de recursos fundo a fundo. Segundo Palotti e Costa (2011), a definição de critérios objetivos para as transferências federais, por pisos de proteção, e a especificação de parâmetros realizada por meio da NOB/SUAS, constituíram incentivos para estimular a habilitação dos municípios ao SUAS, o que não tinha sido obtido com a PNAS.

No processo de consolidação do SUAS, marcado pela retomada da centralidade do Estado, em gestão compartilhada – de modo tenso e disputado – com entidades beneficentes, destaca-se também a consolidação de arenas institucionais para pactuação federativa, com destaque para a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), da qual participam o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), o Fórum Nacional dos Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS) e o MDS representando o governo federal.

Em síntese, o processo de descentralização político-administrativa do SUAS implica definição de parâmetros e diretrizes nacionais – pactuados em instâncias federativas, em um processo decisório menos centralizado do que aquele que se observa, no plano federal, em torno do PBF – e implementação local de serviços, por meio de equipamentos públicos cada vez mais capilares no território. Os princípios de corresponsabilidade e cofinanciamento pelas ações e serviços ajudam a consolidar a estrutura federativa do sistema, o qual ainda se encontra em processo de consolidação. Nesse processo, observa-se a crescente responsabilização do Estado na proteção social não contributiva, seja como provedor direto das ações, seja regulamentando as atividades das entidades privadas da assistência social, visando estabelecer parâmetros mínimos para a prestação de serviços e superar a execução fragmentada e assistencialista dos serviços, na direção de garantia de direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 28, ano 10, junho 1995.

_____. **Recentralizando a federação?** Revista Sociologia e Política, Curitiba, 24, p.29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – IESP/UERJ, 2011.

Brasil. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, MDS/SNAS, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no. 16, jul/dez 2006.

GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, 2010 4(2).

PALOTTI, Pedro e Costa, Bruno Lazzarotti. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p.9-27, jun. 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio. **Descentralização e Centralização**. In: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª. Edição, 1997, Vol. 1.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

DESIGUALDADE SOCIAL

FERNANDO FROTA DILLEMBURG

A desigualdade social pode se manifestar de diferentes maneiras, como desigualdade entre gêneros, etnias, gerações, castas, classes, etc. Algumas destas formas de manifestação da desigualdade social existem desde os primórdios da humanidade. Outras delas, como as desigualdades de castas e de classes, são, ao contrário, determinadas historicamente. Diversos filósofos se dedicaram a explicar essas desigualdades. Aristóteles, descrevendo a sociedade grega, considerou que as desigualdades provinham das diferenças naturais entre as pessoas. Assim afirmou o filósofo grego: “O escravo não deve de modo algum deliberar; a mulher tem direito a isso, mas pouco, e a criança, menos ainda” (ARISTÓTELES, 2015, p. 26). Sócrates, diferentemente de Aristóteles, procurou superar as desigualdades daquela sociedade, propondo uma cidade filosófica, na qual o rei seria um filósofo e a família tradicional seria superada, concedendo às mulheres os mesmos direitos dos homens, (PLATÃO, 2004, p. 152) diminuindo, assim, em grande medida, as desigualdades sociais entre os dois gêneros. Platão, discípulo de Sócrates, foi além de seu mestre, propondo uma cidade transitória, uma cidade que prepararia as condições para a superação da propriedade privada, buscando superar, desse modo, não apenas a desigualdade entre gêneros, mas a desigualdade fundamental, aquela de base econômica (cf. BENOIT, s/d, IV, p. 62 e 66).

Na mesma direção de Sócrates e Platão, Marx e Engels, passados mais de 2000 anos, defenderam a comunidade das mulheres, o fim da propriedade privada dos meios de produção (MARX; ENGELS, 1998, p. 56) e o restabelecimento da propriedade comum da terra e das demais condições objetivas de trabalho (meios e objetos de trabalho, como máquinas, ferramentas, instalações, matérias-primas, etc.) (MARX, 1984: II, 294). Segundo Marx, na origem da humanidade, a desigualdade social existente no interior das comunidades primitivas se restringia à desigualdade entre os sexos, entre as gerações, etc., desigualdades não determinadas economicamente, não determinadas pela apropriação privada dos meios de produção, ainda inexistente naquelas comunidades. No interior da comunidade não havia conflitos econômicos em torno da propriedade da terra, pois estas comunidades eram baseadas na propriedade comum (MARX, 1989: 433).

Diferente dos dois modos de produção descritos anteriormente (o comunismo primitivo e o escravismo grego), Marx descreveu um terceiro, que, segundo o autor, surgiu historicamente como resultado das inóspitas condições ambientais existentes em determinadas regiões, condições estas que dificultavam a so-

breviência das comunidades caso se mantivessem isoladas, exigindo, assim, sua união e centralização por meio de uma estrutura estatal, que se erguia acima das comunidades. Nessas regiões, a sociedade passou a ser, então, dividida em castas, originando, assim, uma nova forma de desigualdade social, ainda não decorrente da apropriação privada dos meios de produção, como ocorreu no escravismo grego, mas uma desigualdade originada das diversas posições existentes no interior da hierarquia estatal. Desse modo, os membros das castas superiores desfrutavam condições de vida privilegiadas em comparação àquelas condições acessíveis às castas inferiores, embora nenhuma delas possuísse a propriedade da terra e das demais condições objetivas de trabalho, uma exclusividade restrita ao aparelho estatal. Esta situação foi denominada por Marx como modo de produção asiático, presente entre os celtas, assim como no Egito, na Índia e no Peru (MARX, 1989: 436), podendo também ser encontrada na civilização creto-micênica (BENOIT, 1998: 49). Segundo Marx e Engels, foi somente com o escravismo grego que o indivíduo se tornou proprietário privado dos meios de produção, dando origem à divisão da sociedade em classes (MARX; ENGELS, 1998, p. 40). Com o surgimento das classes sociais, a desigualdade social se aprofundou, passando a ter uma determinação econômica, baseada na propriedade privada dos meios de produção, que se impôs sobre as demais formas de desigualdade social, seja de gênero, étnica, etária, etc.

Segundo Marx, o processo histórico que deu origem às classes sociais significou a separação violenta dos trabalhadores dos meios de produção. A dissolução das comunidades primitivas transformou seus membros, antes livres, em escravos, arrancando-os violentamente de suas condições naturais, baseadas em sua unidade originária com os meios de produção. Se o escravismo grego representou o início desse processo de separação violenta entre trabalhador e meios de produção, o capitalismo representa o mais alto grau dessa ruptura, pois somente com o capitalismo os trabalhadores foram totalmente separados das condições objetivas de trabalho e, em consequência, passaram a ser obrigados, para sobreviver, a ir ao mercado vender a única mercadoria que lhes restou, sua força de trabalho. Independentemente da raça, da idade ou do sexo, a sociedade passou a ser dividida, a partir do escravismo grego, entre proprietários dos meios de produção, de um lado, e não proprietários desses meios, de outro. Os primeiros passaram a ter o poder sobre o tempo de vida alheio, o tempo de vida dos não proprietários, seja do escravo greco-romano, seja do servo, do aprendiz ou do jornaleiro medievais, seja do assalariado moderno.

Na sociedade capitalista, a desigualdade econômica provém da apropriação privada da maisvalia, isto é, o valor produzido pelo trabalhador durante a jornada de trabalho que ultrapassa o valor de sua própria força de trabalho. A riqueza real acumulada pela classe capitalista provém do tempo de vida da classe trabalhadora

apropriado sem pagamento. Sob este ponto de vista, seria um equívoco considerar a desigualdade econômica como algo derivado da forma pela qual a riqueza é distribuída. Este equívoco conduziria à ideia de que seria possível superar as desigualdades econômicas e sociais de um modo geral por meio da mera distribuição da riqueza, como, por exemplo, através de medidas assistenciais ou filantrópicas. Segundo Marx, a concentração da riqueza existente no atual modo de produção é uma consequência inevitável da concentração dos meios utilizados para produzi-la. Enquanto os meios de produção estiverem concentrados, a riqueza produzida, da qual eles fazem parte, se manterá concentrada em poder de uma classe, sendo, portanto, privada às outras classes. Para o autor, a forma pela qual os meios de consumo são distribuídos é uma consequência natural da forma pela qual os meios de produção são distribuídos. Assim afirma Marx: “se as condições materiais de produção fossem propriedade coletiva dos próprios operários, isto determinaria, por si só, uma distribuição dos meios de consumo diferente da atual” (MARX, S/D : 215).

Para superar as desigualdades econômicas decorrentes dos antagonismos de classe e, com elas, as demais formas de desigualdade social, será necessário, segundo Marx, superar a fonte da desigualdade econômica – a propriedade privada dos meios de produção – e retornar à forma de propriedade originária, a propriedade comum desses meios de produção, aproveitando todo o desenvolvimento tecnológico produzido pelos trabalhadores na era capitalista. Esta seria, de acordo com o autor, a única forma de garantir a todos a propriedade individual dos meios de consumo necessários à sobrevivência (MARX, 1984: II, 294).

Os resultados de uma pesquisa divulgada pela Universidade Federal de Campina Grande reafirmam as preocupações aqui expostas relativas às desigualdades sociais. A investigação revela que a riqueza produzida mundialmente já seria suficiente para todos viverem dignamente, caso não estivesse concentrada. Segundo o índice de Gini, o Brasil está entre os países de maior concentração de renda do planeta. As políticas públicas de cunho social, que visam diminuir as desigualdades sociais, como aquelas das áreas da saúde, educação, habitação, assistência social, entre outras são, contraditoriamente, garantias legais conquistadas por meio da luta dos trabalhadores, por um lado e, por outro, mostram-se insuficientes para superar as desigualdades sociais produzidas pelo modo de produção capitalista. Estas políticas públicas aparecem como concessões feitas pela classe dominante, realizadas por meio do Estado, embora o objetivo principal desta classe seja manter as atuais relações sociais que produzem a exclusão e as desigualdades sociais. Será, então, que estas políticas públicas, apesar de, até certo ponto, amenizarem as desigualdades sociais, não acabam, em alguma medida, conservando-as?

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. [http://baixardownload.jegueajato.com/Aristoteles/A %20Politica%20%28170%29/A%20Pol itica%20-%20Aristoteles.pdf](http://baixardownload.jegueajato.com/Aristoteles/A%20Politica%20%28170%29/A%20Pol%20itica%20-%20Aristoteles.pdf)

BENOIT, Hector. A luta de classes como fundamento da história. In: TOLEDO, Caio N. **Ensaios sobre o manifesto comunista**. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. A odisseia dialógica de Platão: Campinas: Unicamp, Tese de LivreDocência.
MARX, Karl. “Crítica ao Programa de Gotha”. In: **Obras escolhidas**, São Paulo: Alfa-Omega, vol. 2, S/D.

_____. **Elementos fundamentais para la crítica de la economía política** (Grundrisse) 1857-1858, Mexico: Siglo Veintiuno, 16ª ed., 1989.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1984. MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2004. Disponível: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=4339>

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

SIMONE RITTA DOS SANTOS

A discussão em torno do diagnóstico socioterritorial remete à revisão da noção de território, cujos múltiplos usos e interpretações variam entre as diferentes disciplinas (geografia, economia, política, etc.). A gama de significados que lhe são atribuídos confere à noção um caráter polissêmico. Para fins da discussão neste dicionário crítico, parte-se do entendimento que o território assume duas dimensões fundamentais: uma física e outra sociocultural. A dimensão física localiza o espaço em termos de abrangência, que pode ser política e administrativa. A dimensão sociocultural assinala o espaço social e as dinâmicas culturais vivenciadas pelos sujeitos.

A dimensão física do território pode ser compreendida pela sua localização no espaço cumprindo uma função objetiva de organização política e administrativa. Essa dimensão territorial tem exercido forte influência sob o processo de organização das políticas sociais brasileira, desde a inclusão pela Constituição Federal de 1988 da diretriz da descentralização político-administrativo. Knopp (2008) ao discutir o tema da descentralização pós-constituição, revela que sob o argumento de promoção do desenvolvimento regional com vista à redução das desigualdades sociais, a localidade passou desde a década de 1990, a fazer parte da agenda de pesquisadores, formuladores de políticas e governantes.

A dimensão sociocultural por outro lado, ganha ênfase naquelas abordagens que privilegiam as vivências dos sujeitos nos territórios. Koga (2003) assinala que o território remete não somente aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva. Para a autora, o território engloba os sujeitos e suas vivências cotidianas numa perspectiva relacional. A dimensão sociocultural se expressa no âmbito das relações e vivências coletivas dos sujeitos a partir do espaço onde vivem.

A política pública de Assistência Social engloba essas duas dimensões: física e social, ao definir o território como um dos eixos estruturantes da sua organização. A gestão do SUAS prevê dentre suas estruturas organizacionais: a Matricialidade Sociofamiliar, a Descentralização político-administrativa e Territorialização, novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, o Financiamento, o Controle Social, a Política de Recursos Humanos, Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

De acordo com a NOB (2005) a lógica territorial sob a qual se estrutura o SUAS tem por embasamento a descentralização político-administrativa. Esta orienta a transferência dos recursos cofinanciados, de acordo com o nível de gestão municipal (Inicial, Básica e Plena). A distribuição dos recursos públicos leva em consideração, também, os índices de vulnerabilidade e risco, avaliados a partir de dados sociodemográficos (população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, dentre outros. Além das ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios existentes no território.

O diagnóstico socioterritorial busca articular as duas dimensões: a física ao delimitar política-administrativamente os territórios, mas, também, uma dimensão sociocultural ao buscar compreender as dinâmicas socioculturais dos grupos sociais.

O diagnóstico caracteriza-se como uma importante ferramenta para as gestões públicas, pois além de contribuir para compreender as dinâmicas locais dos grupos sociais, permite identificar aqueles grupos sociais que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco social, ou seja, aquelas situações de precarização que trazem riscos à população, assumindo um caráter preventivo para as situações de agravamento das vulnerabilidades e riscos.

A efetivação do diagnóstico socioterritorial exige, por parte dos Estados e Municípios, o desenvolvimento de mecanismos que permitam identificar como se expressam as heterogeneidades e desigualdades sociais presentes nos territórios, articulando o conhecimento da realidade a partir das dinâmicas demográficas e socioterritoriais.

O diagnóstico socioterritorial deve possibilitar a identificação das desigualdades sociais e econômicas, a oferta de serviços públicos disponíveis à população (educação, saúde, habitação, saneamento básico, segurança pública, transporte urbano, etc.), as vulnerabilidades e riscos presentes no cotidiano dos sujeitos, que transitam nestes espaços a partir dos sentidos atribuídos as suas experiências vividas nestes territórios. Nessa perspectiva, o território é compreendido como o espaço onde se desenrolam as relações sociais dos sujeitos mandatários da política com suas particularidades e dinâmicas específicas.

O diagnóstico socioterritorial se constitui como uma estratégia para a gestão conhecer os territórios, aproximando-a da população. Deve fornecer informações claras e objetivas sobre as dinâmicas locais, dimensionando as demandas da população e percebendo-as como demandas de caráter coletivo por proteção social, com vistas ao desenvolvimento de ações e contribuindo, desse modo, para o planejamento global da política pública de assistência social.

Cabe lembrar que a identificação dos territórios com vulnerabilidades e riscos deve orientar a gestão pública na proposição de ações de proteção social à população sem incorrer em processos de segmentação desta população. A publicização das informações identificadas deve seguir preceitos éticos amplamente discutidos no âmbito da gestão, sob o risco de estigmatizar os sujeitos dos territórios mapeados.

A elaboração do diagnóstico socioterritorial se constitui em um processo continuado e dinâmico construído de forma democrática e participativa com os sujeitos que transitam no território e se relacionam proximamente com a política de Assistência Social, quais sejam, as entidades socioassistenciais, os trabalhadores e os usuários. Destaca-se, ainda, que a política deve construir estratégias de aproximação com os usuários, objetivando identificar o impacto das suas ações junto aos mesmos. Afinal, são estes que usufruem dos serviços, vivenciando suas experiências cotidianas nesses espaços.

Considerando que os municípios e estados estão organizados de forma desigual na proposição e efetivação de diagnósticos socioterritoriais, deve-se supor que a primeira etapa da elaboração do diagnóstico consiste na problematização de quatro conceitos centrais nesse debate: território, família de grupos populares, vulnerabilidades e riscos. A segunda etapa para a elaboração dos diagnósticos é a discussão com os trabalhadores e usuários na identificação das vulnerabilidades e riscos, da cobertura da rede de serviços e outras demandas trazidas pelos sujeitos envolvidos e, por último, sua efetivação junto aos territórios através do levantamento, análise e devolução das informações.

Os diagnósticos socioterritoriais devem se constituir em matriz de informações para a gestão e equipes dos serviços, de modo que as informações levantadas tenham de fato um retorno para todos os envolvidos. Por fim, as análises das informações produzidas pelos sujeitos devem incidir de fato na melhoria das condições de acesso e na redução das desigualdades sociais dos territórios.

A viabilização do diagnóstico socioterritorial engloba uma série de etapas tais como: o planejamento das ações, capacitação das equipes, elaboração de instrumentos quanti-qualitativos para mapeamento, identificação e sistematização das informações, devolução das informações para a rede de serviços, população usuária e espaços de controle social.

O diagnóstico socioterritorial elaborado no âmbito da gestão deve orientar as metodologias de intervenção por parte da rede socioassistencial, os públicos a serem priorizados, os temas a serem problematizados pela rede de serviços, a alocação de recursos e a ampliação das ofertas, dentre outras.

Esse debate remete à necessidade dos Estados e municípios implantarem as áreas de Vigilância Socioassistencial nas suas estruturas de gestão. De acordo com a NOB/SUAS/2012, a concepção de Vigilância Socioassistencial está ancorada em um conjunto integrado de conceitos e categorias que buscam instituir uma abordagem específica para a produção de conhecimentos aplicados ao planejamento e desenvolvimento da política de Assistência Social. A Vigilância evoca a apropriação e utilização de três conceitos-chave: risco, vulnerabilidade e território. A articulação destes três conceitos devem propiciar

um modelo para análise das relações entre as necessidades de proteção social no âmbito da assistência social, de um lado; e as respostas desta política em termos de oferta de serviços e benefícios a população, de outro (BRASIL, 2012, p. 10).

A implantação da Vigilância Socioassistencial nos municípios implica inserir, nas estruturas de gestão, profissionais que se responsabilizem pela coordenação dos processos de elaboração de diagnósticos socioterritoriais, na medida em que é função da vigilância identificar os territórios com incidência de vulnerabilidade e risco social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS0). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

KNOPP, Glauco da Costa. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. **Cadernos EBAPE**. BR, vol. 6 n. 3 Rio de Janeiro, setembro, 2008.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**. Entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

DIGNIDADE HUMANA

EDVAL BERNARDINO CAMPOS

Do ponto de vista histórico, é possível situar os valores morais e éticos que presidem a civilização ocidental em três grandes empreendimentos de natureza filosófica, ética e política: 1) o humanismo cristão, que introduziu a mensagem da semelhança entre os seres humanos, “todos são filhos de Deus, pai comum da humanidade” (T. Aquino); 2) o iluminismo, aprofundando um racionalismo que elege o homem como fonte do saber e “medida de todas as coisas”, contribuindo, desta forma, para eliminar os argumentos místicos que atribuíam naturalidade aos acontecimentos sociais – este conteúdo está na base da revolução francesa e da luta pelos ideais de liberdade e igualdade, ainda não alcançados pela sociedade burguesa; 3) o marxismo, com sua teoria crítica e método dialético, que desvenda as armadilhas da razão e submete conceitos, princípios e o próprio conhecimento ao movimento histórico, apontando a impossibilidade da justiça e da igualdade na ordem burguesa e alimentando a busca de uma sociedade socialista e/ou comunista;

Com a revolução burguesa a sociedade conheceu um destacado evoluir dos direitos civis e políticos. Os pensadores clássicos da era moderna contribuíram destacadamente para a formação de uma cultura baseada no respeito aos direitos individuais: o direito à vida, à liberdade e, sobretudo, o direito à propriedade. Os ideais de igualdade e solidariedade, embora secundarizados na agenda da burguesia emergente, foram assumidos, com ênfase e entusiasmo, pela classe operária, que nas palavras de Karl Marx seria o coveiro da elite capitalista. O ideal de dignidade humana é, pois, produto destes acontecimentos históricos e encontra em Immanuel Kant (1724-1818), pensador alemão, a sistematização dos seus prolegômenos: “Cada coisa tem seu valor; o ser humano tem dignidade”. Em K. Marx (1818-1883) encontra a denúncia sobre os limites da agenda burguesa e a defesa da emancipação humana: “o sistema burguês tornou-se demasiado estreito para conter as riquezas criadas em seu seio”.

No século XIX, dois eventos são emblemáticos para a afirmação da dignidade humana como valor estruturante da vida em sociedade. Embora o referido termo não esteja literalmente expresso, a Declaração dos Direitos da Virgínia (EUA), em 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França, em 1789, são unânimes na afirmação da igualdade e da liberdade como princípios éticos e políticos estruturadores de uma nova ordem.

No século XX, palco de duas guerras mundiais, também é celebrada a afirmação de parâmetros civilizacionais ao balizamento das relações entre os seres

humanos e a nações. O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU – 1948) é ilustrativo desse signo ao considerar “que o reconhecimento da dignidade humana inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Este ethos, símbolo da igualdade jurídica, não obstante as desigualdades sociais abissais ainda vigentes, tem inquestionável relevância histórica. O reconhecimento, por parte da Organização das Nações Unidas, de que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação, uns aos outros, com espírito de fraternidade” impõe aos Estados membros uma nova agenda de compromissos econômicos, políticos e sociais.

A construção e afirmação de uma civilização fundada no paradigma da dignidade humana, da cidadania e no direito do cidadão perante o Estado é uma invenção de modernidade. Esta invenção subverteu o ethos que presidiu a organização dos Estados absolutistas, nos quais cabia aos súditos, por dever, a obediência perante o soberano.

No mundo contemporâneo, a dignidade humana, a liberdade, a participação política e o bem-estar – fundamentos de um ordenamento democrático – integram o elenco de compromisso (deveres) do Estado em relação ao cidadão. De acordo com Bobbio (2004), os direitos humanos e os valores que presidem a civilização contemporânea representam, pois, uma construção histórica, nascida das opções que a humanidade faz em determinadas ocasiões para atender carecimentos históricos.

A dignidade da pessoa humana é um princípio estruturante do Estado democrático e de direitos, expressa o reconhecimento e a afirmação de que o ser humano é o bem maior e o principal objetivo da sociedade. Na Constituição do Estado brasileiro (1988), ao lado da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político, compõe o elenco dos fundamentos (éticos e políticos) da nossa república. A mesma Constituição elege entre seus objetivos a construção de uma sociedade justa e solidária e a erradicação da pobreza. Esta opção reconhece que a dignidade não pode ser um valor abstrato, destituído de historicidade.

O nosso desafio no presente, portanto, já não é de ordem filosófica ou legal. Pelo conteúdo ético que o inspira é de natureza política. Estamos instigados a construir uma sociedade socialmente justa e que reconheça o ser humano como seu bem mais precioso. Para F. Awad (2006), respeitar a dignidade da pessoa humana significa, entre outros compromissos: reconhecer a igualdade de direitos entre todos, repudiando-se toda forma de discriminação negativa e toda ordem de privilégios; respeitar/garantir a independência e autonomia do ser humano, posicionando-se

contrário às práticas clientelistas; reprovação da negação dos meios fundamentais para o desenvolvimento da pessoa, e a defesa intransigente de condições sociais adequadas ao desenvolvimento humano; repúdio a toda forma de violação de direitos e/ou imposição de condições subumanas e, desta forma, assumir a defesa de uma sociedade amplamente inclusiva e corajosa na superação dos fatores que envergonham, constroem e humilham pessoas.

A dignidade humana envolve duas dimensões: uma afirmativa dos direitos individuais e outra protetora dos direitos coletivos, ambiente dos direitos sociais. A liberdade e a igualdade sem os correspondentes meios para efetivá-las pertencem ao pântano da retórica enganosa. As políticas sociais podem e precisam materializar direitos e oportunidades concretas e regulares para assegurar aos membros da comunidade cívica os meios adequados e justos para o convívio social.

A seguridade social é uma importante política para a justiça social; a assistência social, pelo lugar estratégico que ocupa nesse campo, pode adquirir o estatuto de uma política com capacidade resolutiva, afirmando-se como uma política que expande a seguridade social em significados, serviços e em seus destinatários.

A assistência social, cuja ontologia é histórica, impõe ao Estado contemporâneo proteções que não estão contempladas diretamente nas relações formais do trabalho, laboratório da seguridade social construída ao longo dos séculos XIX e XX. A inclusão social e o combate à pobreza são empreendimentos multidimensionais, envolvendo estratégias de natureza econômica, social e política. Na dimensão social, a política de assistência social atua sobre demandas diversas, muitas de natureza emergencial, envolvendo a atenção às necessidades materiais de curto prazo e outras vinculadas à dimensão relacional, demandando investimentos que oportunizem a projeção de outro amanhã, livre das algemas da emergencialidade da sobrevivência, das desproteções sociais e, por outro lado, afeitas ao alargamento de novos horizontes sociais, de justiça e dignidade humana.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Tomás. **O ente e a essência**. Tradução de Luiz J. Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. 8ª (ed. ver.). Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AWAD, Fahd. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. **Justiça do Direito**, Passo Fundo – RS, n. 20; p. 111-120, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, 2006.

_____. **Direitos humanos**: instrumentos internacionais. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Valério Rohden e Udo B. Moosburger. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, s/d. (v. 1 a 3).

DIREITOS HUMANOS

MARCOS ROLIM

Considera-se, contemporaneamente, que a condição de humanidade assegura moralmente um conjunto de direitos e deveres que devem ser reconhecidos a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, origem, sexo, orientação sexual, etnia, religião ou qualquer outra variável. Haveria, assim, garantias e obrigações de todos ainda que os ordenamentos jurídicos nacionais eventualmente não as consagrem. Este grupo especial de direitos ao qual atribuímos uma validade universal – no sentido prescritivo de que devem ser reconhecidos a todas as pessoas – são chamados de direitos humanos (LAFER, 2008).

Como todas as ideias, os direitos humanos são históricos no duplo sentido de que surgiram na história e de que nela se desenvolvem. Costuma-se sintetizar esta evolução tomando as revoluções norte-americana (1776) e francesa (1789) como eventos que estimulam a primeira geração ou dimensão (DIÓGENES JÚNIOR, s/d) de direitos humanos, de natureza civil e política. Neste início, os direitos proclamados procuravam proteger os indivíduos, limitando o poder do Estado, razão pela qual esta dimensão é também conhecida como das “liberdades negativas” (referência às liberdades negadas ao Estado), uma ênfase muito compreensível se lembrarmos da tradição das monarquias absolutas. Nesta primeira dimensão, afirmam-se direitos como a liberdade de expressão, o direito de não sermos presos arbitrariamente, o direito de resistência diante das autocracias e dos usurpadores, o direito à manutenção de nossa integridade física (e, portanto, o repúdio à tortura e à violência) entre muitos outros. A segunda dimensão é conhecida como a dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). Ela surgiu após o impacto da revolução russa (1917), cuja promessa maior foi a da igualdade. Mesmo que, no caso da ex-URSS, esta promessa tenha se transformado em um pesadelo totalitário, a esperança em torno da justiça social cresceu em todo o mundo. Passou-se a considerar que a plataforma de direitos humanos era mais ampla do que os direitos civis e políticos, incluindo, também, direitos de bem-estar como educação, saúde, trabalho, lazer, entre outros. Na Constituição Federal, estes direitos estão expressos, sobretudo, nos artigos 6º, 170, 215 e 216. A terceira dimensão, sem um nome consensual, tratou de incluir os direitos dos povos e das nacionalidades. Princípios como a autodeterminação das nações e a própria ideia da paz como um direito humano se consolidaram então na doutrina. Esta evolução histórica segue seu curso e há quem identifique, em nossa época, o surgimento de uma quarta dimensão de direitos humanos, vinculada à moderna revolução cientí-

fica e tecnológica, com temas instigantes propostos por áreas que vão da bioética à informática.

Segundo os padrões referendados pela Organização das Nações Unidas (ONU), os direitos humanos estão relacionados, são interdependentes e indivisíveis. Nenhum deles seria, portanto, mais ou menos importante. Tal posição, embora amplamente legitimada, tem sido objeto de ponderações importantes. Para alguns autores, os direitos de primeira geração seriam direitos na acepção forte da palavra, indicando mais propriamente princípios. Já os direitos da segunda geração seriam condicionados ou limitados pela disponibilidade de recursos públicos. Nesta posição, os direitos civis alcançariam, conceitualmente, um status superior aos direitos de bem-estar cuja eficácia seria gradual, para além de um “mínimo existencial” a ser assegurado a todos.

Na maioria das nações, os direitos humanos estão assegurados por leis e por comandos constitucionais. No caso do Brasil, a Constituição Federal incorporou vários destes direitos, estando a maior parte deles disposta no artigo 5º. Para além das normas nacionais, há um conjunto de resoluções, tratados e convenções que vinculam os Estados membros da ONU. Muitos desses documentos tratam de direitos humanos, abordando o tema a partir de perspectivas amplas ou com foco em áreas específicas. Quando ratificados pelos Estados membros, tais documentos passam a ter vigência no ordenamento jurídico nacional.

Desde o surgimento das Nações Unidas, após a II Guerra Mundial e o horror diante do holocausto, passou-se a construir um sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos que envolve não apenas documentos e recomendações diplomáticas, mas também comissões que investigam violações, especialistas que apuram responsabilidades por crimes de lesa humanidade como a tortura, o genocídio e a desaparecimento forçada de pessoas e Tribunais especializados que julgam casos e que podem condenar pessoas e países (CANÇADO TRINDADE, 1997; PIOVESAN, 2006). O Brasil é Estado membro da ONU e também da Organização dos Estados Americanos (OEA), estando plenamente integrado ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

O fato dos direitos humanos serem reconhecidos legalmente e contarem com um sistema internacional de proteção aumenta as possibilidades da sua efetivação. Alguns países no mundo, entretanto, sequer chegaram ao reconhecimento formal dos direitos fundamentais. Não casualmente, estes países costumam apresentar os piores indicadores sociais e as formas mais brutais de violação. No caso brasileiro, tivemos avanços significativos nas últimas décadas, especialmente quando avaliamos as mudanças legais desde o fim da ditadura militar que asseguram patamares de liberdade e participação democrática. O País segue sendo, entretanto, extremamente desigual e convive com altos indicadores de violência

e preconceito. Exclusão social, racismo, homofobia, machismo, negligência, abuso sexual e maus tratos sobre crianças e idosos, violência policial, tratamento desigual do Poder Público às pessoas a depender de sua origem social, desrespeito aos povos indígenas, serviços públicos de baixa qualidade, desconsideração pelas pessoas com deficiência, falta de acesso à Justiça, corrupção e impunidade, entre outras mazelas, seguem reproduzindo uma realidade de violação cotidiana dos direitos humanos.

Nas últimas décadas, a criminalidade disseminada e o clima de pânico estimulado por formadores de opinião têm legitimado discursos de ódio e práticas de vingança privada (ARTIGO 19, s/d). Nesta pauta irresponsável, os direitos humanos são apresentados como amparo aos “bandidos”. Discursos do tipo, articulados originalmente por agentes públicos suspeitos da prática de tortura, passaram a ser reproduzidos impunemente por emissoras que são concessões públicas. A violência e o crime se transformaram, assim, em espetáculos, o que tem estimulado, além de audiências pouco afetas à reflexão, novas dinâmicas de violência, intolerância e estigma social. As evidências disponíveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004) mostram que o Brasil e a América Latina se ressentem de uma cultura democrática e de respeito aos direitos humanos, o que situa parte importante de nossas fragilidades nacionais e regionais.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **Panorama Sobre Discurso de Ódio no Brasil**, s/d. Disponível em: <http://artigo19.org/centro/files/discurso_odio.pdf>.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Rev. Bras. Polít. Int.** 40 (1): 167-177, 1997.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750>

LAFER, Celso. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. História da Paz, São Paulo: Contexto, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A democracia na América Latina**: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Preparado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>>

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. **Carta de Direito Constitucional**. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª região, 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviopiovesan/piovesan_dh_direito_constitucional.pdf>

DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

BERENICE ROJAS COUTO

Um dos conceitos básicos no campo da política de Assistência Social refere-se à constituição dos direitos socioassistenciais, uma vez que sua definição dialoga diretamente com a definição do que essencialmente deve prover a política pública de Assistência Social. O debate sobre esse tema foi pauta constante desde 1993, quando da aprovação da LOAS. Os instrumentos legais foram sendo constituídos a partir de um processo de disputa, que na sua essência buscava identificar o campo da proteção social que se desenhava como tarefa precípua da política. Em dezembro de 2005, por ocasião da realização da V Conferência Nacional de Assistência Social foram aprovados os 10 direitos socioassistenciais. Assim, por definição da Conferência são direitos socioassistenciais:

1. **Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em lei para todos.** Esse primeiro direito pode ser traduzido pelo cumprimento da lei, garantindo que todos que precisem da proteção da Assistência Social tenham seus direitos assegurados. Dialoga com o asseguramento do cumprimento dos preceitos constitucionais, no campo da seguridade social, e aponta para o atendimento das necessidades sociais, previstas na LOAS.

2. **Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva.** Assentado na Constituição Federal de 1988, esse direito socioassistencial assegura que a equidade entre população urbana e rural será mantida, cumprindo com a tarefa de estender a proteção a todos que dela precisarem, sem necessidade de contribuição e resguardando o atendimento para a população, independente de sua localização geográfica.

iii. **Direito de equidade social e de manifestação pública.** Buscando romper com a invisibilidade da população, o terceiro direito resguarda a equidade social, todos têm os mesmos direitos de exercer seus direitos e de manifestar-se publicamente sobre esse exercício e seu cerceamento. Aponta para a necessidade de criar espaços que deem condições de prover os sujeitos de direito de igualdade de condições de colocar-se socialmente e de se manifestar sobre essa condição.

4. **Direito a igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial.** O quarto direito garante que todos devem ter acesso à rede socioassistencial, o que pressupõe a existência de uma rede de

serviços construída para dar conta das demandas da população como sujeito de direito. A rede deve estar construída de forma a dar conta das demandas para a política. Deve estar disposta nas comunidades de forma integral, organizada organicamente.

5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade.

Esse direito interpela os serviços ofertados demandando além da acessibilidade, a qualidade e continuidade da prestação de serviços. Portanto, é direito do usuário que o serviço seja adequado a sua demanda, não apresente carências no atendimento da demanda e esteja disponível o tempo que for necessário.

6. Direito em ter garantia a convivência familiar, comunitária e social.

A Assistência Social realiza-se com princípios que só podem ser reafirmados se preservarem de forma central a garantia de convivência familiar, comunitária e social. Todos devem ser atendidos nos territórios onde se encontram com a perspectiva de manter e preservar os vínculos com suas famílias, e delas com a comunidade, O atendimento deve primar pela organização social da população.

7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas.

Esse princípio impõe uma nova estrutura na organização da prestação de serviço à população. Requer que o campo das políticas sociais dialogue entre si permitindo que as demandas sejam atendidas em sua integralidade. Assim, os sujeitos de direito terão atendimento de todas as políticas sociais (assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, lazer, entre outras) garantindo a intersetorialidade.

8. Direito à renda. A renda é um direito que deve ser preservado. Todo cidadão deve ter assegurado a renda mínima para viver com dignidade, independente de ter acesso ao trabalho formal. Assim a insuficiência de renda, seja por baixo salário, ou pela inexistência de renda advinda do trabalho, deve ser enfrentada através de programas que transfiram renda aos usuários.

9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva.

É direito da cidadania ter a proteção social não contributiva com financiamento adequado e suficiente para atender as necessidades sociais da população. Esse financiamento deve ser garantido nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. Os direitos socioassistenciais devem ser sempre submetidos ao

controle da população, que deve acompanhar através das estruturas dos conselhos locais, dos grupos de famílias dos CRAS e CREAS, dos conselhos nas diversas instâncias, mantendo-se vigilantes ao cumprimento desses direitos.

Esses dez direitos, produtos de um intenso debate na Conferência, têm como diretrizes interferir na cultura que sustenta como o trabalho da Assistência Social foi e é prestado. Sua definição como princípios busca garantir que a política clarifique para quem dela necessitar o que pode buscar ao se dirigir a um serviço ou programa estruturado pela Assistência Social. Como definição datada historicamente, apresenta ainda dificuldades de compreensão sobre seu escopo e suas possibilidades de cumprimento. Ao definir genericamente aquilo que se conveniou chamar direitos socioassistenciais, verifica-se que muitos deles tem relação direta com instâncias que extrapolam o campo da política de Assistência Social. Ao mesmo tempo é possível perceber que sua construção trouxe para dentro da política os princípios básicos da seguridade social brasileira, bem como procurou resguardar qualidades essenciais na prestação do serviço direto da política. Assim, os dez direitos socioassistenciais definem-se com carta de princípios e formulador de prestação de atendimento. O caminho percorrido desde 2004 até os dias de hoje mostram que sua materialidade ainda carece de sua incorporação tanto pelos mandatários como pelos executores da política. O diálogo entre a Assistência Social e o direito social embora tenha percorrido um caminho onde a busca por sua concretização tem sido perseguido, ainda aponta para uma fragilidade entre a proposição e sua explicitação na vida cotidiana da população. Cada vez mais se torna necessário sua problematização para que os direitos socioassistenciais transitem de seu reconhecimento legal para sua objetivação nos espaços da política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Relatório da V Conferência de Assistência Social**, Brasília, 2005.

COUTO, B.C. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** Cortez Editora, São Paulo, 2004. 1ª ed.

EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS

ROSA MARIA C. FERNANDES

As origens do movimento da educação permanente que emergiu nos anos 1970 deram-se num contexto de ruptura e de crítica, de lutas operárias e estudantis em oposição ao modelo escolar que, nos anos 1950 e 1960, expandiu-se de forma acelerada, culminando na crise mundial da educação (CANÁRIO, 1994). As ideias e as práticas de educação e de formação que se sucederam nos anos 1970, influenciadas pelas experiências de educação popular, traduziram-se no movimento da educação permanente, movimento esse que tinha como princípios a dimensão política e filosófica, sendo essa concepção “um ponto de viragem no modo de encarar e conceber os processos educativos” (CANÁRIO, 2003, p.192). É possível encontrar, na literatura das ciências da educação, que dá conta da discussão histórica da educação permanente, relatos de experiências de educação popular que estão relacionadas com a educação de adultos, de forma minimamente estruturada e no exterior do sistema formal de ensino. Entretanto, é importante que se esclareça que a educação permanente não se trata, portanto, de uma atividade específica, como a educação de adultos. É mais do que isso. Há uma ampla revisão literária, realizada por Osório (2003) sobre as publicações que permitiram elucidar a concepção de educação permanente, superando a sua relação direta com a educação de adultos. A exemplo, Edgar Faure (1972) procurou elaborar um conceito de educação permanente no qual em um só expressasse todos os momentos do ato educativo; não se define em relação a um conteúdo determinado, trata-se de entendê-la como um processo do ser humano que, através da diversidade de suas experiências, aprende a expressar-se, a comunicar-se, a interrogar o mundo e cada vez mais a si mesmo (FAURE, 1972). Essa ideia de processo, em todas as idades da vida e, também, o entendimento que transcende os muros das instituições, dos programas e dos métodos, confere a essa concepção um sentido mais amplo das discussões até então, mantidas e relacionadas com a educação de adultos. Considerando estas reflexões, a educação permanente não se trata de um sistema, tampouco de um setor educativo, mas de um princípio no qual se funda a organização de um sistema global, em diferentes momentos da vida, em tempos e espaços determinados.

A educação, neste texto, é entendida como um processo permanente e difuso em toda a vida social; portanto, possui um papel central a desempenhar, como, por exemplo, no âmbito da consolidação dos direitos sociais e da cidadania, por meio das políticas de proteção social. A interlocução da educação com o trabalho

(lôcus desta reflexão), não é tratada aqui como mero instrumento a serviço de interesses econômicos vigentes ou de acesso aos processos produtivos e de manutenção da lógica excludente, que atende interesses neoliberais, mas, ao contrário, educação no e para o trabalho no âmbito das políticas públicas, visando à emancipação humana. Isto significa considerar que a tarefa educativa desenvolvida nos processos de trabalho “é muito mais ampla do que a produção e difusão do saber” (TONET, 2013, p.271). Afinal, o que faz um trabalhador ser, ou não, emancipador não é somente o seu compromisso político com a consolidação de uma política pública, embora isto seja fundamental, “mas o seu domínio do saber e da difusão do conteúdo específico e de um modo que sempre estejam articulados com a prática social” (TONET, 2013, p. 270). Isto significa considerar que, quanto mais o trabalhador compreender a relação dos vínculos de sua prática com a prática social global ou a construção de um projeto societário comprometido com a justiça social e defesa dos direitos dos cidadãos, mais poderá contribuir com a democratização da sociedade brasileira e com a consolidação de políticas sociais públicas.

No Brasil, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem o compromisso de oferecer políticas de capacitação para efetivar suas ações, conforme o preconizado pela NOB/RH/SUAS (2006). É nesta engenharia institucional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que consta a importância dos processos da capacitação e formação dos trabalhadores, gestores e conselheiros que atuam na política. Para tanto, é necessário instaurar processos educativos no âmbito da política de assistência social para a apreensão, por parte desses atores sociais, de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que possam, por meio do trabalho e das ações do SUAS, avançar e contribuir com a superação das situações de vulnerabilidades e riscos sociais, pobreza e violação de direitos, enfim, diferentes expressões da questão social, vivenciadas por significativa parcela da população usuária desta política social.

Uma das estratégias que vêm sendo adotadas para consolidação do SUAS é considerar a educação permanente como uma proposta pedagógica de formação dos trabalhadores. Em 2013, o CNAS aprovou a Resolução n. 04/2013, que instituiu a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social (PNEP/SUAS) que tem como objetivo geral:

institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação (BRASIL, 2013, p. 11).

Desta forma, Educação Permanente não se refere apenas a processos de educação formal em um sentido mais amplo, ela diz respeito à formação de pessoas visando a dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes

de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas (BRASIL, 2013 p. 32).

É então, nesse contexto, que a perspectiva da educação permanente aparece como um princípio reorganizador de todo o processo educativo no SUAS, sustentando-se em princípios tais como: a centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais; da aprendizagem significativa; da historicidade e o desenvolvimento das capacidades e competências requeridas pelo SUAS (PNEP/SUAS, 2013). Destaca-se, como estratégia para disseminação da cultura da educação permanente no âmbito da assistência social, o Programa CapacitaSUAS (2012) do MDS, que tem o objetivo de apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, na perspectiva de atender às capacitações das agendas prioritárias de âmbito nacional.

Ao adotar a perspectiva político-pedagógica da educação permanente, pode-se dizer que tal orientação propõe a superação das concepções dominantes e as práticas escolarizadas, disseminando novas práticas de formação, valorizando as aprendizagens advindas das situações de trabalho, das reflexões dos coletivos que discutem os projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais providos pelo sistema. Incluem-se neste processo, os conselhos locais de controle social, espaços de participação popular e democrático e, portanto, de reflexão crítica sobre a condução do SUAS. Assim sendo, o que dá sentido à educação permanente é o diálogo provocado entre os gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários, a análise rigorosa dos processos de gestão em que se inserem, das intervenções e a procura coletiva de melhores formas de agir através da interlocução dos saberes (FERNANDES, 2009).

Nos últimos tempos, diferentes profissões têm sido convocadas a atuarem no âmbito do SUAS, dando um caráter interdisciplinar e intersetorial para a gestão, o que tem sido desafiador. As diferentes áreas do saber e especializações podem atribuir unidade à equipe, qualificando as relações de trabalho e, ao mesmo tempo, preservando as diferenças e especificidades. Contudo, dificuldades existem na partilha dos saberes, pois a interdisciplinaridade exige iniciativa por parte dos profissionais, em uma lógica que procura romper com a fragmentação e a disputa de saberes pertencentes às estruturas organizacionais. As aprendizagens possíveis, o ensino em serviço, as reflexões sobre os processos de trabalho, a construção coletiva de saberes se constituem em experiências que fazem sentido na vida profissional, pois, ao indagar e problematizar a realidade social que se manifesta no trabalho, é possível construir um novo conhecimento a partir de um diálogo com aquilo que já se sabia antes. Nessas situações de aprendizagem no trabalho,

por via experiencial, é que se encontram muitas das respostas para as perguntas feitas durante o desenvolvimento de uma prática profissional que visa à garantia dos direitos socioassistenciais.

Além disto, em tempos de consolidação da política de assistência social, a ruptura do paradigma assistencialista para o paradigma socioassistencial que se propõe, requer a instauração de processos reflexivos que possam dar conta da sua dimensão sociohistórica e de novos sistemas cognitivos para o trabalho. Embora o desenho institucional desta política social possua um marco institucional objetivo, com definições de prioridades e atribuições, bem como mecanismos para a sua implementação em todos os territórios do país, é fundamental considerar que nem sempre os modos de gestão, incluindo a do trabalho, contribuem com a criação de espaços compartilhados para potencializar as experiências educativas dos trabalhadores inseridos em uma rede socioassistencial. Experiências estas que não se resumem à quantidade de cursos e capacitações realizadas, mas às situações criadas em serviço e que reconhecem as necessidades sociais dos usuários como sendo aquelas que indicam quais saberes devem ser apreendidos pelos(as) trabalhadores(as).

Também é importante reconhecer que muitas ações de capacitação desencadeadas não envolvem os trabalhadores e gestores das entidades socioassistenciais, o que pode caracterizar a desresponsabilização do Estado com a qualidade e capacidade técnica dos governos no sentido de assegurar o alcance dos direitos de cidadania dos destinatários dos serviços e programas do SUAS. Por outro lado, a materialização da educação permanente não depende somente de ofertas de cursos e palestras, ou de horas aulas estipuladas, mas parte de questionamentos que surgem no cotidiano do trabalho, na relação com o próprio usuário e com o desejo de saber. Pode-se afirmar que não existem normas e políticas educativas que sejam superiores aos valores, às atitudes, ao modo de ser de um sujeito, que vai ou não lhe mobilizar para uma ação educativa.

Por fim, parafraseando Mészáros (2008, p. 47), “a grande questão é: o que aprendemos de uma forma ou de outra?”. Ou então, de que serve o saber de um trabalhador que atua no âmbito de uma política social, se não for colocado em uso a serviço de e para a defesa dos direitos de cidadania? Neste sentido, as experiências de educação permanente possuem uma forte dimensão formativa e, nas situações de trabalho, ocorrem por meio da problematização coletiva das demandas que se apresentam, do desejo e predisposição ética e política (dos gestores, trabalhadores e conselheiros). Portanto, uma estratégia de formação que possibilita aos trabalhadores resistir a quaisquer restrições das capacidades instrumentais e mentais e às práticas conservadoras que possam existir no SUAS, com o cuidado necessário para que o conhecimento não perca o sentido de transformação social e

de consolidação desta política de proteção social não contributiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria n. 142, de 05 de julho de 2012. **Dispõe acerca do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSUAS**. Brasília, 2013.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.p.44

CANÁRIO, Rui (Org.). **Formação e situações de trabalho**. Porto: Porto Editora, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº4, de 13 de março de 2013. **Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social-PNEP/SUAS**.

FAURE, Edgar. **Aprender a ser**. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. (Re) valorização da educação permanente. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n 99, p.518-539, jul./set. 2009.

MÉSZÁROS, Istvan. **A Educação Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OSÓRIO, Agustín Requejo. **Educación permanente y educación de adultos**. Barcelona: Ariel, 2003.

TONET, Ivo. **Educação Cidadania e Emancipação Humana** (2ª ed) Maceió: Edufal, 2013.

ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

TIAGO MARTINELLI

A partir da atualização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 2011, (BRASIL, 1993; 2011) consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. Estes três âmbitos de atuação pressupõem entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos.

No caso daquelas de atendimento, também concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. As de assessoramento estão voltadas prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social. E as de defesa e garantia de direitos direcionam-se prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social.

A tradição filantrópica, de benemerência, da caridade, do assistencialismo, da ajuda utilitária vêm sendo utilizada no Brasil para dar conta das desigualdades sociais, desde o período colônia. Buscando a superação destas concepções, parte-se da Assistência Social enquanto uma política pública de seguridade social não contributiva, de direito do cidadão e dever do Estado. Sua realização prevê um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, ou seja, parte da execução da política é realizada pelas entidades e organizações.

Este processo regulatório da política de Assistência Social postulou para as entidades e organizações de Assistência Social um reordenamento sob a ótica do direito social, na direção da universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade e equidade. Além disso, as entidades e organizações devem garantir a existência de processos participativos dos usuários.

As adequações e mudanças começaram a se efetivar a partir do final de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, cuja principal deliberação foi a construção e implementação de um Sistema Único de Assistência Social

(SUAS). Um ano depois, tem-se a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e, posteriormente, em 2005, a implantação do SUAS (BRASIL, 2012), que regula e organiza a rede socioassistencial da Assistência Social pública e das entidades e organizações, assumidas, então, como de Assistência Social.

Cabe lembrar que o SUAS constitui-se pelos entes federativos, pelos respectivos Conselhos de Assistência Social e pelas entidades e organizações e se organiza através da proteção social básica e da proteção social especial. As proteções sociais básica e especial são ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social com vínculo SUAS.

Essas entidades devem estar de acordo com os princípios da LOAS, estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, fazer parte do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e prestar seus serviços gratuitos, continuados e planejados.

Desde 2009, vem ocorrendo a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) (BRASIL, 2009), cujo mote central está na possibilidade da isenção de contribuições para a seguridade social e da priorização na celebração de convênios com o poder público. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela análise dos pedidos de certificação das entidades que tenham atuação exclusiva ou preponderante na área de assistência social, assim como a Secretaria Nacional de Assistência Social vem consolidando o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), que credencia o vínculo SUAS, e configura um instrumento de gestão dos serviços socioassistenciais realizados por organizações privadas.

O fato de a certificação ser de responsabilidade dos respectivos ministérios (Educação, Saúde, Assistência Social) reduz uma grande dificuldade que os conselhos das políticas tinham para efetivar o controle social. No entanto, ainda são necessárias condições para o controle social no que concerne à fiscalização dos serviços prestados, à efetiva utilização dos recursos públicos e à aplicação dos tributos isentados nas políticas públicas.

A regulamentação das entidades via certificação apresenta diversas contradições no campo da política social pública, tendo em vista que no âmbito das entidades e organizações privada historicamente, constitui-se um campo fértil do mérito e privilégio “de quem dele necessitar”. O CEBAS propõe melhor qualificação e controle por parte das entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos de suas especificidades por área. Tem-se o Estado criando mecanismos de controle como forma de responsabilizar o privado pelo uso qualificado do fundo público (MARTINELLI, 2011).

O SUAS, desse modo, passa por um movimento de readequação, no qual os parâmetros das entidades privadas acabam por ser absorvidos pela esfera estatal, dificultando o processo de reversão que se substanciaria na primazia do Estado. Enquanto um sistema público, mantém a rede privada e estabelece regras e critérios no sentido da inversão da lógica do uso do público em prol do privado e, sim, das capacidades que o privado tem e que podem estar contribuindo para o sistema público. O SUAS enfatiza a primazia do Estado sob uma perspectiva socioassistencial, propõe um mecanismo de gestão que rompe com a lógica conservadora, correndo o risco de priorizar a lógica gerencial (MARTINELLI, 2014).

A prestação de serviços por entidades privadas que caracterizou e ainda caracteriza o sistema protetivo brasileiro, principalmente na área da política de Assistência Social, tem assegurado às entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos o acesso ao fundo público. Esse acesso, que anteriormente se estabeleceu sem controle do Estado e da sociedade, hoje é controlado por mecanismos gerenciais, por sistemas operacionais, sem que isso tenha conseguido alterar a política da política, que pode, assim, ser mais eficaz e eficiente, mas não garantindo os mecanismos de acesso universal e gratuito de seu atendimento.

Contudo, as entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos reproduzem a égide privatista do Estado brasileiro. Essa lógica privatista é empecilho para o SUAS confirmar-se enquanto um sistema de gestão estatal público. O Estado deve compor a rede estatal pública, pautado em princípios democráticos, na garantia de acesso aos direitos sociais, com participação efetiva dos usuários, estabelecendo padrões de prestação de serviços públicos em um movimento contra-hegemônico, para que possa rever sua relação com as entidades privadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica (NOB-/SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades privadas sem fins lucrativos**: a primazia público-estatal colocada em xeque. 2011. 168 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

MARTINELLI, Tiago. Política Não Contributiva e Direitos Sociais: o caso da Assistência Social. In: Lígia Mori Madeira. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 2014.

ESTADO

MARCO CEPIK

De acordo com a definição sintética da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Obrigações dos Estados (1933), três requisitos materiais e um subjetivo definem a personalidade jurídica internacional deste tipo de ator coletivo. Ou seja, um Estado é composto por um território, uma população e um sistema de governo capaz de exercer a soberania sobre o território e conduzir relações internacionais com outros estados. O quarto elemento, de natureza subjetiva, é o seu reconhecimento e aceitação por parte dos demais estados. Em 2015, existiam 195 estados independentes reconhecidos no mundo, sendo 193 membros da Organização das Nações Unidas e dois com status de observadores. Os Estados existentes são muito diferentes em relação ao grau em que cada requisito está presente, bem como nas proporções de território, população e capacidades que cada um concentra. Existem estados tão extensos territorialmente como a Federação Russa (17.075.400 km²), ou ainda menores do que a Holanda (42.508 km²). Tão populosos como a Indonésia (255.461.700 habitantes), ou tão escassamente povoados como o Qatar (972 mil habitantes). Reconhecidos por todos, ou contestados por muitos, mais ou menos ricos, poderosos e desiguais. Ainda assim, com a exceção da Antártida, nenhum outro território significativo do planeta Terra está isento das pretensões de soberania dos diversos estados (*terra nullis*).

Ao mesmo tempo em que o estado territorial moderno se tornou a forma predominante de organização do convívio coletivo no mundo todo, questiona-se a sua capacidade (individual e coletiva) para solucionar os grandes problemas contemporâneos da humanidade, expressos na agenda de desenvolvimento sustentável para lidar com os desafios da mudança climática, da transição demográfica global, da mudança na matriz energética mundial e da revolução tecnológica em curso. Os estados seriam, ao mesmo tempo, crescentemente incapazes de lidar com problemas locais, com a redução das múltiplas desigualdades e com a promoção de uma diversidade de formas culturais necessárias para conferir sentido coletivo, autoesclarecido, à experiência humana. Portanto, para compreendermos o que se pode querer do Estado em relação às políticas de assistência social, é necessário retomar elementos teóricos que explicam sua predominância e seus limites no mundo atual.

Segundo Adam Przeworski (1995), são três as proposições teóricas básicas: os Estados respondem às preferências dos cidadãos, os Estados procuram realizar seus próprios objetivos e, finalmente, os Estados agem segundo os interesses dos

que possuem a riqueza. Para simplificar, chamarei as três proposições de pluralista, weberiana e marxista. Cada uma delas possui muitas variações e controvérsias que excedem os limites deste verbete. Basicamente, a primeira enfatiza a capacidade dos vários grupos desiguais na sociedade de barganharem democraticamente e demandarem o nível de atividade do Estado que permite equilibrar de maneira imperfeita legitimidade e efetividade. Por sua vez, a segunda proposição enfatiza a autonomia do Estado na definição de meios e fins, incluindo direitos de propriedade e outras instituições, na medida de sua capacidade em reivindicar para si o “monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 1993). Finalmente, a terceira proposição destaca graus variados de dependência estrutural do Estado e dos demais membros da sociedade em relação aos detentores do capital, ou seja, tratar-se-ia de “hegemonia armada de coerção” (Gramsci).

As três proposições são insatisfatórias, mas destacam o fato de que os Estados vivem em relação uns com os outros e com os diversos grupos sociais que compõem as sociedades, inclusive as burocracias. Quando interagem uns com os outros, os estados o fazem constrangidos por uma estrutura anárquica de organização do poder internacional que produz incerteza e insegurança e obriga a existência de funções coercitivas que estariam presentes mesmo sem nenhum outro incentivo “interno”. Quando interagem com os vários grupos de sua população, mesmo o mais autocrático dos Estados precisa equilibrar as pressões competitivas “externas” com os custos relativos ao exercício da dominação estável, produzindo algum nível de consentimento e coesão. Em resumo, estados (ou sistemas políticos) precisam desenvolver capacidades institucionalizadas crescentes para extrair recursos, para regular acessos a tais recursos, para distribuir e redistribuir, para simbolizar e para responder de maneira cibernética a um ambiente pela primeira vez na história efetivamente global. Neste sentido, o provimento de bem-estar e de segurança são as duas finalidades precípuas dos estados contemporâneos.

Entretanto, quando se observa como cada um dos estados cumpre tais finalidades, verifica-se a persistente desigualdade global de riqueza e poder. Mesmo em países da semiperiferia capitalista, como o Brasil, que definiram constitucionalmente como prioridade o provimento de bem-estar para a população, as ondas de choque internacionais e os conflitos distributivos não resolvidos fragilizam recorrentemente as instituições públicas e sua capacidade de definir fins e meios de forma democrática e segura. Diante das transições estruturais à escala mundial e das pressões competitivas decorrentes, a solução realista parece apontar para a formação de Estados pós-nacionais de alcance regional (América do Sul) como horizonte normativo para a emancipação social.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, Gabriel; POWELL Jr, G. Bingham. **Comparative Politics: a developmental approach**. Boston-MA: Little, Brown and Company, 1966.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2000.
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey [editors]. **The Penguin Dictionary of International Relations**. London-UK, Penguin Books, 1998.
- JESSOP, Bob. "The State and State-Building". In: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2006. pp. 111-132.
- McLEAN, Iain [editor]. **Oxford Concise Dictionary of Politics**. Oxford-UK: Oxford University Press, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo-SP: Editora Cultrix, 1993.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069, de 13 de julho de 1990 é a lei que regulamenta direitos e responsabilidades de crianças e adolescentes no Brasil, detalhando os princípios previstos na Constituição Federal de 1988, em especial os artigos 227 e 228. O ECA define criança como a pessoa com até 12 anos incompletos e o adolescente como a pessoa de 12 anos incompletos a 18 anos incompletos. Sua aplicação destina-se a esta faixa etária, embora possa ser expandida em casos específicos, como o cumprimento de medida socioeducativa aplicada a adolescente cujo cumprimento se estende para além da maioridade.

Ao tratar de uma população definida pela faixa etária, as disposições do ECA e a atuação dos órgãos nele previstos têm uma interface com diferentes políticas públicas, em particular a de Assistência Social. Isto se refere tanto a órgãos como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, como a competências atribuídas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. O ECA substituiu a legislação anterior, o Códigos de Menores, Lei 6697, de 1979.

As primeiras leis específicas para regular os direitos da criança são da década de 1920. O primeiro Código de Menores do Brasil é o Decreto 17943, de 1927, conhecido como Código Melo Matos, que foi substituído pela Lei 6697/79. Ambos se baseavam na doutrina da situação irregular, que considerava como menor em situação irregular toda pessoa menor de 18 anos em situação de abandono ou responsável pelo cometimento de infração penal. Em ambas as situações a medida aplicável era a internação em estabelecimento educacional, sem prazo determinado, o que poderia durar até os 18 anos de idade. A aplicação destes Códigos foi bastante criticada pelas precárias condições de estabelecimentos educacionais, que misturavam diferentes faixas etárias e jovens com experiências criminais com os abandonados. Estes estabelecimentos frequentemente sofriam rebeliões dos internos em protesto contra a violência e as condições de vida.

Uma tentativa de mudar esta situação, a partir de 1965, com um viés tecnocrático, foi a aprovação da Política Nacional do Bem Estar do Menor, pela foi criada uma instituição federal, responsável pelo gerenciamento da política, a FUNABEM e previstos órgãos estaduais, para execução da política, as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor – FEBEM. A falência desta política ao longo da década de 1970 levou à criação de uma comissão de notáveis e à aprovação de um novo Código de Menores, que também não surtiu o feito desejado. Na década de 1980, organizações como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Fô-

rum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente começaram a defender a substituição da legislação existente por medidas que priorizassem o trabalho comunitário e a defesa dos direitos da infância.

Com a redemocratização, e resultando da mobilização social, foi incluído na Constituição Federal o artigo 227, fundado na Doutrina da Proteção Integral, desenvolvida na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1990, que preconiza que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direito e merecem uma proteção especial da Família, da Sociedade e do Estado. O Estatuto da Criança e do Adolescente detalha os direitos e prevê mecanismos para sua proteção. Estas mudanças representam uma importante transformação na posição de como a legislação trata a infância e a juventude no Brasil.

O Estatuto está dividido em duas partes: o livro I dispõe sobre direitos como vida liberdade, saúde, educação e profissionalização; o livro II dispõe sobre a política de atendimento, medidas de proteção e socioeducativas, procedimentos judiciais e crimes e infrações administrativas contra os direitos da criança e do adolescente. Entre os mecanismos previstos no ECA estão os Conselhos e o uso da Ação Civil Pública.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos públicos colegiados, compostos por representantes governamentais e não governamentais, com garantia de paridade para estes, com a competência para deliberar sobre as políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com competências de regular disposições gerais da política de atendimento em todo o país; os Conselhos Estaduais, em cada unidade da federação; e os Conselhos Municipais, que deveriam existir em cada município do país, embora alguns poucos municípios não tenham cumprido a lei. Estes conselhos podem manter fundos especiais para aplicação em programas e projetos de proteção à infância e juventude, com a possibilidade de captar recursos de doações que permitem deduções no imposto de renda.

Os Conselhos Tutelares são órgãos públicos municipais, constituídos por membros eleitos por um mandato de 4 anos, sendo permitida uma recondução (artigo 132 do ECA).

Como responsáveis pelo atendimento das situações de suspeita ou confirmação de desrespeito aos direitos da criança, como abandono, maus-tratos ou falta de acesso a serviços públicos essenciais, é um dos canais de entrada para os usuários da política de assistência social.

A ação civil pública pode ser utilizada nos casos em que não houver oferta ou nos que a oferta de programas destinados a garanti os direitos previstos no ECA

for irregular. Esta ação pode ser proposta pelo Ministério Público ou por organização não governamental que tenha por objetivo a proteção destes direitos.

Tendo em vista que o ECA foi aprovado e começou a ser implantado antes da LOAS, muitas entidades de atendimento que hoje estão enquadradas na Norma Operacional Básica do SUAS tiveram registro e passaram a ser reguladas, primeiramente, por disposições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, hoje estando submetidas a uma dupla regulação.

O ECA prevê a obrigatoriedade do registro de entidades e da inscrição de programas previamente para que possam funcionar regularmente. Os regimes de atendimento previsto na lei diferem, em parte, da nomenclatura utilizada na assistência social.

Com forma de evitar a duplicidade, algumas das resoluções nacionais sobre a regulação de serviços e programas foram aprovadas conjuntamente por CONANDA e CNAS, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O Direito à Convivência Familiar e Comunitária, com a prioridade à manutenção dos vínculos de origem em relação a soluções de ruptura, como a destituição do poder parental e a adoção, é um exemplo de campo em que as políticas de proteção à infância e as de assistência social caminham juntas.

Ao longo dos anos, a aplicação do Estatuto provocou diversas controvérsias ao entrar em choque com práticas tradicionais da sociedade brasileira. São exemplos a aplicação de medidas de proteção às crianças, com a proibição de privação de liberdade de menores de 12 anos, mesmo no caso de prática de ato infracional, e as medidas socioeducativas não privativas de liberdade e o direito a devido processo legal, exigindo mandado judicial para efetuar prisão sem flagrante, para os adolescentes, a proibição do castigo físico para crianças e adolescentes e a proibição do trabalho infantil, também prevista na constituição. Este tipo de resistência também se reflete na política de assistência, em aspectos como a prioridade à manutenção dos vínculos familiares, em detrimento da destituição de Poder Parental.

Completados 25 anos, o Estatuto encontra-se sob ataque, com muitas propostas de revisão dos direitos previstos em debate no Congresso Nacional, com o agravante que várias destas propostas contam com apoio popular. Isto demonstra que é mais fácil mudar a lei do que a sociedade na qual ela é aplicada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei 8069/1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8069.htm . Acessado em 31.07.2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Conselho Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente.(CONANDA). **Resoluções**. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>

CURY, Munir. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 2008.

DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil. Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1992.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Manual de Direitos Humanos na Infância e Juventude**. Porto Alegre: SGE Editores, 2010.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene (Ed.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Ed. Universitária Santa Úrsula, 1995.

UNICEF. ECA 25 anos. **Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2015.

ÉTICA

TATIANA REIDEL

Ao iniciar as reflexões sobre a Ética, compreendemos a necessidade de elucidar a perspectiva teórica utilizada, que diferencia conceitualmente Ética de Moral. Ambos os conceitos se interligam, porém são distintos e, neste prisma, refletir-se-á sobre a compreensão da ética sem confundi-la com a Moral.

Considerando a origem etimológica, Moral é proveniente do latim “MORRES”, tendo como significado costumes, normas e valores. Ética deriva do grego Ethos, traduzido como modo de ser ou modo ou de vida.

Entendemos, a partir das contribuições de Vasquez (2000, p. 84), que a Moral é “um sistema de normas, princípios e valores, segundo o qual são regulamentadas as relações mútuas ou entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade. Estas normas, de caráter histórico e social, devem ser acatadas livres e conscientemente, por uma convicção íntima e não de maneira mecânica e impessoal”. Sob esta ótica, Moral se refere a valores, normas e deveres que orientam os comportamentos dos indivíduos em sociedade. Reproduz um “deve ser” que passa a fazer parte de seu ethos, determinando sua consciência moral, influenciando as ações, projetos e escolhas que se dirigem à realização do que se considera bom. Todavia, a Moral sempre comporta transgressões, alterações e negações, que só podem ocorrer diante da possibilidade de escolha instituída através da consciência crítica.

A Reflexão Ética consiste na reflexão sobre o modo de ser constitutivo do homem como sujeito ético, ou seja, sujeito racional capaz de escolher valores e ações que conduzam à liberdade, entendida como um bem. A ética é aqui tratada como “uma reflexão histórica, crítica, radical, de totalidade, que tem por natureza: apreender o significado e os fundamentos da moral indagando sobre a relação entre moral e liberdade, valor ético fundamental.”(BARROCO, 2000, p. 22)

É evidente que as normas são necessárias para convivência social; portanto, o problema não está na norma ou no dever, mas na forma mecânica e acrítica através da qual elas são incorporadas e repetidas, assim como no limite à existência e apreensão das alternativas de escolha. Quando os indivíduos adquirem uma consciência crítica do significado das normas e deveres, quando ele conhece as alternativas e tem condições sociais para intervir na elaboração e/ou transformação das mesmas, podemos afirmar que ele legitima a norma porque ela é fruto de sua deliberação (BARROCO, 1999).

Sabe-se que é muito difícil questionar a moral, pois isso implica em mexer, indagar e questionar valores muito sedimentados. A Ética é fundamental neste sentido pois, enquanto ciência da moral, estuda, investiga e reflete cientificamente sobre os atos morais do sujeito em sociedade; dessarte, não pode ser reduzida a um conjunto de normas e prescrições, sua missão é explicar a moral efetiva e, neste sentido, pode influir na própria moral.

Outra categoria fundamental para pensar sobre a Ética é a Liberdade. Esta, compreendida como capacidade humana, é, por conseguinte, o fundamento da ética, é um valor de acordo com as possibilidades de cada momento histórico. Assim, agir eticamente, em seu sentido mais profundo, é agir com liberdade, é poder escolher conscientemente entre as alternativas, é ter condições objetivas para criar alternativas e escolhas. Entretanto, sabe-se que nem todos os indivíduos sociais têm condições de escolher e de criar novas alternativas de escolha.

A partir destas introdutórias reflexões poderíamos nos perguntar, como trabalhadores das diferentes políticas sociais, dentre elas a Política de Assistência Social: quais são minhas normas e valores e de que forma a moral e a ética se materializam em minha vida pessoal e profissional? De que forma o SUAS preconiza a dimensão MORAL E ÉTICA no que se refere ao entendimento e ao atendimento dos usuários? O trabalho que desenvolvemos consegue superar o conservadorismo e, através da liberdade, avançar em seu processo?

Para auxiliar nesta reflexão, encontramos na NOB-RH/SUAS os princípios éticos dispostos para os trabalhadores da assistência social, cujas equipes de referência são compostas por distintas categorias profissionais, de curso superior, e orientadas por seus respectivos códigos de ética, que interligam seus princípios aos princípios do SUAS.

Os princípios éticos dispostos na NOB-RH/SUAS que norteiam a intervenção dos trabalhadores da assistência social são: A) defesa intransigente dos direitos socioassistenciais; B) compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios com qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais; C) promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem o atende; D) proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida; E) compromisso em garantir atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade. F) reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social; G) incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção; H) garantia do acesso da população à política de assistência social sem

discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios; I) devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses; J) contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Muitos destes princípios também estão preconizados nos Códigos de Ética Profissional dos trabalhadores de nível superior das distintas áreas que compõem as equipes que atuam no SUAS, o que reforça a perspectiva de emancipação dos usuários e a mudança de sua condição de submissão para condição de protagonista.

Os princípios éticos postos para os trabalhadores da assistência social evidenciam a compreensão da política de assistência social como direito dos cidadãos e dever do Estado, sendo uma das políticas que compõe a seguridade social, mas que não pode ser apreendida como única responsável pela proteção social.

Ter uma implicação ética extrapola os direitos e deveres e suscita atitudes profissionais firmes, que denunciem os mecanismos de individualismo, exclusão e desigualdades. Para isso, é fundamental entender que a dimensão ética de nossa intervenção traz consigo a dimensão política.

Numa sociedade cujos interesses são antagônicos, nossas atitudes precisam mais do que nunca de reflexões sobre o que está posto, pois nossa intervenção implica numa intervenção crítica, reflexiva e, acima de tudo, política.

Ao compreender que nem todos os meios são justificáveis, e que “[...] fins éticos exigem meios éticos” (CHAUÍ, 1995, p. 339) evidenciamos que o processo de reflexão sobre a Ética no Sistema Único de Assistência Social é um campo de análises muito fecundo e demanda aprofundamento, que certamente não se esgota nos limites deste verbete. Cabe, no entanto, reiterar a relevância da compreensão da dimensão Ética e sua necessária indissociabilidade na operacionalização das políticas públicas, dentre elas a Assistência Social. Adverte-se, assim, para a necessária superação de práticas conservadas, instituídas, conformistas, que são consideradas, como “armas perfeitas” a favor da manutenção da ordem societária em curso. Em resposta a isto, como possibilidade de transformação dessa realidade contraditória e adversa, BARROCO (1999, p.134) nos lembra que esta continua a ser tarefa do homem quando organizado politicamente em torno de projetos de ruptura. Sendo assim, nosso empenho nessa direção também se fortalece nas pequenas batalhas cotidianas que, embora limitadas profissionalmente, podem consolidar politicamente projetos profissionais coletivos – a forma de resistência objetiva mais coerente com as intenções éticas assumidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NO-B-RH/SUAS. **Resolução nº 269**, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BARROCO, M.L. **Ética**: fundamentos sócio-históricos. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

_____. **Ética e Sociedade**. Brasília: CFESS, 2000.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

Vásquez A.S. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 20

ETNIA

MARIA REGINA MOMESSO
MAURO MEIRELLES

Em sua origem, o termo etnia deriva do termo grego *ethnos*, o qual se refere a certo conjunto de pessoas que, de uma forma ou de outra, têm entre si um certo *ethos* comum. *Ethos* esse que se vincula a determinados costumes e modos de ser e estar no mundo, que são passados de geração a geração, entre os quais se inclui o domínio dos códigos linguísticos, religiosos, sociais, etc. Por se referir ao campo do simbólico e a um conjunto de relações densas que, vinculam indivíduos em torno de costumes e tradições comuns, tem-se que o termo etnia é usado para definir um grupo culturalmente homogêneo e desvincula-se totalmente de outros marcadores instituintes ligados a critérios biológicos, de raça, sexo, idade, etc. Sobretudo, tem-se a ideia de etnia surgida no seio dos estudos antropológicos como uma categoria analítica. Esta, utilizada para definir e dar existência a grupos de indivíduos que estão unidos em função de critérios tidos como subjetivos e não biológicos. Nesse sentido, essa categoria visa dar conta da variável cultural como elemento instituinte e diacrítico que serve como um marcador, a partir do qual aqueles que compartilham, por exemplo, determinado costume, constituem-se enquanto grupo detentor de certa identidade e discurso instituinte de si e sobre si.

Em termos gerais, tem-se que um grupo étnico constitui-se em um grupo de indivíduos que detêm certa uniformidade cultural. Essa, construída a partir da partilha de certas tradições, conhecimentos, formas de portar-se e comportar-se, do domínio de códigos e tecnologias sociais que são comuns àqueles que nestes grupos se encontram. Nos dias atuais, a questão racial no Brasil ganha cada vez mais espaço e contornos específicos, tanto no âmbito acadêmico quanto não acadêmico. Isto ocorre em função da criação de políticas sociais compensatórias, as quais, ligadas a critérios racialistas voltados à garantia do acesso à universidade, à saúde, ao trabalho, etc. de pessoas pertencentes a grupos étnicos minoritários – e muitas vezes nem tanto – acabam por estabelecer cotas/reserva de vagas para ingresso de negros e indígenas. Desta feita, tem-se que nos processos seletivos públicos (concursos), assim como para ingresso na universidade, a distinção entre etnia e raça ganha força, uma vez que a primeira refere-se a aspectos culturais que conformam a constituição de certos grupamentos humanos específicos, os quais não são abarcados pelo segundo na medida em que raça refere-se tão somente a aspectos biológicos relacionados a transmissão hereditária de características genotípicas e fenotípicas.

No que se refere ao seu uso no interior das ciências sociais, o termo etnia tem sua origem nos estudos de Georges Vacher de Lapouge, um antropólogo e teórico francês eugenista que elaborou, então, o termo aqui em voga para referir-se, como já exposto anteriormente, a certas características inerentes a alguns agrupamentos humanos que não são abarcadas por outro termo correlato a essa discussão, qual seja, raça. Doravante, também Max Weber se ocupou dessa distinção entre raça e etnia, propondo uma distinção diversa a anterior, já que, para o sociólogo alemão, raça era um termo que denotava meramente uma origem genérica comum constatada (que poderia estar ligada a aspectos biológicos e/ou culturais). Já etnia referia-se tão somente aos aspectos subjetivos ligados à crença numa origem cultural comum no plano microssociológico e que, no plano macrossociológico, quando envolvendo a reivindicação de poder político e/ou a constituição de comunidade de sentido (BACZKO, 1985) e/ou imaginada (ANDERSON, 2008), remeter-nos-ia à ideia de Nação.

Otrossim, em vista do exposto até aqui, constata-se que é mais comum e usual, no interior dos estudos sociológicos e antropológicos, o uso da interpretação weberiana. Contudo, ainda há muita controvérsia e indefinição acerca dos usos e desusos desse conceito em função da existência de certa sobreposição de definições e posições teóricas, que acabam por gerar um enfraquecimento conceitual do termo e envolvem uma dimensão valorativa/desvalorativa em relação ao seu uso e oposição à noção de raça. Esta discussão está para além da academia, mas nela respinga, produzindo uma área cinzenta de indefinição conceitual e política que tem servido como justificativa para a assunção de posicionamentos canhestros acerca de diversos programas sociais e algumas políticas públicas ligadas à visibilização e ao atendimento de minorias étnicas específicas e/ou historicamente alijadas do processo de construção do estado brasileiro, tais como os indígenas e os quilombolas, no plano microssociológico e, no plano macrossociológico, os negros e os indígenas, que têm hoje – por meio do ingresso regulado a garantia ao atendimento de suas demandas – acesso à educação, à saúde, ao trabalho etc.

Oportunamente, é importante destacar que o uso do termo é, em função dessa indefinição que o cerca e de discussões teóricas e políticas, muitas vezes preterido e evitado pela antropologia atual em favor de outros termos e acrônimos conceituais que denotam e definem de modo semelhante esses agrupamentos sociais a partir de marcadores identitários e sociais específicos, que tentam deixar de lado essa discussão e conotação política que envolve o uso de termos como raça e etnia. Desta feita, no âmbito da política de assistência social e de assistência a grupos sociais menos favorecidos, considerar esse debate que envolve questões de ordem política, histórica, cultural e social ligados a grupos hegemônicos específicos torna-se fundamental para a compreensão da realidade social brasileira. Nesse sentido, o que se propõe é pensar, a partir desse embate, o próprio trabalho

e a atuação dos profissionais e gestores da política de assistência social, na medida em que as possibilidades de desconhecimento implicam em certa ingenuidade, preconceito ou ainda competências teórico-metodológicas. Isto tudo pode levar à produção e ao reforço de mazelas sociais existentes, as quais se ligam a grupamentos sociais específicos que, se erroneamente considerados e definidos, resultam em ações distorcidas que, em vez de terem efeitos positivos ligados à assunção de políticas compensatórias, acabam por produzir intolerâncias como aquelas que cercaram o ingresso de estudantes – por meio da política de cotas raciais – em algumas universidades brasileiras há alguns anos.

REFERÊNCIAS

BACZKO, Bronislaw. Imaginação social. In: ROMANO, Ruggiero (Org.). **Enciclopédia Einaudi**. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 1985. v. 5.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

EXCLUSÃO SOCIAL¹

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA
CARLA BRONZO

O termo exclusão social passou a frequentar intensamente o debate público e acadêmico. O conceito – ou conceitos – não pode, no entanto, ser compreendido sem levar em conta os contextos teóricos nos quais se encontra imerso. De outra parte, ressalta-se que diferentes compreensões ou definições de exclusão social tenderão a produzir intervenções públicas com estratégias distintas de enfrentamento.

É possível distinguir três abordagens sobre a exclusão social, de acordo com o conjunto de dimensões consideradas e a natureza da interação entre elas e, portanto, com a complexidade do fenômeno, e a sofisticação, intensidade da intersectorialidade, maior ou menor flexibilidade e nível de atuação previstos no desenho e gestão dos projetos e programas de enfrentamento.

Uma primeira abordagem apresenta certa similaridade à noção de pobreza crônica. Exclusão Social caracterizará, assim, uma situação de destituição em que estejam presentes, em diferentes combinações, as condições de multidimensionalidade, intensidade e persistência.

A multidimensionalidade denota que uma situação de exclusão social não envolve apenas um tipo de privação, por exemplo, de renda. Os excluídos enfrentam privações, geralmente sobrepostas, em distintas dimensões de sua vida social e material.

A intensidade indica que as situações de exclusão social definem-se por privações intensas dos bens, serviços, condições ou direitos. Por sua intensidade e multidimensionalidade, não é uma condição superável por intervenções pontuais, emergenciais ou complementares dentro dos mesmos marcos das políticas e programas existentes.

A terceira condição é a persistência. A exclusão social é, nesta concepção, uma condição de privação duradoura, não uma situação transitória causada por um choque temporário na renda ou na ocupação ou por um momento eventual de desaceleração econômica. Ao contrário, é uma situação que tende a permanecer ou mesmo se agudizar e se transmitir intergeracionalmente, na ausência de intervenções específicas.

¹ Esta é uma versão revista e modificada do verbete homônimo publicado pelos autores em NOGUEIRA, Marco Aurélio e DI GIOVANNI, Geraldo. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo; Editora da Unesp; Fundap, 2015. Os autores agradecem o apoio do CNPq.

Nesta abordagem, por um lado, há menos inovação e enriquecimento conceitual, havendo quem a identifique como um novo termo para um conceito antigo, o da pobreza crônica. No entanto, como compensação por seu caráter pouco ambicioso, esta concepção de exclusão social apresenta a vantagem da operacionalidade, em termos analíticos e de mensuração.

Nesta concepção, a resposta, em termos de estratégia, é direcionada a políticas ativas de adensamento e ampliação da provisão pública de bens e serviços destinados ao público ou região em situação de exclusão social. Em termos de gestão, envolve níveis moderados de coordenação e intersetorialidade. De outro lado, o esforço é de minimizar custos ou obstáculos impostos aos grupos excluídos e que comprometem o acesso ou usufruto produtivo de políticas, programas e serviços. Estes obstáculos incluem desde assimetria informacional e capacidades de vocalização e de demanda até documentação, contrapartidas, garantias ou mesmo a intimidação que o contato com servidores e agências públicas frequentemente produz.

A segunda abordagem sobre a exclusão social, mais recente, apresenta enriquecimento conceitual e desafios maiores de operacionalização. Ainda que inclua as condições discutidas na primeira abordagem, o foco aqui será antes sobre coletividades do que indivíduos. As unidades de análise – e de intervenção – privilegiadas serão territórios, comunidades, mais do que segmentos agregados de população. Além disso, ao considerar as distintas dimensões da destituição, a análise enfatizará não sua sobreposição ou agregação, mas as relações ou interações entre os diferentes vetores de privação. Ou seja, trata-se de identificar os mecanismos sociais por meio dos quais as relações entre diferentes dimensões de privação produzem, reforçam, mantêm e reproduzem intergeracionalmente a condição de exclusão social, como as *“poverty traps”*. Além disso, o interesse concentra-se na análise de processos e dinâmicas que concorrem tanto para a produção e reprodução da exclusão, quanto para sua superação.

Esta abordagem tem afinidade com um tipo distinto de estratégias de intervenção social. Isto porque o enfrentamento da condição de exclusão social requer estratégias mais complexas em termos de desenho e exigentes no que concerne a gestão. Na presente abordagem, trata-se de um esforço não apenas de adensamento e ampliação, mas de coordenação intra e intergovernamental e combinação de esforços setoriais, a fim de desenvolver ou apoiar circuitos e trajetórias que contribuam de forma mais sustentável para a superação da exclusão social.

Esta abordagem requer uma resposta mais intensamente intersetorial, com seu correlato em termos de capacidade institucional para a formulação, implementação e gestão de políticas, programas e projetos. Mais do que um foco comum e consistência em estratégias que podem ser implementadas de maneira relati-

vamente independente entre diversas agências, este enfoque demanda das intervenções e das instituições por elas responsáveis reorientações mais significativas das agendas de distintos órgãos e setores e rotinas e processos decisórios mais intensamente articulados, além de processos compartilhados e frequentes de monitoramento e ajustes mútuos. Decorre daí que o desenho das intervenções e sua gestão, bem como o arranjo institucional que lhe dá suporte têm que incorporar padrões mais flexíveis de planejamento, de alocação de recursos, de cronograma, entre outros. Por isto mesmo, são intervenções mais descentralizadas e tendem a ser mais frequentemente encontradas nos níveis mais locais de governo, já que pouco adaptáveis aos requisitos de padronização e rotinização necessários a intervenções de larga escala ou à gestão mais centralizada.

Finalmente, uma terceira abordagem sobre a exclusão social insere-se em uma tradição eminentemente sociológica, sendo crescentemente enriquecida com noções e conceitos da psicologia social, particularmente em seus esforços de operacionalização. É bastante clara, nesta concepção, a noção durkheimiana de anomia que informa o sentido de Exclusão Social. Trata-se aqui das situações, circunstâncias ou processos de desfiliação social, um tipo de isolamento social que experimentam determinados grupos sociais, em decorrência da fragilização ou do rompimento de parte importante dos laços e vínculos sociais centrais para sua vinculação (social, material, afetiva e moral) ao conjunto da sociedade. Refere-se, portanto, também a um fenômeno coletivo de integração social – ou coesão social, termo mais corrente.

Assim, nesta concepção, as privações ou destituição propriamente materiais são componentes, causas e consequências da Exclusão Social, mas não a definem plenamente. E, de outro lado, sem lidar com os componentes, causas e consequências de natureza sociológica e não eminente material ou tangível (em termos de provisão de bens e serviços), a superação da Exclusão seria incerta ou pouco sustentável ao longo do tempo ou entre gerações. Estes componentes e mecanismos são de diversas ordens, mas podem, grosso modo e sem maior desenvolvimento, ser sintetizados na combinação, sobreposição e reforço mútuo de três conjuntos de elementos.

O primeiro tem a ver com a noção de capital social. Os excluídos carecem de capital social, no sentido de que suas redes de relações horizontalizadas compõem-se principalmente de outros indivíduos ou grupos excluídos (o isolamento social mencionado acima), o que faz com que estas redes forneçam recursos limitados a seus membros, em termos de informação, oportunidades ocupacionais, repertórios de estratégias de sobrevivência e meios e canais de vocalização de interesses e demandas, visibilidade e ação coletiva extra-grupos.

O segundo grupo de fatores tem a ver com o fato de as relações que os excluídos estabelecem e mantêm com os “não pobres” (os incluídos, por assim dizer) tendem a ser marcadamente hierárquicas. Este ponto é ainda mais grave em sociedades em que níveis altos e persistentes de desigualdade recrudescem a relevância das posições e atribuição de status como recurso e mecanismo de posicionamento social. O resultado é que as relações que os excluídos têm com os outros grupos sociais (e inclusive com os espaços públicos e de consumo) se dão majoritariamente em condições assimétricas de poder, expectativas e status. São portanto relações que reproduzem e recolocam a posição de subordinação e, nos piores casos, de passividade e dependência. Ora, são exatamente deste tipo as relações que se estabelecem, no mais das vezes, com os agentes públicos: professores, médicos, assistentes sociais e policiais. Assim, não raro, as relações, estruturas e atores por meio dos quais várias das políticas sociais se viabilizam concorrem para reproduzir o padrão não igualitário, não cidadão de relações com seu público, ao contrário de promover a autonomia, a apoiar as iniciativas ou o “empowerment” destas populações, ao contrário do que seria seu objetivo.

O terceiro conjunto de elementos levados em conta nesta abordagem inclui valores, orientações e atitudes. Este conjunto sinaliza para condições não materiais desfavoráveis à ativação, mobilização ou busca da superação da situação de privação. Mecanismos de adaptação às baixas expectativas em relação a suas possibilidades ou oportunidades, levando à redução de aspirações; experiências recorrentes de insucesso (como múltiplas reprovações, ou dificuldade em conseguir um emprego, ou tratamento desrespeitoso ou negligente em agências públicas), o que tenderia à baixa auto-estima e decorrente propensão à tolerância ou submissão; baixo sentimento de auto-eficácia etc.

Antes de serem “naturais”, permanentes ou resultado fatalista de algo como o antigo e preconceituoso termo “cultura da pobreza”, sua existência e permanência - e, portanto, também sua transformação e superação - encontra-se entrelaçada e ancorada nos dois conjuntos anteriores de elementos e também na experiência cotidiana da destituição material e social. Este conjunto de elementos é, assim, a um só tempo determinante, decorrente e constitutivo dos demais, estabelecendo com eles nexos causais complexos e fortemente contextuais.

Estes elementos encontram-se sobrepostos a outros vetores de destituição ou de estigmatização na sociedade. Estes vetores incluem fatores locacional (habitação em regiões de infraestrutura precária ou estigmatizadas como violenta), ausência de posse regular do imóvel de moradia, o forte viés de gênero e de raça na exclusão social em sociedades como a brasileira, acabam interagindo com os outros elementos e atuando como marcadores de status, potencializando o efeito excludente e estigmatizador de todas as outras dimensões e processos discutidos.

Esta terceira concepção de Exclusão Social também tem consequências importantes para o desenho e gestão de políticas, projetos e programas de combate à exclusão. O que se argumenta é que, ainda que as intervenções alcancem os destinatários e produzam seus efeitos mais diretos e imediatos, as relações, atitudes e valores mencionados geram o risco recorrente de que as relações estabelecidas entre o público e o Estado (por meio de suas políticas e agentes públicos) sejam vulneráveis ao comportamento oportunista ou utilitário, clientelismo ou dependência, no sentido oposto à noção ou status de cidadania que, desde Marshall, entende-se que sustentaria a garantia dos direitos sociais.

Nesta abordagem, além de todas as implicações para o desenho, implementação e gestão que compartilha com as anteriores, soma-se a atenção que requerem os implementadores de “linha” (street level bureaucracy, nos termos de Lipsky). Como se discutiu acima, a relação entre grupos excluídos e outros segmentos, grupos de status ou classes é um dos elementos importantes para promoção ou fortalecimento de capacidades, atitudes, valores e iniciativa – ou, ao contrário, para a manutenção de atitudes subalternas, dependentes ou fatalistas. Sendo assim, a atenção requerida ao recrutamento, formação, acompanhamento dos implementadores (técnicos e gerentes) torna-se um ponto a mais a ser considerado pelas estratégias de intervenção.

Esta abordagem sobre a Exclusão Social tem informado, de maneira mais ou menos explícita, mais ou menos sistemática, várias propostas de enfrentamento do fenômeno. Apesar disto, esta concepção está longe de ser consensual e tem que lidar com problemas de diversas ordens – normativos, teórico-metodológicos e de gestão.

Em primeiro lugar, o número e heterogeneidade das dimensões e variáveis considerada, bem como de relações, mecanismos e efeitos de interação e feed-back entre elas, faz com que o conceito careça de um mínimo de parcimônia, com as dificuldades decorrentes. Assim, mesmo que as dimensões que aponta sejam relevantes e as relações postuladas pertinentes e, intuitivamente irem ao encontro da percepção de vários atores, esta abordagem sobre a Exclusão Social ainda não foi capaz de produzir um modelo analítico com algum grau de generalização sobre o fenômeno. Na ausência de uma delimitação mais clara, a abordagem perde capacidade explicativa, de um lado, e utilidade no desenho de alternativas um pouco mais ambiciosas no enfrentamento do fenômeno. É, portanto, uma abordagem que, apesar de teoricamente persuasiva, tem sido pouco influente na formulação de políticas, para além da sensibilidade para alguns dos elementos apontados.

Por outro lado, em segundo lugar, a agenda de pesquisa e a produção a partir desta concepção tem se concentrado em identificar de que formas os componentes e mecanismos não materiais da privação – orientações, valores, atitudes etc. – ten-

dem a constranger ou limitar a eficácia ou efeitos mais duradouros de programas e projetos sociais. Bem menos atenção tem sido dada à direção causal inversa, que também é provável. Ou seja, permanece aberta uma importante lacuna no debate sobre os possíveis efeitos indiretos ou intangíveis de políticas, programas e projetos - ainda que de escopo mais restrito - sobre atitudes, valores, distribuição e relações de poder em vários âmbitos da vida social.

Por fim, de um ponto de vista mais normativo, esta ênfase em um conjunto de disposições, orientações, atitudes, valores, interações familiares e comunitárias também é objeto de um debate mais complexo. O que se questiona é se não haveria certa ingenuidade no suposto benevolente da intervenção neste âmbito. Em um nível mais básico, há uma preocupação de natureza mais liberal sobre qual o limite em que a intimidade ou o âmbito mais privado de adultos, do qual fariam parte construção ou mudança de valores ou atitudes dos cidadãos, podem ser legítima e deliberadamente objeto de intervenção do Estado ou sobre se seria admissível - salvo os casos de violência doméstica, negligência ou abuso - o monitoramento de relações intrafamiliares ou simetrias e assimetrias nas relações de gênero, entre outros. Para além deste plano mais básico sobre os limites da intervenção pública, há também debate sobre sua própria natureza e efeitos. O conjunto de orientações e objetivos não se transmite automaticamente aos beneficiários: há uma cadeia de interpretações e traduções em distintos níveis, inclusive e principalmente nos implementadores de ponta. Ora, como se ressaltou acima, tanto os formuladores quanto os implementadores são sujeitos social e culturalmente posicionados na sociedade. Assim, o risco seria de que programas e projetos deste tipo acabem por ter um caráter disciplinador (em termos foucaultianos), acabando por impor estilos de vida, valores, expectativas específicos dos setores médios sobre os pobres, o que não deixaria de ser um tipo de dominação.

Apesar das ressalvas feitas e da necessidade de maior desenvolvimento teórico-metodológico e em termos de modelos de intervenção, esta abordagem sobre a Exclusão Social representa uma novidade importante. Ela alerta para a necessidade de superar a natureza excessivamente individualista e economicista que tem assumido o debate sobre a desigualdade social, bem como aponta os limites com que políticas exclusivamente alocativas tendem a se defrontar, particularmente quando se lida com o fenômeno da destituição severa, persistente e multidimensional.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Carla B. L. **A pobreza como desafio para o conhecimento e para as políticas públicas**: exclusão, vulnerabilidade e os desafios das políticas locais de proteção social. Tese de doutoramento. mimeo. BH:UFMG, 2005.

CASTEL, R. As transformações da questão social. Beldfiore, W; Yasbek, M. (Org). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

GOMÀ, Ricard y BRUGUÉ, Quim Nuevos modelos de gestión y organización pública. **Autonomies**, numero 18, Barcelona, julio de 1994

HILLS, J. Does a focus on social exclusion change the policy response? Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (orgs). **Understanding Social Exclusion**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2002

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. **Manejo Social del Riesgo**: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá, Documento de Trabajo n 0006 sobre protección social, febrero del 2000

INOJOSA, Rose Marie. **A gestão de políticas de desenvolvimento social**: aspectos organizacionais do aparato do Estado. São Paulo, FUNDAP, 1997

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Serie Políticas Sociales n° 24. CEPAL, Chile, 1998

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social enamorica Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza In. TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G (orgs) **Pobreza y desigualdad en America Latina**: temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999

REPETTO, Fabián. **Los aspectos políticos de la coordinacion de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2004

SERRA, Albert. **La gestión transversal**: expectativas y resultados. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

SOJO, Ana. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, 80, 2003

FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LÉA MARIA FERRARO BIASI

A Constituição de 1988 institucionalizou os fundos como ferramenta fundamental de financiamento das políticas públicas no Brasil, como é o caso da Política de Assistência Social e da Política de Saúde. Assim, para a efetivação das ações de uma dada política pública, é necessária a criação de um fundo público, objetivando dar visibilidade e transparência ao conjunto de receitas e despesas realizadas para sua efetivação. A Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS (1993), no artigo 30, define como condição para os repasses de recursos da União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal a existência de Fundos de Assistência Social com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Na esfera municipal, o Fundo recebe a denominação de Fundo Municipal de Assistência Social. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS, no seu artigo 49, estabelece que

os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (2012, p. 32).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará define que o Fundo Municipal de Assistência Social é um “instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento de ações na área de assistência social, tendo como base o Plano Plurianual de Assistência Social” (2009, p. 14). O Fundo da Assistência Social é considerado um fundo especial por ser o “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/1964). Desta forma, os fundos públicos são instituídos mediante autorização legislativa e se caracterizam como unidades orçamentárias e gestoras, sendo o órgão da administração pública da Política de Assistência Social na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o responsável pelo seu gerenciamento. Embora os Municípios tenham autonomia para instituição, organização e estruturação dos fundos de assistência social, certas funcionalidades são aplicáveis a todos:

a) Aspectos Legais: Lei de Criação do Fundo; Decreto de Regulamentação do Fundo e Inscrever o FAS no CNPJ (IN/RFB nº 1183, de 19.08.2011 e IN/RFB nº 1143, de 01.04.2011); b) Aspectos Políticos administrativos: Definir o Gestor Ordenador de Despesas e o Gestor Financeiro; Subordi-

nar o Fundo à Secretaria de Assistência Social e Definir equipe do FMAS;
c) Aspectos Organizacionais: Constituir Unidade Orçamentária; Insti-
tuir Unidade Gestora; Realizar planejamento orçamentário e financeiro;
Realizar programação financeira e fluxo de caixa; Realizar execução or-
çamentária e financeira e contábil; Realizar monitoramento, avaliação e
controle; Prestar Contas ao Conselho em relatórios de fácil compreensão;
Prestar contas ao MDS por meio do Demonstrativo Sintético Anual de
Execução Físico-Financeiro do SUAS.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS orienta que, para

organizar um fundo e colocá-lo em funcionamento, é necessário obser-
var alguns aspectos, como o marco legal (a lei de criação do fundo que
pode ser abrangente ou sintética; neste segundo caso, deve ser regula-
mentada por decreto); a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Ju-
ridica (CNPJ), por se tratar de órgão constituído como unidade gestora
de orçamento; o estabelecimento do ordenador de despesas; entre outros.
(BRASIL, 2015).

A NOB/SUAS destaca que os fundos devem

ser inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, na condi-
ção de Matriz, na forma das Instruções Normativas da Receita Federal
do Brasil em vigor, com o intuito de assegurar maior transparência na
identificação e no controle das contas a eles vinculadas, sem, com isso,
caracterizar autonomia administrativa e de gestão (2012, p. 32).

Segundo Madeiro, o fundo é “um conjunto de contas que identificam as origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública.” (2013, p. 71). Os recursos previstos no orçamento da Política de Assistência Social devem estar alocados e executados no respectivo Fundo; os repassados pela União e pelo Estado também deverão ter a sua execução orçamentária e financeira realizada pelo respectivo Fundo. O artigo 53 da NOB/SUAS ainda define que devem ser alocados recursos próprios para custeio dos

benefícios eventuais; cofinanciamento dos serviços, programas e projetos
socioassistenciais sob sua gestão; atendimento às situações emergenciais;
execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; provimento de in-
fraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência
Social Municipal ou do Distrito Federal (2012, p. 33).

O repasse dos recursos da União para o cofinanciamento dos serviços da assistência social aos municípios é feito na modalidade Fundo a Fundo, isto é, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais. O Fundo Municipal de Assistência Social

vai ter sua própria gestão, seus recursos e seu patrimônio, além uma conta
bancária só para ele, diferente da conta corrente da Secretaria Municipal

de Assistência Social e da Prefeitura, bem como terá prestação de contas própria, separada da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Assistência Social (TCM/PA, p. 18).

A Prestação de Contas dos repasses fundo a fundo da União é realizada pelo Gestor e Conselho Municipal de Assistência Social através do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), disponível no SUASWEB. O Demonstrativo Sintético é o instrumento utilizado para a prestação de contas dos recursos repassados fundo a fundo, pelo Governo Federal, conforme disposto na Portaria MDS nº 625/2010. É imprescindível que a prestação de contas da aplicação dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social seja submetida ao Conselho Municipal de Assistência Social, podendo, após análise, manifestar aprovação integral ou parcial ou rejeitá-la. Na maioria das leis de criação dos Conselhos Municipais, é previsto um quórum de 2/3, isto é, maioria qualificada, para as deliberações de temas como Financiamento e Orçamento da Política de Assistência Social e, portanto, de todos os aspectos pertinentes ao Fundo de Assistência Social: estabelecer diretrizes, apreciar e deliberar sobre os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social; deliberar sobre o repasse de recursos financeiros às entidades governamentais e não governamentais de Assistência Social alocados no Fundo Municipal; definir critérios e parâmetros de avaliação e gestão dos recursos, bem como do desempenho, impacto, eficácia e eficiência alcançados pelos programas e projetos aprovados; orientar e fiscalizar o Fundo Municipal de Assistência Social, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos institucionais de controle. Portanto, o debate sobre Fundo Municipal de Assistência Social pressupõe a discussão sobre o processo de orçamento municipal, sobre a execução orçamentária, e sobre o exercício do controle social. Nas situações em que o Conselho Municipal de Assistência Social é impedido de exercer suas atribuições no que se refere ao controle do Fundo Municipal, este deve recorrer ao Ministério Público – MP, à Controladoria Geral da União – CGU e ao Tribunal de Contas do Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. **Lei Federal nº 4.320** de 17 de março de 1964.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Assistência Social. Financiamento. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>>. Brasília. 2015

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005**. Aprovada pela Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005, Brasília, 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS, de 2012**. Aprovada pela Resolução CNAS nº 33 de 15 de julho de 2005, Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 625 de 10 de agosto de 2010**, Brasília, 2010.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. **Cartilha Entenda o Fundo Municipal de Assistência Social**. Estado do Para. 1º edição. Libra Design, Belém, pg.14, 2009.

MADEIRO, A.T. **Financiamento de políticas públicas**, especificidade da Assistência Social: um estudo do FMAS – Fortaleza no período de 2006 – 2009 / Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, p.71, 2008.

GÊNERO

PRISCILA PAVAN DETONI
HENRIQUE CAETANO NARDI

A compreensão de gênero remete à forma como uma determinada sociedade atribui características masculinas, femininas ou neutras (raro em culturas latinas) aos comportamentos, objetos, ideias, ou seja, todos os aspectos de nossa existência. Embora o conceito de gênero seja utilizado por distintas vertentes teóricas, nos apoiaremos centralmente na definição proposta por Judith Butler (2001, 2003), que o entende como performativo. Para a autora, o gênero se constrói em ato, o que significa que ele precisa ser reiterado o tempo todo para que nossa existência adquira inteligibilidade dentro de uma norma social binária que divide o mundo entre o feminino e o masculino. Esta perspectiva entende as relações de gênero como produtoras daquilo que entendemos por sexo e sexualidade, distinguindo-se de visões como as propostas pelo feminismo radical e correntes do materialismo histórico que atribuem uma materialidade essencializada ao sexo, situando-o na esfera da natureza e situando o gênero no campo da cultura.

Para Joan Scott (1995) o gênero é constitutivo das relações sociais e é o dispositivo que sustenta as diferenças atribuídas aos sexos, distribuindo de forma desigual as posições de homens e mulheres no interior das relações de poder. O gênero está em toda parte e é imposto pela linguagem, sendo necessário entendermos que a própria construção da materialidade dos corpos e do sexo são efeitos da norma regulatória de gênero (BUTLER, 2001, 2003). Ou seja, nesta perspectiva, quando dizemos que alguém ou algo é feminino ou masculino, não estamos somente descrevendo algo, mas atualizando o regramento de gênero.

A noção de desigualdade, em si mesma, funda o gênero, uma vez que, no Ocidente, para que o sujeito possa existir, e antes mesmo que possa existir, ela/ele deve ser designada/o pelas normas de gênero. Dessa forma, o gênero também é efeito de práticas no cenário das políticas de assistência social no Brasil. Tais políticas são capazes de reforçar os lugares convencionais de homens e de mulheres – produzidos pela norma de gênero – se essas práticas conduzirem à naturalização das identidades, dos corpos e das matrizes binárias que restringem o espaço das mulheres ao campo da maternidade, da reprodução e do privado, ao passo que, para os homens, cabe prover, produzir e ocupar o espaço público (CARLOTO; LISBOA, 2012).

O debate político e teórico produziu uma problematização da construção das relações de gênero como reprodutoras das desigualdades sociais, objeto cen-

tral de intervenção das políticas de assistência social. Essa política tem buscado diminuir as desigualdades sociais, associando-se às lutas dos movimentos feministas, buscando reverter o ciclo de reprodução da pobreza ao investir em programas que garantam a cidadania para as mulheres, defendendo seus direitos. A proposta de diminuição de desigualdade de gênero se destaca como um dos propósitos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que consolida o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2004. O SUAS reconhece as mulheres como agentes da proteção social, principalmente no âmbito familiar, auxiliando o Estado no gerenciamento do cuidado das crianças, adolescentes e idosos. Esse aspecto justifica que a redistribuição de renda do Programa Bolsa Família e a escritura das residências do Programa Minha Casa Minha Vida tenham como responsável familiar, preferencialmente, a mulher. A responsabilidade familiar atribuída às mulheres permite que elas administrem a renda, mas, por outro lado, onera as mesmas com as responsabilidades em relação ao cuidado, reiterando o regramento de gênero. Isso tem consequências sociais, uma vez que o gênero só pode ser concebido de forma relacional. Assim, se por um lado a política permite às mulheres maior autonomia nas decisões da administração doméstica, conforme revelam vários estudos (REGO; PINZANI, 2013; LAGO et al., 2014), por outro realoca as mulheres no lugar de mães, cuidadoras, gestoras do lar. Este paradoxo restringe o deslocamento das mulheres da ordem do privado e doméstico para ocupar outros lugares no espaço público, feminilizando, de certa forma, a própria política (KLEIN et al., 2013; MEYER et al., 2014).

A maneira como as políticas são redigidas e como elas são aplicadas repercute nos processos de subjetivação dos/as profissionais e usuários/as, produzindo efeitos sobre os sujeitos e sobre como está sendo conformada a gestão das relações sociais, incluindo aqui a reafirmação ou transformação das relações de gênero. Podemos compreender que a gestão da questão social passa por transformações ao longo da história das políticas sociais no Brasil; contudo, ainda apresenta uma importante feminilização da política pela predominância maciça de mulheres tanto trabalhadoras como usuárias do SUAS.

Como último aspecto, cabe destacar que, embora sejam esferas da vida distintas e conceitos independentes, gênero e sexualidade são intrinsecamente associados. Assim, cabe ressaltar que a PNAS tem efetuado poucas ações voltadas para a população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, Intersex e Queer – LGBTTTIQ, contando com algumas unidades de Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS LGBT que contemplam a média complexidade. Entretanto, o mais eficaz seria que houvesse mais investimento na formação das/os trabalhadoras/es para garantir as condições de equidade e de acesso para todas as pessoas, contemplando a diversidade de suas inscrições de gênero/sexualidade nos equipamentos de proteção social dos Cen-

tros de Referência de Assistência Social – CRAS e das instituições de acolhimento. Por esta razão, é preciso constituir ações de formação que induzam a transformação da cultura sexista, patriarcal e homofóbica/heteronormativa que ainda marca as práticas na assistência social. Ter ciência de que as políticas públicas e suas/seus operadores/as produzem sujeitos ao assisti-los remete ao princípio ético da liberdade de expressão da diferença no campo das relações de gênero e sexualidade. Para fomentar maior liberdade em relação ao gênero, precisamos identificar as normas e desconstruir os regramentos que atravessam e constituem a linguagem, os discursos e as práticas.

REFERÊNCIAS

BUTLER, Judith. *Corpos que pensam: sobre os limites discursivos do “sexo”*. In: LOURO, Guacira Lopes. (org.) **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

_____. **Problemas de Gênero**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARLOTO, C. M.. LISBOA, T. K. Gênero, Políticas Sociais e Serviço Social. **Dossiê: Gênero, Políticas Sociais e Serviço Social**. Revista Gênero, Niterói, v. 13. n. 1, 2sem, 2012.

KLEIN, C.; Meyer, D. E. E. ; BORGES, Z. N. Políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo e a educação da maternidade. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 43, p. 906-923, 2013.

LAGO, Mara Coelho de Souza. et al. **Relatório de Pesquisa: Táticas e Estratégias Internacionais: a política social do Programa Bolsa Família e as relações de classe, gênero, raça/etnia em Santa Catarina (o caso de Florianópolis)**. 2014.

MEYER, Dagmar Estermann. et al. Vulnerabilidade, gênero e políticas sociais: a feminização da inclusão social. **Revista Estudos Feministas** (UFSC. Impresso), v. 22, p. 885-904, 2014.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessando. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99.

GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL

O atual modelo de gestão da política de assistência social vigente no Brasil possui a sua gênese na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em cumprimento à deliberação feita pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, e cuja aprovação ocorreu no ano de 2004. O SUAS foi estruturado para assegurar os preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, assim como para articular as ações públicas comuns do governo federal com os governos estaduais e municipais, na busca pela garantia do direito à assistência social. A partir dele, todas as funções gerenciais inerentes à operacionalização da política pública passaram por um processo de reorganização e, juntas, expressam uma concepção e forma de gerir a política. No que se refere à concepção, a política de assistência social se ampara nos princípios fixados na Constituição Federal do País (Brasil, 1988), especialmente nos artigos 203 e 204, que definem os destinatários, os objetivos, as ações, as fontes de financiamento, o modelo de gestão que se ancora nas diretrizes da descentralização, democratização e participação e, por fim, a definição dos entes responsáveis pela sua execução (governos e entidades beneficentes de assistência social).

Para além deste arcabouço legal e institucional, a política de assistência social vigente, desde 1993, expressa uma ruptura significativa na concepção que, historicamente, vigorava no Brasil. Ela alcançou o status de política pública de proteção social e, logo, um direito social do cidadão. Evidentemente que esse status não rompeu, totalmente, com as concepções anteriores (benesse, caridade, favor, entre outras), mas representou uma conquista dos movimentos que lutaram pela ascensão da assistência social como direito, logo, como política pública. Na atualidade, vivemos um momento em que a política vem amadurecendo na sua concepção e gestão, mas não podemos negar que algumas contradições e disputas persistem, já que os interesses não são únicos e que a política, ainda, é recente.

No que se refere à gestão, a política de assistência social se estrutura num conjunto de documentos, estruturas organizacionais e ações voltadas ao planejamento, organização, execução, controle e avaliação. No âmbito do planejamento, destaca-se a estrutura que dá suporte à política, a saber: os Fundos públicos que permitem o financiamento das ações previstas; os documentos que direcionam a política no âmbito nacional, estadual e municipal (Planos) que contêm os respec-

tivos diagnósticos, ações e serviços a serem executados. E os Conselhos que integram o poder público e a sociedade civil, deliberando os rumos da política no nível nacional, estadual e municipal. No âmbito da organização, o SUAS indica quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam, principalmente, pela formulação, apoio, articulação e coordenação das ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social, dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Os municípios podem ser habilitados em três níveis: inicial, básica e plena.

A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam os requisitos mínimos, como a existência e o funcionamento do Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, assume a gestão total das ações socioassistenciais. A proteção social básica se refere às ações desenvolvidas para a prevenção das situações de risco social, desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários no espaço chamado de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). A proteção social especial se refere às ações destinadas às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Essas ações são desenvolvidas nos serviços de média ou alta complexidade, sob coordenação do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CRES). As entidades beneficentes de assistência social compõem, igualmente, a organização da rede socioassistencial prevista na política, sendo de natureza pública não estatal, ou seja, sem fins lucrativos. Essas entidades precisam cumprir com os requisitos legais vigentes no que se refere à inscrição e certificação das mesmas, além de se enquadrarem na Tipificação dos Serviços, oferecendo atividades de atendimento, assessoramento, defesa e/ou garantia de direitos.

O processo de gestão do SUAS conta, também, com instâncias de pactuação que são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). Ambas são espaços de articulação, expressão das demandas dos gestores, negociação e pactuação sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS. No âmbito da execução, destacamos a importância dos operadores da política, ou seja, os trabalhadores do SUAS, a vigilância socioassistencial e a gestão da informação. Com relação aos trabalhadores, a regulação é dada pela Norma de Operacionalização Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006). Nela, encontramos todas as questões referentes às relações, ao processo de trabalho (princípios ético-profissionais, equipes de referência, atribuições privativas e competências, processo seletivo, vínculo trabalhista, capacitações, plano de carreira, cargos e salários, mesas de negociação, registro de profissionais no Cad SUAS) e à gestão do trabalho. Já a área de vigilância socioassistencial tem como

principal atribuição produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações que gerem conhecimento sobre as condições de vida da população, perfil das famílias e indivíduos (usuários ou potenciais usuários) da política de assistência social, as situações de risco e vulnerabilidade que incidem sobre os mesmos, bem como produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações relativas ao tipo, quantidade e qualidade dos serviços ofertados. A gestão da informação é uma ferramenta imprescindível, pois se responsabiliza pela produção e consolidação dos dados disponíveis sobre a gestão e a implementação da política, via planos, auxiliando no seu planejamento, gestão, monitoramento e avaliação.

É importante destacar que os usuários da política, também, possuem direito à informação e, portanto, requerem acesso, transparência e divulgação de todas as ações relacionadas à mesma. No âmbito do controle, ressaltamos a existência dos Conselhos, nas três instâncias de governo (nacional, estadual e municipal), cuja principal atribuição está na deliberação e fiscalização da execução da política, inclusive, no que diz respeito ao seu financiamento. A composição dos Conselhos se ancora no princípio da participação popular organizada; neles, estão representados os usuários, os trabalhadores e as entidades que compõem a rede de atendimento que são eleitos em fóruns próprios.

As Conferências que, também, ocorrem nas três instâncias de governo fazem parte do controle da política, já que têm o papel de avaliar, definir diretrizes e verificar avanços numa determinada temporalidade. No âmbito do monitoramento e da avaliação, destacamos que esses processos têm importância estratégica para a gestão da política de assistência social, pois permitem o acompanhamento orientado para os objetivos e metas previstos, possibilitando a identificação de eventuais falhas, a revisão das decisões, a racionalização dos recursos públicos e o consequente redirecionamento das ações. Constitui-se, também, em um mecanismo de controle social, na medida em que são divulgados os resultados obtidos na execução da política, permitindo a avaliação da ação do Estado e das entidades que operacionalizam a mesma, com relação ao andamento da política e, em última instância, com a garantia desse direito social.

Concluimos que a gestão da política é fundamental para avançarmos na consolidação da assistência social como direito social, aliando conhecimentos, estratégias e técnicas com compromisso ético, político e social dos seus operadores, haja vista a natureza, a necessidade e a finalidade da assistência social na nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Gestão: Planejamento e Administração. **Temporalis**. Brasília: ABEPSS. V. 8, p. 51-76, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 de agosto de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**, n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Plano Decenal da Assistência Social**. Brasília 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS** – NOB-RH/SUAS. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez e BORDIN, Erica Bomfim. **A face privada na gestão das políticas sociais**. Porto Alegre: FIJO, 2014. Disponível em: <<http://observatorioterceirosetor.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Ebook-A-face-privada-na-gest%C3%A3o-das-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso em: 13 de agosto de 2015.

MELO RICO, E. de; RAICHELIS, R (orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ/IEE, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Gestão Social: Metodologia e Casos**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SILVA, Ademir. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004

GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI

A gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, acompanha, em tempo e densidade, a própria estruturação da Política de Assistência Social em todo o território nacional, ao mesmo tempo em que reflete as mudanças e configurações do mundo do trabalho. Assim, a reflexão sobre essa temática não pode prescindir da articulação com a categoria trabalho em sua dimensão sociohistórica, considerando o trabalho no mundo capitalista e os atuais fenômenos de precarização e flexibilização que atingem a classe trabalhadora com rebatimento para os que atuam nas políticas sociais. Essa condição resulta de arranjos e estratégias de acirramento da exploração, que levam em consideração a reprodução social.

O tema do trabalho no setor de serviços, no qual se circunscrevem as políticas sociais, tem diferentes linhas interpretativas ancoradas nas definições que consideram a categorização de trabalho produtivo ou não produtivo; o modo como o processo de trabalho se organiza e é avaliado nesse setor. Ao mesmo tempo, a análise da gestão do trabalho pressupõe a antecipação das ideias, ou seja, a capacidade do trabalhador imprimir conhecimento, técnica e ética, numa profunda associação entre planejar/executar, reconhecendo a dimensão intelectual e axiológica do trabalho no âmbito das políticas sociais.

Essa dimensão axiológica dialoga. num campo de força e resistência, com a lógica burocrática e alienante que persiste em toda a estrutura organizativa e institucional, seja ela pública ou privada (WEBER, 1978). A divisão do trabalho, a racionalidade, a concentração de poder e dominação produzem uma divisão insuportável entre os que pensam e os que executam, além da própria alienação dos seus trabalhadores, separando-os do seu produto. Neste caso, estamos tratando de recuperar, pela gestão do trabalho, a dimensão da práxis dos seus sujeitos.

A gestão do trabalho no SUAS adota uma conjunção de ações que envolvem os requisitos para a valorização do trabalho, destacando-se: os vínculos empregatícios com proteção, sobretudo, da seguridade social e vínculo público para os trabalhadores do setor governamental; o plano de carreira; os espaços democráticos de discussão das condições de trabalho; as mesas de negociação permanente; a educação permanente dos trabalhadores; a humanização do trabalho na política de assistência social. Além disso, a gestão do trabalho deve primar por um processo democrático, no qual o trabalhador é um ator imprescindível e capaz de provocar mudanças na perspectiva de ampliar a qualidade dos serviços e demais provimen-

tos no âmbito do SUAS.

Há 10 anos, assistimos uma importante mudança na relação de trabalho, quando do processo de implantação do SUAS, tanto no que concerne à quantidade de novos trabalhadores que ingressaram nessa política, quanto no que toca às regulamentações que qualificaram e normatizaram a relação dos trabalhadores. A gestão do Trabalho no SUAS ocupou a agenda dos seus gestores e operadores que, nos últimos anos, fez eclodir um número significativo de normatizações do SUAS com o cuidado de reconhecer e garantir a organização e a definição das equipes tendo por base a responsabilidade da oferta e da demanda. Também foi objeto da gestão do trabalho, nas normatizações do SUAS, a educação permanente, que teve um processo crescente de aperfeiçoamento nos últimos anos.

A Norma Operacional Básica de RH/SUAS, editada em 2006, traz, em seu escopo, a centralidade da qualificação e valorização dos trabalhadores como pressuposto fundamental para a implementação do SUAS. Desse modo, aponta diferentes dimensões, dentre as quais se destacam:

- i. A dimensão da organização dos trabalhadores dessa política pública – para tanto, ensinou e executou o cadastro dos trabalhadores do SUAS, reconhecendo quantos são, onde estão, a formação profissional, suas atribuições e os processos de formação. Destaca-se que, anualmente, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), realiza o censo SUAS, no qual é possível acompanhar os avanços e desafios da gestão do trabalho. Esse processo de organização, de identificação e de sistematização das informações referentes ao trabalho no SUAS tornou-se fundamental não apenas para dar concretude aos dados antes invisíveis e desarticulados, como para indicar a necessidade de aperfeiçoamento nesse campo.
- ii. A NOB/RH também define e reconhece os entes federados como articuladores a partir dos princípios do SUAS, como a universalidade de acesso, a intersetorialidade e a democratização da política de assistência social, destacando o papel fundante do trabalhador do SUAS. Desse modo, responsabiliza os gestores nacionais, estaduais e municipais a fazerem gestão do trabalho, tendo por base os compromissos ancorados nos direitos socioassistenciais, consubstanciados nas provisões do SUAS, e o respeito aos direitos trabalhistas e no aprimoramento técnico/político de seus trabalhadores.
- iii. A NOB/RH/2006 defende a não precarização dos vínculos trabalhistas, pautando a necessidade de adensar o campo público de sua oferta com a contratação de servidores por concurso público.
- iv. Do ponto de vista da organização e gestão, define as equipes de refe-

rência, as diretrizes nacionais para a instituição da mesa de negociação, as diretrizes dos planos de carreira, cargos e salários e o cofinanciamento da gestão do trabalho.

v. Aponta para a necessidade da implementação da política nacional de educação permanente.

A Política Nacional de Educação Permanente, aprovada pela resolução Nº 4 do Conselho Nacional de Assistência Social, em 2013, traz um resumo da incidência do tema da gestão do trabalho em todas as conferências nacionais, identificando a regularidade de sua presença e a densidade de suas propostas. Desse modo, a Política Nacional responde ao clamor de todos os sujeitos do SUAS (gestores, trabalhadores e usuários) quanto à premência e centralidade da qualificação do trabalho. Em seu escopo, define princípios, diretrizes e objetivos. Além de apontar, com clareza, suas bases e fundamentos.

Desse modo, tanto a NOB/RH quanto a PNEP/SUAS reconhecem a competência técnica, ética e política do trabalhador do SUAS e a importância do trabalho interdisciplinar das equipes instituídas nos diferentes serviços nos dois níveis de proteção (Básica e Especial). No que tange ao trabalho em equipe, é fundamental que haja convergência conceitual e compromisso com os direitos socioassistenciais entre os trabalhadores do SUAS, pois essa convergência pode contribuir para favorecer o trabalho integrado e cooperado (FRIEDMANN, 1972).

Por fim, não se pode abordar a gestão do trabalho sem incorporar os temas das condições objetivas de trabalho, da qualificação técnica e política dos trabalhadores e de sua dimensão ética. No entanto, reconhece-se que os avanços serão mais profícuos quando a gestão do trabalho considerar a defesa da aliança estratégica entre os trabalhadores e usuários, tendo como pressuposto a certeza de que as instituições podem, e devem, modificar-se pela práxis concreta de seus sujeitos. Ou seja, não há rigidez administrativa que suporte a corrosão pela ação articulada daqueles que buscam sua transformação. Essa transformação deve caminhar na perspectiva da luta por mais proteção e direito. Essa luta se estampa e se apresenta cotidianamente aos trabalhadores do SUAS, e é nesse contexto que o silêncio e as lutas individuais passam a ser reconhecidas e coletivizadas, requerendo um fazer profissional no qual o trabalho pode transformar-se em práxis profissional, técnica e política.

REFERÊNCIAS

BRASIL/ MDS. **Norma Operacional Básica**. Brasília, 2012.

- BRASIL/ MDS. **Norma Operacional de Recursos Humanos**. Brasília, 2006.
- BRASIL/MDS. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, 2013.
- BRAVERMAN, H. **Trabalho e o Capital Monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- FRIEDMANN, G. **O Trabalho em Migalhas**. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-Crítica**. Primeiras Aproximações. 9 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- WEBER, M. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

IDOSO

SÉRGIO ANTONIO CARLOS

A palavra idoso vem de idadoso, que, segundo o dicionário Michaelis, significa “aquele que tem muitos anos; velho; senil, ou quem tem “bastante idade; velho”, (IDOSO, 1986). A relação com o grande número de anos que alguém possui é o significado também em espanhol (*añoso*) e em inglês (*aged*). Logo, idoso é aquele com bastante idade. O entendimento do que significa uma pessoa com “bastante idade” foi sendo alterado no decorrer do tempo. Por ocasião da convocação da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em 1982, a Organização das Nações Unidas estabeleceu que idoso é uma pessoa com 60 anos e mais, nos países em desenvolvimento, e com 65 anos e mais, nos países desenvolvidos, com base na média de idade com que as pessoas se aposentavam nos diversos países.

A presença do idoso na população brasileira está aumentando em um ritmo bastante acelerado. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1960, os idosos representavam 4,4% da população total; em 1970, representam 5,1%, (HEREDIA, 2000); em 1980, chegam a 6,07%; em 1990, a 6,75%; no censo de 2000, o percentual é de 8,12% (IBGE, 2008) e, em 2010, se eleva para 10,65% (IBGE, 2010). As características de idosos, bem como sua presença na população total, diferem nas diversas regiões brasileiras. Em 2009, foi identificada a existência de municípios com mais de 20% de idosos na sua população, ou seja, um percentual de idosos maior do que o projetado para a população brasileira no ano de 2030 (IBGE, 2008). O aumento da população idosa brasileira é considerado, por muitos, como “um problema de ordem pública para o Estado” (ALENCAR; CARVALHO, 2009, p. 438), requerendo uma atenção especial que deve levar à formulação e à implementação de políticas de proteção da população idosa.

O trabalho realizado com idosos até a década de 70, segundo Rodrigues (2001, p. 149), “era de cunho caritativo, desenvolvido especialmente por ordens religiosas ou entidades leigas filantrópicas”. A mesma autora afirma que, no início de 1970, alguns técnicos, tanto da área governamental como do setor privado, voltaram-se para a problemática desse segmento populacional. A partir de então, foram desenvolvidas ações e programas, tanto por entidades não governamentais apoiadas pelo governo como por alguns ministérios – como o Ministério do Trabalho e da Previdência Social através do Instituto Nacional de Previdência Social, que, em 1976, instituiu o Programa de Assistência ao Idoso (PAI). Tal programa seguiu ativo durante vários anos, mesmo alterando sua denominação ou a responsabilidade de sua execução. Ao passar para a então Legião Brasileira de Assistência

(LBA), o programa teve seu nome alterado e passou a realizar atendimento direto ao idoso (através de sua rede de serviços, principalmente através de grupos de convivência) quanto à celebração de convênios basicamente com asilos (RODRIGUES, 2001).

Quando se fala em políticas públicas para o idoso, há uma associação imediata com o Estatuto do Idoso. É como se os legisladores brasileiros só tivessem começado a legislar para esta população a partir da Lei n.º 10.741 de 01 de outubro de 2003. Há desconhecimento de uma gama de leis como o Código Civil de 1916 que, em seu artigo 399, previa que os pais, sem condições de proverem seu próprio sustento, teriam seu sustento promovido pelos filhos capazes.

Mais recentemente, várias leis – principalmente ao regulamentarem artigos específicos da Constituição de 1988 – legislam sobre direitos dos idosos; cabe citar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional do Idoso (PNI). Através da LOAS, foi criado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para o idoso. O BPC amplia o valor do benefício concedido pela Renda Mensal Vitalícia e o insere dentro da Política de Assistência Social. A PNI, em seu artigo. I, afirma:

A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Os princípios, diretrizes e as ações governamentais nela previstos são embasados na ideia de um idoso fragilizado. A partir da identificação de ações governamentais isoladas e duplicadas, propôs a organização da gestão através de um comando único que, infelizmente, não chegou a se concretizar de forma efetiva. É preciso lembrar que essa Política foi muito mais uma iniciativa das entidades não governamentais do que do Governo Federal, o que contribuiu para que o Estado não a assumisse como sua, acrescida da dificuldade em admitir o efetivo envelhecimento da população brasileira e a necessidade em colocar esta questão como uma das prioridades nacionais. Isso levou Moreira (1998, apud ALENCAR; CARVALHO, 2009, p. 438) a afirmar que

no movimento dos idosos, até a última década do século XX, o protagonismo se deu por intermédio de porta-vozes ou representantes das entidades técnico-científicas, como: a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), os Conselhos e as instituições que lidam com idosos.

Uma situação pouco diversa se deu com a construção do Estatuto do Idoso, além da participação efetiva das entidades profissionais, dos Conselhos Estaduais do Idoso, da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas e de suas Federações Estaduais, que tiveram um protagonismo junto com a sociedade civil, promovendo uma ampla discussão do projeto a respeito de sua tramitação junto à Câmara dos Deputados. A própria Câmara, através de uma Comissão Especial,

incentivou a ampla discussão e acatou boa parte das posições assumidas pelos segmentos consultados.

E o Estatuto do Idoso? É a organização de toda a legislação já existente referente à pessoa idosa reunida em uma única lei para facilitar a consulta e o acesso pelas pessoas interessadas. As questões abordadas no Estatuto, em sua quase totalidade, não são novas. Foram acrescidos alguns aspectos importantes, dentre os quais destacamos “a previsão do estabelecimento de crimes e sanções administrativas” (CAMARANO, 2013, p.9) para o não cumprimento dessa legislação. A partir da promulgação da PNI e do Estatuto do Idoso, intensifica-se a criação de Conselhos de Idosos em todo o território nacional. Esse foi um movimento liderado pelos Conselhos Estaduais e, posteriormente, pelo Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa.

A partir da efetiva criação dos Conselhos de Idosos, colocam-se questões referentes à participação e à organização dos idosos, para que estes possam ser representados nessas instâncias de controle social. É necessário que sejam inventadas maneiras de realmente garantir a presença deles, presença esta não só nos Conselhos de Idosos, mas nos demais Conselhos, tanto de Direitos como de Políticas Públicas das quais esses indivíduos também possam ser usuários.

Somente assim o idoso estará sendo entendido como um cidadão que não só se beneficia das Políticas Públicas, mas que também participa de decisões, tanto de planejamento como de fiscalização de programas e projetos a ele destinados. Quando essas formas forem construídas e efetivadas, será possível ter um maior número de idosos realmente envolvidos na construção de uma sociedade que deixe de ver a velhice somente como a antessala da morte, mas sim como uma etapa da vida em que também é possível sonhar e ser ativo e participativo, ou seja, ser cidadão.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Maria do Socorro Silva; CARVALHO, Cecília Maria Resende Gonçalves de. O envelhecimento pela ótica conceitual sociodemográfica e político-educacional: ênfase na experiência piauiense. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 13, n. 29, p. 435-44, abr./jun. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. **Lei Nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

03 out. 2003.

_____. **Lei Nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916, Código Civil. In: _____. Câmara dos Deputados. Idosos: legislação. 2. ed. Brasília, DF, 1999, p. 17.

_____. **Lei Nº 8.742** de 07 de dezembro de 1993, Dispõe sobre a Organização da Assistência social e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 dez. 1992.

_____. **Lei Nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 jul. 1996.

CAMARANO, Ana Amélia. **Estatuto do Idoso**: avanços com contradições. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Textos para discussão n. 1840). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1840.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015.

HEREDIA, Olga Collinet. Características Demográficas da Terceira Idade na América Latina e no Brasil. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, Porto Alegre, v. 2, p. 7-21, 1999.

IBGE. **Censo Demográfico 1980/2000**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/tabela17.shtm> Acesso em: 31 ago. 2015.

IDOSO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev e aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 914.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade, 1980-2050**: revisão 2008. Rio de Janeiro, 2008 (Séria Estudos e Pesquisas, n. 24).

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 31 ago. 2015.

RODRIGUES, Nara da Costa Rodrigues. Política Nacional do Idoso: retrospectiva histórica. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, Porto Alegre, v. 3, p. 149-158, 2001.

INCLUSÃO PRODUTIVA

FÁTIMA VALÉRIA FERREIRA DE SOUZA

Nos últimos anos, o termo inclusão produtiva passou a ser associado a ações que estimulem a geração de ocupações e renda, direcionadas à população em situação de pobreza, com precária ou nula inserção no mercado de trabalho. Tais ações devem ter por resultado a inclusão do indivíduo ou grupo em atividades que gerem renda, ou seja, inclusão no mundo do trabalho. Sob esta perspectiva, congregam ações de qualificação e inserção profissional, de estímulo ao empreendedorismo e às atividades no campo da economia solidária, com foco na geração de renda. Seja qual for a estratégia adotada, se o objetivo final da inclusão produtiva é a geração de trabalho e renda, há que se considerar que tanto o trabalho, quanto a renda dele proveniente, devam ter certa regularidade, o que, para o público alvo, é ainda mais difícil, considerando tanto a volatilidade quanto as exigências de qualificação e multifuncionalidade do mercado na sociedade capitalista moderna.

Polêmico no âmbito acadêmico, acusado de maquiagem a velha e desigual relação capital x trabalho, o termo encontra respaldo nas agendas governamentais, que apresentam a inclusão produtiva como caminho para a autonomia e emancipação dos usuários dos programas sociais, especialmente dos de transferência de renda. Sob esta terminologia repousam novas e velhas associações: porta de saída, autonomia, economia solidária, geração de trabalho e renda, empreendedorismo e, mais recentemente, geração de oportunidades econômicas e sociais.

O termo “inclusão produtiva”, que substituiu a expressão geração de trabalho e renda na agenda governamental, surge associado às ações criadas para impulsionar investimentos coletivos, familiares, cooperativados, solidários ou não, que ao se desenvolverem gerariam novos postos de trabalho. Inicialmente direcionado ao campo da produção de bens e serviços, desloca-se cada vez mais para o indivíduo sob a perspectiva de melhorar as oportunidades e as chances de este se inserir ou competir não mais no mercado, mas no mundo do trabalho.

Sem definição conceitual, a expressão “inclusão produtiva” tornou-se oficial em 2008 ao nomear a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por coordenar os projetos de geração de trabalho e renda surgidos de parcerias com o empresariado no âmbito da estratégia Fome Zero. No primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, a SAIP deixa de existir para dar lugar à Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza. O termo “inclusão produtiva” consagra-se nacionalmente como um dos três eixos do plano de combate à extrema pobreza.

Como um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria, a inclusão produtiva torna-se objeto de estudos de universidades e institutos de pesquisas. Seja no âmbito acadêmico, seja nas esferas governamentais, as análises divergem essencialmente sobre o foco da inclusão produtiva. De um lado, os que a apresentam como “porta de saída”, como caminho para que os usuários deixem de “depende” dos programas sociais, principalmente da transferência de renda, e conquistem a autonomia. De outro, os que apresentam a inclusão produtiva como ação complementar, como mais uma responsabilidade do Estado no conjunto de políticas voltadas para a promoção e emancipação do usuário.

Para os defensores da “porta de saída” ser autônomo significa, então, não depender de serviços e benefícios sociais e as ações de inclusão produtiva são mediações entre tais beneficiários e as oportunidades existentes no mundo do trabalho. Mas não é só isso; já que as oportunidades existem, caberá aos “mais esforçados”, aqueles que mais se dedicarem, por meio das ações de inclusão produtiva ofertada, serem “compensados” com a inserção no mundo do trabalho. Tal aceção reedita a velha lógica de que “não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar”. O foco, portanto, é no indivíduo, novamente responsabilizado pelo seu “sucesso” ou “fracasso”.

Sob esta lógica cabem duas associações complicadas: a primeira refere-se à dicotomia direito x dependência. Entendidos como dependência, os serviços e benefícios sociais perdem o caráter de direito. Ao tratá-los sob a ótica da dependência tais análises lhes retiram a noção de direito e os recolocam na condição de benesse. Se a transferência de renda é um direito, por que a inclusão produtiva deve ser apresentada como canal para que o beneficiário deixe de usufruir desse direito? Por trás dessas análises, repousa a negação da assistência social como direito. A segunda refere-se a uma compreensão equivocada da autonomia, ao condicioná-la à (in)dependência dos programas sociais. A autonomia, conceito associado à liberdade do indivíduo em fazer suas escolhas e gerir sua vida, é reduzida à questão financeira. Não estamos ignorando que a renda é determinante nas escolhas e na capacidade de o indivíduo se autodeterminar. Defendemos, aqui, que os usuários da assistência social, beneficiários ou não da transferência de renda, dentro de suas possibilidades, podem, sim, gerir suas vidas com liberdade e autonomia.

Divergindo dessas análises e propostas, para os que entendem a assistência social como direito, a discordância vai além do não entendimento da inclusão produtiva como “porta de saída”. Passa, de um lado, por tirar o foco do indivíduo e mirá-lo no papel do Estado como garantidor de direitos sociais, logo, responsável pela proteção e promoção social. Por outro, por entender que a inclusão no mundo da produção não depende do esforço e persistência, individual. Como papel do Estado, a inclusão produtiva é uma atividade meio, complementar e estratégica,

tanto para a política econômica, quanto para a política social. Como tal, deve respeitar a legislação vigente e atender aos objetivos estratégicos da OIT definidos para Trabalho Decente.

No âmbito da política de assistência social, independentemente da terminologia, ações visando à inserção do usuário no mundo do trabalho não são novidades. A “promoção da integração ao mercado de trabalho” foi definida na Constituição de 1988, artigo 203, inciso III, como responsabilidade da assistência social. Neste sentido, tornou-se um dos objetivos da Lei 8.742 – Orgânica da Assistência Social (LOAS) – e integra a Política Nacional de Assistência Social, abrindo caminho para a utilização de recursos da assistência social para financiar iniciativas que, sob o argumento de promover a geração de trabalho e renda, ocupavam espaços de referência e tiravam profissionais de suas atividades fins.

Presente desde a Constituição, a materialização desse objetivo tem sido polêmica. Enquanto no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social discutia-se se era ou não papel da assistência social promover a integração ao mercado de trabalho, nos territórios a proliferação dos projetos com esta finalidade não permitia mais ignorar a questão. A resistência nacional em assumir mais esta agenda, perfeitamente justificada pelo entendimento que a inserção no mercado de trabalho requer, somada à vontade política, a mudanças estruturais e aos dados da realidade, contribuiu para eliminá-la. De um lado, os resultados dos Censos SUAS que registravam tais iniciativas no rol de ações da proteção social básica. De outro, a agenda do Brasil Sem Miséria pressionando na localização, mobilização e convencimento dos usuários. Em 2011 a promoção da integração ao mercado de trabalho foi, finalmente, regulamentada na Resolução nº 33 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A partir de então, no que refere à inclusão produtiva, cabe à assistência social a mobilização, encaminhamento e acompanhamento dos usuários.

REFERÊNCIAS

BARROS R.; MENDONÇA R; TSUKADA R.; “**Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**”. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Chamada para Debate, 2011. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Portas-de-erradica%C3%A7%C3%A3o-da-extrema-pobreza.pdf>. Acesso em 24/04/2013.

BRASIL, **Plano Brasil Sem Miséria**, Brasília, 2012. Disponível em <http://www.brasil-semmiseria.gov.br/inclusao-produtiva>. Acesso em 30/06/2013.

CNAS. **Resolução nº 33/2011**. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Brasil. 2011.

SOUZA, F. V. Assistência Social e Inclusão Produtiva: Algumas Indagações. In: **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, PUC – Rio, 2013.

INDICADOR SOCIAL

ALINE HELLMANN

O uso generalizado e a definição conceitual do que sejam indicadores sociais se deu nos Estados Unidos na década de 1960, quando a análise econômica (incluindo-se aí a utilização do indicador Produto Interno Bruto) mostrou-se insuficiente para explicar o descompasso entre crescimento econômico e outros fatores, desde a inovação tecnológica até a persistência da pobreza e da desigualdade social. Um exemplo a ser lembrado foi quando a agência espacial americana (NASA) encomendou uma avaliação das mudanças socioeconômicas na sociedade americana decorrentes da corrida espacial, a qual requereu um grande esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos mais adequados de mensuração do bem-estar e da mudança social. O estudo resultou na obra *Social Indicators*, organizado por Raymond Bauer (1967), que, juntamente com a publicação *Toward a Social Report* (1966), inauguraram o chamado “Movimento de Indicadores Sociais” (Soligo, 2012; Santagada, 2007; Cobb e Rixford, 1998).

Após um interregno nos anos 1980, quando houve bastante questionamento sobre sua utilidade nas atividades de planejamento do setor público, os indicadores voltaram a ter papel de destaque a partir dos anos 1990, na medida em que a desigualdade social, o desenvolvimento sustentável e o combate a pobreza entraram para a agenda de muitos países e organismos internacionais. Destaca-se, naquele período, o incentivo dado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento de indicadores na esteira da realização de cúpulas, acordos, pactos e conferências (Santagada, 2007). Os indicadores sociais marcaram os debates nas grandes conferências internacionais sobre educação (Jomtien, 1990), infância (Nova York, 1990), meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), desenvolvimento social (Copenhague, 1995); assentamentos humanos (Istambul, 1996) e desenvolvimento sustentável (Johanesburgo, 2002).

De acordo com Paulo Jannuzzi, um indicador social é:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento

Os indicadores são classificados de acordo com o aspecto da realidade social que buscam retratar: saúde (e.g. taxa de natalidade), nutrição (e.g. proporção de crianças com baixo peso ao nascer), educação (e.g. escolaridade média), trabalho (e.g. rendimento médio do trabalho), etc. Para emprego nas políticas públicas, recomenda-se que possuam certas propriedades, tais como: a) relevância para a agenda da política social; b) validade para representar o conceito indicado; c) confiabilidade em relação aos dados usados na sua construção. Outros requisitos importantes são: d) representatividade da realidade empírica em análise; e) sensibilidade para refletir as mudanças; f) especificidade aos efeitos de programas setoriais; g) inteligibilidade para os agentes e públicos-alvo das políticas; h) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; i) ser desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; j) historicidade para possibilitar comparações no tempo (Jannuzzi, 2001 e 2002:56).

Os indicadores podem ser agrupados em sistemas ou sintetizados em um índice. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, criado em 1990 por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, aglutina informações sobre renda, educação e saúde. Entretanto, a elaboração de índices coloca em questão o sistema de pesos atribuídos a cada um dos indicadores que o compõe.

A disponibilidade de indicadores sociais está condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes. No Brasil, o censo demográfico, realizado a cada 10 anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é a principal fonte para construção de indicadores. Registros administrativos também constituem uma boa fonte de informações, tais como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho, e o DataSUS, do Ministério da Saúde. Outras agências, como a Fundação SEADE (São Paulo), a Fundação João Pinheiro (Minas Gerais) e a Fundação de Economia e Estatística (Rio Grande do Sul) produzem dados atualizados sobre seus estados.

Por sua vez, a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) desempenha um papel importante na expansão do uso de indicadores sociais, na medida em que sua implementação é efetivada na menor escala administrativa governamental, o município, exigindo o levantamento e sistematização de informações acerca da dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, bem como sobre a vulnerabilidade a riscos pessoais e sociais nesses espaços (Brasil, 2005). O serviço de Vigilância Social, por exemplo, ofertado no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), refere-se especificamente à gestão da informação dedicada a apoiar as atividades de planejamento, supervi-

são, execução e avaliação dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2005; Rizzotti e Silva, 2013).

Destaca-se, neste contexto, o esforço do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em disponibilizar dados e indicadores para apoiar a implementação, o monitoramento e a avaliação de suas políticas e programas. O portal Data Social, por exemplo, disponibiliza indicadores organizados a partir de seis eixos temáticos: Data SED (área social, econômica e demográfica), Data CAD (dados do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família - PBF), Data CON (dados sobre as condicionalidades de Educação e Saúde de beneficiários do PBF), Data SAN (dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional), Data SUAS (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da Assistência Social) e Data INC (dados sobre mercado de trabalho e ações em Inclusão Produtiva).

Em relação às publicações, vale mencionar o Censo SUAS que, desde 2010, monitora anualmente indicadores de desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), além de indicadores de caracterização dos serviços, de gestão municipal, estadual e da rede privada de serviços socioassistenciais, bem como traz dados importantes acerca dos conselhos municipais e estaduais de assistência social.

Em síntese, se pode dizer que atualmente os indicadores sociais são tão relevantes quanto os indicadores econômicos para monitorar e avaliar os esforços coletivos de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, Novembro de 2005. Disponível em file:///Users/admin/Downloads/PNAS%202004%20e%20NOBSUAS_08.08.2011%20(2).pdf Acesso em abril de 2016.

COBB, Clifford W. e RIXFORD, Craig. Lessons learned from the history of social indicators In: **Redefining Progress**, 1998 Disponível em <http://rprogress.org/publications/1998/SocIndHist.pdf> Acesso em abril de 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas, Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002. Disponível

em: file:///Users/admin/Downloads/6427-12216-1-PB%20(2).pdf Acesso em abril de 2016.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral e SILVA, Thaís Gaspar Mendes da Silva. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. In: **SERV. SOC. REV.**, LONDRINA, V. 15, N.2, P. 130-151, JAN./JUN. 2013. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/vigilancia_socioassistencial/a_vigilancia_social_na_politica_de_assistencia_social.pdf Acesso em abril de 2016.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores Sociais**: uma primeira abordagem social e histórica. Pensamento Plural | Pelotas [01]: 113 - 142, julho/dezembro 2007. Disponível em <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf> Acesso em abril de 2016.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenomenos sociais. In: **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1724/1724.pdf> Acesso em abril de 2016.

ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

ANA PAULA PEREIRA FLORES

O reconhecimento da assistência social como uma política de proteção social, integrante da Seguridade Social Brasileira, e posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, constituiu-se em uma grande mudança de concepção desta política. Até então reconhecida como uma política de cunho assistencialista e pautada pela benesse, a partir dessas regulamentações, passa a buscar caminhos para o seu fortalecimento enquanto uma política pública garantidora de direitos.

Da mesma forma, em 2011, quando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi instituído legalmente, pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho, que alterou e atualizou dispositivos da LOAS, a política de assistência social passou, novamente, por um momento de reconhecimento em sua execução e gestão.

Essas significativas mudanças nos marcos regulatórios da política de assistência social, converteram-se em muitas mudanças conceituais e em novas formas de gestão e execução, tais como: definição e normatização dos serviços continuados, planejamento, monitoramento, avaliação, participação da população usuária, controle social, mecanismos de financiamento, gestão do trabalho, entre outras.

Uma dessas estratégias introduzidas na gestão e financiamento da política de assistência social é o apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Porém, antes de se tratar especificamente sobre os mecanismos de apoio à gestão descentralizadas dos estados e municípios, por parte do governo federal, é importante discorrer brevemente sobre alguns conceitos advindos do Direito Administrativo, como “serviço público” e “descentralização”. Por “serviço público”, podemos compreender todo aquele prestado pela administração pública, mediante normas e controle do Estado, para satisfazer necessidades principais ou complementares da população. Já a “descentralização” significa a distribuição de competências de um ente para outro, neste caso da União para Estados, DF e Municípios, podendo, ainda, ser diferenciada da “desconcentração”, que redistribui competências no âmbito do mesmo ente. A descentralização supõe a existência de duas pessoas jurídicas, como, por exemplo, a União e um dos Estados ou Municípios da federação.

No âmbito da política de assistência social, a descentralização político-administrativa teve sua definição inicial no artigo 204 da Constituição Federal de

1988, como uma diretriz desta política, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos serviços públicos às esferas estaduais, DF e municipais, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, mediante normatizações complementares.

Em 1993, com a promulgação da LOAS, a descentralização político-administrativa foi novamente referenciada como diretriz no inciso I do seu artigo 5º e no seu artigo 6º, quando fixou a organização da política de assistência social por meio de um sistema descentralizado e participativo, no caso o SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2005) também referenciaram a descentralização político-administrativa como eixos estruturantes da assistência social.

Mais recentemente, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2012), que expressamente revogou a NOB/SUAS 2005, reconheceu a descentralização político-administrativa, então, como uma “diretriz estruturante da gestão do SUAS”, no inciso II de seu artigo 5º.

Presume-se de total relevância destacar a regulamentação legal acerca da descentralização político-administrativa no âmbito da gestão pública, e inclusive na política de assistência social, por ser esta a diretriz pública que fundamenta o apoio técnico e financeiro às gestões descentralizadas estaduais, do DF e dos municípios da política de assistência social, por parte do gestor federal.

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos do SUAS se dá por meio dos recursos da união, dos estados, do DF e dos municípios, das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pelos artigos 27 a 30 da LOAS e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se efetiva por transferências automáticas de recursos fundo a fundo, através de Blocos de Financiamento de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial previstos nos artigos 61 a 71 da NOB/SUAS 2012.

O apoio à gestão descentralizada do SUAS e do Programa Bolsa Família (PBF) se dá por meio do Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico), conforme previsão dos artigos 72 a 76 da mesma norma.

O incentivo à gestão do SUAS é composto pelo Índice de Gestão Descentralizada Estadual do SUAS – IGDSUAS-E e pelo Índice de Gestão Descentralizada Municipal do SUAS – IGDSUAS-M, legalmente instituídos pelo artigo 12A, da Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a LOAS. O IGDSUAS foi posteriormente regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.636, de 07 de dezembro

de 2011, que definiu parâmetros objetivos para o acompanhamento qualitativo dos resultados da gestão descentralizada do SUAS, fundamentado em critérios mínimos para a sua avaliação, conforme previsão do parágrafo único de seu artigo 1°. Também prestam orientações sobre a gestão descentralizada do IGDSUAS, as Portarias MDS n° 337, de 15 de dezembro de 2011, e n° 7, de 30 de janeiro de 2012.

O incentivo à gestão do Programa Bolsa Família (PBF) é composto pelo Índice de Gestão Descentralizada Estadual do PBF – IGD PBF-E e pelo Índice de Gestão Descentralizada Municipal do PBF – IGD PBF-M, instituídos pelo artigo 8° da Lei Federal n° 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família. A aplicação dos recursos do IGD PBF-M, em ações de gestão compartilhada, também foi detalhada na Portaria MDS/GM n° 148, de 27 de abril de 2006, alterada pela Portaria MDS/GM n° 754, de 20 de outubro de 2010 e n° 319, de 29 de novembro de 2011.

Conforme a NOB/SUAS 2012, incentivar a gestão descentralizada tem como principal objetivo disponibilizar recursos financeiros necessários à efetivação dos seguintes processos: a) gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito local e regional, tendo por fundamento os resultados alcançados e os investimentos realizados pelos entes federativos, no caso do IGD SUAS; b) gestão do PBF e do CadÚnico, em âmbito municipal, estadual e distrital, tendo por fundamento os resultados alcançados pelos respectivos entes federativos no caso do IGD PBF.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), trata-se de um indicador que demonstra a qualidade e efetividades das gestões descentralizadas estaduais municipais e do DF, no âmbito da execução do SUAS e do PBF. O índice varia de 0 (zero) a 1 (um), e quanto mais próximos de 1, melhor será o desempenho da gestão e maior poderá ser o montante de apoio financeiro repassado pelo gestor federal.

Com isso, é possível observar significativos avanços no financiamento e apoio à gestão descentralizadas dos Estados, DF e Municípios; mas para que estas consideráveis mudanças nos marcos regulatórios, de fato, sejam convertidas em reais benefícios para a população usuária da política de assistência social, será preciso, também, um fortalecimento e a profissionalização da gestão e execução da política de assistência social e do PBF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):** Lei n° 8.742, de dezembro de 1993, alterada pela Lei n° 12.435, de 06 de julho de 2011.

- BRASIL. **Lei Federal n° 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Programa Bolsa Família.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília DF 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília DF. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília DF 2012.
- BRASIL. **Decreto Federal n° 7.788**, de 15 de agosto de 2012. Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).
- BRASIL. **Decreto Federal n° 7.636**, de 07 de dezembro de 2011. Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria MDS n° 148**, de 27 de abril de 2006, alterada pelas Portarias MDS n° 754, de 20 de outubro de 2010 e n° 319, de 29 de novembro de 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria MDS n° 337**, de 15 de dezembro de 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria MDS n° 07**, de 30 de janeiro de 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
- SANTOS, PAULA. Renato Francisco dos. **O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira**: fundamentos da gestão: volume I/Renato Francisco Santos de Paula. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013.

INTERDISCIPLINARIDADE

ALZIRA M* BAPTISTA LEWGOY

É no final dos anos 1960 que a interdisciplinaridade se torna objeto de pesquisa e passa a ser fortemente veiculada dentro e fora dos espaços acadêmicos como uma ação necessária, não apenas na esfera do conhecimento, mas também na do trabalho, considerando o contexto de mudanças nos paradigmas do mundo da produção. O marco inicial das pesquisas formais sobre a interdisciplinaridade é o evento denominado Seminário sobre pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade nas universidades, também conhecido como Congresso de Nice, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1970, na França, evidenciando que essa discussão não é apenas uma preocupação conectada ao mundo da ciência e da educação (MANGINI; MIOTO, 2009).

O conceito de interdisciplinaridade não tem um sentido único, surge de diferentes demandas, de diversas visões de mundo. O prefixo *inter*, entre várias conotações que lhe podemos conferir, tem a significação de “troca”, “reciprocidade”; o radical *disciplina*, de “ensino”, “instrução”, “ciência”. Desse modo, a interdisciplinaridade pode ser compreendida como “um ato de troca, de reciprocidade entre as disciplinas ou ciências – ou melhor, de áreas do conhecimento” (JAPIASSÚ, 1976). Contudo, a interdisciplinaridade não se restringe ao diálogo entre conhecimentos, pois ela, antes de tudo, é uma categoria de ação, vai além de uma justaposição ou adição de diferentes ângulos sobre determinados objetos de análise (PAVIANI, 2008).

A complexidade da interdisciplinaridade consiste justamente na sua própria construção, que é impregnada por trocas e articulações mais profundas entre os diferentes elementos participantes. A convergente colaboração dos especialistas das diversas áreas é importante para se evitar a hipertrofia de uma fundamentação unidimensional e de uma intervenção puramente técnico-profissional (SEVERINO, 2008).

A divergência dos diferentes conceitos de interdisciplinaridade está relacionada às diversas teorias e às matrizes do pensamento que orientam os estudiosos da temática. Destacam-se, com base nos trabalhos de Almeida (2000), algumas vertentes de discussão: a) a humanista, para quem a inter-disciplinaridade se pauta na filosofia do sujeito, propondo que o diálogo entre as várias áreas do conhecimento parte de uma mudança de espírito dos próprios pesquisadores e que, para superar o positivismo científico, é imprescindível a articulação entre pesquisa e ensino; b) a vertente social crítica, que tem como foco a dimensão histórica e so-

cial da produção de conhecimento, fundamentada numa crítica marxista, que vê a ciência moderna subordinada à lógica da divisão social e técnico-científica do trabalho, no modo de produção capitalista; c) a vertente da complexidade, cuja característica marcante é a crítica epistemológica à ciência contemporânea, com a incorporação do tema da complexidade e da perspectiva sistêmica, contribuindo para o aprofundamento teórico-metodológico em torno das diferentes estratégias de integração das disciplinas (PORTO; ALMEIDA, 2002).

Esse processo interdisciplinar, como lembra Frigotto (2008), é uma necessidade histórica, sendo também um desafio decifrá-lo. O desafio é abranger, na intervenção interdisciplinar, ações conjuntas, integradas e inter-relacionadas de profissionais de diferentes procedências quanto à área básica do conhecimento, atribuindo que “as equipes de trabalho e projetos abriguem um poder democrático e transformador” (MENDES; LEWGOY; SILVEIRA, 2008, p. 31).

A intervenção interdisciplinar é, cada vez mais, um requerimento do trabalho na esfera executiva, indispensável na formulação de políticas públicas e na gestão de políticas sociais. Os fenômenos que incidem sobre os territórios e as comunidades resultam de diversos fatores em interação complexa e dinâmica. Alguns passos são necessários para que um projeto nesse sentido se torne real. Segundo Japiassu (1976), destacam-se: a) formação de uma equipe de trabalho, com a apropriação de um espaço onde cada especialista reflita e possa expor sua pesquisa, conscientizando-se dos limites e contribuições de sua disciplina; b) identificação de conceitos-chave, com os tópicos mais importantes de cada título, visando favorecer a comunicação entre os membros da equipe e a criação da interlinguagem, evitando erros ao utilizar os conceitos com significações diversas ou equivocadas; c) delimitação do problema, proveniente da contribuição dos diferentes profissionais que expõem seus pontos de vista, os quais vão se complementando para chegar a um empreendimento comum; d) divisão de tarefas e demarcação das responsabilidades – funções, papéis, estatutos e autoridades – de cada profissional frente ao projeto comum; e) comunicação de resultados que, após terem sido analisados, necessitam ser compartilhados, possibilitando aos diferentes profissionais a descoberta de interconexões.

A abrangência do trabalho interdisciplinar tem como eixo a qualidade dos serviços prestados, o respeito ao usuário dos serviços e a melhoria de programas institucionais, o que exige o desafio diário de redescobrir alternativas e possibilidades para o trabalho dos profissionais na execução das políticas sociais no cenário atual (LEWGOY; AZAMBUJA; KOLLING, 2014).

Esse trabalho exigirá dos profissionais uma série de requisitos, como o de permitir-se dialogar com as diferenças das outras profissões em equipes interdisciplinares, flexibilidade, humildade, entendendo que o seu saber técnico não é o

único e que ele não dispõe de todas as respostas. Requer-se, ainda, o desenvolvimento de competências que articulem as distintas formas de expressão e de aproximação dos profissionais à realidade social: ter sensibilidade para escutar e para trabalhar com o outro, saber construir coletivamente, contribuir, criticar, propor, criar, atualizar-se e aprender a mudar. Isso exigirá paciência, flexibilidade, confiança, comprometimento, reciprocidade, humildade, cooperação, diálogo, abertura ao outro, capacidade de adaptação e aceitação de riscos e capacidade de aprender a agir na diversidade.

Do ponto de vista do movimento dialético, essa atividade se processa com as ideias e fenômenos, de forma dialética, com crises, contradições e fases que não se anulam nem se repetem. Chamo atenção para a importância de observar os aspectos que inibem a interdisciplinaridade no trabalho das equipes, como, por exemplo: a) identificação das diferentes formas de vinculação com os serviços: vínculo em-pregatício, acadêmico ou voluntário, influenciando o critério para estabelecimento de hierarquias; esta desigualdade aflora mais na medida em que a terceirização vem tomando conta do trabalho nas instituições públicas; b) a formação dos profissionais, que privilegia conhecimentos técnicos adquiridos e desconsidera práticas populares da comunidade na qual a equipe é inserida; c) a priorização do trabalho individual em relação ao coletivo; um exemplo disso são os encontros multiprofissionais em que os profissionais permanecem com suas práticas individuais, distanciando-se do trabalho interdisciplinar.

Em síntese, a interdisciplinaridade é o espaço onde se criam estratégias de resistência à fragmentação dos saberes e onde, ao mesmo tempo, manifesta-se a nostalgia de um saber unificado. É o espaço que possibilita visualizar as diferenças entre as disciplinas e as formações, as correlações de forças entre os “especialistas” e o potencial que se agrega na demarcação das resistências a práticas unidisciplinares, num cenário em que se assiste a uma aproximação cada vez maior entre conhecimento e produção. A interdisciplinaridade, como categoria de conhecimento e de ação, torna-se fundamental por respaldar conjuntos de valores e de práticas em desenvolvimento no mundo do trabalho que permitem o trânsito dessa categoria para além dos espaços acadêmicos.

REFERÊNCIAS

LEWGOY, A.M.B.; AZAMBUJA, M.I.; KOLLING, J.H.G. **Desafios interdisciplinares nos processos de formação e trabalho em saúde urbana na comunidade**. Relatório de Pesquisa CNPq/ UFRGS, , Porto Alegre: p.75-80. 2014

JAPIASSU, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976

MENDES, J. M. R.; LEWGOY, A. M. B.; SILVEIRA, E. M. C. Saúde e interdisciplinaridade: mundo vasto mundo. **Revista Ciência & Saúde**, v. 1, p. 24 -32, 2008

PAVIANI J. Disciplinaridade e Interdisciplinaridade. **Revista de Estudos Criminais**. EDIPUCRS, Porto Alegre: p.59-85. 2003;

MANGINI, F.N. R.; MIOTO, R. C.T. A interdisciplinaridade na sua interface com o mundo do trabalho. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 12 n. 2 p. 207-215 jul./dez. 2009

SEVERINO, A. J. **O uno e o múltiplo**: o sentido antropológico do interdisciplinar In: JANTSCH, A. P.; BIANCHETTI, L. (Org.). **Interdisciplinaridade para além da filosofia do sujeito**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, p. 159-175. 2008

PORTO, M. F. de S.; ALMEIDA, G. E. S. de. Significados e limites das estratégias de integração disciplinar: uma reflexão sobre as contribuições da saúde do trabalhador. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 2, 2002.

INTERSETORIALIDADE

MÁRCIA PASTOR
ELIANE CRISTINA LOPES BREVILHERI

Do dicionário informal: entre setores. As discussões sobre intersectorialidade geralmente partem da necessidade de se ter uma visão que abarque a complexidade da realidade social, o que não se alcança através de abordagens setorializadas e fragmentadas.

Não obstante, o próprio Estado brasileiro, em consonância com a lógica capitalista, historicamente tem tratado as expressões da questão social de forma parcial, gerando respostas pontuais às demandas sociais. Sua própria estrutura administrativa tem sido organizada de forma setorial, como se pode observar na formação dos ministérios, secretarias e demais órgãos do aparato governamental.

Porém, no campo das políticas públicas, a intersectorialidade vem ganhando relevância nas últimas décadas, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988. Ao introduzir os princípios de descentralização político-administrativa, participação da sociedade e universalização de direitos, apontou-se para a necessidade de mudanças no modelo de gestão das políticas sociais.

Tal indicação tornou-se recorrente na legislação infraconstitucional de diferentes políticas de corte social, sobretudo de saúde e assistência social, ambas integrantes do tripé da Seguridade Social. A partir de então, essa temática passa a compor a pauta dos debates relacionados à gestão.

De acordo com Yazbek (2014), a intersectorialidade cria possibilidades para o enfrentamento das situações determinadas por uma multiplicidade de dimensões, pois, mediante o desenvolvimento de ações integradas, pode confrontar com a perspectiva que promove a fragmentação da atenção às necessidades dos cidadãos.

É importante destacar que nas abordagens a respeito desta temática, a intersectorialidade não tem sido defendida como uma contraposição ou como substituta da ação setorial. Ao contrário, reconhece a importância dos diferentes setores de políticas públicas e propõe uma visão articulada que combine estas duas dimensões: setorialidade e intersectorialidade. Ou seja, o rompimento com a fragmentação não implica no aniquilamento da ação setorial, mas deve ter o sentido da integração, da complementaridade das ações. Significa combinar a dimensão intersectorial com a dimensão setorial (SPOSATI, 2006).

Nesta direção, pode-se afirmar que a intersetorialidade pressupõe o reconhecimento das especificidades de cada setor e a necessidade de criação de espaços de comunicação, de diálogo e de negociação de respostas compartilhadas, construídas a partir do saber e das experiências que trazem os distintos setores.

Para Raichelis (2006), a articulação intersetorial possibilita completude das especificidades em patamares mais qualificados de intervenção e a obtenção de resultados que tenham impacto nas condições de vida da população.

No que tange à Política de Assistência Social, observa-se, desde os primeiros artigos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, aprovada em 1993) que a intersetorialidade é sinalizada como um novo um caminho para a gestão das políticas públicas. Especialmente no artigo 2º, que trata dos seus objetivos, a LOAS indica que a assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, a provisão mínimos sociais e a universalização de direitos.

Contudo, é a partir de 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que regulamenta a operacionalização da Política de Assistência Social em todo o território nacional na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que a intersetorialidade ganha maior visibilidade, passando a ser considerada um requisito para a garantia de direitos de cidadania.

No marco regulatório mais recente – a NOB/SUAS/2012 –, a intersetorialidade também é apontada como um dos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social. Portanto, é considerada como um dos elementos basilares para a garantia da proteção social.

Em que pesem as referências à necessária articulação intersetorial já mencionadas, a evocação da intersetorialidade no processo de construção do SUAS fica mais evidente ao tratar da descentralização político-administrativa e da territorialização como uma das bases organizacionais do Sistema.

Conforme Junqueira (2004), a intersetorialidade é uma concepção que deve informar uma nova forma de gestão na busca de soluções para os problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território, que pode ser um bairro, uma região ou uma cidade.

Na mesma direção, Koga (2003) afirma que a intersetorialidade emerge especialmente como necessidade quando se atua na perspectiva territorial.

Considerar tal associação entre descentralização, território e intersetorialidade pode qualificar a gestão da política de assistência social. Na perspectiva da totalidade, cabe lembrar que as ações da política de assistência social impactam em outras políticas e vice-versa (BRASIL, 2005).

A Política Nacional de Assistência Social indica, também, que, para garantir a qualidade de vida da população, é preciso superar os tradicionais recortes setoriais que promoveram a fragmentação das políticas sociais. Portanto, para a promoção de impactos positivos nas condições de vida da população, é preciso identificar suas demandas concretas, a partir de recortes territoriais e mediante ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Transcrevendo o texto da política temos que, para a garantia da qualidade de vida da população, “o objeto da ação pública [...] extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social (BRASIL, 2005, p. 45).

Por isso, é recorrente encontrar, também, a discussão sobre intersetorialidade associada às redes de serviços. O trabalho intersetorial em rede pode ser caracterizado pelo compartilhamento do planejamento, pela articulação das ações e pela integração do conjunto de serviços públicos em determinado território. Isto implica agregar diferentes olhares sobre o mesmo território, estabelecendo vínculos de coresponsabilidade e de cogestão entre as diversas políticas públicas.

Pode-se compreender que a constituição de uma rede se dá não pela soma, mas na articulação e interdependência entre as políticas sociais. Afinal, “a ação intersetorial, para ser consequente, implica tomar problemas concretos, de gentes concretas, em territórios concretos” (MENDES, 2006, p. 94).

Todavia, é relevante destacar que, em um cenário de hegemonia neoliberal, de redução do gasto público e, sobretudo, de restrição de investimentos nas políticas sociais, a intersetorialidade pode ser utilizada como estratégia de otimização de recursos, na perspectiva da racionalidade administrativa, na contramão da extensão da democracia e de direitos. Corre-se o risco de que a intersetorialidade se restrinja a uma mera estratégia institucional empregada para atingir maior eficiência e eficácia no aparato estatal.

Diante desse dilema, é válido lembrar a ponderação de Sposati (2006, p 134), que afirma que a intersetorialidade “não pode ser um dogma que leve sempre a resultados positivos, ou, ainda, um modelo de gestão banalizado, quando entendido pronto em si mesmo com capacidade de resolver toda e qualquer situação”.

Por fim, cabe salientar que a perspectiva intersetorial, pautada pelo compromisso com a garantia de direitos sociais, recoloca cotidianamente o desafio de elaborar e implementar estratégias que ultrapassem a atuação fragmentada das políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução/CNAS nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF, 2012

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**. Brasília, DF, nov., 2005.

JUNQUEIRA, Luciano a. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde & Sociedade**, vol. 13, n. 1, p. 25-36, jan/abril. 2004.

MENDES, Eugenio Vilaça. **Uma agenda para a saúde**. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p.109-116, mar. 2006.

SPOSATI, Aldaiza. Gestão Pública Intersetorial: Sim ou Não? Comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 85 p 133-141, mar. 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT; Giselle L.; ALMEIDA, Luiz T.; SOUZA, Rosimary G. (Orgs). **A intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais**. Campinas/SP: Papel Social, 2014, p. 77-103.

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

LÍGIA MORI MADEIRA

A judicialização da política é entendida como o processo de transferência de conflitos da esfera política ao âmbito judicial (BASABE-SERRANO, 2012, p. 350). Podem ser distinguidos dois processos imbricados, mas com dimensões distintas: a judicialização é um fenômeno que potencializa a participação dos membros do poder judiciário no *policy-making* (dimensão procedimental), enquanto o ativismo judicial caracteriza a intenção dos operadores da lei em participar no *policy-making* (dimensão substantiva) (CARVALHO, 2009, p. 316).

Do ponto de vista conceitual, o primeiro enfoque da judicialização da política foi dado pela obra de Tate e Vallinder (1995), caracterizando (1) um novo “ativismo judicial”, isto é, uma nova disposição dos tribunais em expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais; e (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes aos do processo judicial e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações. Nessa concepção clássica, tal processo acomete as sociedades que tenham desenvolvido as seguintes características: democracia, separação de poderes, uma política de direitos, sistemas com grupos de interesse e uso judicial por parte da oposição política, partidos fracos ou coalizões frágeis nas instituições majoritárias, infraestrutura pública inadequada, até mesmo dos judiciários, e delegação às cortes da autoridade de *decision-making* em determinadas áreas (TATE e VALLINDER, 1995, p. 33). Apesar da convenção quanto a esse marco, o debate a respeito do papel político das cortes é anterior e bastante consolidado (HIRSCHL, 2009; GISBURG, 2003; SHAPIRO; SWEET, 2002; EPP, 2008).

Em uma vertente considerada neoinstitucional, John Ferejohn identifica três maneiras pelas quais as cortes têm assumido importantes papéis frente às legislaturas. Em primeiro lugar, os tribunais têm sido cada vez mais capazes e dispostos a limitar e regular o exercício do poder parlamentar, impondo limites materiais sobre o poder das instituições legislativas. Em segundo lugar, os tribunais têm se tornado, cada vez mais, lugares onde a política substantiva é feita. Em terceiro lugar, os juízes têm sido cada vez mais dispostos a regular a conduta da própria atividade política – seja praticada dentro ou ao redor legislaturas, agências ou o eleitorado – através da construção e aplicação de normas de comportamento aceitável para os grupos de interesse, partidos políticos, eleitos e funcionários nomeados (FEREJOHN, 2002, p. 41).

A judicialização não se restringe ao aumento do poder e do papel das cortes no processo de *policy-making*, mas, também, a seu uso por grupos e atores políticos, o que acaba por resultar “na transformação de questões políticas em questões jurídicas” (FEREJOHN, 2002, p. 42). Duas seriam as causas gerais da judicialização: o aumento da fragmentação do poder dentro do sistema político, limitando sua capacidade de legislar ou de ser o espaço onde as políticas são efetivamente formuladas; e o aumento na confiança das cortes como o espaço legítimo da proteção dos direitos, resultando em uma diminuição da oposição à expansão judicial (FEREJOHN, 2002, p. 56).

Os estudos buscando compreender as relações entre o judiciário e a política no Brasil iniciam apenas no final da década de 1990 (VIANNA et al., 1999; CARVALHO, 2004, 2009; ENGELMANN; CUNHA, 2013; MACIEL; KOERNER, 2002; TAYLOR, 2007), sendo possível verificar uma trajetória ascendente no ativismo judicial (VIANNA; SALLES; BURGOS, 2007), havendo numericamente uma preponderância de análises sobre tribunais superiores. É possível, ademais, sustentar diferentes focos temáticos: de pioneiros estudos centrados no papel do STF no julgamento de ADINs interpostas por atores políticos a estudos recentes sobre a explosão de ações individuais em tribunais intermediários demandando políticas sociais. Diferenciam-se também perspectivas liberais-formalistas de perspectivas voltadas à compreensão da extensão da cidadania através do direito (AVRITZER; MARONA, 2014).

Do ponto de vista específico das políticas sociais, este novo cenário coincide com a luta pela garantia de direitos, seja através do processo de constitucionalização, seja a partir de reformas institucionais que reforcem o papel das cortes como espaços de resolução e realização de direitos sociais. A esse movimento de acesso às cortes na busca por expandir a provisão social de políticas públicas, os autores tem conceituado como *courting social justice* (BRINKS; FORBATH, 2011, 2013; BRINKS; GAURI, 2008, 2012). Em muitos países, as cortes compensam os déficits de *responsiveness* e *accountability* por parte do Estado e, apesar de não serem uma panaceia, podem promover um debate engajando outros atores. Em contextos de centralidade das políticas sociais, garantindo direitos constitucionalizados, as cortes assumem dois tipos de posição: permanecem atuando mediante um estilo formalista de jurisprudência ou adotam um estilo mais pragmático, *policy oriented*. As cortes passam a ser um espaço decisivo de mobilização, abrindo espaço nas estruturas autoritárias de poder, mas, principalmente, cumprindo um papel nas lacunas da administração estatal.

O debate a respeito da judicialização por direitos sociais e econômicos tem se preocupado, também, com os ganhos com a litigância. Enquanto algumas análises mais críticas apontam a preservação das desigualdades tradicionalmente en-

contradas nos países latino-americanos, que subsistem no sistema judicial com seu seletivo acesso à justiça (FERRAZ, 2011a e 2011b), outras apontam efeitos simbólicos e mudanças estruturais que podem beneficiar a população em geral, para além dos atores devidamente representados nas cortes (BRINKS; FORBATH, 2011, p. 1951).

No Brasil, o cenário constitucional após o retorno à democracia indica mudanças na atuação do Judiciário, que passou a forjar uma jurisprudência dos direitos sociais constitucionais sobre a base da Constituição de 1988. Os tribunais do país se tornaram atores centrais na tomada de decisões em torno de bens básicos, como a saúde e a educação (BRINKS; FORBATH, 2013).

Verifica-se um crescimento exponencial na litigância em saúde e o aumento bastante menos expressivo da litigância em educação, geralmente através de demandas individuais, cujo objetivo são serviços médicos e medicamentos, concentrando-se em estados com melhores condições socioeconômicas e verificando-se uma forte correlação entre afluência global, níveis de educação e litigiosidade. Há maior litigância entre populações mais ricas e mais escolarizadas, e a mera existência de um quadro legal ou de serviços básicos inadequados não parece ser suficiente para gerar uma revolução por direitos sociais (HOFFMANN; BENTES, 2008).

Argumentos contrários à judicialização das políticas sociais no Brasil apontam a reprodução de complicadores que vão desde a produção de efeitos colaterais, especialmente em saúde - como o processo de “furar a fila” garantido pela concessão de liminares -, passando pela questão da distribuição de benefícios de litigância entre as classes sociais (HOFFMANN; BENTES, 2008). Argumentos quanto à violação do princípio da separação de poderes ou mesmo a defesa do princípio da reserva do possível, que implica que orçamentos públicos não possam ser alterados pela ingerência judicial, também são comumente encontrados entre os adeptos da vertente crítica da judicialização.

A realidade brasileira de litigância em saúde revela que as cortes, lideradas pelo STF, têm sido extremamente assertivas, frequentemente emitindo determinações contra o estado para prover benefícios em saúde para indivíduos que não estavam originalmente contemplados pela política pública de saúde. A análise da trajetória do posicionamento das cortes indica que, até metade dos anos 1990, a visão dominante do Judiciário era de que o reconhecimento dos direitos sociais pela Constituição era programático, restando à legislação o estabelecimento de programas de ação. A mudança radical deu-se como resultado da pandemia de Aids e o movimento dos tribunais inferiores na concessão de tratamentos avançados que, posteriormente, expandiram-se para outras áreas da saúde, incluindo procedimentos cirúrgicos, medicamentos para diabetes, Parkinson, Alzheimer, hepatite C, esclerose múltipla e outras (FERRAZ, 2009, p. 6).

Em relação especificamente à judicialização da assistência social no Brasil, esta não apresenta numerosos casos, concentrando-se em demandas sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que questionam a constitucionalidade dos critérios de acesso ao benefício em relação aos dois grupos sociais específicos: idosos e pessoas com deficiência. Nesses casos, os tribunais têm feito a leitura da prevalência dos princípios constitucionais, de direito à sobrevivência, à cidadania e à democracia, em uma perspectiva de acesso universal aos direitos, bem como da responsabilidade do Estado em garanti-los (IVO; SILVA, 2011; BICCA, 2011; SANTOS, 2009).

Distinguem-se quatro modelos de litigância em direitos no Brasil: (a) o primeiro modelo é o das ações por acesso a medicamentos e tratamentos postulada individualmente tanto pelas classes médias quanto por indigentes, que costumam ser favoráveis e trazer problemas de compliance que, geralmente, são superados apenas pelas classes médias e seus advogados; (b) o segundo é o das ações públicas promovidas pelo Ministério Público demandando remédios estruturais; são frequentemente rejeitadas pelas cortes por interferir em competências do Executivo; (c) o terceiro é a litigância organizada em setores específicos (como o das ONGs que postulam medicação para a Aids) que demandam, também, ações individuais com alto nível de compliance; (d) o último modelo é o que emergiu, primeiramente, através do MP e, atualmente, também, através da Defensoria Pública e das cortes, buscando evitar procedimentos judiciais formais e negociando soluções diretamente com autoridades públicas e outros atores judiciais envolvidos. Este modelo introduziria efeitos *erga omnes*, garantindo efeitos diretos e impacto imediato na formação da política (HOFFMANN; BENTES, 2008, p. 143).

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo Avritzer; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº15. Brasília, setembro - dezembro, pp. 69-94, 2014.

BASABE-SERRANO, Santiago. Presidential Power and the Judicialization of Politics as Determinants of Institutional Change in the Judiciary: The Supreme Court of Ecuador (1979-2009). **Politics & Policy**, Mexico City, v. 40, n. 2, p. 339-361, abr. 2012.

BICCA, Carolina Scherer. **O “Ativismo Judicial” no controle das Políticas Públicas: o caso da Assistência Social no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2011.

BRINKS, Daniel M; GAURI, Varun. **Courting social justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in Developing World**. Cambridge University Press, 2008.

_____. **The Law's Majestic Equality?** The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights. Policy Research Working Paper 5999. Washington DC: The World Bank, Development Research Group, Human Development and Public Services Team, 2012.

BRINKS, Daniel M.; FORBATH, William. The Role of Courts and Constitutions in the New Politics of Welfare in Latin America. In: PEERENBOOM, Randall; GINSBURG, Tom (Eds.). **Law and Development of Middle Income Countries**. New York: Cambridge University Press, 2013.

_____. **Commentary:** Social and Economic Rights in Latin America - Constitutional Courts and the Prospects for Pro-poor Interventions. **Texas Law Review**, Austin, EUA, v. 89, p. 1943-1955, 2011.

CARVALHO, Ernani. "Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem". **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 127-39, 2004.

_____. "Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política". **Análise Social**, v. 44, p. 315-35, 2009.

ENGELMANN, Fabiano & CUNHA FILHO, Márcio Camargo. "Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro". **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-72, 2013.

EPP, Charles. **The rights revolution:** Lawyers, activists and Supreme Courts in comparative perspectives. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Law and contemporary problems**, v. 65, n. 3, p. 41-68, summer 2002.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. **Brazil:** Health Inequalities, Rights, and Courts: The Social Impact of the Judicialization of Health' in Litigating Health Rights". In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (Eds.). **Litigating health rights:** can courts bring more justice to health. Cambridge: Harvard University Press, p. 76 – 102, 2011a.

_____. Harming the Poor through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil. **Texas Law Review**, Austin, EUA, v. 89, p. 1643-1668, 2011b.

_____. **Between Usurpation and Abdication?** The Right to Health in the Courts of Brazil and South Africa. August 20, 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1458299> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1458299>

GAURI, Varun. **Social rights and economics:** claims to health care and education in developing countries. World Bank Policy Research Working Paper 3006, March 2003.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**. Cambridge: Cambridge University Press. Available from: Cambridge Books Online, 2003.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy:** the origins and consequences of the new constitutionalism. Harvard University Press, 2009.

HOFFMANN, Florian; BENTES, Fernando. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. In: BRINKS, Daniel M; GAURI, Varun. **Courting social justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in Developing World**. Cambridge University Press, p. 100-145, 2008.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2011.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. “Sentidos da judicialização da política: duas análises”. **Lua Nova**, n. 57, p. 113-33, 2002.

SANTOS, Wederson Rufino. **Deficiência e democracia: a interpretação do poder judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada**. Dissertação de Mestrado. PPG em Política Social da UNB. Brasília: UNB, 2009.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On law, politics, and judicialization**. Oxford: Oxford University Press, 2002

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. Nova York: New York University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo; SALLES, Paula. “Dezessete anos de judicialização da política”. **Tempo Social**, v. 12, n. 2, p. 39-85, 2007.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

WANG, Daniel Wei. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, 48 (5), p. 1191-1206,

JUVENTUDES

NAIR IRACEMA SILVEIRA DOS SANTOS

Juventude é uma noção construída socialmente, numa perspectiva sociológica, ganhando evidência nas políticas sociais no Brasil a partir da década de 2000, especialmente com a formalização da política nacional de juventude em 2005. Até então, o público jovem não aparecia como objeto e sujeito de uma política específica. Portanto, é importante entendermos o processo de inscrição da juventude ou das juventudes no cenário das políticas públicas no país.

Bourdieu (1983) chama atenção para a possível arbitrariedade da palavra juventude, pois em cada sociedade e em cada configuração social as divisões entre velhos e jovens, entre juventude e maioridade estão relacionadas à distribuição de poder. Segundo o autor, a referência à juventude como unidade social, inscrita em uma idade definida biologicamente, nega as diferenças entre as condições sociais do ser jovem em cada organização social. Acrescentamos a esta noção a diversidade de marcadores sociais, tais como: classe, raça, etnia, gênero, religião, moradia e culturas locais. Tais marcadores acompanham a inscrição da expressão juventude no plural, especialmente na década de 2000, demarcando as condições diversas que constituem a realidade juvenil e os modos de ser jovem na atualidade.

Jovem e juventude têm significados diferentes, apesar do uso indiferenciado em diversos contextos, tanto na história passada como recente. São expressões usadas para referências à parcela jovem da população, hoje considerada, na legislação brasileira, entre 15 e 29 anos. A palavra jovem enuncia a posição de sujeito, inscrito em determinado grupo populacional definido por idade. Juventude, que inicialmente apenas indicava uma etapa da vida entre menoridade e maioridade, conforme Cassab (2011), diz do tempo de sujeito e de suas condições históricas. Hoje, outros elementos e condicionantes sociais foram agregados à condição biológica, incorporando e tensionando a própria noção de adolescente outrora construída na perspectiva da psicologia do desenvolvimento, naturalizada como uma etapa de moratória social, cujas características e atributos foram universalizados e marcaram as primeiras propostas de políticas direcionadas aos jovens.

Muitas das representações que se têm do jovem e da juventude são herdeiras daquelas oriundas do pensamento ocidental europeu (CASSAB, 2011). A noção de jovem tem lugar na história desde a antiguidade, especialmente como etapa intermediária entre infantes e adultos. Jovens educados para assumirem funções de governo nas cidades gregas, ou se tornarem guerreiros. No império Romano, Cassab (2011) destaca dois marcadores na educação do jovem – tanto uma concep-

ção de transição, preparação para vida adulta; quanto de risco, juventude perigosa que precisava de vigilância e controle.

No século XVIII, a juventude aparecerá como objeto de controle social, posicionada na família burguesa, como jovem de família e bem educada, ou como juventude que provoca desordem e vive na vagabundagem. Em meados do século XX, será objeto de atenção do Estado, como problema social – na condição de rebeldia – ou como promessa de futuro para o desenvolvimento do país, uma força a ser investida e potencializada.

Em outros trabalhos (GOULART; SANTOS, 2012, 2014), discutimos os deslocamentos discursivos com relação à juventude, os quais marcam a sua inscrição nas políticas públicas. Se nas décadas de 60 e 70 a juventude era enunciada como força contestadora, especialmente aproximada da condição de estudante em ação no movimento estudantil, na década de 80 a reconfiguração política faz emergir outros discursos com relação àquela força jovem. A rebeldia aparecerá dispersa em outras práticas, não será apenas força negativa, como ameaça à ordem social, mas olhada desde uma positividade, no sentido da integração social e do desenvolvimento do país.

Os dois marcadores assinalados por Cassab (2011) no Império Romano – transição e risco –, parecem acompanhar as práticas direcionadas aos jovens, atualizam-se nas diversas configurações sociais e, mais recentemente, na formulação de políticas públicas que tomam a juventude como problema.

A emergência da juventude como foco das políticas públicas no Brasil se constitui, portanto, pela composição de forças políticas, econômicas e sociais. A atenção e preocupação com a população jovem segue movimentos internacionais e acordos assinados pelo Brasil. No dia 17 de dezembro de 1979, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas estabeleceu, para 1985, o Ano Internacional da Juventude, propondo objetivos expressos no slogan participação, desenvolvimento, paz. Em 1984, a ONU afirmava que de cada cinco jovens no mundo, quatro pertenciam a países menos desenvolvidos, o que demonstrava que o contingente populacional juvenil, em alta densidade, representava um problema para esses países.

Anterior à década de 90 o segmento juvenil não era objeto de políticas públicas específicas no Brasil por parte do governo, principalmente na instância federal, apesar de já existir nesta época uma sensível atuação, embora de modo fragmentado e descontínuo, de organizações não governamentais no trabalho com a juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Rua (1998) refere que grande parte das políticas estatais direcionadas aos jovens, desenvolvidas até meados dos anos 1990, eram ações pontuais, sem

compor uma agenda governamental. A maior parte das ações visava correção de desvios e de sequelas, incluídas nas políticas de caráter universal, direcionadas às diversas camadas da população.

Este cenário se altera no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando se intensificam as ações para garantias de direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A promulgação ECA, em 1990, sinaliza para a afirmação de direitos previstos na Constituição de 1988, efeito de intensa participação de movimentos sociais. O ECA, apesar das dificuldades que se apresentaram para sua efetivação, configurou-se em dispositivo estratégico para a ruptura com o modelo de proteção que vigorava até então, assentado na Política de Segurança Pública, e que tinha no código de menores sua principal referência. O deslocamento de um modelo de controle e vigilância, em que o jovem era considerado apenas em seus desvios – juventude problema –, para outro, de proteção integral, em que o jovem é sujeito de direitos, demarca avanços e rupturas. No entanto, o ECA atenderia uma parcela da população jovem, de 12 a 18 anos.

Os dados censitários e as avaliações das condições das juventudes no Brasil apontadas em estudos da ONU (1984, 1985, 1996) deram visibilidade para fragilidades e vulnerabilidades a que estão expostos os jovens no Brasil, especialmente pelo aumento populacional. Novaes (2006) aponta que, independentemente da faixa etária, jovens com idades iguais vivem juventudes desiguais. Os recortes de classe, gênero, raça e moradia marcam diferenças de oportunidades de acesso aos bens culturais, à educação, à inserção social, ao mundo do trabalho. Segundo a autora, se considerarmos a relação escola-trabalho, encontraremos uma desigualdade mais evidente. Jovens pobres são incitados ao ingresso precoce no trabalho e ao conseqüente abandono da escola, dadas as condições a que são submetidos nas oportunidades que se apresentam a estes. Ganha visibilidade um discurso da diversidade dos modos de se vivenciar a juventude e, ao mesmo tempo, a defesa de um tratamento do jovem como um sujeito de direitos que, por assim ser, tem a sua especificidade em relação ao conjunto total da população. O jovem será enunciado como objeto e sujeito de políticas públicas.

O ano de 2005 pode ser considerado um marco na formulação de políticas de juventude, quando um conjunto de ações ganhou visibilidade, através da criação da Secretaria Nacional de Juventude do Conselho Nacional de Juventude e do ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) com a Lei 11.129 de junho de 2005.

Em 2007, o Governo Federal propõe o ProJovem como um programa unificado de juventude, integrando seis programas já existentes – Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. O programa é subdividido em quatro modalidades: ProJovem

Adolescente (este no MDS); ProJovem Urbano; ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador. Têm em comum os objetivos de reinserção dos jovens ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano.

Além da Conferência Nacional de Juventude, realizada em 2004, visando à discussão de estudos iniciais sobre as condições de vida de jovens no Brasil e de um Plano Nacional de Juventude, realizaram-se três Conferências Nacionais de Juventude (2008, 2011 e 2015). As políticas direcionadas às juventudes visibilizam a ausência da juventude na constituição cidadã de 1988. A Emenda constitucional 65 de 13 de julho de 2010 – para cuidar dos interesses da juventude – insere a parcela jovem junto aos segmentos família, criança, adolescente e idoso. A especificidade das juventudes se coloca como estratégia necessária para dar conta das condições de cidadanias invisibilizadas até então.

Em 2012, a Lei de Cotas para acesso ao ensino superior, assegurando 50% das vagas para estudantes oriundos do sistema público de ensino, estudantes autodeclarados negros e estudantes indígenas, legisla sobre um processo que vinha em curso de o início dos anos 2000, com experiências de Ações Afirmativas em diversas universidades públicas, com a ampliação de vagas e abertura de novas instituições federais de ensino. Processo este cercado de embates, com desdobramentos que geraram críticas, tais como a proposta do PROUNI, considerada passível de questionamentos por representar investimentos do Estado no setor privado de educação.

Em agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.852, que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens. Também em 2013, através do Decreto 8.074, foi criado o Comitê Interministerial da Política Nacional de Juventude (Coijuv), coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude. Entre suas atribuições, destacam-se a regulamentação do Estatuto e do Sistema Nacional de Juventude e a elaboração do Plano Nacional de Juventude. Os dois últimos em discussão em diferentes fóruns de juventudes.

Em que pesem tais investimentos nas políticas públicas de juventude, o cenário nacional apresenta realidades preocupantes como, por exemplo, os dados divulgados no mapa da violência (WAISELFISZ, 2014), que têm apontado crescimento nos índices de morte de jovens no Brasil, envolvendo homicídios, suicídios e acidentes. Entre as mortes violentas, os jovens negros têm duas vezes mais chances de morrer do que os jovens brancos, o que diz das desigualdades que envolvem raça, assim como a posição de classe. Os homicídios e mortes de jovens pela polícia atingem mais jovens negros, pobres, moradores de periferias urbanas.

As políticas em andamento ainda demandam integração e articulação entre setores e programas. O ProJovem integrado tem modalidades com responsabilidades em diferentes ministérios e se efetiva de modo fragmentado porque as modalidades dialogam pouco, sem garantir nem mesmo certa complementaridade.

Com relação às políticas de Assistência direcionadas às juventudes, observa-se que, até 2007, o jovem aparecia pouco como usuário destas. Pesquisadores do IPEA (JACCOUD; HADJAB; ROCHET, 2009) referem que o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, em execução desde 1999, era o único voltado para este público. O Programa atendia jovens entre 15 e 17 anos que estivessem em condições de vulnerabilidade e de risco social, fora da escola, egressos de programas sociais, egressos de ou em medidas protetivas ou socioeducativas. Em 2008 este foi extinto, dando lugar ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) na modalidade adolescente, que é um serviço socioeducativo, desenvolvido na política de proteção social básica do SUAS, com objetivos complementares, atendendo jovens entre 15 e 17 anos, pertencentes às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, egressos do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual. O ProJovem adolescente pode ser considerado a ação mais específica direcionada ao jovem na política de Assistência Social. As atividades são organizadas em três eixos estruturantes: convivência social, participação cidadã e mundo do trabalho.

Na proteção social básica, os jovens também estão contemplados em outros serviços socioassistenciais oferecidos pelos CRAS, pois estes são destinados a públicos de todas as idades, abrangem ações de promoção de integração ao mercado de trabalho, acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social, serviços socioeducativos de convívio para crianças, adolescentes, jovens e idosos. Entre estes, o SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos) se configura como espaço de proteção à criança e ao adolescente, em que se conjuga educação e prevenção. O BPC (Benefício de Prestação Continuada) pode ser acessado por jovens com deficiências. Em 2008, teve início o Benefício Variável Jovem do Programa Bolsa Família, para jovens de 16 e 17 anos, no valor de 30,00 reais, pagos às famílias integrantes do PBF, considerando-se até dois auxílios por família e exigindo-se a frequência à escola.

Na Proteção Especial, cujo público principal são crianças e adolescentes, estão os serviços de acolhimento, os serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC), de proteção especial para jovens em situação de rua, de abordagem social e todos os serviços que, de algum modo, podem inserir e acolher jovens com direitos violados e/ou com vínculos rompidos.

É interessante assinalarmos certo paradoxo que se coloca na interação entre as políticas de juventudes e as políticas de assistência social em que os jovens estão inseridos. Enquanto as políticas de juventude se constituíram na defesa das especificidades das juventudes, as políticas de assistência, em suas últimas re-

gumentações, tentam romper com a abordagem que toma o indivíduo na sua centralidade e defendem seu caráter universal, considerando a complexidade dos elementos que compõem as vulnerabilidades sociais.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. 1983. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero.

BRASIL (2010). **Constituição Brasileira** – Presidência da República, Emenda Constitucional n° 65, 13 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm>.

BRASIL (2014). Secretaria Nacional de Juventude. **Agenda Juventude Brasil: quem são...como vivem...o que pensam e propõem os jovens brasileiros?** – pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013. Relatório Preliminar Resumido – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 80 páginas. Disponível em: <https://issuu.com/participatorio/docs/agenda_juv_res_web/1?e=12152407/10909122> Acesso em: março de 2016.

BRASIL (2004). **Plano Nacional da Juventude**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/eve/realizados/juventude/projetolei.pdf>>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. Brasília: Câmara dos Deputados, 9ª edição.

BRASIL (2013). **Estatuto da Juventude** – Lei 12.852, de 05 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL (2012). Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012 – sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: março de 2016.

CASSAB, Clarice. Contribuição à construção das categorias jovem e juventude: uma introdução. Locust: **Revista de História**. Juiz de Fora, v.17, n.02, p.145-159, 2011.

GOULART, Marcos V. da Silva; SANTOS, Nair I. S. dos. Juventude e biopolítica: o poder jovem enquanto objeto de intervenção política. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**. Florianópolis, v.9, n.1, p. 305-333, Jan./Jul., 2012.

GOULART, Marcos V. da Silva; SANTOS, Nair I. S. dos. Protagonismo juvenil e capital humano: uma análise da participação política da juventude no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**: 50(2):127-136, maio/agosto., 2014.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia D.El-Moor; ROCHET, Juliana. A Política de Assistência Social e a Juventude: um diálogo sobre a vulnerabilidade social? In: Castro, Jorge A. de; Aquino, Luseni M. C. de; Andrade, Carla C. (orgs) **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, pp. 169-189, 2009.

ONU. Declaración de Mexico sobre población y desarrollo. In: **Conferencia Internacional de Población**, 1984, Nova York. Anais... Nova York: ONU, 1984. p. 1-4.

ONU. **Políticas nacionales para la juventud en los países en desarrollo**. Nova York: ONU, 1985.

ONU. **Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes**. 1996. Disponível em: <<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/pmaccion2000beyond.pdf>> Acesso em: 27/01/2016.

NOVAES, Regina. Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. In: Almeida, Maria I.M. de; Eugenio, Fernanda (orgs). **Culturas jovens** – novos mapas do afeto. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. pp 105-120, 2006.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **CNPD**. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília, 1998.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, dez, 2003.

WAISELFISZ. Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014** - Os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em www.juventude.gov.br/juventudeviva. Acesso em março de 2016.

MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

REGINA CÉLIA TAMASO MIOTO
MARTA SILVA CAMPOS

A expressão “matricialidade sociofamiliar” é, hoje, amplamente vigente dentro do campo conceitual e técnico-operativo da Política Nacional de Assistência Social no Brasil. Ela aparece, oficialmente, na Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005), na condição de um dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esta medida foi decorrente da instituição da centralidade na família –como uma das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – na concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, ao lado da descentralização político-administrativa, da participação da população e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. Desde então, a matricialidade sociofamiliar tem sido pauta de um intenso debate, considerando as diferentes concepções teórico-metodológicas que podem lhe dar sustentação.

Tal debate está vinculado, basicamente, à questão do *quantum* de responsabilidade cabe às diferentes instâncias encarregadas da provisão de bem-estar social, sendo que, nas sociedades capitalistas, três grandes são reconhecidas: o Estado, a família e o Mercado (ESPING-ANDERSEN, 2000). O autor reconhece que a forma como se dividem as responsabilidades entre tais instâncias faz uma grande diferença na vida da população. Nessa perspectiva, a matricialidade sociofamiliar está associada às formas de compreender o lugar que as famílias devem ocupar nesse conjunto dos três entes citados. Dessa estratégia, decorrem as diferentes formas de incorporação da família à política social, entendida como forma de redistribuição de recursos públicos através do Estado.

Permeiam o universo do debate, assim proposto, duas grandes concepções em relação ao lugar da família na proteção social: uma que assume a centralidade da família, apostando na sua capacidade imanente de cuidado e proteção. Nessa vertente, “a política pública considera – na verdade insiste – que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 5), o que corresponde a uma menor provisão estatal de bem-estar. As políticas públicas acontecem, prioritariamente, sob forma de compensação, em decorrência da sua falência no provimento de condições materiais e imateriais de sobrevivência, de suporte afetivo e de socialização de seus membros; atuam de acordo com o princípio de subsidiariedade à ação estatal e, obviamente, estão associadas a uma estrutura fixa de famílias (pai-mãe-filhos) e a uma concepção naturalizada de obrigações e papéis familiares.

Em contraposição, outra concepção se sustenta na afirmação de que a capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas. Essa posição é assumida a partir da constatação da impossibilidade de as famílias arcarem com a provisão de bem-estar, dadas as mudanças que vêm ocorrendo entre elas, vinculadas às transformações da sociedade contemporânea. Estas se referem à economia, ao trabalho, à revolução tecnológica – com destaque para a área da reprodução humana –, à mudança de valores, à liberalização dos hábitos e dos costumes.

Diante dessas duas grandes linhas é que o debate se espalha na direção do relacionamento entre família e política social. Goldani (2005), ao debatê-la, distingue três grupos de políticas: as políticas de família, as referidas à família, e aquelas para as famílias. As primeiras são voltadas a intervir na modelação das estruturas familiares, a partir de um determinado modelo ideal, pautado tanto em valores culturais dominantes como numa concepção de desenvolvimento econômico, relacionada ao papel que, neste caso, espera-se da população. As referidas à família agrupam um conjunto de medidas e instrumentos que objetivam fortalecer funções sociais pertinentes, seja a partir de sua estrutura e características como das demandas de seus membros. Recobrem tanto políticas de caráter universal como as focalizadas no combate à pobreza, à violência doméstica, dentre outras. Finalmente, as políticas para a família partem do reconhecimento das “famílias reinventadas”, nas quais “o casamento legal já não é a fonte primária de compromissos e cuidados entre os membros” (GOLDANI, 2005, p.10, tradução nossa). Nesses grupos familiares, a necessidade de proteção social pode crescer no sentido de novas articulações entre o trabalho para o mercado, para a família e a provisão pública de bem-estar, por parte do Estado. Nesse sentido, a “desfamiliarização”, quanto a muitos dos encargos familiares, é vista como fundamental para a preservação da convivência e do bem-estar das famílias.

Considerando esses três grupos de políticas em relação à família, pode-se dizer que os dois primeiros incorporam uma perspectiva de matricialidade sócio-familiar vinculada à concepção de que ela deve assumir papel central na provisão de seu próprio bem-estar. No terceiro grupo, ela está associada à ideia de que a preservação da convivência familiar, no contexto da sociedade contemporânea, depende, fundamentalmente, de políticas públicas que visam socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que sua capacidade se esgote. Isto se materializa em transferências de recursos ao indivíduo – e não à família – pelo Estado e no provimento específico e independente de serviços para o cuidado de crianças, idosos e deficientes. Os serviços são amplamente desenvolvidos na direção de uma cobertura universal da população. Reconhecer essas diferentes perspectivas inerentes à adoção da matricialidade sociofamiliar significa identificar, também, que elas estão conectadas a diferentes concepções de justiça e

igualdade, presentes nas diferentes sociedades, em determinado momento histórico, fazendo parte de diversos projetos societários.

Diante disso, a matricialidade sóciofamiliar constitui uma grande questão, dentro de sua implementação. Justamente porque – apesar da constante afirmação da assistência social como direito de cidadania, da responsabilidade do Estado na provisão de bem-estar e do reconhecimento da existência de diferentes formas de famílias no âmbito da sociedade brasileira e de suas transformações – persistem contradições importantes relacionadas à incorporação da família à política social. Dentre elas, destaca-se a incongruência existente entre a presença simultânea da concepção de cidadania, que implica na titularidade individual e intransferível de direitos, com a perspectiva de uma garantia de direitos filtrada pela dependência, permeada pela solidariedade familiar. Isto demonstraria um caráter familista da política social brasileira. Pode-se mesmo inferir dessas condições antidemocráticas de acesso a benefícios e serviços, aliadas à insuficiência da cobertura estatal destes para grande parte da população, a presença do “familismo” – entendido como princípio que assim responsabiliza severamente a família pelos seus próprios problemas de sobrevivência. Podemos falar em disposições regressivas atuais, em relação à provisão de bem-estar. (MIOTO; CAMPOS; CARLOTO, 2015).

A afirmação da matricialidade sociofamiliar, no campo da assistência social, continua sendo um motivo importante de disputa entre diferentes projetos de sociedade que, dependendo da correlação de forças, podem levar ao retrocesso na afirmação e na conquista da política de assistência social como direito de cidadania, reincorporando velhos padrões de como operá-la. Ou, ao reconhecer a complexidade e a contraditoriedade que cercam tanto as relações familiares como as mantidas com outras esferas da sociedade, especialmente com o Estado, dando-lhe a visibilidade necessária no debate da proteção social, pode-se evoluir em direção à construção da assistência social como uma política “para as famílias” nos termos de Goldani (2005). Isto seria progredir no sentido da maior garantia das proteções básicas previstas para a política de assistência social.

REFERÊNCIAS

ESPING -ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, 24: 84-116, 1991.

_____. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

GOLDANI, A. M. **Reinventar políticas para as famílias reinventadas**: entre la “realidad” brasileña y la utopia. Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia

las familias. Serie Seminarios y Conferencias, Chile, n. 46, CEPAL, p.319-345, 2005. Disponível em: <http://www.pasa.cl/wp-content/uploads/2011/08/Reinventar_politicas_para_familias_reinventadas_Goldani_Ana_Maria.pdf>.

MIOTO, R.C.T, CAMPOS, M.S., CARLOTO. C. M. (Orgs.). **Familismo, Direitos e Cidadania – Contradições da Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2015

MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

GISLEI DOMINGAS ROMANZINI LAZZAROTTO

As medidas socioeducativas (MSE) estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) – e são aplicáveis na situação de ato infracional cometido por adolescente que, nos termos da lei, é a pessoa na faixa etária dos doze até os dezoito anos incompletos. O ECA é um marco legal norteador das políticas públicas brasileiras voltadas à Infância e à Adolescência, respeitando os acordos internacionais em direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário e cuja concepção atende aos princípios da Doutrina de Proteção Integral. Esta Doutrina afirma os direitos infanto-juvenis com respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, devendo ser assegurada a proteção por parte da família, da sociedade e do Estado – princípio previsto no artigo 227 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988).

O percurso histórico destes marcos legais, na legislação brasileira, situa como primeira lei específica o Código de Menores (BRASIL, 1927), que objetivava regulamentar a assistência ao chamado menor. Scheinvar (2002, p. 88) destaca que o enunciado “Menor” vai sendo naturalizado em nosso discurso, mas evidencia “a primeira construção burguesa relativa à criança no Brasil”, “um símbolo de exclusão” produzido a partir das relações de poder e da diferença estrutural da sociedade brasileira. Conforme Bulcão e Nascimento (2002), a lei de 1927 afirma uma concepção higienista e de criminalização da infância, cuja população infanto-juvenil destinatária é composta por aqueles/as identificados/as como elementos de ameaça à sociedade. Em 1979, no contexto da ditadura militar, ocorreu a alteração do Código de Menores (BRASIL, 1979), passando a orientar-se pela Doutrina da Situação Irregular. Esta mudança reforçou a condição de menor e do direcionamento da ação do Estado a um determinado segmento da população infanto-juvenil, numa perspectiva de recolhimento coercitivo daqueles/as considerados/as abandonados/as e delinquentes.

Nesta diretiva, segundo Carvalho, Fernandes e Mayer (2012), o poder público não assumia sua responsabilidade de desenvolver políticas públicas que assegurassem um sistema de garantia de direitos, revelando um caráter eminentemente discriminatório da Doutrina da Situação Irregular (COSTA, 2012). Portanto, a conquista pela qual movimentos e instituições lutaram para assegurar o princípio da proteção integral previsto pelo ECA envolve a implementação de um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Neste sentido, foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (BRASIL, 2006, 2012) que regulamenta a política que trata do funcionamento da MSE.

A aplicação da MSE deve estar em consonância com o tipo de ato infracional, sendo que as seguintes modalidades estão previstas no artigo 112 do ECA (BRASIL, 1990): Advertência; Obrigação de reparar o dano; Prestação de serviços à comunidade; Liberdade assistida; Inserção em regime de semiliberdade; Internação em estabelecimento educacional. O tipo e o tempo da MSE a ser cumprida é determinada pelo/a juiz/a, em audiência formal, e na presença do/a adolescente e seus pais ou responsáveis, sendo direito do/a adolescente ter acesso a um/a defensor/a. As MSE com restrição e privação de liberdade (Regime de semiliberdade e Internação) devem ser efetivadas pelos programas de atendimento do Governo Estadual em estabelecimentos regionais de atendimento socioeducativo; já a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida (LA), caracterizadas como medidas de meio aberto, devem ser operacionalizadas por meio de programas do Governo Municipal. O Plano Individual de Atendimento – PIA (BRASIL, 2012) – constitui um instrumento que contribui para garantir um atendimento singular ao adolescente em MSE, devendo ser elaborado com a participação do/a adolescente e da família, atentando para a história e demanda do/a adolescente, bem como para as ações que devem ser realizadas em rede e de forma intersetorial.

O acompanhamento de adolescentes em MSE, em meio aberto, está previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013), através do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) desenvolvidos nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (BRASIL, 2015). Na situação de adolescentes com MSE de restrição ou privação de liberdade, as equipes de Serviços de Assistência Social do respectivo território podem vir a ser demandadas para ações em rede visando ao atendimento familiar e/ou o planejamento de ações para o período posterior ao cumprimento desta medida.

Conforme Saraiva (2003), o conjunto normativo que trata das MSE posiciona o/a adolescente numa condição de titular de direitos e obrigações próprios de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Isto implica num novo funcionamento da Justiça de Infância e Juventude, pois a abordagem de proteção integral busca assegurar as garantias processuais básicas e uma concepção de intervenção socioeducativa que alia a responsabilização pelo ato infracional ao caráter pedagógico. O estudo de Barbosa (2009) analisa diferentes posicionamentos no que se refere à natureza jurídica da MSE: enquanto alguns questionam a responsabilização legal do adolescente com o ato infracional, afirmando que a MSE deveria ter um cunho apenas pedagógico para assegurar a concepção de proteção integral, outros destacam que a presença da responsabilidade legal sinaliza seu caráter retributivo, conforme garantias expressas no ordenamento jurídico, sem comprometer a finalidade educativa.

Para Teixeira (2014), o duplo aspecto constitutivo da MSE evidencia uma polêmica que nos acompanha desde a promulgação do ECA, pois enquanto especialistas discutem as possibilidades desta proposição, setores da população defendem exclusivamente seu caráter punitivo. Cabe ressaltar que, no momento da escrita deste texto, estão em análise no poder legislativo propostas de emendas à Constituição que tratam da redução da maioria penal e do aumento no tempo da medida de internação, violando direitos já conquistados e com graves prejuízos para os objetivos socioeducativos.

Craydi (2012), Oliveira (2015) e Teixeira (2014) discutem a importância de pensarmos o processo socioeducativo, incluindo questões jurídicas e pedagógicas como constituintes da experiência do/a adolescente em MSE, de quem o/a acompanha, do ambiente que produz a situação de infração juvenil e de como a sociedade sustenta suas normas e diretrizes políticas. Este processo envolve desde a apuração do ato infracional e a presença ativa das diferentes instâncias que participam da definição de uma MSE, até a elaboração-execução de um PIA que acolha a experiência do/a adolescente no percurso desta medida. Oliveira (2015, p. 58) analisa que a experiência com a MSE de meio aberto “constitui-se em importante alternativa para a prevalência do caráter educativo da medida sobre a sua dimensão punitiva”, pois o potencial pedagógico está exatamente no exercício de acompanhar o adolescente em sua comunidade, entre suas escolhas e as relações sociais que sustentam novas possibilidades.

Ao trabalharmos, neste contexto, somos convocados/as ao exercício crítico a respeito das concepções que sustentam esta política pública e os objetivos em relação ao/a usuário/a com o/a qual trabalhamos. As leis e políticas públicas infanto-juvenis foram constituídas numa sociedade que reconhece um sujeito de direitos, mas que mantém um sistema econômico excludente. A MSE envolve diversos elementos numa rede de relações que podem produzir sentido na vida do/a adolescente e no modo como as instituições envolvidas passam a praticar e assegurar um lugar de sujeito de direitos na sociedade brasileira. Craidy (2012, p. 183) destaca: “Não há como ter consciência dos próprios direitos sem ter a vivência dos mesmos”. Podemos afirmar que o tempo de uma medida socioeducativa tem na experiência de seus dias, meses e anos, a possibilidade de produzir sentido para o tempo de uma vida singular e coletiva.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, D. R. A natureza jurídica da medida socioeducativa e as garantias do direito penal juvenil. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, 1(1): 47-69, 2009.

BRASIL. **Decreto 17.943A**, de 12 de outubro de 1927 que consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais ficam constituindo o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm Consulta em 14.08.2015.

_____. **Lei 6697**, de 10 de outubro de 1979 que institui o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm, consulta em 14.08.2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 169, p. 1353, 16 jul. 1990.

_____. **Presidência da República**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo–SINASE. Secretaria Especial dos Direitos Humanos: Brasília; DF: CONANDA, 2006.

_____. **Lei nº 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 191, p. 3, 19 jul. 2012.

_____. **Política nacional de assistência social (PNAS) 2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Assistência Social. Caderno, Brasília, 2005.

_____. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Assistência Social. Caderno, Brasília, 2013.

BULCAO, I.; NASCIMENTO, M.L. O estado protetor e a “proteção por proximidade”. In: NASCIMENTO, M.L. (org.) **PIVETES, a produção de infâncias desiguais**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2002, p. 52-60.

CARVALHO, S.; FERNANDES, E. G.; MAYER, D. B. Direitos da criança e do adolescente no Brasil: da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral. In.: CRAIDY, C. M.; LAZZAROTTO, G. D. R.; OLIVEIRA, M. M. (Orgs.) **Processos Educativos com Adolescentes em conflito com a lei**. Porto Alegre: Mediação, 2012, p. 17-30.

CRAIDY, C. M. Medidas socioeducativas e educação. In: CRAIDY, C. M.; LAZZAROTTO, G. D. R.; OLIVEIRA, M. M. (Orgs.) **Processos Educativos com Adolescentes em conflito com a lei**. Porto Alegre: Mediação, 2012, p. 17-30.

COSTA, A. P. M. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

OLIVEIRA, M. M. Defensoria interdisciplinar: reflexões e desafios para a construção de uma metodologia na justiça juvenil. **Diké**. Aracaju, ano IV, vol. I, jan/jul/2015, p.51-66. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/dike/article/view/3750> Acesso: 15/08/2015

SARAIVA, J. B. C. A Medida socioeducativa e a visõesócio-assistencial: os riscos da revivência da doutrina da situação irregular sob um novo rótulo. In: **Juizado da Infância e Juventude**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do TJRS, n. 1, p. 9-23, nov. 2003.

SHEINVAR, E. Idade e proteção: fundamentos legis para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres). In: NASCIMENTO, M.L. (org.) **PIVETES, a produção de infâncias desiguais**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2002, p. 83-109.

TEIXEIRA, M. L. T. Medida socioeducativa. In: LAZZAROTTO, G. D. R. et al (orgs.) **Medida socioeducativa: entre A & Z**. Porto Alegre: UFRGS: Evangraf, 2014, p. 167-170.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO

Ao abordar o tema da participação popular, parte-se da concepção de participação como “fazer saber; informar, anunciar, comunicar; ter ou tomar parte” (FERREIRA, 2004, p. 1498). Para além da presença em determinado espaço, a participação está voltada às reais condições de incidir na construção e deliberação sobre um tema, a partir de processos construídos coletivamente, pois, segundo Díaz Bordenave (1994, p. 22-23), “[...] a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte”.

Considerando as inúmeras violações de direitos humanos, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1948, é criada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que constitui um marco na história de proteção universal dos direitos humanos. O artigo 19 refere que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão” e, também, o “direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (artigo 21). O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 25-A) refere que o/a cidadão e cidadã participam dos assuntos públicos “diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”.

Estas referências levam à problematização sobre o tema da democracia representativa, que possibilita que deliberações coletivas sejam “tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56); e da democracia direta, ou participativa, que ocorre quando o “indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito” (BOBBIO, 2000, p. 63). A democracia representativa exige vigilância quanto à escolha de representantes e compromisso destes quanto ao atendimento às demandas dos/as representados/as. Por outro lado, a democracia participativa requer a construção e o fortalecimento de canais e instrumentos que possibilitem fortalecer a incidência direta nos espaços decisórios. Esses dois tipos de democracia não se sobrepõem um ao outro, mas pode haver uma integração recíproca entre eles.

A partir do referencial de Estado Ampliado formado por “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, CC3, 2007, p. 244), percebe-se que a participação da sociedade civil ocorre num cenário de disputa entre classes sociais, para impor seus interesses na condução do Estado, em busca da hegemonia. A “questão-chave da participação refere-se a sua capacidade de incidir concretamente em determinada realidade...” (MACHADO, 2012, p. 115).

A participação popular, como processo de incidência social e política, deve estar comprometida com alguns pressupostos da existência humana, contribuindo para o desenvolvimento do ser humano enquanto ser social, pois “todos os homens devem ter condições de viver para poder ‘fazer história’” (MARX; ENGELS, 2007, p. 21). Deve, também, possibilitar processos mais amplos, à construção da emancipação social, política e humana, nos limites da sociedade capitalista, uma vez que “a emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto” (MARX, 1975, p. 63).

No Brasil, a garantia de direitos foi se consolidando num percurso inverso à geração de direitos previstos por Marshall. Conquistaram-se, primeiramente, direitos sociais, depois os civis e, por fim, os direitos políticos (CARVALHO, 2006). Isto ocorre em meio às particularidades da formação sociohistórica, política, econômica e cultural da sociedade brasileira e às relações entre estado e sociedade. Neste processo, a participação popular vem contribuindo para o fortalecimento da cidadania que, para além da garantia de direitos e deveres, deve assegurar a participação de cada pessoa como sujeito ativo do processo democrático, pois “...o cidadão é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público” (BENEVIDES, 1994, p. 9). A participação popular se traduz como “processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade” (DIAS, 2007, p. 46). Trata-se de um princípio inerente à democracia que não se restringe à participação em demandas da comunidade ou em conselhos, sem caráter deliberativo. Tampouco corresponde às responsabilidades assumidas por organizações da sociedade civil, frente à transferência da execução de políticas públicas por parte do Estado, no contexto de contrarreforma (BEHRING, 2003).

Este tipo de participação, no âmbito das políticas públicas, significa “intervenção cotidiana e consciente de cidadãos...” (DIAS, 2007, p. 46), com vistas “à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público (DIAS, 2007, p. 46).

O “popular” nominativo a “povo” é o “conjunto de pessoas que constituem o corpo de uma nação, que se submetem à mesma lei” (FERREIRA, 2004, p. 1612). Em meio às desigualdades presentes na sociedade brasileira, a participação popular, requer a efetiva participação dos segmentos subalternizados (GRAMSCI, 2002), destituídos do acesso a direitos e políticas públicas, nos espaços decisórios.

A CF/1988, artigo 1º dispõe que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Embora apresente limites quanto à sua materialização, frente à correlação de forças entre capital e trabalho, a CF representa avanço no processo de redemocratização do país, na medida em que assegura direitos e deveres individuais e coletivos; estabelece a forma de organização político-administrativa do Estado e cria instrumentos de participação po-

pular como: exercício do voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (artigo 14), os quais se constituem como mecanismos de democracia direta. Isto também pode ser verificado na CF, no artigo 29, inciso XII; artigo 31, parágrafo 3º; artigo 74 parágrafo 2º; artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II e artigo 205, caput, e, também, em Leis específicas, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 88, II); do Idoso (artigo 10, V e VI) e da Juventude (artigo 2o II). Trata-se de um tipo de participação essencial ao controle social democrático das políticas públicas, pois possibilita o acesso da população na formulação, deliberação e fiscalização dessas políticas.

Na PNAS é imprescindível a participação da sociedade civil e dos usuários para materializar os objetivos, princípios e diretrizes do SUAS. A Resolução CNAS nº 33/2012, artigo 114, prevê um conjunto de mecanismos que orientam o planejamento e a execução da PNAS de “modo democrático e participativo”. Nesta direção, destacam-se as Conferências e os Conselhos, organizados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As Conferências (artigo 116) possibilitam a “avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS”. Já os Conselhos (artigo 119), enquanto instâncias deliberativas e colegiadas, “apresentam caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. A paridade, para além de uma questão quantitativa de composição, requer condições de equidade quanto ao acesso às informações, participação direta, capacidade de decisão e deliberação. A efetivação da PNAS requer participação de usuários, entidades de assistência social e trabalhadores do setor, como sujeitos políticos. Também demanda outros espaços de participação, a exemplo dos “fóruns de participação popular” (PNAS, 2004, p. 47). Estes fóruns “proporcionam o intercâmbio de informações, processos formativos e de mobilização cidadã” (MACHADO, 2012, p. 67), portanto, constituem-se como espaços importantes de participação e controle social democrático.

Diante do exposto, evidencia-se que a participação popular, enquanto “escola de cidadania” (BENEVIDES, 1994, p. 10) e exigência à democratização do Estado e garantia de direitos, requer, entre outros, a motivação de cada cidadão e cidadã em participar; canais e instrumentos de participação direta; processos de educação permanente; publicização de informações; condições materiais de acesso e compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade civil, nos espaços de controle social democrático.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova** [online]. m. 33, pp. 5-16. 1994.

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

BRASIL. **NOB/SUAS**, Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12ª reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. In: **Integração**. Jan/Fev/Mar. 2007. Ano XIII, nº 48, pp 48-53.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel**: Notas sobre o Estado e a política. v. 3. 3.ed. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **O Risorgimento**. Notas sobre a história da Itália. Cadernos do Cárcere. V. 5. Edição e Tradução: Luiz Sérgio Henriques. Coedição: Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Luiz Cláudio de Castro e Costa. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle Social da Política de Assistência Social**: Caminhos e Descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

PESSOA COM DEFICIÊNCIA

ANAJARA CARBONEL CLOSS

Definir Pessoa com Deficiência (PcD) poderia ser simples se fosse considerado qualquer tipo de alteração no corpo, seja na aparência ou em algum órgão de forma definitiva ou temporária; porém, para entendermos essa definição, é necessária uma maior complementação. Dentro da concepção de deficiência, existem variações, como, por exemplo, deficiência sensorial (visão e audição), física, intelectual, de fala e múltiplas. Em 1976, a Organização Mundial da Saúde (OMS) utilizou pela primeira vez uma terminologia para a caracterização de deficiência, incapacidade e desvantagem, sendo a primeira considerada perda ou anormalidade de estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, temporária ou permanente; a segunda, como uma restrição, resultante de uma deficiência, da habilidade para desempenhar uma atividade considerada normal para o ser humano; e, por fim, a desvantagem como um prejuízo para o indivíduo, resultante de uma deficiência ou incapacidade.

A partir da instituição do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, em 1981, várias mudanças começaram a ser efetivadas, como, por exemplo, o registro da Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (CIDID), elaborada pela OMS em 1989. Após uma década, a Organização apresenta outra conceituação em relação à deficiência, por meio de uma nova Classificação Internacional das Deficiências, Atividades e Participação: um manual da dimensão das incapacidades e da saúde (CIDDM-2, 1999), que leva mais em consideração as potencialidades do que as limitações das pessoas com deficiência (BRASIL, 2006). Considerando estas novas concepções, nota-se uma evolução sociológica e política na forma de pensar a PcD, abrindo caminho para uma postura social de inclusão, na qual o respeito pelas limitações não exclui o deficiente e coloca formas de reabilitação e inserção na sociedade. Conforme Romeu Sassaki (1997), é estabelecido um processo no qual os excluídos e a sociedade tentam buscar formas de igualar as oportunidades para todos.

A partir desse “pacto”, surgem diretrizes nas áreas da saúde, do trabalho, da legislação, da seguridade social e da educação, além da elaboração de políticas públicas específicas. A tentativa é propiciar a igualdade de condições, ou seja, em uma sociedade inclusiva não se pode admitir nenhum tipo de preconceito, discriminação, barreira social, cultural ou pessoal.

Uma comprovação desse posicionamento igualitário está no Artigo 203 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em que fica claro que todos aqueles que ne-

cessitarem de assistência social o terão, especificando a garantia de habilitação, reabilitação e de benefício mensal às pessoas com deficiência, caso não tenham condições de prover o próprio sustento. Já no artigo 5º, encontra-se a referência sobre a igualdade dos cidadãos perante a lei, dando garantias de liberdade e de igualdade à vida (BRASIL, 1988). Seguindo os parâmetros de igualdade, o Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009a), promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – a primeira convenção da Organização das Nações Unidas do século 21 (SILVA; DINIZ, 2012). Essa Convenção provocou uma importante alteração no sistema jurídico brasileiro ao instituir uma definição constitucional para a deficiência.

[...] têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2009a)

O artigo 28 da Convenção “Padrão de Vida e Proteção Social Adequados” tem como objetivo melhorar as condições de vida dos deficientes, com garantia da igualdade, dando ênfase para crianças, mulheres e idosos com deficiência, independentemente de gênero, garantindo a universalidade de atendimento. Mas como definir um padrão adequado de vida? Quais são os parâmetros para se estabelecer tais condições de atendimento? Que adequações dariam às PcDs as possibilidades de viverem com autonomia e independência? A partir de tais questionamentos e de uma mudança de paradigmas, surge a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), lançada pela Organização Mundial da Saúde em 2001. Essa classificação busca superar os modelos tradicionais que tratam a questão da incapacidade de forma redutiva e centrada na pessoa (MÂNGIA; MURAMOTO; LANCMAN, 2008).

O Plano Nacional das Pessoas com Deficiência – Viver sem Limites (BRASIL, 2011) foi lançado com vistas a atender novas demandas das lutas sociais, apresentando objetivos na área da educação, da saúde, da inclusão social, da acessibilidade e de maiores oportunidades para as pessoas com deficiência. Este Plano foi elaborado com a participação de 15 ministérios e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), sendo regulamentado através do Decreto 7.612, de 2011. As transformações na legislação trazem à tona a complexidade da discussão e definição de PcD, além de questões relacionadas à assistência social e aos direitos relativos a este segmento, em conjunto com as políticas públicas que ampliam este espectro. Neste sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) dispõe sobre o reconhecimento da assistência social com vistas a garantir o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade, seja pela pobreza ou pela exclusão social, além de falar no Benefício de Prestação Continuada (BPC), principal meio de transferência

de renda para a população com deficiência (BRASIL, 2010). A Política Nacional de Assistência Social (2004) tem entre seus objetivos contribuir com a inclusão e a equidade de usuários e grupos específicos, tentando ampliar o acesso aos serviços socioassistenciais básicos e especiais em todo o território nacional.

Dentro dessa estrutura de assistência social, tem-se uma hierarquização de sistemas e serviços que atendem às pessoas com deficiência: o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que operacionaliza a gestão e o planejamento de várias ações, programas e serviços da política assistencial de modo descentralizado e participativo, sendo de responsabilidade das três esferas governamentais – federal, estadual e municipal (PNA, 2004).

O grande desafio do SUAS no trabalho com as PcDs está em ampliar o acesso dos beneficiários e das suas famílias aos serviços socioassistenciais e demais serviços sociais das políticas públicas, rompendo com barreiras e garantindo direitos sociais.

É importante afirmar que a relação das políticas públicas com os direitos sociais é decorrente da equidade e da justiça social, permitindo à sociedade exigir “atitudes positivas, ativas do estado para transformar esses valores em realidade” (PEREIRA, 2008, p. 102). Neste aspecto, as atitudes positivas podem ser retratadas como mudanças atitudinais, ou seja, será que as legislações que preconizam as pessoas com deficiência englobam todos os aspectos do exercício da cidadania, sendo elas efetivamente cumpridas na nossa estrutura social/cotidiana? Teria uma pessoa com deficiência facilidade de acessar os serviços pelo qual necessita? Sendo assim, uma mudança atitudinal é fundamental no sentido de abranger um atendimento social apto de receber e acolher um segmento ainda estigmatizado e excluído, que não encontra condições urbano-estruturais, sociais e culturais para a concretização efetiva de sua cidadania. Sem a pretensão de construir uma resposta, mas para provocar uma reflexão, resta-nos questionar: como as PcDs têm sido acolhidas e atendidas nas suas necessidades junto aos serviços, programas e projetos no âmbito do SUAS?

Para finalizar este verbete, algumas questões são fundamentais para ampliar as conquistas sociais. São elas: *conhecimento* – conhecer as diferenças e aceitá-las; *percepção e treinamento* – pessoas que trabalham com PcDs devem perceber essa diversidade e devem ser capacitadas para atender um público específico; *sensibilidade* – os gestores sociais devem ser sensíveis às necessidades das pessoas com deficiência; *direito* – fazer com que todas as leis sejam respeitadas e efetivadas; *autonomia* – poder acessar todos os espaços de forma independente; e *cidadania* – é uma questão de poder exercer o direito de ir e vir, como qualquer cidadão (CLOSS, 2013).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 2 de agosto de 2015.

BRASIL. **Convenção sobre direitos das pessoas com deficiência**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 2 de agosto de 2015.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 2 de agosto de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Legislação em Saúde da Pessoa com Deficiência**. 2. ed. Brasília: MS, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Norma Operacional Básica– NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. **Viver sem Limites: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2011.

CLOSS, Anajara Carbonell. **Percursos de Acessibilidade Cultural Casa de Cultura: uma pesquisa-ação inclusiva**. Dissertação de Mestrado, PPG em Memória Social e Bens Culturais. UNILASALLE, 2013.

MÂNGIA, E. F.; MURAMOTO, M. T.; LANCMAN, S. Classificação Internacional de Funcionalidade e Incapacidade e Saúde (CIF): processo de elaboração e debate sobre a questão da incapacidade. **Rev. Ter. Ocup.** São Paulo, v. 19, n. 2, p. 121-130, maio/ago. 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SILVA, Janaína Lima Penalva da; DINIZ, Debora. Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 262-269, jul./ dez. 2012.

PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

MÍRIAM THAIS GUTERRES DIAS

O planejamento situa-se no âmago da sociedade capitalista amparada na racionalidade que produz a necessidade da calculabilidade e previsibilidade (GIOVANELLA, 1991). Superando a concepção da sociedade pré-capitalista de que a tradição e o transcendente determinam a ordem natural da vida e da produção, na capitalista impera a necessidade da previsão, pois o futuro será aquele que os homens planejarem e obtiverem os meios para sua realização.

O planejamento surge como técnica de gerência para aprimorar a produção das fábricas nos primórdios do capitalismo industrial. Frederick W. Taylor criou a teoria da administração científica, em 1900, e o planejamento foi o primeiro dos quatro princípios de sua teoria, para substituir a improvisação e atuação empírico-prática dos trabalhadores por métodos baseados em procedimentos científicos (CHIAVENATTO, 2000). Deste modo, a origem do planejamento é como uma função administrativa e, no interior do campo de conhecimento da administração, vem se aprimorando desde o século XX, com ênfase inicialmente nas empresas até o estágio atual que inclui a dinâmica social.

Muitas formulações existem sobre a definição de planejamento, e todas contêm elementos que caracterizam sua essência: preparação teórica e técnica para a mudança de determinada situação. Planejar é a arte de elaborar o plano de um processo de mudança. Para tanto, requer um processo que analisa e avalia condições existentes, estabelece objetivos e meios para o seu alcance.

O planejamento é um cálculo que precede e preside a ação (MATUS, 1985). Planejamento é um cálculo (racional) que precede (antes) e preside (durante e depois) a ação. É um cálculo sistemático que articula a situação imediata e o futuro, apoiado por teorias e métodos (CAMPOS et al., 2010, p. 20) – “Uma das razões para o planejamento é a necessidade de mediação entre futuro e o presente” (PARES; VALLE, 2006, p. 239).

O plano, por sua vez, é o produto de um processo de planejamento, que orientará o desenvolvimento das ações planejadas e possibilitará o acompanhamento e a avaliação quanto ao alcance dos objetivos propostos.

Planeja-se porque se quer minimizar a incerteza e o imprevisto, o que envolve a utilização do conhecimento para modelar uma trajetória futura, requerendo processualidade na sua dinâmica de elaboração.

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter, no futuro, algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (BRASIL, 2012, p. 13).

O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas. O planejamento precede, condiciona e orienta a ação estatal (CARDOSO JR, 2011).

O planejamento estatal teve origem com a necessidade de o Estado fazer planejamento econômico e social a partir da crise do capitalismo nos anos 1930, inspirado na obra do economista John M. Keynes. Este propõe, no conjunto de sua obra, rompendo com a ortodoxia liberal vigente, uma intensificação da intervenção do Estado na economia, visando manter o processo global de acumulação capitalista e fazer frente às crises econômicas e sociais consequentes (BEHRING, 1998).

No Brasil, o planejamento governamental começa a ser considerado na década de 1940, como uma estratégia capaz de impulsionar o desenvolvimento e o crescimento da sua produção econômica, dependente do capitalismo internacional, sendo o primeiro em 1939, para a implantação de indústrias para exploração das riquezas naturais (REZENDE, 2010).

Esta posição teve influência do Centro de Estudos Econômicos para a América Latina e Caribe – ONU (1948), que difundiu a ideia do planejamento como instrumento de promoção da industrialização e do desenvolvimento (GIOVANELLA, 1991).

Distintas formas de realizar o planejamento governamental ocorreram na trajetória histórica do Estado no país. Inicialmente, planejar era privilégio da tecnocracia, evoluiu para o modo normativo e, posteriormente, para o momento atual, de forma estratégica e participativa (SOUZA, 2004).

Os modelos de planejamento, ou metodologias para a elaboração dos planos, classificam-se em duas formas que marcam sua trajetória: o tradicional e o estratégico, com contrastes relevantes em determinados aspectos. No planejamento tradicional ou normativo, preponderante no planejamento governamental por décadas, a análise é unidimensional, determinística; o governo planeja sem a presença de atores sociais, com anúncio de resultados precisos para as propostas de ação e é realizado por especialistas responsáveis pela área de planejamento.

O estratégico situacional, orientador do atual estágio do planejamento governamental, parte de uma análise multidimensional, numa realidade permeada por incertezas, com a participação dos atores sociais, e os resultados dos planos serão variáveis conforme as circunstâncias (MATUS, 2006).

O pressuposto deste planejamento é de que a realidade social e econômica é dinâmica, com a presença de diversos atores sociais, requerendo a análise de conjuntura para o desvelamento permanente desta realidade. O ator que planeja está inserido na realidade que planeja, coexistindo com outros atores sociais, que de algum modo também planejam. Não há monopólio na elaboração do planejamento, mas a coexistência de vários planos.

O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados, e não somente ao cálculo que antecede a ação. Deste modo, o planejamento “se refere a oportunidades e a problemas reais” que a sociedade e seus setores apresentam (MATUS, 1989, p. 113).

Por muitos períodos, o planejamento foi instrumento de intervenção e controle social (SOUZA, 2004). Entretanto, a sociedade brasileira produziu relevantes mudanças na década de 1990, a partir da luta pela democratização e pelos direitos sociais para todos os seus cidadãos. Demonstrou sua vocação participativa nos temas que afetam suas condições de vida, explicitando sua pluralidade da representação política. Assim, produziu no setor público uma cultura democrática e participativa, disseminando a noção de cidadania e de participação na gestão das políticas sociais e econômicas (NOGUEIRA, 2004). Nesta época, o país buscava maior integração à economia mundial e vivia restrições nas finanças públicas. Contextos que propulsionaram o ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento do país (PARES; VALLE, 2006).

A Constituição Federal estabeleceu o sistema de planejamento governamental articulado ao orçamento para a execução das políticas públicas, com os instrumentos: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentares – LDO e a Lei de Orçamentária Anual – LOA.

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado, pois prioriza os campos de investimentos fundamentais para a implementação das políticas públicas.

A política de assistência social no Brasil se orienta sob a condição de direito social e integrante da seguridade social, afirmando-se como uma inovação na Constituição Federal de 1988. Em sua trajetória histórica de gestão, destaca-se a ausência de procedimentos sistemáticos de planejamento para sua efetivação.

A elaboração dos planos de assistência social em todos os municípios do país é o desafio para o alcance dos Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, responsabilidade do Estado e da Sociedade. A NOB/SUAS 2012 (BRASIL, CNAS, 2012) normatiza o Plano de Assistência Social, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política nas três esferas de governo.

O plano é uma ferramenta de gestão que dá foco e direcionamento aos governos e cuja elaboração deve ser feita por meio do planejamento estratégico situacional e sob o acompanhamento do controle social, permitindo sua publicização quanto ao seu financiamento e alcance dos objetivos delineados.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Almanaque do Planejamento** – para entender e participar. Brasília: MP, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf>.

BRASIL. CNAS. **Resolução nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: MDS, 2013.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de; FARIA, Horácio Pereira de; SANTOS, Max André dos. **Planejamento e avaliação das ações em saúde**. 2. ed. Belo Horizonte: Nescon/UFMG, Coopmed, 2010.

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **IPEA** 1584 Texto para Discussão. Brasília, março de 2011

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

GIOVANELLA, Lígia. As Origens e as Correntes Atuais do Enfoque Estratégico em Planejamento de Saúde na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública**, RJ, 7(1):26-44, jan/mar, 1991.

MATUS, Carlos. **Planificación, Libertad y Conflictos**: Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela. Venezuela: IVEPLAN, 1985.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: URIBE RIVERA, F. Javier (Org.); TESTA, Mário; MATUS, Carlos. **Planejamento e programação em Saúde: Um Enfoque Estratégico**. São Paulo: Cortez/Abrasco, Coleção Pensamento Social e Saúde, 1989.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James, PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. V.1. Brasília: ENAP, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. V.1. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 5. Número 4, Out-Dez 2004.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, Texto para Discussão, 4, 2010. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28398-planejamento-no-brasil-auge-declinio-e-caminhos-para-reconstrucao>>.

PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

ANA PAULA PEREIRA FLORES

A Constituição Brasileira de 1988, além de significar o início do processo de redemocratização brasileiro, foi muito inovadora e contemporânea ao regulamentar alguns temas de extrema relevância, tais como: os Direitos e Garantias Fundamentais, a Organização do Estado e dos Poderes, a Defesa do Estado e das suas Instituições Democráticas, a Ordem Econômica, Financeira e Social e, ainda, a Tributação e Orçamento.

Na Constituição Federal, as disposições sobre o Orçamento Público estão previstas na Seção II – Dos Orçamentos – artigos 165 a 169 – do Capítulo II – Das Finanças Públicas do Título VI – Da Tributação e do Orçamento. Mais especificamente, o artigo 165 estabelece que o Orçamento Público (OP) compreende: o Plano Plurianual (PPA) – inciso I, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – inciso II e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – inciso III.

O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos legais de planejamento financeiro, de iniciativa dos Poderes Executivos da União, dos Estados e Municípios. Esses poderes têm como principal função assegurar a execução das políticas públicas e os respectivos recursos públicos financeiros que efetivem a execução de suas diretrizes, objetivos, metas e prioridades.

Os Orçamentos Públicos são basicamente regidos, além da Constituição Federal, pela seguinte legislação: a) Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que define regulamentações gerais de Direito Financeiro para a elaboração e monitoramento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; b) Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas, com ênfase para a responsabilização na execução da gestão fiscal. E, ainda, outros dispositivos podem complementar esse conjunto de leis, tais como as constituições e leis complementares estaduais, bem como outras normativas municipais que sejam editadas no sentido de fundamentar e qualificar as gestões públicas.

O **Plano Plurianual** (PPA) é um dos principais instrumentos de planejamento à disposição dos entes da federação, reflete as ações governamentais a serem implementadas a médio prazo e envolve quatro exercícios financeiros. São

previstas as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como os programas de ação continuada. O projeto de lei que definirá o PPA deve ser encaminhado durante o primeiro ano de mandato dos(as) gestores(as) públicos(as) eleitos(as) na União, nos Estados, no DF e nos Municípios. Com isso, sempre o primeiro ano de um mandato estará sob a execução do último planejamento elaborado pelo(a) gestor(a) anterior. Por exemplo: os PPAs referentes aos exercícios de 2014-2017 foram elaborados e aprovados no ano de 2013, sendo que, em 2012, ocorreram eleições para prefeitos(as) nos municípios e no DF. Logo, os prefeitos(as) eleitos(as) assumiram em 1º de janeiro de 2013, e finalizaram a execução dos PPAs 2010-2013 elaborados, e em execução, pelos(as) gestores(as) que os(as) antecederam, salvo em casos de reeleição, nos quais elaborarão um novo planejamento que dará sequência às suas propostas de governo. É de suma importância destacar que a efetividade do PPA também está relacionada com a realização de um planejamento prévio, fundamentado em diagnósticos que possam revelar as realidades territoriais locais.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é anual e deve ser elaborada em consonância com o PPA, pois surge a partir dele, e tem como principal objetivo viabilizar uma relação entre o planejamento e a execução orçamentária. Tem como principais funções: prever as despesas de capital para o exercício financeiro vindouro, orientar a elaboração da lei orçamentária, dispor sobre mudanças na legislação tributária e, ainda, regulará a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LRF ampliou a abrangência constitucional da LDO, definindo que esse instrumento legal também deverá dispor sobre: a) o equilíbrio entre a receita e a despesa; b) critérios e formas de empenho da despesa pública; c) controle dos custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e d) condições e exigências para transferências de recursos às entidades públicas e privadas.

A LOA, da mesma forma que a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, deriva do PPA e seus mecanismos devem materializar as previsões desse planejamento. A proposta de lei orçamentária, conforme preceitos constitucionais (artigo 165 §5º), deve estar composta pelo: a) Orçamento Fiscal, b) Orçamento de Investimentos das Estatais, no qual o poder público tenha o maior quinhão do capital social e direito ao voto; e c) Orçamento da Seguridade Social. É relevante destacar que é constitucionalmente vedado o início de ações que não estejam incluídas na lei orçamentária. A LOA é, de fato, o orçamento financeiro, e dará cumprimento, anualmente, às ações planejadas no PPA, em sintonia com a LDO.

Sobre o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de planejamento financeiro na política de assistência social brasileira, é importante fazer alguns destaques sócio-históricos. A assistência social no Brasil, reconhecida como polí-

tica pública de seguridade social no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, também se configurou como um grande avanço no âmbito da proteção social brasileira. Posteriormente, foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que demonstrou, por parte do poder público brasileiro, o início do processo de construção de políticas públicas de assistência social, garantidoras de direitos, enquanto deveres do Estado e direitos dos(as) cidadãos(ãs) brasileiros(as). A efetivação do SUAS foi a grande deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no ano de 2003, e significou um marco na implementação de mudanças na gestão e execução das ações da política de assistência social brasileira. Desde então, o marco regulatório da assistência social, passou a se desenhar com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 15 de outubro de 2004, pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), por meio da Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. A NOB/SUAS 2005 foi revogada expressamente pelo artigo 4º da Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS/NOBSUAS 2012., que teve como principal função dar início ao processo de implementação do SUAS. Somente em 2011, o SUAS foi regulamentado legalmente, pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011.

No âmbito da política de assistência social, além de inúmeras inovações que deram contornos ao SUAS, a NOB/SUAS 2005 inaugurou a discussão acerca do planejamento técnico e financeiro, ao elencar, ainda muito timidamente, dentre seus “Instrumentos de Gestão”, o “Orçamento da Assistência Social”, composto pelo PPA, pela LDO e pela LOA, que devem estar de acordo com os Planos de Assistência Social, que já haviam sido previstos no artigo 30 da LOAS e também foram considerados nesta norma.

E, então, para, de fato e de direito, reconhecer o “Orçamento” que engloba o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de gestão financeira e orçamentária do SUAS, a NOB/SUAS 2012, elencou seu regramento em seus artigos 44 a 45, prevendo, ainda em seu artigo 12, inciso XIII, como uma reponsabilidade dos três entes federados, a garantia de que a elaboração da peça orçamentária será realizada em consonância com os Planos de Assistência Social.

Dessa forma, fica evidente que a gestão e a execução da política de assistência social, não mais será efetivada sem a observância dos instrumentos de gestão financeira e de planejamento reconhecidos pelo SUAS, como estratégias de alcançar, de forma qualificada, os anseios da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n° 4.320**, de 17 de março de 1964.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei n° 8.742, de dezembro de 1993, alterada pela Lei n° 12.435, de 06 de julho de 2011.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília DF 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília DF. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília DF 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília DF.2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Manual do Gestor Público**: um guia de orientação ao gestor público. 3 ed. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013.a.

POBREZA

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregadas na literatura internacional nos últimos vinte anos para estudo e mensuração do fenômeno da pobreza e seus epifenômenos, como indigência, desnutrição e fome. Estes estudos têm se caracterizado por avaliar o fenômeno por meio de várias perspectivas diferentes: os estudos voltados ao dimensionamento da pobreza como expressão da insuficiência de renda disponível (pobreza monetária), aqueles que expressam pobreza como insuficiência de acesso a alimentos e de seu consumo (desnutrição ou insegurança alimentar), as pesquisas ancoradas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); os estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas (pobreza relativa); os estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento declarado dos indivíduos (pobreza subjetiva).

Pobreza como síndrome da insuficiência de renda parece se constituir na abordagem mais largamente disseminada e empregada para dimensionar a população em situação de pobreza. Nesta perspectiva metodológica, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível ou seu dispêndio total (duas abordagens metodológicas diferentes, vale observar) for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza –, cujo valor representaria o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. O conjunto de necessidades a atender, o grau de satisfação mínimo, assim como a escolha dos produtos e serviços adequados à satisfação destas necessidades, podem apresentar grande variabilidade internacional, especialmente entre, de um lado, países desenvolvidos, onde a universalização do acesso a alguns produtos e serviços básicos já foi atingida há muito tempo, e, de outro, países em desenvolvimento, onde considerável parcela da população não dispõe de recursos mínimos para garantir alimentação adequada. Nesse último caso, caberia definir também a linha de extrema pobreza, definida como aquela referência monetária suficiente para aquisição da cesta de alimentos necessários à sobrevivência individual.

O acesso à alimentação adequada, isto é, a relação entre pobreza e fome ou desnutrição pode ser estabelecida, contudo, segundo outras perspectivas mais diretas que a inferida por determinado nível de renda ou patamar de linha de pobreza ou extrema pobreza. Pode-se adotar indicadores antropométricos de adequação

de peso, idade, altura ou ainda massa corpórea de crianças, adolescentes e adultos, informações coletadas em pesquisas de campo. Pode-se, ainda, intuir a condição mais agravada de fome ou desnutrição pela dificuldade ou baixa frequência de consumo de determinados alimentos típicos da dieta habitual da população. Pode-se, também, identificar a situação de fome ou desnutrição por meio de indicadores de consumo de determinados alimentos ou indicadores de grau de insegurança alimentar, construídos a partir de pesquisas em que famílias e indivíduos são investigados quanto às dificuldades ou à privação de consumo de alimentos.

A abordagem multidimensional da pobreza ou também pobreza NBI – pobreza como resultado de um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas – representa uma concepção complementar à da pobreza como insuficiência de renda, à medida que identifica as famílias sujeitas à privação absoluta de patamares mínimos – também normativos – de bens e serviços (públicos e privados) necessários à sobrevivência. Algumas das dimensões passíveis de avaliação por meio desta abordagem são: acessar água potável, esgotamento sanitário, tipo de habitação, alimentação em quantidade e diversidade adequada e atendimento escolar. Esta abordagem analítica tem sido recomendada por organismos internacionais em função da possibilidade de identificação de carências específicas e de grupos-alvo para intervenção da política social, além de permitir captar o efeito integrado de um conjunto de políticas sociais junto à população. Esta perspectiva permitiria a incorporação de dimensões estruturalmente associadas à pobreza em sua mensuração, das quais a baixa disponibilidade de renda seria uma consequência.

O conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e famílias a bens e serviços ou à disponibilidade de renda. É uma perspectiva mais adequada a países desenvolvidos, onde os níveis mínimos de subsistência estão garantidos para parcela majoritária da população, e onde, portanto, a ênfase da política social se orienta na redução da desigualdade social entre grupos populacionais. Em geral, os pobres são tomados como aqueles indivíduos que integram os decis de renda per capita mais baixa ou aqueles que integram os grupos de acesso mais precário a bens ou serviços.

Além dessas abordagens analíticas baseadas em indicadores mais objetivos, estão sendo desenvolvidos estudos de pobreza baseados na construção de indicadores derivados de quesitos de autodeclaração de pobreza, denominados por alguns autores como os estudos de pobreza subjetiva. Nesses estudos, a pobreza é dimensionada a partir da resposta dos entrevistados a quesitos relacionados à capacidade de cobrir gastos para manutenção do domicílio e aos custos correntes da vida cotidiana. Em estudos nos países europeus mais desenvolvidos, o escopo de informações para caracterizar o fenômeno é mais amplo, abordando quesitos relacionados ao nível de satisfação de necessidades básicas, mas também de necessidades e aspirações socioculturais.

Não há uma abordagem conceitual ou medida necessariamente melhor, mais válida ou consensualmente reconhecida como mais legítima para dimensionar o fenômeno ou avaliar ações ou planos de combate à fome, desnutrição ou superação da pobreza em qualquer situação. As abordagens conceituais e metodológicas são complementares, cada uma com seus aspectos meritórios e também suas lacunas e limitações. A escolha de uma ou outra perspectiva deve ser vinculada aos objetivos da pesquisa acadêmica ou do programa público em questão. Vale observar que a mensuração da pobreza depende não apenas da perspectiva conceitual adotada, mas das dificuldades metodológicas inerentes à computação dos indicadores, decorrentes da disponibilidade ou não das informações sobre rendimentos e outras dimensões de condições de vida nas pesquisas amostrais.

Para fins de avaliação de programas públicos na temática, cada modo de definir e medir a pobreza deveria refletir o desenho de políticas e programas específicos escolhidos. Para a formulação e avaliação de programas de suplementação alimentar, requer-se idealmente, medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve a implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego, indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população potencialmente retirada do risco de exposição a esse flagelo. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar – restaurantes populares, banco de alimentos, etc. –, indicadores de acesso e frequência a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Se, na estratégia de combate à pobreza, são acopladas intervenções de natureza político-institucional para mitigar efeitos da estigmatização ou discriminação a que estão sujeitas as populações mais pobres, indicadores de percepção subjetiva de sua condição social podem ser importantes. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza ou indicadores sociais podem ser mais úteis para desenho e acompanhamento da estratégia.

REFERÊNCIAS

FERES, J.C.; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n.15, 2013.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alinea, 2004.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SOARES, S.D. Metodologias Para Estabelecer a Linha de Pobreza: Objetivas, Subjetivas, Relativas e Multidimensionais. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n. 1381, 2009.

POLÍTICA SOCIAL

POTYARA A. P. PEREIRA

Definir política social implica levantar questões que perpassam os domínios das ciências sociais (incluindo a economia), da filosofia e da ética. Implica, outrossim, considerar diferentes teorias, ideologias e práticas. Trata-se de um termo polissêmico, interdisciplinar e frequentemente confundido com denominações que lhe são afins, como: Estado social, regimes de bem-estar, serviços sociais.

Genericamente, a política social é entendida como ação do Estado, gerida pelos governos, para atender às demandas e necessidades coletivas. Constitui um *produto* institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente. Diferencia-se da política econômica por visar à coesão social e à melhoria das condições de vida de indivíduos e grupos; e divide-se em setores também classificados como sociais: saúde, educação, habitação, previdência, assistência social, emprego, dentre outros. Algumas de suas provisões são contributivas (pagas antecipadamente pelos próprios beneficiários), assumindo a forma de *seguro*, cujo melhor exemplo é a previdência social; entretanto, existem provisões não contributivas, denominadas *serviços sociais*, que são bancados por um fundo público, constituído de tributos (impostos, taxas e contribuições) e gerenciado pelo Estado. É por meio desses serviços que a política social presta atendimentos – que podem ser universais ou seletivos, dependendo do regime de bem-estar em vigência – nos seus diferentes setores e nos três níveis de governo (municipal, estadual, federal).

Contudo, embora aparentemente adequado, esse entendimento contém equívocos e omite as bases estruturais da política social.

Efetivamente, para além de uma ação do Estado, esta política é um *processo*, internamente contraditório, que também envolve a sociedade por ser criada da relação, recíproca e antagônica ao mesmo tempo, entre essas duas instâncias (IANNI, 1986). Em decorrência, ela não é só do Estado e nem só da sociedade, mas de todos e, por conseguinte, é pública (política pública). Face a ela, ao Estado cabe duplo papel: a) garantir, aos cidadãos, direitos sociais e de controle dessa garantia; b) prover e gerir benefícios e serviços sociais como dever institucional. À sociedade, por sua vez, cabe forjá-la e vigiá-la. Por ser, a sociedade, espaço das classes sociais, as correlações de forças gestadas e operadas em seu âmbito suscitam intervenções estatais que despertam variadas reações societárias. Por ser assim, a política social atende interesses contrários e assume diversas feições. Contemporaneamente, ela também se refere a uma disciplina, no âmbito das Ciências Sociais, ou ao *estudo*

acadêmico de seu próprio conteúdo (ALCOCK, 1992). Seu diferencial em relação à sociologia, antropologia e ciência política é a sua índole prática, embora não se reduza a ela. Desde que se distinguiu da *administração social* (*social administration*), a partir da Grã Bretanha, ganhou corpo teórico próprio, informado por pesquisas e reflexões intelectuais. Deixou também de ser mero campo de atividade, engenharia social e atributo do Estado (MISHRA, 1989).

Sua existência moderna assenta-se em bases estruturais, de ordem política, socioeconômica e cultural.

Na sua base política ressaltam: a) a formação e consolidação, no século XVI, dos Estados nacionais, fortemente reguladores. A Lei dos Pobres inglesa, de 1601, e a criação de instituições de amparo à pobreza, enfermidade, orfandade, formaram uma rede de assistência e controle sociais estatal. A progressiva separação dos poderes civil e religioso e a delimitação das esferas pública e privada também propiciaram a ampliação das responsabilidades sociais desses Estados; b) a institucionalização, no século XIX, do Estado de Direito, conquistado pela Revolução Francesa, de 1789, e o conseqüente desaparecimento dos Estados absolutistas. Instituiu-se, assim, o reconhecimento constitucional das liberdades democráticas e o aparecimento, no século XX, do chamado Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). A política social moderna identifica-se com esse Estado.

Sua base socioeconômica assenta-se na relação antagônica entre capital e trabalho. Nela, o capitalismo –comercial no começo, industrial depois e, atualmente, financeiro e global – deve a sua expansão ao trabalho humano coletivo, como fonte primaz de riqueza, que é apropriada privadamente, criando desigualdades sociais aprofundadas. O avanço da ciência e da tecnologia contribui para a racionalização dos métodos produtivos que acarretam desemprego e pobreza massivos. A subutilização ou descarte dos recursos humanos oneram os cofres públicos e ameaçam a coesão social. Nesse cenário, a política social cumpre papel anticrise, mas, também, de ativação (principalmente por meio da assistência) de mão de obra para um mercado laboral flexível e precário. Por outro lado, os esforços governamentais para institucionalizar as lutas trabalhistas tornam esta política mais prestativa ao capital.

Por fim, na base cultural, repousam valores herdados tanto da religião quanto da ética capitalista do trabalho e dos sistemas de normas dominantes. A política social é um amálgama de valores nem sempre afins entre si, como solidariedade, autossustentabilidade, cidadania, meritocracia. Os diferentes regimes de bem-estar retratam esse fato. Onde prevalecem valores liberais, o regime de bem-estar tem essa característica, o mesmo acontecendo com os regimes *conservadores e social-democratas*. A burocratização também compõe esta base, com a finalidade de organizar um sistema de meios e fins e racionalizar a política social como ação específica do Estado, desconsiderando sua complexidade contraditória.

Estas são as pedras angulares da política social desde meados do século XIX. Semanticamente, esta denominação surgiu nesse período histórico para diferenciá-la das medidas jurídicas então prevalecentes. O mesmo ocorreu com os termos que lhes são correlatos, tendo como referência a chamada *questão social* resultante do confronto entre capital e trabalho. Esta política social moderna também se diferenciou de suas versões elementares, mecanicamente identificadas com a caridade ou com a regulação punitiva da vagabundagem. A história da política social capitalista contempla, ainda, paradigmas teóricos divergentes e momentos alternados de maior e menor intensidade protetora do Estado, dependendo dos regimes políticos em vigência. O pensamento liberal, adepto da economia monetarista, enfatiza o bem-estar individual, ancorado no mérito competitivo e pautado por uma liberdade negadora da interferência do Estado na vida privada e no funcionamento do mercado. Nesse contexto, a política social tem como objetivo garantir, quando muito, igualdades de oportunidades, já que a de resultados é considerada utópica. Por outro lado, segundo o pensamento social-democracia, adepto da doutrina econômica keynesiana, o bem-estar é coletivo, associado ao direito social, que requer intervenção e garantias públicas positivas. Seu principal objetivo é reduzir desigualdades sociais concretas e, embora seja reformista e restrito à democracia parlamentar, estimula práticas distributivas ou redistributivas de recursos e rendas.

Foi sob a égide da socialdemocracia que a política social vivenciou o seu *período de ouro*, especialmente no norte da Europa, onde, entre os anos 1945 e 1975, as condições de vida, de trabalho e de cidadania da classe trabalhadora obtiveram significativas melhorias. Contudo, a esse período se sucederam outros dois menos afortunados. Com a ascensão e o triunfo do neoliberalismo, a política social enveredou por um *período de prata*, entre os anos 1976-2007, submetido a persistentes ajustes estruturais e cortes nos gastos sociais; e, a partir de 2007, mergulhou no atual período de bronze submetido aos ditames antissociais do mercado (MORENO, 2012).

REFERÊNCIAS

- ALCOCK, Pete. **The student's companion to social policy**. Oxford: Blackwell, 1992.
- IANNI, Otávio. **Classe e nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MISHRA, Ramesh. **Society and social policy: theories and practice of welfare**. London/Basingstoke, 1989
- MORENO, Luis. **La Europa asocial**. Barcelona: Ediciones Península, 2012.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

LUCIANO MÁRCIO FREITAS DE OLIVEIRA

A existência de pessoas vivendo nas ruas das cidades tornou-se pauta na agenda governamental e na produção acadêmica na segunda metade do século XX, ampliando-se no debate político e social a partir dos anos 1980. Compreendido como um fenômeno mundial que sofreu transformações ao longo dos séculos, as características que, historicamente, definiram-no foram assentadas em princípios morais, baseados na ideologia da caridade católica, na gestão filantrópica dos pobres e no desvio, situando a existência social de milhares de pessoas sob a ótica da *caridade, vadiagem e mendicância*.

No Brasil, a associação das pessoas que viviam nas ruas com a mendicância, construiu e fortaleceu a imagem desse segmento com indivíduos que “perambulavam” pelas cidades, sendo classificados como “mendigos”, “andarilhos” e “maloqueiros”. Tal associação gerou e sustentou concepções quanto à compreensão dessa questão no campo da segurança pública, materializadas em ações repressivas nas ruas, confinamento em instituições ou deportação para outras cidades. Só a partir da década de 1970 relacionou-se a existência desse fenômeno com as transformações econômicas e sociais, destacando a migração e o desemprego como principais fatores.

As primeiras pesquisas desenvolvidas no país, referentes aos adultos em situação de rua, foram apresentadas por Stoffels (1977) e Neves (1983). Essas pesquisadoras chamaram à atenção para a pobreza e a heterogeneidade das situações encontradas nas ruas, especificamente a relação da “mendicância” com o desemprego, a migração e os conflitos familiares, ressaltando essa prática social como uma estratégia da classe trabalhadora em tempos de crise (NEVES, 1983).

É nesse contexto que o debate referente às pessoas que vivem nas ruas adentrou na agenda das pesquisas e políticas públicas nas principais metrópoles do país. Como exemplo, destaca-se a cidade de São Paulo, cujas experiências propiciaram uma capacidade específica para o conhecimento desse segmento. As primeiras ações foram desenvolvidas pela Organização do Auxílio Fraternal, instituição fundada nos anos 1950 e que, a partir da década de 1970, reorientou sua dimensão missionária junto aos “sofredores de rua”. Nessa atuação, questionava-se a utilização dos termos “mendigos”, “maloqueiros” e “vagabundos”, mas tratava-se de um povo sofredor que não encontrava lugar no mundo do trabalho, reivindicando, assim, a utilização do termo “povo da rua” para denunciar a exclusão e estigmatização vivida por milhares de brasileiros, como apontado por Sposati (2009) e De Lucca (2011).

Durante a década de 1990, ampliou-se o debate na gestão pública e na produção acadêmica referente ao tema. No campo da gestão pública, tornava-se necessário saber quem e quantas eram as pessoas que vivem nas ruas. A primeira contagem foi realizada na capital paulista por meio da Secretaria do Bem Estar Social. A pesquisa revelou uma diversidade de trajetórias de vida encontradas nas ruas, traduzidas nas classificações desenvolvidas por Vieira, Bezerra e Rosa (1994) como *ser, ficar e permanecer na rua*.

Essa pesquisa demonstrou que as pessoas que viviam nas ruas faziam parte de um segmento da classe trabalhadora, denunciando o desemprego como uma das principais causas da existência da “população de rua”, definida como “um segmento populacional que, sem trabalho e sem casa, utiliza a rua como espaço de sobrevivência e moradia” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994, p. 47). No decorrer dos anos 1990, também foram desenvolvidas pesquisas censitárias e novas formas de gestão das políticas para esse seguimento nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, como destacado por Silva (2009).

No que tange à produção acadêmica sobre a população em situação de rua, na década de 1990 houve um aumento considerável de pesquisas em diversas áreas do conhecimento e, segundo Neves (2010), o termo mendigo desaparece da literatura, sendo construídas categorias requalificantes como “população de rua”. Nesse sentido, além das contagens para dimensionar o fenômeno, produziram-se pesquisas relacionadas aos catadores de materiais recicláveis, reflexões sobre as instituições, análises etnográficas e experiências de pesquisa fora do contexto metropolitano. Referente ao quadro da produção bibliográfica, ver as pesquisas Neves (2010) e Silva (2012).

Durante os anos 2000, o termo população em situação de rua começa a ser utilizado nas pesquisas e nas políticas públicas, com destaque para Silva (2009) que, partindo das elaborações já existentes, procurou alargar a definição desse termo, reconhecendo a diversidade das situações, mas ressaltando características e condições em comum, como a pobreza extrema, os vínculos interrompidos e fragilizados, a inexistência de moradia convencional ou regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (SILVA, 2009).

As políticas de atendimento voltadas à população em situação de rua adquiriram importância na agenda pública federal nos últimos dez anos, resultado da convergência de diversos fatores, tais como: sensibilidade do Presidente da República com a questão, a partir da visita aos catadores de materiais recicláveis em dezembro de 2003, propiciando a abertura para a participação da população em situação de rua no encontro, permanecendo em sua agenda anual até o término do seu governo; o massacre de pessoas em situação de rua na região central da capital

paulista, em 2004, adquirindo repercussão nacional; o surgimento e fortalecimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (FERRO, 2011).

As primeiras ações realizadas pelo governo federal foram viabilizadas por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito da construção do Sistema Único de Assistência Social e, dentre as diversas ações, destacaram-se: a promulgação da Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005, instituindo a obrigatoriedade de criação de programas dirigidos à população em situação de rua na política de assistência social; a Pesquisa Nacional nos municípios acima de 300 mil habitantes, que traçou um perfil dessa população nas principais cidades brasileiras; a elaboração da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, que tipificou os principais serviços de atendimento à população em situação de rua no Sistema Único de Assistência Social; o II Encontro Nacional da População em Situação de Rua, que forneceu bases para a construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua, materializada do Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

Nesse sentido, a Política Nacional da População em Situação de Rua reafirma os princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988 e se apresenta como um instrumento que visa garantir a proteção, através do Estado brasileiro, daqueles que historicamente foram invisíveis sob a ótica dos direitos. A construção de uma política específica e a atuação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua singulariza esse desenho de atenção em relação a outros modelos existentes.

Como apresentado, o desenvolvimento de pesquisas e novas formas de gestão das políticas para a população em situação de rua surgiram há pouco tempo, demonstrando que as mudanças são recentes e inovadoras. A produção de dados, as experiências de gestão das instituições governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos desse segmento e a atuação do movimento nacional, foram fundamentais para ampliar o significado do que é o viver na rua. Contudo, para apreender esse universo plural, torna-se relevante ultrapassar as definições elaboradas pelas normativas. É preciso avançar no sentido de captar a multiplicidade dos usos e sentidos do espaço social da rua, entendendo essa população como pertencente à cidade, e que esse processo contínuo de conhecimento seja elaborado com a participação da população em situação de rua, provocando as concepções historicamente construídas e nossas próprias formas de pensar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua**. Decreto N. 7.053, de 23 de Dezembro de 2009. Brasília, 2009.

DE LUCCA, D. Sobre o nascimento da população de rua: trajetória de uma questão social. In: CABANES, R. et al (orgs.). **Saídas de emergência: ganhar-perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

FERRO, M. C. T; **Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil**. Disertación (Maestria en Ciencia Política e Sociología). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2011.

NEVES, D. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. **Ciência Hoje**. São Paulo, v. 4 p. 28-36, 1983.

_____. Dossiê: Categorizações deformantes: patrimônio de gestão dos pobres (Mendigos, vagabundos, população em situação de rua. **Revista Antropolítica**. Niterói, n. 29, p. 9-35, 2. sem. 2010.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2009.

SILVA, C. L. **Estudos sobre a população em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica?** Dissertação (mestrado - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

SPOSATI, A. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo à população. In: BRASIL. **Rua aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, 2009.

STOFFELS, M-G. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIEIRA, M. A. C; BEZERRA, M. R; ROSA, C. M. M. **População de rua: quem é, como vive e como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1994.

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

MAILIZ GARIBOTTI LUSA

“Povos e comunidades tradicionais” é um termo recente que marca a sociedade brasileira contemporânea a partir de meados dos anos 1980, o que não por acaso coincide com a ampliação e fortalecimento das lutas e movimentos sociais, que marcam o cenário político de conquista da reabertura democrática e de direitos numa nova ordem constitucional.

O uso deste termo, que primeiramente foi denotado como ‘populações tradicionais’, pode ser tratado a partir de duas perspectivas. A primeira com centralidade teórico analítica e a segunda, empírica, a qual remete ao reconhecimento histórico e político de construção do significado de ‘povos e comunidades tradicionais’. Entende-se que uma não está dissociada da outra, nem são elas contraditórias, mas constituem-se como dimensões distintas presentes num conceito que resultou ele próprio de um processo de construção histórica e dialética, representando tanto uma “categoria de análise” quanto uma “categoria da ação política” (CRUZ, 2012, p. 594).

Enquanto categoria de análise, contribui para nomear, caracterizar, identificar, apresentar certos grupos sociais que partilham especificidades constitutivas. Por outro lado, como categoria da ação política, potencializa processos mobilizatórios de lutas sociais e políticas destes grupos, o que se faz fundamentalmente através do (auto) reconhecimento dos traços constitutivos da sua identidade (CRUZ, 2012).

Numa perspectiva de análise histórica, é importante considerar a existência de uma diversidade de povos que viviam no território brasileiro antes da colonização europeia expansionista e dominadora. Tal diversidade foi reduzida ao termo ‘índios’, que não os identifica, apenas os categoriza como ‘outros diferentes da cultura eurocentrista’ (FERREIRA, 2012).

Outra diversidade de povos, que chegou com a colonização europeia e cuja centralidade estava no potencial econômico de exploração colonial, também foi reduzido à categoria ‘negros’, cujo traço essencial foi a dominação pela ‘escravidão’. Eles, nas suas lutas de resistência, foram constituindo os quilombos e a identidade quilombola.

Ainda outros tantos povos chegados com os vários movimentos colonizadores, que também não tinham centralidade política, econômica, cultural e social, mas que serviram para adentrar e ocupar o território nacional foram ganhando

equivocada homogeneidade e perdendo suas particularidades.

Tanto uns quanto outros têm por traço comum a identidade socioterritorial fortemente arraigada na relação com a terra, de onde retiram parte significativa – se não total – da sua reprodução social. No caso dos negros escravizados, explorados e que, por isto mesmo, se insubordinavam e fugiam, o quilombo tornou-se o seu lugar de resistência, território de liberdade, no qual a cultura ancestral novamente poderia ser vivida e suas histórias e identidade transmitidas. Pelo contrário, pelo branco europeu este território foi considerado simplesmente como lugar de ‘negro fugido’.

Importante perceber que, por ser lugar de fuga e resistência, tais territórios eram abertos a outros segmentos pobres também explorados, transformados em mercadorias e, quando muito, tornados alvo de um consumo forçado. Assim, foram se constituindo pelo território nacional espaços que dialeticamente foram significando territórios de exploração e de resistência.

Portanto, uma primeira síntese deve explicitar que esta categoria abarca significativo elenco de grupos sociais que têm em comum experiências históricas de exploração, marginalização e resistências, possuindo entre si, também, particularidades.

A maior parte da literatura convencional tem tratado como constituintes desta categoria somente as populações indígenas e quilombolas. No entanto, como já dito, a definição abarca uma listagem bem mais ampla, que inclui populações agroextrativistas (como seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, açazeiros, castanheiros, etc), ribeirinhos, pescadores e maricultores artesanais, caiçaras, pantaneiros, caatingueiros, chapadeiros, bem como populações ligadas à agricultura e pecuária tradicionais, como sertanejos, colonos, caipiras, sitiantes, faxinais, campeiros, vaqueiros, tabaréus, camponeses, entre outros.

Estes grupos sociais têm em comum alguns traços produtores de uma identidade compartilhada (caráter universal-genérico), que não impede o reconhecimento de especificidades (caráter particular). Dentre tais características, pode-se citar a relação profunda que mantêm com a natureza, onde desenvolvem processos de trabalho, de sociabilidade, de ritos religiosos, culturais e, inclusive, de medicina tradicional. Ligado a este traço, desenvolvem outro, que é a forte relação que mantêm com o território e que lhes serve, também, como fonte de identidade. Ainda pode-se reconhecer como peculiar uma racionalidade produtiva econômica, pela qual desenvolvem processos produtivos principalmente a partir da força de trabalho familiar e da solidariedade vicinal, com reduzida ou quase inexistente especialização da divisão sociotécnica do trabalho. Um último traço importante remete às relações sociais que desenvolvem, eminentemente de cariz coletivo, a partir das quais constroem e cultivam uma identidade grupal, cujas trocas predo-

minantemente ocorrem entre povos e comunidades com perfil semelhante e que habitam a mesma região ou regiões muito próximas (MARTINS, 1975; WOORTMANN, 1995; CÂNDIDO, 2001; BRANDÃO, 2004; ALMEIDA, 2009).

Em consequência destes traços, terminam por desenvolver hábitos, costumes, valores e linguagens próprias, propiciando um processo de autoidentificação (IANNI, 1981; LEITE, 2002), o qual pode ou não levar à autoafirmação perante outros povos e comunidades tradicionais ou mesmo frente à sociedade em geral.

Historicamente, as comunidades e povos tradicionais desenvolveram identidades e modos de vida e de trabalho distintos da ideologia dominante na sociedade, seja ela colonial escravocrata, seja capitalista agroexportadora, desenvolvimentista, neoliberal ou neodesenvolvimentista. Por estarem em oposição à ideologia dominante, mas principalmente porque poderiam servir para a acumulação de riquezas, os povos e comunidades tradicionais foram historicamente explorados, invisibilizados e, quando muito, mantidos nas periferias.

Contraditoriamente, construíram uma história de resistência à ‘dominação naturalizada’, balizada por mecanismos coercitivos e de consensos, através dos quais foram subalternizados pela falácia da superioridade intelectual e moral da classe dominante, hegemonicamente branca. Como resultado, excluíram-se tais populações do cenário de participação política e social do Estado, sendo-lhes ameaçada por séculos a cidadania, cujos direitos sociais lhes foram garantidos apenas tardiamente, a partir da Constituição Federal de 1988 (IANNI, 1984).

Assim, a construção da identidade dos povos tradicionais sempre se orientou na contracorrente da lógica da exploração econômica dominante, essencialmente regida pelo interesse de acumulação capitalista. Nos territórios dos povos tradicionais, cada um a seu jeito construía e recriava relações sociais que permitissem a reprodução social, cultural e identitária do grupo, dando especial atenção à transmissão de valores e, a partir deles, do modo de vida e de trabalho diretamente relacionado com a natureza.

Também é interessante perceber que, dialeticamente, os movimentos de resistência e de luta por direitos surgem em decorrência da ausência do Estado, especialmente no que tange às respostas às necessidades e demandas sociais.

Se é importante reconhecer que nas últimas décadas houve uma ampliação na área dos direitos sociais de alguns dos povos e comunidades tradicionais – como, por exemplo, para os quilombolas –, também é preciso perceber que tais direitos conquistados são negados, na maioria das vezes, através de mecanismos institucionais do próprio Estado, acarretando em um processo de invisibilização das particularidades e das demandas das comunidades e povos tradicionais.

A internalização de uma cultura discriminatória, que equivocadamente se

apoia nas especificidades culturais para justificar a diferenciação e exclusão social, cultural, política e econômica dos povos e comunidades tradicionais é fruto da ‘dominação naturalizada’ no âmbito da luta de classes (SORJ, 1980). A formulação de consensos e outros tipos de mecanismos de dominação ideológica coloca os povos tradicionais na situação de subalternidade, imbuindo a falsa ideia da superioridade intelectual e moral da classe dominante, hegemonicamente branca (PRADO JR., 1979). É urgente eliminar esta cultura, sob o risco do descumprimento do princípio constitucional da universalidade do acesso aos bens e serviços a serem providos pelo Estado, sem, contudo, desconsiderar as particularidades constitutivas da identidade e do modo de vida e de trabalho destas populações.

Ao pensar a proposição, planejamento e execução de políticas públicas numa perspectiva crítica e emancipatória, com vistas à garantia da universalidade, em primeiro lugar, é necessário considerar a urgente necessidade de superação dos esquemas tradicionais que definem os lugares dos sujeitos na sociedade. Na realidade cotidiana onde as políticas públicas acontecem, a partir destes lugares definidos pela classe dominante, as relações sociais desenvolvidas para o atendimento nos serviços e equipamentos sociais continuam se apresentando, no mais das vezes, clientelistas, de forma a reforçar estigmas para as comunidades e povos tradicionais.

Pelo contrário, pensar e executar as políticas públicas a partir de uma perspectiva crítico-dialética exige reconhecer as particularidades constituintes da identidade dos povos e comunidades tradicionais, as quais determinam um modo de vida e de trabalho que pode ser fonte para o exercício efetivo da cidadania, em sua dimensão político-emancipatória.

Neste sentido, urge que os serviços sociais, através de suas equipes multiprofissionais de trabalhadores, apropriem-se dos processos históricos de construção identitária dos povos e comunidades tradicionais referenciados em seu território de atendimento. Este processo – que nunca é finito, mas sim contínuo, dialético e permanente – tanto possibilita compreender quem são os sujeitos de direito a quem os serviços devem atender quanto, a partir de sua realidade cotidiana, reconhecer as demandas de atendimento no âmbito das políticas públicas e requisições profissionais.

O atendimento aos povos e comunidades tradicionais deve ser feito com vistas ao resgate político, cultural e identitário desta população (FERNANDES; MUNHOZ, 2013), o que pode ser feito especialmente a partir da atenção às dimensões político-pedagógica e político-organizativa do atendimento (ABREU, 2008). O desenvolvimento de ações que tenham garantidas estas dimensões do trabalho social pode representar um passo significativo para a afirmação e valorização das identidades, participação e emancipação política destes grupos na sociedade, de

forma a realmente efetivar direitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, que foram bravamente conquistados por eles, a partir dos seus processos históricos de afirmação e das suas lutas sociais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de índio: uso comum e conflito. In: GODOI, Emília Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de; e MARIN, Rosa Acevedo (orgs). **Diversidade do Campesinato**: expressões e categorias. V.2. Estratégias de reprodução social. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: NEAD, 2009. p. 39-66.

BRANDÃO, Carlos Rodriguez. Sobre a tradicionalidade rural que há em nós. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inêz. **O campo do século XXI**. território de vida, de luta e de reconstrução social. São Paulo: Casa Amarela/Paz e Terra, 2004.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito**: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2001. [Coleção Espírito Crítico].

CRUZ, Valter do Carmo. Povos e Comunidades Tradicionais. In: CARDART, Roseli Salete (et.al.) (orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2012. p. 594-600.

FERNANDES, Saulo Luders; MUNHOZ, Julia Minossi. Políticas públicas quilombolas e produções identitárias: percursos históricos e conflitos políticos. In: LEITE, Jader F.; DIMENSTEIN, Magda (orgs.). **Psicologia e contextos rurais**. Natal: EdUFRN, 2013. p. 357-384.

FERREIRA, Simone Raquel B. Quilombolas. In: CARDART, Roseli Salete (et al.) (orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2012. p. 645-650.

IANNI, Octavio. **A luta pela terra**: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981. [Coleção Sociologia Brasileira, v. 8].

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. In: **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis: UFSC, 2002.

MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e tradicionalismo**. Estudos sobre as condições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Editora Pioneira, 1975. [Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais].

PRADO JR., Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

WOORTMANN, Ellen F. **Herdeiros, parentes e compadres**. Colonos do sul e sitiantes do nordeste. São Paulo: Hucitec, 1995.

PROCESSO DE TRABALHO

DOLORES SANCHES WÜNSCH

A premissa inicial para a conceituação de processo de trabalho passa pela compreensão de que a categoria trabalho não se restringe apenas a uma determinada atividade laboral do ser humano, mas de que essa atividade permeia a totalidade das relações sociais na sociedade. A operação física e mental do trabalho acaba por mediar um processo de transformação da natureza e da sociedade e contribui para a reprodução da vida social e material. São dimensões que se complementam pela significação ontológica enquanto necessidade humana e moral que constitui a especificidade do ser social, sua identidade e sociabilidade.

A existência humana pressupõe o trabalho como indissociável de sua condição; historicamente, seu sentido e organização vêm sofrendo mutações sem, no entanto, alterar o princípio básico da sua reprodução individual e social, pois a conexão entre homem e natureza incide mutuamente sobre as condições materiais necessárias à sobrevivência da vida humana. Abreviadamente, pode-se verificar que, desde as comunidades primitivas, passando, pelo escravismo, pelo feudalismo e pelo capitalismo, o trabalho foi constitutivo desses modos de produção.

Com o advento do modo de produção capitalista, o trabalho ganha nova dimensão através das relações econômicas que se estabelecem entre o capitalista e o trabalhador, quando o primeiro compra trabalho como mercadoria.

Assim sendo, Karl Marx, em *O Capital*, evidencia o duplo caráter do trabalho materializado na produção da mercadoria. Esta nada mais é do que o produto do trabalho, servindo para satisfazer determinadas necessidades humanas e possuindo dois valores: o valor de uso e o valor de troca. O primeiro contém a dimensão qualitativa do trabalho e refere-se ao seu caráter de utilidade, no qual está contido o trabalho concreto, portanto, gerador de valor de uso.

Mas a mercadoria é, ao mesmo tempo, um objeto útil e um condutor de valor. Essa duplicidade revela que a quantidade da força de trabalho despendida na produção da mercadoria é o trabalho abstrato, aquele que cria valor de troca ou, simplesmente, valor, pois o valor de uma mercadoria é determinado pela quantidade ou pelo tempo de trabalho incorporado a ela. Em outras palavras, a produção da mercadoria traz em si a contradição entre trabalho concreto e abstrato, entre valor de uso e valor de troca, e, portanto, a força de trabalho é também uma mercadoria que, ao ser utilizada no processo produtivo, cria valor.

Nessa perspectiva, Marx (1980) amplia o conceito de trabalho para *processo de trabalho*, que se constitui no próprio processo de produzir valor. Porém, ressal-

ta, antes de tudo, o pressuposto do trabalho sob a forma exclusivamente humana, através do qual o ser humano interage com a natureza e, atuando sobre ela, modifica-a e transforma a si mesmo, dando, assim, um sentido útil à vida humana.

Desse modo, no processo de trabalho, a atividade do homem opera uma transformação no objeto sobre o qual atua, por meio de um instrumental de trabalho, e está subordinada a um determinado fim. Esse processo se extingue ao ser concluído o produto, que tem um valor de uso, nas palavras do autor: “[...] um material da natureza adaptado às necessidades humanas através da mudança de forma. O trabalho está incorporado ao objeto sobre o qual atuou” (MARX, 1980, p. 205).

Portanto, são três os elementos que compõem o processo de trabalho, ainda segundo Marx (1980):

- a) a atividade adequada a um fim, isto é, o próprio trabalho – ou a força de trabalho, que significa a totalidade da capacidade física e mental do trabalhador aplicada ao realizar o trabalho e que vai sendo aperfeiçoada pela sua habilidade e experiência;
- b) a matéria a que se aplica o trabalho, o objeto de trabalho, a matéria-prima sobre a qual o trabalhador atua no processo de produção e que sofre uma transformação;
- c) os meios de trabalho, o instrumental de trabalho, que formam um complexo de coisas que se colocam entre o trabalhador e o objeto de trabalho, no sentido de facilitar, tornar mais eficiente ou eficaz a sua ação sobre o objeto. Os instrumentos de trabalho, em conjunto com o objeto de trabalho, formam os meios de produção.

Sendo assim, o processo de trabalho é concluído, gerando um produto que tem valor de uso visando satisfazer necessidades humanas. Esse produto, muitas vezes, é alheio ao trabalhador, ao mesmo tempo que expressa a alienação do trabalho objetivado nele. Ainda há de se considerar que a expansão do sistema de capital, vincula à subordinação das necessidades humanas à reprodução do valor de troca das mercadorias, ou seja, o valor de uso relativo à necessidade e/ou utilidade das mercadorias é suplantado pela produção de valor que se autoexpande a partir da criação de novas necessidades (MÉSzaros, 2002).

Ao longo do desenvolvimento das forças produtivas na sociedade capitalista, os elementos constitutivos do processo de trabalho foram ganhando novas formas e significados. O trabalho, na atualidade, passa por profundas transformações, com impacto importante na forma de ser e viver do conjunto dos trabalhadores. As exigências extrapolam a capacidade laboral e se direcionam para as de ordem comportamental e cognitiva. Observa-se que os objetos e meios de

trabalho se distinguem dos estágios de desenvolvimento anterior pelo intensivo uso de tecnologia e pela forma que a força de trabalho figura na economia. As mudanças nos processos de trabalho têm implicações nas formas das relações sociais e, na verdade, esses processos são organizados e executados como produto dessas relações.

Evidencia-se que, no mercado de trabalho, essas transformações se expressam pelo crescimento do setor de serviços, o qual vem absorvendo um crescente número de trabalhadores, bem como uma diversificação e flexibilização nas formas de contratação da força de trabalho, dentre as quais se destacam as terceirizações, que têm contribuído para a precarização das condições de trabalho.

O trabalho na Política de Assistência Social se caracteriza por um trabalho exercido no setor de serviços, cujo valor de uso atende a uma necessidade humana, embora o trabalho realizado também tenha valor de troca. A força de trabalho é exercida através de um contrato de assalariamento e sua forma de contratação se dá de forma heterogênea; constata-se que em muitos espaços de trabalho coexistem trabalhadores com diversificadas relações de trabalho.

Os processos de trabalho no campo da Assistência Social são organizados de forma a incidir sobre a realidade social que permeia o espectro de ação da política. Os trabalhadores da política se inserem nesses processos, nos quais a organização e gestão do trabalho vão se alterando de acordo com as condições objetivas de realização do trabalho, bem como pelo papel do Estado e pelo direcionamento político e modelo de gestão pública para a efetivação da política.

Desta forma, a efetivação dos processos de trabalho que se realizam no âmbito da Política de Assistência Social requer um amplo conhecimento da matéria-prima em que o trabalho incide, já que essa matéria-prima, e/ou objeto, é resultante de um contexto de desigualdades sociais produzidas ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista. São necessários meios e condições de trabalho para exercê-lo, de modo que possa resultar, efetivamente, no atendimento às necessidades sociais demandadas e a serem enfrentadas pela Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Precarização do trabalho**: ensaios da sociologia do trabalho. Bauru: Editora Práxis, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e a sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista**. A degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabarra, 1987.

CATTANI, Antônio. Processo de Trabalho I. In: **Dicionário de trabalho e tecnologia** / Antonio David Cattani, Lorena Holzmann (orgs.);- 2. ed. rev. ampl. - Porto Alegre, RS: Zouk, 2011.

HOLZMANN, Lorena. Processo de Trabalho II. In: **Dicionário de trabalho e tecnologia** / Antonio David Cattani, Lorena Holzmann (orgs.);- 2. ed. rev. ampl. - Porto Alegre, RS: Zouk, 2011.

MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant Anna, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MÉSZAROS, István. **Para Além do Capital**. Tradução Paulo Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Editora da Unicamp e Boitempo Editorial, 2002.

WUNSCH, Dolores Sanches e MENDES, Jussara M. R. Processos de trabalho e a instrumentalização do trabalho profissional nas dimensões da competência profissional. In: LEWGOY, Alzira Maria Baptista; CARLOS, S. A. . **Supervisão de estágio em serviço social: uma perspectiva de formação permanente**. 1. ed. Porto Alegre: , 2014. v. 1. 94p .

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

ALINE G. HELLMANN

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), criado em 2003 pelo governo federal para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Estrutura-se a partir de três dimensões: 1) alívio imediato da pobreza, mediante a transferência direta de renda; 2) ampliação do acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais, nas áreas de saúde e educação; 3) promoção das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza, com a execução de ações complementares.

Criado com o objetivo de unificar ações de transferência de renda que atuavam de forma sobreposta e com baixa cobertura, o PBF vem sendo aprimorado progressivamente, ainda que as linhas básicas do seu desenho não tenham sido alteradas. Por exemplo, entre 2005/2006, o PBF estabeleceu as bases da gestão descentralizada do programa, por meio da definição das responsabilidades dos entes federados e da obrigatoriedade da adesão formal dos estados e municípios. Entre 2007/2008, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) determinou que a concessão dos benefícios tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias ser revisada a cada período de dois anos. Também decidiu-se pela ampliação do público-alvo, por meio da criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), destinado aos adolescentes de 15 a 17 anos das famílias beneficiárias (Cotta e Paiva, 2010:63-64).

O período 2009/2010 é marcado pelo aprimoramento dos mecanismos de dimensionamento da população-alvo por meio da incorporação de metodologias para aferir a volatilidade de renda da população mais vulnerável e estimar a pobreza nos territórios. Tais estudos forneceram a base para a expansão do atendimento do PBF, com a incorporação de mais de 1,6 milhão de famílias. Destacam-se ainda, a criação do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços, que define procedimentos para o acompanhamento socioassistencial particularizado das famílias do

1 Este verbete foi escrito a partir do trabalho da mesma autora intitulado: Como funciona o Bolsa Família?: melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe. Nota técnica do BID ; 856. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7210/Como_funciona_o_Bolsa_Familia.pdf?sequence=4 O verbete foca nos aspectos operacionais do programa.

PBF (Cotta e Paiva, 2010:63-64). A partir de 2011 o PBF integra o Plano Brasil sem Miséria (PBM) e organiza-se para realizar a Busca Ativa de possíveis beneficiários (Cotta e Paiva, 2010:63-64).

O quadro institucional que da sustentação ao PBF é formado pelo MDS (órgão responsável pelo PBF); pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SE-NARC), que define o número de bolsas por município, os valores de benefícios, os critérios de elegibilidade, autoriza o pagamento das bolsas e estabelece os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais; pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que responde por muitas das pesquisas de avaliação do PBF; pela Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua como o Agente Operador e Pagador. O Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) são responsáveis por monitorar o cumprimento das condicionalidades na área da saúde e repassar as informações para a Senarc. Por fim, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é o ambiente institucional onde se dá o contato direto com as famílias beneficiárias bem como a implementação do Cadastro Único, por meio de suas equipes e equipamentos públicos, em especial nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).

FOCALIZAÇÃO

O PBF é um programa focalizado nas famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza dentro de cada município. A lei de criação do PBF define família como uma “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. Para cada município, foi estabelecido uma estimativa do número de famílias vivendo nessas situações, calculada com base nos dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos executados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta estimativa orienta a determinação do orçamento do PBF. A focalização geográfica tem sido usada apenas para priorizar intervenções temporárias e de curto prazo em resposta a desastres naturais (Paes-Sousa et al., 2014).

ELEGIBILIDADE

Para ser elegível ao PBF a família deve: 1) estar cadastrada no Cadastro Único e 2) possuir renda familiar per capita (soma de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros) de até R\$ 154, 00. As linhas de pobreza adotadas pelo PBF tiveram como referência o salário mínimo vigente à época de sua criação (R\$ 200,00): um quarto de salário mínimo por pessoa

para a linha da extrema pobreza e meio salário mínimo por pessoa para a linha da pobreza.

Não está previsto uma periodicidade para o reajuste das linhas, que pode ser feito por ato discricionário do Executivo, nem o reajuste dos valores dos benefícios esta vinculado ao salário mínimo. Na prática, as linhas vêm sendo reajustadas por índice de preços e, nesse sentido, têm se comportado como linhas de pobreza absoluta, isto é, que dizem respeito a mínimos absolutos para a sobrevivência e não evoluem com o tempo e com o desenvolvimento econômico da sociedade (Cotta; Paiva, 2010, p. 79).

FAMILIAS PRIORITÁRIAS

A entrada das famílias no programa obedece à seguinte ordem: primeiro, as famílias consideradas prioritárias; segundo, as famílias com menor renda mensal por pessoa; terceiro, as famílias com maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. São consideradas famílias prioritárias no PBF: famílias quilombolas (grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida); famílias indígenas; famílias de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; e famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo. Essas famílias, desde que atendendo o critério da renda, receberão o benefício mesmo que o número de bolsas estimada para o município já tenha sido atingido.

TIPOS E VALORES DE BENEFÍCIOS QUE COMPÕEM O PBF

Quatro tipos de benefício podem compor o valor que uma família recebe mensalmente pelo PBF. A elegibilidade para cada um desses benefícios depende da renda e da composição familiar. O Benefício Básico (R\$ 77,00) é destinado exclusivamente a famílias em situação de extrema pobreza. Esse benefício não depende da composição familiar. Famílias em situação de pobreza não recebem esse benefício. O Benefício Variável (BV) (R\$ 35,00) é concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição mulheres gestantes ou nutrízes e/ou crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco desses benefícios. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 42,00) é concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que contenham jovens entre 16 e 17 anos em sua composição. Cada família pode receber até dois BVJ. A família do adolescente beneficiário continua recebendo, regularmente, as parcelas do benefício até dezembro do ano em que o adolescente completar 18 anos.

Por fim, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) é destinado a famílias que, mesmo recebendo os demais benefícios cabíveis à sua composição familiar, não ultrapassaram a linha da extrema pobreza. O BSP é calculado caso a caso. Os benefícios são pagos mensalmente.

CRITÉRIOS E REGRAS DE SAÍDA

Não há um prazo determinado para que as famílias se desliguem do PBF. Também não há impedimento para que pessoas que possuam emprego formal recebam o Bolsa Família, desde que a renda familiar per capita esteja dentro dos critérios de focalização do programa.

A Portaria GM/MDS nº 617, 11 de agosto de 2010 criou um mecanismo que garante a permanência da família no PBF por mais dois anos caso a sua renda mensal per capita ultrapasse o limite estabelecido pelo programa mas não ultrapasse o limite de meio salário mínimo per capita mensal, condição para permanecer inscrita no Cadastro Único (Brasil, 2010d). O objetivo é permitir que as famílias busquem outras fontes de renda sem risco de perder o benefício antes de terem alcançado uma situação financeira mais estável.

CONDICIONALIDADES

A condicionalidades na área da saúde são: a) acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças (para crianças menores de 7 anos) e b) pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes (para gestantes e nutrizes). As condicionalidades na área da educação são: a) matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85% (para todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos) e b) matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75% (para adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiados pelo BVJ). No caso de descumprimento de condicionalidades, aplica-se quatro efeitos gradativos que podem chegar ao cancelamento do benefício: 1) advertência; 2) bloqueio; 3) suspensão; 4) cancelamento (Brasil, 2014a).

EM SÍNTESE

Apesar de ter um custo baixo aos cofres públicos (representa 0,45% do Produto Interno Público (PIB) brasileiro), o PBF teve papel de destaque na redução inédita da desigualdade de renda no Brasil nos últimos 10 anos. Tal desempenho tem sido reconhecido mundialmente. Em 2013, por exemplo, o Bolsa Família recebeu o I Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social (Award for Outstanding Achievement in Social Security), concedido pela Associação Interna-

cional de Seguridade Social (ISSA). Em 2014, o mesmo programa foi reconhecido pela FAO/ONU (FAO, 2014) como fundamental para a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome.

REFERÊNCIAS

Brasil (2014a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014c). Presidência da República. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

Cotta, Tereza C., Paiva, Luis H. (2010). O programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: Castro, Jorga A., Modesto, Lúcia (organizadores). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Volume 1. Brasília, Ipea: 2010. Pg. 57-99

FAO (Food And Agriculture Organization Of The United Nations) (2014) . **The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. FAO: Rome. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

Paes-Sousa, R.; Regalía, F.; Stampini, M. (2013) **Conditions for success in implementing CCT programs: lessons for Asia from Latin America and the Caribbean**. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. IDB-PB-192.

WWP (World Without Poverty) (2014). **Condicionalidades do Programa Bolsa Família: Sistemas**. Disponível em: <https://wwp.org.br/sites/default/files/5_condicionalidades_programa_bolsa_familia_sistemas.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Ministério do Desenvolvimento Social <http://www.mds.gov.br/>

PROTEÇÃO SOCIAL

RÔMULO PAES-SOUSA

A forma contemporânea de proteção social surge, no século XIX, como resposta do Estado alemão à chamada “questão social”. Há mais de cinco décadas, movimentos de trabalhadores se insurgiam, algumas vezes de forma radical, contra as precárias condições de trabalho, sobretudo nas indústrias do país. Em 1883, o chanceler alemão Otto von Bismarck sanciona a Lei do Seguro Saúde para o Trabalhador (*Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter*). A nova lei tornava o seguro saúde nacional, compulsório para os empregados e cofinanciado por empregados e patrões. Em 1884, é sancionada a Lei de Seguro de Acidentes de Trabalho (*Unfallversicherungsgesetz RGBI Nr. 19*), visando proteger o trabalhador contra os acidentes de trabalho. Esta Lei atribuía responsabilidade ao empregador de compensar o trabalhador em caso de acidente de trabalho. O modelo emergente é a resposta conservadora às pressões políticas por reformas sociais mais radicais.

Nos Estados Unidos, a proteção social, enquanto política nacional, surge como resposta aos impactos da Grande Depressão. Em 1935, é sancionada a Lei de Seguridade Social (*Social Security Act*). Esta Lei estabelecia dois programas de seguro social: aposentadoria para idosos e seguro-desemprego. A Lei previa, ainda, a provisão de serviços de saúde e de assistência social para: gestantes, crianças, idosos e cegos.

No Brasil, desde o século XIX, ocorrem iniciativas para conferir algum grau de proteção social aos funcionários públicos. Contudo, é somente na Constituição de 1934 que se utiliza o conceito de “Previdência”, indicando o modelo tríplice de financiamento (Estado, empregador e empregado). É somente no regime da Constituição de 1946, com o detalhamento decorrente da Lei Orgânica da Previdência Social, o sistema previdenciário é padronizado, com ampliação da proteção social e criação dos benefícios relacionados às circunstâncias que poderiam implicar vulnerabilidade às famílias: natalidade, funeral e reclusão.

Proteção social é um conjunto de políticas ou programas, geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante vários períodos de vida. É, também, um dos componentes essenciais das estratégias de alívio de pobreza e outras vulnerabilidades, redução da exclusão social e produção de resiliência contra choques econômicos, sociais e ambientais.

Na literatura internacional, políticas ou programas de proteção social podem ser genericamente agrupados em: 1) programas contributivos, desenhados para a proteção dos efeitos de estar-se ausente do mercado de trabalho devido à idade, às condições de saúde (incluindo a gravidez), ao desemprego não voluntário (políticas passivas de mercado de trabalho); 2) programas não contributivos cobrem as transferências de renda condicionadas e não condicionadas, provisão de alimentos e refeições e programas de assistência social; 3) políticas ativas de mercado de trabalho, tais como: serviços públicos de emprego (intermediação de mão de obra, etc.), capacitação e treinamento, emprego subsidiado, legislação contra discriminação.

Outra sistemática de agrupamento das políticas de proteção social encontrada na literatura, com forte presença no Brasil, considera a saúde como parte da proteção social, assim como a previdência social e a assistência social. Nesta variante, proteção social se equivale a seguridade social. Dessa forma, as políticas de geração de trabalho e renda, na maioria das vezes, tendem a ser classificadas em outro eixo de categorização, o da promoção social, que também contaria com as políticas de educação e cultura.

A Constituição Federal do Brasil, em seu Capítulo VIII, assegura o pleno direito aos seus cidadãos à seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. Contudo, programas de larga cobertura, como o Programa Bolsa Família, ainda são discricionários, isto é, não estão inscritos enquanto direitos constitucionais.

Estando presente em todos os países, o conteúdo e o tamanho dos investimentos em proteção social variam enormemente. Na Europa, por exemplo, em um modelo amplo que considera saúde e políticas de geração de emprego, o investimento em relação ao PIB, no ano de 2012, variou de 14%, na Letônia, a 34,6%, na Noruega. No Brasil, utilizando-se a variável conceitual que inclui saúde, o investimento em proteção social no ano de 2010 foi de 20,5% do PIB.

Além do reconhecido impacto positivo nos indicadores sociodemográficos das populações, há evidências de que as políticas de proteção social possuem impactos econômicos relevantes, tais como: aumento da capacidade produtiva da população atendida, acúmulo de capital e aumento de investimento em pequenos negócios por parte dos beneficiários, aumento de resiliência aos choques econômicos e efeitos multiplicadores do crescimento econômico de baixo para cima, ampliando o consumo e proporcionando oportunidades aos não beneficiários.

Na literatura mais recente, passou a ser corrente afirmar-se o papel da proteção social frente aos choques econômicos, sociais e ambientais. Políticas desta ordem podem conferir o aumento de *resiliência* às populações vulneráveis. Não se trata de desconhecer os aspectos estruturais vinculados às condições econômicas

e sociais de populações vulneráveis, demandando mudança para uma mais favorável, mas fenômenos agudos, profundos e de alta incidência sobre um território tendem a atingir de forma desproporcional os mais vulneráveis. Por exemplo, os efeitos de crises hídricas, conflitos armados e retração da atividade econômica atingem de forma mais ampla, mais rapidamente e com mais gravidade, as populações mais pobres.

PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O uso da expressão proteção social aparece na literatura especializada de assistência social com três significados diferentes. O primeiro é como sinônimo de seguridade social. Neste caso, a assistência social é definida como proteção social não contributiva, para diferenciar-se da previdência social, que define seu vínculo a partir do ingresso no mercado de trabalho e com contribuições financeiras individuais obrigatórias aos fundos de previdência. Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em sua forma vigente, proteção social aparece com dois significados: a) como um dos objetivos da Assistência Social; b) como categoria de serviços prestados às populações vulneráveis, subdivididos em básicos e especiais. Os demais objetivos da assistência social são vigilância social e promoção dos direitos socioassistenciais.

As populações de referência para a proteção social definida pela assistência social são: família, gestantes e nutrizes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência. Dessa forma, os principais grupos vulneráveis que são objeto da política de proteção social guardam grande correlação com os públicos definidos em sua gênese na Europa e nos EUA.

A partir da última década do século XX, a proteção social enquanto política pública avançou de forma considerável na América Latina. O crescimento econômico, aliado aos persistentes níveis elevados de desigualdade, colocou em confronto as expectativas populares em relação ao reduzido cardápio, então existente, de políticas contra a pobreza nesses países. Tendo como início a expansão acelerada da implementação de programas de transferência de renda condicionada, as políticas de proteção social não contributivas se expandiram via aumento do investimento público, diversificação dos serviços de assistência social, ampliação ou surgimento de uma burocracia pública especializada e institucionalização das políticas com a revisão dos arranjos institucionais e marcos legais. Mais recentemente, na Ásia e, na segunda década do século XXI, no continente africano, passou-se a investir na implantação de políticas contributivas e não contributivas de proteção social.

Ajustes recentes de sentido restritivo nos sistemas de proteção social europeus, em função da dinâmica demográfica, redução da capacidade de financiamento dos Estados e aumento da adesão política às teses liberais, tendem a

colocar uma parcela dos países desenvolvidos em uma via contrária a dos países em desenvolvimento. Enquanto os inventores dos modelos contemporâneos de proteção social se esforçam por reduzir seus níveis de proteção social, os países em desenvolvimento perseguem a construção de sistemas de proteção social que contribuam com a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas. V.21. Número Especial, p. 1011-1042, dez, 2012.

EUROSTAT. **Europe in figures**: Eurostat yearbook. Luxemburgo: Eurostat, 2015.

HERRICK, John & Paul H. STUART. **Encyclopedia of Social Welfare History in North America**. Londres: Sage Publications, 2005.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Changing bold, changing fast**: the recent changes on the Brazilian social protection policy. Working Paper Series - RIO+ - No. 5. World Centre for sustainable Development: Rio de Janeiro, 2015.

ZIMMERMANN, Bénédicte. **Changes in Work and Social Protection**: France, Germany and Europe, International Social Security Review, Vol. 59:4, pp. 29-45, 2006.

QUESTÃO SOCIAL

ROSA MARIA C. FERNANDES

A releitura histórica sobre a gênese da questão social nos remete, inicialmente, ao século XIX, nos primórdios da industrialização, quando, então, a questão social foi explicitamente nomeada pela primeira vez através da ameaça de fratura representada pelos proletários da época, mais especificamente na Europa, nos anos 1830, quando se tomou consciência da existência de populações que foram, “ao mesmo tempo, agentes e vítimas da Revolução Industrial” (CASTEL, 2005, p. 30). Foi ao longo do século XIX, com o amadurecimento da organização do movimento operário, que os trabalhadores europeus muniram-se de estratégias de lutas, colocando o Estado burguês numa posição mais vigilante às reivindicações dos trabalhadores e em “estado de permanente ansiedade” (MARTINELLI, 2007, p. 93).

Esta tomada de consciência operária não se refere somente ao reconhecimento das condições desumanas de vida e de trabalho da população da época, nem ao pauperismo que ameaçava a ordem social e política, que emerge desse processo de industrialização, “mas, também, pela tomada de consciência e reação dessa classe contra essas condições” (PEREIRA, 2003, p.112). Esse, portanto, foi um momento em que se difundiu a convicção da existência de um hiato, pois há, de fato, “uma ameaça à ordem política e moral” (CASTEL, 2005, p. 30) e, para a burguesia, era preciso encontrar um remédio que fosse eficaz para combater o pauperismo e prevenir-se para a desordem do mundo. A industrialização selvagem, oriunda de uma ordem econômica, acarretava uma miséria e uma desmoralização de massa, e as tensões sociais vigentes colocavam em risco a sociedade liberal (CASTEL, 2005).

Sob esse aspecto, comportam aqui as reflexões de Pereira (2003) quanto às perspectivas teóricas sobre a questão social, ao salientar a articulação, ao mesmo tempo, entre estrutura e sujeitos históricos pois, de um lado, a questão social é constituída de fatores estruturais, que independem da ação política de sujeitos em dadas circunstâncias; e, de outro, contém ações deliberadas e conscientes de sujeitos que querem mudar a sua história. Assim, conclui-se que, isoladamente, nenhum desses dois elementos é capaz de suscitar a questão social, que é produto e expressão da relação contraditória entre esses dois elementos ou, sucintamente, é produto e expressão da contradição fundamental entre capital e trabalho, historicamente problematizada (PEREIRA, 2003, p. 112).

Para Castel (2005), a questão social, na primeira metade do século XIX, descrita pela maior parte dos observadores sociais da época sob a forma de pau-

perismo, não é mais a questão de hoje – este é um ponto polêmico nas reflexões contemporâneas sobre questão social. Para este autor, esse proletariado miserável e subversivo que marcava a condição operária no início da industrialização foi se transformando em uma classe operária relativamente integrada, em função da tomada de consciência coletiva de classe, processo esse que se afirma, sobretudo, a partir da segunda metade do século XIX e se prolonga até o início do século XX.

É, então, nesse palco histórico, em que está posta a questão social determinada pelo conflito entre o capital e o trabalho, que faz emergir uma necessidade burguesa de controlar a ordem social (MARTINELLI, 2007) e o próprio espírito de luta dos trabalhadores da época. Antes mesmo de finalizar a primeira metade do século XIX, a classe trabalhadora deixa evidente a “sua força política e a sua presença de classe” (MARTINELLI, 2007, p. 99).

Tal sociedade tinha o entendimento claro de que somente coibindo as práticas de classe dos trabalhadores, como forma de impedir suas manifestações coletivas, poderia manter-se um controle sobre a questão social, assegurando, assim, o “funcionamento social adequado” (MARTINELLI, 2007, p. 99). As alianças que se sucederam nas primeiras décadas do século XX, entre a própria classe dominante, como mecanismo de manutenção e de fortalecimento do monopólio do capital, e com o Estado, “resultou numa grande pressão sobre os trabalhadores para impedir sua marcha organizativa” (MARTINELLI, 2007, p. 95).

O amplo percurso histórico traçado por Castel (2005), tomado como referência nesta reflexão, vai desde a constituição da sociedade salarial moderna – tipo de seguridade ligada ao trabalho e não somente à propriedade, ao patrimônio – até a a discussão da questão social em tempos de ideários neoliberais, que desnudam as precarizações das relações de trabalho e o desmonte de políticas sociais públicas, temas, sem dúvida, ambiciosos, que fogem, em profundidade, daquilo que se propõe tratar aqui.

Entretanto, mais do que trazer um conceito de questão social, é preciso considerá-la não como algo estático, isolado ou como um problema natural de uma determinada sociedade, mas, sim, como resultado de um processo histórico de conflito na relação capital e trabalho, que se expressam de diferentes modalidades nos últimos tempos, por força de mudanças profundas na reestruturação produtiva, na forma de gestão do Estado, nas políticas sociais e pelo “chamado ‘princípio de exclusão’, que se concretiza tanto da parte dos excluídos do processo produtivo do trabalho salariado quanto da parte dos excluídos pela origem étnica, pela identidade cultural e pelas relações de gênero” (WANDERLEY, 2004, p.59).

Iamamoto (2001) considera que, em momentos históricos de profundas transformações societárias, “o método legado por Marx é um recurso analítico fecundo para análise das inéditas realidades do presente” (2001, p. 30). Ao fazer essa

referência, verifica-se que a gênese da questão social está no processo de acumulação ou da reprodução do capital, que produz, ao mesmo tempo, uma acumulação de miséria, de disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais. Para Wanderlei (2004, p. 58), “a questão social fundante permanece vigendo sob formas variáveis”, por isto a importância de compreendê-la e datá-la de modos distintos, considerando as suas peculiaridades, mesmo que tenha sido nominalmente reconhecida no cenário da história europeia. Como exemplo, Wanderlei cita a questão social latino-americana, que “se põe, no espaço e no tempo, diferentemente da realidade europeia” (2004, p. 61) e com dimensões históricas, econômicas, sociais, políticas, religiosas e culturais que são próprias de suas nacionalidades. Este é um cenário de extremas desigualdades e injustiças, de concentração de renda, de poder, de pobreza das maiorias populacionais “cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais” (WANDERLEI, 2004, p. 58).

Contudo, articular a reflexão sobre a questão social com a política de assistência social é condição para que se possa compreender as origens do cenário sociopolítico das vulnerabilidades e dos riscos sociais, vivenciados por significativa parte da população, em especial os usuários do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. As manifestações de desproteções sociais, como expressões da questão social, requerem a primazia do Estado na provisão da proteção social, que, no âmbito do SUAS, materializam-se por um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios que irão atender a demandas específicas na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais. Entretanto, não basta reconhecer ou identificar, em um território de ação, situações de pobreza, de fragilidades nas relações familiares, de abandonos, de situações de rua, de desemprego, enfim, de violações de direitos (embora isto seja fundamental); é preciso que se compreendam as circunstâncias em que os sujeitos adentram nas zonas de vulnerabilidades sociais. A ampliação desta compreensão se dá por meio da reflexão crítica e dos espaços compartilhados para que isto ocorra – que deve ser tanto por parte dos trabalhadores (as), como dos usuários(as) do SUAS – pois somente assim é possível construir estratégias para a superação dessas vulnerabilidades engendradas nesta sociedade capitalista.

Contudo, os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS têm como desafio, no seu cotidiano profissional, “apreender e revelar os novos meandros da questão social” (IAMAMOTO, 2002, p. 31) e suas formas de manifestações. Esta não é uma tarefa fácil diante da complexidade que são as situações vivenciadas pelos usuários e, conseqüentemente, de intervenção junto às demandas que se apresentam no âmbito da assistência social, até por que isto exige o estudo dos perfis dos usuários, de atenções específicas para determinadas populações (pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, povos indígenas, idosos, beneficiários do Programa Bolsa Família, enfim). É preciso, no entanto, cuidado para não segregar e fragmentar

ações, colocando a assistência social numa posição isolada, sem articulação com as demais políticas públicas. Outro aspecto importante são as manifestações e resistências dos usuários e trabalhadores(as), que devem ser reconhecidas como manifestações da questão social e como potenciais para o planejamento na assistência social e para a participação popular como exercício democrático no SUAS e na vida desses cidadãos e cidadãs.

A problematização e a compreensão das configurações atuais das múltiplas manifestações da questão social são competências e tarefas coletivas, a serem desenvolvidas nos processos de trabalho em que se inserem os profissionais que atuam no SUAS. Contudo, a tese de Netto (2001), de que a questão social é indissociável da sociedade capitalista, é subsídio suficiente para orientar reflexões críticas e intervenções profissionais. Sem a pretensão de esgotar esta reflexão é preciso reconhecer, assim como nos disse Robert Castel: questão social é um desafio que interroga!

REFERÊNCIAS

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: Uma crônica do salário. São Paulo: Vozes, 2005.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis** da Associação Brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Ano II, N° 3. Janeiro a Junho de 2001.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. A questão social no contexto da globalização o caso latino-americano e o caribenho. IN: BELFORE-WANDERLEY, Mariangela; BOGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004, P.51-161.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Identidade e Alienação**. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

PEREIRA, Potyara A. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. **Revista Temporalis** da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Ano IV. Janeiro a Junho de 2003.

REDE SOCIOASSISTENCIAL

PATRICIA LANE ARAÚJO REIS

A Rede Socioassistencial, à luz da Política Nacional de Assistência Social e do seu Sistema de gestão SUAS, é definida como: “o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (NOB/SUAS, 2012, p. 05).

As unidades de provisão da proteção social são hierarquizadas em básica e especial, sendo organizadas por níveis de complexidade, ofertadas pelo Estado e em parceria com as organizações da sociedade civil.

A proteção social básica objetiva prevenir situações de risco através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. É destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (BRASIL-PNAS, 2005, p. 33).

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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL-PNAS, 2005, p. 37).

Os serviços, programas, projetos e benefícios que compõem a rede socioassistencial da Política Nacional de Assistência Social são ofertados a partir de parâmetros únicos, mediados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, resolução 109º de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Esta padronização materializa o Sistema Único de Assistência Social em todo país, buscando garantir uma racionalidade que faz frente à história até então vinculada à assistência social no Brasil, a da caridade e da benemerência. Por ser um Sistema Unificado, regula, em todo o território nacional, os serviços socioassistenciais que prestam atendimento à população que desta política necessita, enquanto direito garantido pela Constituição Federal de 1988.

As organizações da sociedade civil integram a rede socioassistencial a partir da adesão às prerrogativas do SUAS pelo então chamado “Vínculo SUAS”, que consiste num conjunto de resoluções, leis e decretos com o intuito de adequar as instituições que atendem no âmbito da assistência social para que as suas atividades estejam inseridas na rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, de forma articulada e integrada.

A terminologia “rede” é utilizada em diversos campos do saber, tais como a economia, os estudos organizacionais, a perspectiva social, dentre outros.

Entre as análises com base na economia, a rede pode ser considerada como a estrutura intermediária entre os polos da organização hierárquica (a empresa) e as transações pontuais descentralizadas (o mercado) (TEUBAL; YINNON; ZUSCO-VITCH, 1991).

Numa análise organizacional, Castells (1999, p. 566) define rede como um conjunto de nós interconectados, que se expandem, agregando novos nós, desde que estes compartilhem os mesmos códigos de comunicação, valores ou objetivos de desempenho.

Santos (1996) amplia a noção de rede numa perspectiva integral e crítica, analisando a rede de forma não homogênea, considerando o espaço como locus de superposição de diversas redes, sendo estas globais, regionais e locais.

As redes teriam um movimento dialético de oposições, confrontos e alianças, influenciadas por sistemas de poder, tendo características virtuais e globais, técnicas e sociais, numa tensão constante entre as demandas globais e as necessidades locais (SANTOS, 1996).

A Rede socioassistencial do SUAS tem características similares às diversas perspectivas de rede apresentadas anteriormente, porém, existe uma inclinação ao padrão gerencial do Estado, com o aumento de normatização e padronização de atuação no território. Santos (1996) alerta que quando a criação de rede é vista exclusivamente na produção de ordem e na constituição de solidariedade espacial, que interessam a determinados agentes, gera um processo de homogeneização que oculta a heterogeneização, embora esta continue presente.

Ora, de um lado, as diretrizes do Estado, de outro, o usuário e suas demandas, e a rede socioassistencial como o intermediário entre estes dois polos. Esta similaridade com a perspectiva econômica reforça tanto as potencialidades como as limitações do conceito e da efetivação da rede socioassistencial do SUAS.

Este enfoque oferece a possibilidade de um sistema organizado com serviços bem definidos e tipificados; no entanto, pode diminuir a participação de atores importantes na consolidação de uma política pública democrática e participativa.

Numa perspectiva mais emancipatória, no sentido da emancipação política (MARX, 2010), o conceito de rede socioassistencial deve ser ampliado para além do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios geridos de forma articulada e integrada, aproximando o usuário enquanto ator imprescindível na constituição da rede.

Campos (2010) destaca que, em muitas organizações, o usuário acaba tor-

nando-se como algo externo as próprias organizações. Pode-se inferir que a própria rede socioassistencial acaba por considerar o usuário como algo externo à rede.

No entanto, sua ingerência modificaria a conformação da rede nos territórios, produzindo e reproduzindo as dinâmicas sociais, sendo o usuário parte ativa na modificação e permanência desta conformação territorial. Sua participação seria para além da condição de demandatário na conformação da rede socioassistencial; este seria a própria rede, compondo-a juntamente com o conjunto de outros atores que a constitui: trabalhadores, organizações da sociedade civil, governos e outros.

Uma rede socioassistencial que não reproduza processos alienatórios, na medida em que os seus trabalhadores não se tornem burocratas, perdendo o horizonte crítico do trabalho social, e as Organizações da Sociedade Civil parceiras não limitem sua ação à execução de políticas públicas, vinculadas a interesses corporativistas.

O objetivo é transformar este conceito de rede em uma rede socioassistencial “viva”, dinâmica, emancipatória, capaz de alterar-se a partir das necessidades dos atores e do território que a constituem, capaz de expandir-se de forma a incluir a heterogeneidade que é ocultada pelos processos de padronização. Uma rede que garanta legitimidade a experiências não demarcadas ainda na política de assistência, que não estão descritas na tipificação, mas que podem enriquecer o objetivo do SUAS, que é a defesa e a garantia dos direitos socioassistenciais.

Uma rede socioassistencial política, na medida em que a participação dos atores que a compõem representa necessidades coletivas das comunidades que atuam, quando buscam a democratização e o compartilhamento do poder; quando protege, garante e consolida os direitos socioassistenciais; quando os interesses coletivos superam a particularização de interesses nos âmbitos institucionais (NOGUEIRA, 2011).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 ago.2015.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em: 12 de ago.de 2015.

BRASIL. **Resolução nº145, de 28 de outubro de 2004. Institui a Política Nacio-**

nal de Assistência Social - PNAS. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 2 julho de 2015.

BRASIL. **Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009. Institui a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem/arquivos/tipificacao-nacional.pdf/download>>. Acesso em: 19 de julho de 2015.

CAMPOS, E. B. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI et al (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos.** Veras, São Paulo, p.352, 2010.

CASTELLS, M. **Sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil. **Temas éticos políticos da gestão democrática.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção.** São Paulo: HUCITEC, 1996

TEUBAL, M.; YINNON, T.; ZUSCOVITCH, E. Networks and market creation. **Research policy**, V.20, p.381-392,1991. Disponível em:<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/004873339190064W>> Acesso em: 15 de julho de 2015.

RESILIÊNCIA

MARIA ANGELA MATTAR YUNES

Resiliência é uma palavra que vem do latim *resilire* (saltar de volta, pular para trás). A noção de resiliência vem sendo utilizada desde o início do século XIX pela Física e pela Engenharia e se refere à capacidade de um material absorver energia sem sofrer deformação plástica ou permanente, como nos casos de um elástico ou de uma espiral. Historicamente falando, um dos precursores do uso do termo foi o cientista inglês Thomas Young, que, considerando tensão e compressão, introduziu pela primeira vez a noção de módulo de elasticidade. Este cientista foi, também, pioneiro na análise dos estresses ocasionados por impactos em diferentes materiais e responsável por criar um método para o cálculo dessas forças. Assim, em materiais, a resiliência é avaliada em laboratórios por uma equação que tem como resultado um valor numérico. Entretanto, essa precisão matemática não existe quando se aplica o termo resiliência às Ciências Humanas e Sociais.

Apesar do expressivo número de estudos teóricos e metodológicos realizados e publicados ao longo de pouco mais de 30 anos, o conceito de resiliência na perspectiva de fenômeno humano ainda permanece desafiador para os cientistas sociais contemporâneos.

A maioria dos estudiosos relaciona resiliência a expressões de desenvolvimento saudável em contextos considerados de risco. Cabe esclarecer que a noção de resiliência apenas se aplica quando existe uma comprovada condição de risco. Pesquisadores reconhecidos nesse campo de estudo geralmente salientam que resiliência se define por superação de experiências traumáticas com resultados de sucesso na vida, de resistência ao estresse e de bom desempenho nas tarefas vitais (MASTEN, 2014). Estudos remarcam, ainda, que resiliência se refere a um conjunto de processos que explicam mais do que o enfrentamento de situações de sofrimento, mas salientam o papel dos indicadores de proteção que possibilitam o fortalecimento, o empoderamento e as transformações pessoais/coletivas/culturais (YUNES, 2015). Portanto, uma das mais relevantes contribuições das pesquisas sobre resiliência é a elucidação sobre as metamorfoses pessoais e sociais que resultam em vida saudável e acima das expectativas em situações de perdas, traumas, guerras, desastres ou inevitáveis catástrofes pessoais ou da natureza. Em Psicologia, apesar da constante busca dos autores pela tão almejada consistência conceitual, ainda há inúmeras controvérsias de significados e enfoques. Entretanto, há consenso de que se trata de um construto dinâmico, multifacetado e resultado da interação entre bases constitucionais e forças ambientais e ecológicas de

risco e proteção.

Apesar dos constantes avanços, o discurso mais convencional sobre resiliência ainda se apresenta centrado em aspectos individuais, especialmente da infância, o que, em algumas situações, colabora para “naturalizar” e adjetivar a resiliência de crianças como capacidade, traço de personalidade ou disposição humana. Tal ênfase tem motivado pesquisadores a discutirem mais cautelosamente a terminologia central e periférica, ou seja, o conceito de resiliência aplicado isoladamente e os conceitos circulares como: risco, vulnerabilidade, proteção, estresse, competência e *coping* (Cf. YUNES; SZYMANSKI, 2001).

O termo resiliência e seus significados não pretendem sugerir que pessoas ou grupos passam por crises de forma passiva e inabalável, como sugeriam os conceitos precursores: *invulnerabilidade* ou *invencibilidade*. É importante referendar que resiliência e invulnerabilidade não são termos equivalentes, apesar dessa versão inicial de *resiliência* como resistência frente às adversidades ainda ser apresentada em algumas crenças e produções científicas nas áreas da Saúde, Psicologia, Serviço Social e Educação.

Outra vertente de concepções e discursos de resiliência enfatiza processos de dinâmicas grupais. Representam essas elaborações conceituais pesquisadores que são pioneiros em pesquisas acerca de resiliência em famílias (WALSH, 2005), parental (RODRIGO, 2011) e comunitária (OJEDA, 2005).

A principal voz da resiliência em famílias é a americana Froma Walsh, que afirma ser possível constatar o fenômeno na unidade familiar a partir do estudo de três dimensões de processos-chave, a saber: sistema de crenças, padrões de organização e formas de comunicação. A autora define determinadas manifestações que possibilitam que a família lide eficientemente com situações de crise ou estresse permanente e saiam das crises mais fortalecidas (WALSH, 2005). Tais manifestações do grupo familiar dependem de certos indicadores, tais como: o sentido que a família atribui às crises, a qualidade das relações e comunicações intra e extrafamiliares, a proteção da rede de apoio social e a interação resultante da combinação de fatores de risco e as condições de proteção. Ainda no âmbito familiar, e considerando as importantes facetas relacionais da resiliência, destaca-se o exercício da parentalidade no mundo de cada família. Esse fenômeno foi intitulado resiliência parental por Rodrigo (2010) e se define por

processos dinâmicos que permitem aos pais desenvolverem relações protetoras e sensíveis diante das necessidades dos filhos e filhas, apesar destes viverem em um entorno potencializador de comportamentos de maus tratos ou de risco (RODRIGO, 2010, p. 186).

Quanto à resiliência comunitária, essa é definida como a condição de grupos sociais e culturais superarem dificuldades, desastres e situações de adversi-

dade maciça, sobre as quais torna-se possível redimensionar e (re) construir coletivamente (OJEDA, 2005). Tal dimensão conceitual revela como condições de resiliência comunitária a percepção e senso de pertencimento à comunidade e a afinidade com os valores e identidade da mesma, dentre outros aspectos. Trata-se de um domínio de resiliência ainda menos investigado no Brasil do que os anteriormente mencionados.

É importante ressaltar que resiliência, em todas as dimensões e focos citados, tem sido um dos construtos prioritários de investigações dos cientistas adeptos da Psicologia Positiva, movimento que vem se consolidando há mais de dez anos. Esse movimento científico e acadêmico caracteriza aportes da Psicologia contemporânea que buscam compreender os aspectos potencialmente saudáveis dos seres humanos, em oposição à psicologia tradicionalmente voltada para a compreensão das psicopatologias. Cabe, ainda, argumentar que os conhecimentos acerca de resiliência não constituem uma teoria (RUTTER, 2012), mas têm contribuído para implementar crenças mais otimistas sobre o desenvolvimento humano e desconstruir atitudes e práticas sociais negativas que desconsideram as potencialidades de indivíduos, grupos e comunidades em suas respectivas culturas e endereços sociais (YUNES, 2015).

Portanto, no campo das Ciências Humanas e Sociais, o conceito de resiliência tem sua relevância ancorada na sustentabilidade e na abertura para os debates sobre políticas públicas sociais que tenham como alvo o bem-estar individual e coletivo, a garantia dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes, famílias e comunidades às boas práticas e aos bons-tratos como oportunidades para o desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário em condições de risco.

REFERÊNCIAS

MASTEN, A. S. **Ordinary Magic**: Resilience Processes in Development. New York, London: The Guilford Press, 2014.

OJEDA, E. N. S. Uma concepção latino-americana: a resiliência comunitária. In A. Melillo & E. N. S. Ojeda (orgs.) **Resiliência: descobrindo as próprias fortalezas**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

RODRIGO, M. J. La resiliencia parental en situaciones de riesgo psicosocial: Implicaciones para el trabajo profesional. In: A. Almeida & N. Fernandes. (Eds.). **Intervenção com crianças, jovens e famílias**. p. 185-205, Coimbra: Almedina, 2010.

RUTTER, M. Resilience as a dynamic concept. **Development and Psychopathology**, 24, 335-344, 2012.

WALSH, F. **Fortalecendo a resiliência familiar**. São Paulo: Editora Roca, 2005.

YUNES, M. A. M. Dimensões conceituais da resiliência e suas interfaces com risco e proteção. In: S. G. MURTA, C. L.-FRANÇA; K. BRITO & L. POLEJACK. (Org.). **Prevenção e Promoção em Saúde Mental**: Fundamentos, Planejamento e Estratégias de Intervenção. 1ed. Novo Hamburgo: Synopisis, p. 93-112, 2015.

YUNES, M. A. M.; SZYMANSKI, H. Resiliência: Noção, conceitos afins e considerações críticas. In: TAVARES, J. (Ed.) **Resiliência e Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

RISCO SOCIAL

BETINA HILLESHEIM
LÍLIAN RODRIGUES DA CRUZ

Risco é uma palavra com diferentes acepções, havendo controvérsias quanto a sua origem. Para Luhmann (1993), sua etimologia é desconhecida: embora existam suposições de que sua origem remeta ao árabe, na Europa a palavra é encontrada em documentos medievais. A palavra, em um primeiro momento, é relativamente rara, sendo usada em vários contextos e aplicada, de forma significativa, no campo das navegações e do comércio. Castiel, Guilam e Ferreira (2010) registram que o termo pode ter se originado do latim *risicu*, *riscu*, relacionando-se ao verbo *resecare* (cortar), ou do espanhol *risco* (penhasco escarpado). Risco indica tanto a noção de perigo quanto a possibilidade de sua ocorrência. Desse modo, a noção moderna de risco, de acordo com Douglas (apud SPINK; MEDRADO; MELLO, 2002), vincula-se aos jogos de azar e à noção de probabilidade.

A teoria das probabilidades é o núcleo matemático para o conceito de risco, sendo necessário considerar que, na medida em que se lida com o futuro, sempre se faz presente certa imprevisibilidade. Além disso, a noção embute não só a questão da perda, mas, também, de oportunidade (BERNSTEIN, 1997). Uma vez que já existiam palavras para denominar perigo, aventura, sorte, fortuna, chance, etc., Luhmann (1993) entende que a emergência do termo denota a necessidade de indicar uma situação problema que não pode ser expressa pelo vocabulário disponível até então. Nessa perspectiva, David (2011) pontua que a concepção moderna de risco pressupõe que a ação humana pode gerar efeitos indesejados.

Tendo sido primeiramente incorporado às áreas da Economia e da Medicina, após a 2ª Guerra Mundial, o conceito será utilizado mais amplamente, mediante o que se denomina como ‘análise dos riscos’ (SPINK; MEDRADO; MELLO, 2002). Na contemporaneidade, identificam-se quatro grupos de disciplinas que concentram os estudos sobre risco: as ciências econômicas (buscam transformar as incertezas em probabilidades); a epidemiologia (aborda o risco pela sua quantificação); a engenharia (análise dos efeitos da tecnologia) e as ciências sociais (compreendem o risco como uma construção social) (CASTIEL; GUILSM; FERREIRA, 2010). O conceito é central para a organização e o gerenciamento de indivíduos, grupos sociais e instituições, abrangendo uma gama de questões relativas a políticas e ações públicas e privadas em diferentes setores (CARVALHO, 2007).

Entre os teóricos que têm problematizado o conceito de risco, destacam-se Ulrich Bech, Anthony Giddens, Niklas Luhmann, Mary Douglas, Deborah Lupton,

Robert Castel, entre outros. Além disso, embora Michel Foucault não o discuta diretamente, suas teorizações referentes a relações de saber/poder, governamentalidade, biopoder e biopolítica têm sido utilizadas por muitos pesquisadores que operam com o conceito.

Em uma perspectiva foucaultiana, Carvalho (2007) inscreve o risco “como um modelo produtivo de exercício de poder” (p.148), que se constitui como estratégia de uma determinada racionalidade política, a qual tem por base um modelo de gestão do Estado que visa ‘bem gerir’ a população, mediante ações de controle e prevenção que são formuladas a partir de registros sobre a mesma. Portanto, a construção da ideia de risco possibilita compreender as transformações de uma sociedade disciplinar – formação típica da modernidade clássica –, para uma sociedade pós-disciplinar, calcada na prevenção e na gestão dos riscos – característica da modernidade tardia.

A partir dessas considerações, seguem-se alguns apontamentos sobre a emergência do risco no âmbito das políticas públicas. No Brasil, a noção de risco social se dissemina no campo das políticas públicas a partir de 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No texto original do Estatuto, a palavra risco é explicitada em duas situações: a primeira, no capítulo relativo às entidades de atendimento, na seção Fiscalização das Entidades, artigo 97, parágrafo único, o qual postula que “em caso de reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, que coloquem em risco os direitos assegurados nesta Lei, deverá ser o fato comunicado ao Ministério Público ou representado perante autoridade judiciária competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade”; a segunda, no capítulo que versa sobre os procedimentos, na seção que trata da apuração de ato infracional atribuído a adolescente, artigo 178º, o qual determina que “o adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional não poderá ser conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, sob pena de responsabilidade”. Além disso, em alterações posteriores do ECA (Lei 12.010, de 2009), o termo é incluído em um novo contexto, isto é, nas disposições gerais relativas à família substituta, artigo 28º, inciso 4º:

Os grupos de irmãos serão colocados sob adoção, tutela ou guarda da mesma família substituta, ressalvada a comprovada existência de risco de abuso ou outra situação que justifique plenamente a excepcionalidade de solução diversa, procurando-se, em qualquer caso, evitar o rompimento definitivo dos vínculos fraternais (BRASIL, 2009).

Nas distintas circunstâncias em que o termo risco aparece no ECA, é possível perceber que o mesmo está associado à violação de direitos. Nesse sentido, os Conselhos Tutelares, Juízes da Infância e outros profissionais passam a utili-

zã-lo, sendo que, após a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, a expressão se difunde no campo socioassistencial.

A PNAS, na mesma lógica do ECA, organiza-se por níveis de proteção. 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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004). A PNAS e o documento “Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família” (BRASIL, 2012a) não formulam nenhuma definição de ‘situação de risco’ ou ‘risco social’; porém, o documento “Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF” (BRASIL, 2012b) coloca que as situações de vulnerabilidades sociais podem, se agravadas, transformar-se em situação de risco e/ou violação de direitos. Por sua vez, nas “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (Brasil, 2011), o conceito de risco social se relaciona à possibilidade da ocorrência de um evento na vida de um indivíduo ou de uma família, expressando-se pela iminência ou por episódios de violência, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, ato infracional, etc. Dessa forma, entende-se que as situações de vulnerabilidade social podem ser agravadas, culminando em situações de risco pessoal e social.

No que se refere à proteção social básica, a intervenção está voltada para a prevenção a situações de risco, atuando nas situações de vulnerabilidade, por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como no incremento de potencialidades e aquisições pessoais e coletivas. A assistência social, como uma política de proteção social, aponta a necessidade de conhecer os riscos, as vulnerabilidades e os recursos disponíveis para seu enfrentamento nos territórios. “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, 2005, p.11). Conclui-se, assim, que as políticas públicas de assistência social se constituem como alvo dos saberes/poderes modernos, sendo que uma das funções dos profissionais nesse campo é a identificação e, então, o gerenciamento do risco.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF**. Diário Oficial da União, 2012^a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF**. Diário Oficial da União, 2012b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011.

BRASIL. Lei 12.010. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 3 agosto de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS** (Guia de Orientação nº 1). Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília/DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social**, 2004.

BRASIL. Lei 8.069. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 13 julho 1990.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos deuses**: a fascinante história do risco. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CASTIEL, Luis David; GUILAM, Maria Cristina Rodrigues; FERREIRA, Marcos Santos. **Correndo o risco**. Uma introdução aos riscos em saúde. Rio de Janeiro: Editora Fio-cruz, 2010.

CARVALHO, Mônica. Risco, dispositivos de informação e a questão de governo em sua relação com a saúde nas sociedades contemporâneas. **Estudos em Comunicação**, n. 2, dez., p. 147-170, 2007.

DAVID, Marília Luz. Sobre os conceitos de risco em Luhmann e Giddens. **Em Tese**, v. 8, n. 1, jan./jul. p. 30-45, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Risk**: a sociological theory. New York: Aldine de Gruyter, 1993.

SPINK, Mary Jane P.; MEDRADO, Benedito; MELLO, Ricardo Pimentel. Perigo, probabilidade e oportunidade: a linguagem dos riscos na mídia. **Psicologia Reflexão Crítica**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 151-164, 2002.

RURAL: MODOS DE VIDA, DE TRABALHO

MAILIZ GARIBOTTI LUSA

A dinamicidade da vida cotidiana mescla cenas tradicionais de um passado frequentemente próximo, com as transformações tecnológicas que a modernidade trouxe. Cenas que, juntas, formam o filme do cotidiano rural, retratando o modo de vida, de trabalho e de produção em um espaço que tem muito da universalidade econômica brasileira, expressa no conjunto da sociedade (campo e cidade), mas que, também, guarda suas particularidades rurais.

Neste verbete, discutem-se os principais traços que configuram a vida dos trabalhadores que vivem nos rurais brasileiros, que ganham atenção nesta reflexão por terem centralidade no atendimento das políticas sociais.

Muitos destes sujeitos de direito são atendidos nos serviços sociais localizados no espaço urbano. Outros, em menor proporção, são atendidos em serviços localizados especificamente no campo, a exemplo de alguns CRAS –Rurais implementados em alguns municípios do Brasil. Ainda é importante reconhecer que muitos municípios brasileiros, embora tenham uma sede urbana e os serviços sociais públicos se localizem nelas, podem ser configurados como municípios rurais, dado o modo de vida, de trabalho, de produção e as relações sociais e culturais neles existentes.

Para iniciar, um traço importante do modo de vida, de trabalho e de produção rural é a existência de relações proximais, de confiança e solidariedade, que se manifestam tanto no espaço de trabalho quanto das relações de sociabilidade familiar, de vizinhança e comunitária. “A solidariedade entre parentes, vizinhos e amigos nas atividades de preparação da terra, plantio e colheita, também é uma maneira de produzir e garantir a permanência da família na casa do sítio, no rural” (DUARTE, 2014, p. 73).

Frequentemente, muitos efeitos da ausência do Estado, no que tange às políticas públicas, são supridos por esta forma de sociabilidade. Nestes casos, a ausência de transporte público é suprida com a carona de um vizinho; a ausência da atenção básica em saúde, com o conhecimento tradicional das benzedeadas do povoado; a ausência de uma política de assistência técnica e extensão rural habilitada para dialogar com o camponês familiar, com a orientação de um vizinho mais experiente, ou do filho de outro vizinho que conseguiu concluir um curso técnico na área agrícola. Estes e outros exemplos de solidariedade camponesa significam, na verdade, a construção de redes de sociabilidade, as quais não só fortalecem o

exercício da agricultura e a continuidade no campo – mesmo com o aumento da pauperização – como produzem e reproduzem um modo peculiar de organização da vida. A prática dos ‘mutirões’, ‘puxirões’ ou ‘ajutórios’ se torna momento de convívio, de rememoração de histórias e de fortalecimento dos vínculos de convívio e vizinhança (SILVA, 2010).

Outro traço fundamental é a centralidade da família, seja na produção econômica como naquela social, política e cultural da vida. “[...] A unidade camponesa sobrevive graças ao trabalho combinado dos seus membros”, sendo o trabalho da mulher, fator essencial para manutenção da pequena propriedade familiar e dos próprios vínculos familiares (ALBUQUERQUE, 2013, p. 293).

Em relação aos tipos de trabalho, nota-se que

a maioria da produção é realizada sem trabalho assalariado e a partir de uma base técnica integrante da cultura popular. [Por vezes], há a utilização combinada do assalariamento e da força de trabalho familiar, e uma significativa utilização de equipamentos modernos unidos às técnicas tradicionais (LESSA, 2013, p. 314).

Já no aspecto da quantidade de horas que compõe a jornada de trabalho, na maioria das áreas rurais do país, a jornada de trabalho começa ao nascer do sol, com o café, para ser interrompida para o almoço, que muitas vezes ocorre antes das doze horas. Depois de um breve descanso, a jornada é retomada no roçado, localizado geralmente nos terrenos mais distantes de casa, onde se trabalha até o final da tarde, quando se retorna para operar os cuidados com a alimentação dos animais e a ordenha do gado, onde existirem. Após o encerramento das atividades, geralmente quando começa a escurecer ou já escureceu, é que todos os trabalhadores do núcleo familiar se encontram para jantar (LUSA, 2012; DUARTE, 2013; ANDRADE, 2011).

Frequentemente, a distância do roçado faz com que, no período produtivo, o camponês saia da sua casa no romper da aurora e retorne com o pôr do sol. Esta e outras questões indicam a presença de pesadas condições de trabalho, as quais se configuram como determinantes que levam o camponês a migrar, mesmo que para receber baixos salários, os quais igualmente não garantirão sua reprodução social.

Além dessas intensas jornadas de trabalho no próprio ‘chão de casa’ e ‘roçado’, de uma forma cada vez mais frequente, a família camponesa necessita diversificar as atividades produtivas de seus membros, a fim de garantir a reprodução social de todos. É o que se convencionou chamar de pluriatividade, a qual operou sempre em articulação próxima com a policultura, no tocante à agricultura familiar e camponesa. Todavia, nos últimos 50 anos, a pluriatividade tornou-se um traço quase elementar para a manutenção da agricultura familiar camponesa. Mesmo existindo anteriormente, modificou-se no correr das décadas, conforme o

desenvolvimento histórico das forças produtivas no Brasil, consolidando-se como estratégia de continuidade do campesinato. Se historicamente as atividades agrícolas em terreno próprio, mescladas com as de confecção das ferramentas para o trabalho e dos bens móveis para a casa e a propriedade (ferraria, marcenaria, etc.) garantiam a reprodução social de toda a família – por vezes numerosas –, após o início da revolução verde, nos anos 1970, passa a ser executada predominantemente com o trabalho externo à propriedade, trocado por dinheiro, a fim de garantir uma receita financeira múltipla para que se possam comprar no mercado os materiais para a produção na agricultura e para a reprodução social.

O trabalho alugado, ou assalariado, prestado na mesma região, geralmente nos centros urbanos, ou até mesmo a migração sazonal são as formas mais comuns pelas quais, na atualidade, a pluriatividade se manifesta. Entretanto,

mesmo quando saem da propriedade para trabalhar em outro lugar, os agricultores mantêm a sua identidade ligada ao trabalho na terra, ao seu 'chão de casa' que é a sua referência de trabalho e modo de vida (DUARTE, 2014, p. 74).

Isto confirma a ideia de que, no campo, a vida é geradora de sentidos e significados, que tomam conta das relações sociais e políticas de produção, configurando a cultura e fazendo com que a produção seja muito mais do que 'economia para reprodução social' (ENGELBRECHT, 2011).

Para Verçoza (2013, p. 328), “[...] não existe uma separação mecânica entre o mundo objetivo e o mundo subjetivo, ambos estão dialeticamente articulados”. Isto quer dizer que as relações objetivas se mesclam com a produção de identidades, de costumes e valores, de cultura, etc., que produzem as condições objetivas de produção e reprodução social. Assim, reconhece-se que, no campo, o trabalho, a produção e a reprodução social se articulam em modos de vida, de trabalho e de produção particulares.

O trabalho, que é fundamento ontológico do ser social e, portanto, condição para a sua existência (LUKÁCS, 1997), é também fonte de identidade social. O camponês da agricultura familiar tem, no seu cotidiano de trabalho e de vida, nas suas relações sociais camponesas, a razão de sua identidade. Ora, o trabalho, na perspectiva dialética marxista, tanto é a fonte de identificação quanto de reprodução social (MARX, 2003).

Significa dizer que, no rural, a esfera produtiva está intrinsecamente ligada às esferas social, política e cultural. As relações de produção são as mesmas relações religiosas, sociais e culturais tradicionais. Isto significa que nos festejos tradicionais estão presentes o trabalho, mas, também, a diversão e o lazer coletivo. As músicas que tocam nestes acontecimentos, ainda que afetadas por uma modernidade desumana, ou modernidade anômala, nas palavras de Martins (1975, 2003

e 2010), trazem um conteúdo que remete à vida no campo. Tais festejos marcam, inclusive, o calendário do camponês, indicando-lhe o tempo de plantio ou colheita de determinado produto, ou o início das chuvas ou das estiagens.

Por outro lado, a cultura camponesa é, também, permeável por novos valores. Assim, é certo que há transformações que modificam seu modo de vida e de trabalho, desde as relações sociais, até os hábitos alimentares e à transmissão dos valores e costumes tradicionais. Todavia, mesmo com esta permeabilidade de traços novos, o modo de vida, de trabalho e produção rural se distingue daquele urbano. Isto significa que, ao migrar temporária ou permanentemente, o camponês leva seus hábitos e costumes, reproduzindo-os no espaço urbano (SILVA, 2014).

Toda esta dinâmica pode apresentar mudanças graduais entre as regiões do país, o que não quer dizer que as dinâmicas internas divirjam totalmente, mas apenas a existência de particularidades que marcam a identidade rural em cada região brasileira. Por exemplo, nas regiões de climas extremos, seja pelo frio do sul brasileiro, seja pela aridez do cerrado ou do semiárido nordestino, cada dinâmica sazonal é bastante distinta. Já em regiões em que as mudanças climáticas são menos abruptas, ampliam-se os meses de cultivo, o que possibilita trabalhar quase de modo permanente durante todo o ano, alargando o potencial de desenvolvimento da policultura.

Dito isto, é imprescindível falar sobre a questão agrária, cujo determinante é a falta de acesso à propriedade da terra para grande parte dos camponeses, enquanto sobram terras – que se tornam improdutivas – para os latifundiários. A posse e propriedade da terra não são elementos incondicionais para o desenvolvimento capitalista no campo, mas são relevantes para que o capital agrário se instale e consolide como ramo da economia que vive, inclusive, das vendas de alimentos e de biocombustíveis para o mercado internacional.

Dialeticamente, quanto maior o número de grandes propriedades, mais contundente é a presença de sujeitos do campo organizados em diversos movimentos sociais e mobilizados por interesses de alguma forma variados, mas que partilham do principal objetivo: o acesso à terra. Isto porque a exploração do capital no campo se fez a tal ponto que as lutas dos trabalhadores ecoaram; e, diga-se, ecoaram desde os tempos do Brasil colônia e império. Quanto maior o grau de exploração do homem, concentração de capital e ganância pela acumulação privada de riquezas, maiores as expressões dessas lutas sociais desde o Brasil colônia ao tempo presente (IANNI, 1984).

Há de se refletir que na luta para assegurar a reprodução social, significativo número de membros das famílias assentadas, pelas mesmas razões já apresentadas quando da discussão sobre a pluriatividade no campo, vendem sua força de trabalho nas propriedades rurais maiores ou migram sazonalmente para as cidades ou outras regiões do país.

Pouco ou nada o Estado fez no campo das políticas públicas agrícolas para o ‘rural’ da ‘classe trabalhadora’. O que se observa dela, na atualidade, é uma política padronizada, que pouco consegue se adequar às diferentes territorialidades, tornando os camponeses descrentes de que a mesma possa operar melhorias nas atividades agropecuárias realizadas pela agricultura familiar.

Já no âmbito das políticas públicas sociais, o Estado se fez mais presente na última década no campo, com a instalação de alguns CRAS-Rural, CRAS-Itinerante, Unidades Básicas de Saúde ou Estratégias Saúde da Família em distritos rurais e, até mesmo, a reinstalação de escolas no espaço rural. Porém, é preciso registrar que estes serviços ainda são excepcionais e atingem pequena parcela dos trabalhadores rurais. A sua instalação, geralmente, decorre do olhar da gestão pública que reconhece naquele município a necessidade para tal. Entretanto, como o rural é frequentemente invisibilizado em suas demandas sociais, no mais das vezes todos os serviços sociais previstos no ordenamento jurídico das políticas sociais são instalados no espaço urbano.

Portanto, a sociabilidade camponesa – que se produz e reproduz neste mundo agrário onde o capitalismo não é um apêndice, mas é elemento central a determinar a vida – torna-se elemento indispensável para se pensar o planejamento, implantação, execução e avaliação de políticas públicas, especialmente as sociais. Considerar esta sociabilidade significa dar atenção a uma parcela significativa da população brasileira geralmente não reconhecida como público usuário dos serviços sociais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de. Mulher de migrante: labor e empoderamento na vida da mulher do sertão de Alagoas. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de; LIMA, Carlos da Silva, OLIVEIRA, Josival dos Santos (org.). **Terra em Alagoas: temas e problemas**. Maceió: EDUFAL, 2013. p. 169 - 184.

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no nordeste**. Contribuições ao estudo da questão agrária no nordeste. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DUARTE, Kamilla Alves. **Modo de vida e de trabalho camponês no semiárido alagoano: identidade e resistência**, 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). UFAL, Campus Arapiraca. Unidade Educacional Palmeira dos Índios, 2014.

ENGELBRECHT, Marize Rauber. Desenvolvimento do capitalismo no campo: as transformações do trabalhador rural em proletariado agrícola. In: **Questão agrária e saúde do trabalhador**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: HUCITEC, 1981.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LESSA, Golbery Luiz. Por um programa agrário para a esquerda alagoana. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de, LIMA, Carlos da Silva, OLIVEIRA, Josival dos Santos (org.). **Terra em Alagoas: temas e problemas**. Maceió: EDUFAL, 2013. p. 233 - 245.

LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In: **Cadernos do NEAM**. n.1. São Paulo: Núcleo de Estudos e Aprofundamento Marxista, PEPGSS-PUC-SP, 1997.

LUSA, Mailiz Garibotti. **A (in)visibilidade do Brasil rural no Serviço Social: o reconhecimento dos determinantes a partir da análise da mediação entre a formação e o exercício profissional em Alagoas**. Tese [Doutorado em Serviço Social]. São Paulo: PUC-SP, 2012.

MARTINS, José de Souza. A sociabilidade do homem simples. **Cotidiano e história na sociedade anômala**. 2. ed. rev. e ampl., 1. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. **A sociedade vista do Abismo**. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Capitalismo e tradicionalismo**. Estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Editora Pioneira, 1975.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Trad.: Reginaldo Sant'Anna. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. [Livro 3. Tomo III. (vol.6)].

SILVA, Maria Ester Ferreira da. **Território, poder e as múltiplas territorialidades nas terras indígenas e de pretos: narrativa e memória como mediação na construção do território dos povos tradicionais**. Tese de doutorado em Geografia. Aracaju: UFS, 2010.

SILVA, Mayara Lustosa. **Identidades rurais no exercício profissional do serviço social: um olhar para Arapiraca e para o INSS**, 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). UFAL, Campus Arapiraca. Unidade Educacional Palmeira dos Índios, 2014.

VERÇOZA, Lúcio Vasconcellos. Por detrás da fuligem dos canaviais há luta de classes. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de, LIMA, Carlos da Silva, OLIVEIRA, Josival dos Santos (org.). **Terra em Alagoas: temas e problemas**. Maceió: EDUFAL, 2013. p. 289 - 310.

SAÚDE DO TRABALHADOR NO SUAS

JUSSARA MARIA ROSA MENDES
FABIANE KONOWALUK SANTOS MACHADO

O campo da saúde do trabalhador como área do conhecimento é constituído pela tríade conceituação, investigação e intervenção e condensa um conjunto de determinações que vêm compondo a área ao longo das últimas décadas. Sua expansão vem sendo caracterizada por duas dimensões, assim apontadas por Mendes e Wunsch (2011): a primeira é decorrente da nova ordem do capital sobre o trabalho; e a segunda está por conta do reconhecimento político da área, representado pela sua inserção, ainda que insuficiente, no conjunto das políticas públicas e intersetoriais, resultante da capacidade de organização de diferentes agentes políticos. A dimensão oriunda da nova ordem do capital se atém no impacto dos novos padrões de acumulação capitalista, a partir da reestruturação produtiva (ANTUNES, 1995, ALVES, 2005), compreendida como a reconfiguração do trabalho e seu impacto sobre a saúde. A segunda dimensão associa o reconhecimento da concepção ampliada de saúde e sua regulação como direito universal e incorpora a saúde do trabalhador nas demais políticas públicas, incluindo-se a Política de Assistência Social como campo de ação das duas dimensões aqui relacionadas. Tais fatores se conjugam ao crescimento da participação social na defesa e no controle social de políticas públicas, bem como ao fortalecimento da organização social dos trabalhadores e à incorporação nas pautas coletivas de necessidades voltadas para a saúde e para a proteção social e do trabalho, enquanto conquista da mobilização de amplos setores da sociedade.

Pensar a política de saúde do trabalhador, hoje, requer retomar alguns traços peculiares das políticas sociais no Brasil. Neste País, a política social tem sua origem estreitamente ligada ao desenvolvimento urbano industrial. Este desenvolvimento acentua as contradições sociais e essas, por sua vez, fazem emergir a chamada consciência de classe dos trabalhadores. Além dos problemas de exploração do trabalho, outros passam a somar-se aos já vividos por parcelas importantes da população e, diante deles, essa população passa a reagir ao que na Europa já era tratado como questão social. Perante ela, o Estado se redefine em suas funções e passa a utilizar uma série de mecanismos institucionais de controle, preocupando-se com a política social, até então fora de seu âmbito de interesses (MENDES et al., 2005). Pensar a política social é pensar a própria dinâmica conjuntural do Estado brasileiro a partir da Segunda República. Com o desenvolvimento urbano industrial e a consolidação da questão social, o Estado já não mais ignora a problemática social. As funções repressivas exercidas na Primeira República ante a

problemática social emergente são redefinidas em termos de mecanismos de disciplinamento, entre os quais se coloca a política social (SOUZA, 1987), que assume o caráter de mecanismo regulador das relações sociais. A intervenção do Estado, face aos impactos destrutivos que a desigualdade extrema produz, visa assegurar condições mínimas de vida e de trabalho aos pobres e, desta forma, uma estabilidade mínima à dominação. A antecipação dos direitos sociais fez com que os direitos, por um longo tempo, não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como favor. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora, em lugar de ativa e reivindicadora. Destaca-se a concepção da política social como privilégio e não como direito, o que coloca novamente em relevo a lógica do favor e da benemerência. Dessa forma, ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será, primordialmente, o caráter assistencial. Com isto, o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam as propostas Welfare State. A partir da discussão Estado-sociedade e efetivação de direitos, Sposati et al. (2003) tomam o Estado de Bem-Estar Social como referência para as Políticas Sociais, exatamente para mostrar a distância de tais políticas brasileiras em relação a sua própria referência. Assim, embora muitas vezes pretendendo pautar-se no “modelo de Estado de Bem-Estar Social”, o caráter excludente do regime autoritário burocrático e suas vinculações aos interesses privados não conformam como direitos as Políticas Sociais adotadas. As mudanças societárias redefinem o campo das necessidades sociais, interpelando as profissões (mais especificamente àquelas inseridas no campo social).

A partir da implementação do SUAS (BRASIL, 2004), as políticas sociais vêm passando por um processo de reordenamento subordinado às políticas de estabilização da economia, em que as ações do Estado no campo social são redesenhadas por meio da municipalização, da descentralização e da transferência para a iniciativa privada de ações prestadas por órgãos estatais (SPOSATI et al, 2003). Nesse sentido, as políticas sociais brasileiras, apesar do mecanismo assistencial, são fenômenos políticos enquanto expressão do confronto de interesses de classes. As políticas públicas e sociais são, também, um espaço de lutas cujos resultados variam em função das diferentes conjunturas históricas (SPOSATI et al., 2003). A intersetorialidade das políticas faz-se necessária, pois tanto o SUAS quanto o SUS, preconizam esta articulação. A Política Nacional da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora – PNST (BRASIL, 2012), operacionalizada por meio da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador – RENAST (BRASIL, 2005a, 2005b, 2009), é baseada no fortalecimento e ampliação da articulação intersetorial como condição para a obtenção de impactos positivos na intervenção nos determinantes das condições de saúde e trabalho.

Conforme consta na própria PNAS/2004 (BRASIL, 2004), a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da Descentralização, do Financiamento e do Controle Social. A Norma Operacional Básica – NOB/RH/2006 (Brasil, 2006) é um instrumento normativo que define as diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área de Assistência Social e conta com os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social: Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social; Equipes de Referência e Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação. A NOB/RH/2006, define os trabalhadores como parte integrante dos recursos necessários ao desenvolvimento da operacionalização da política; atenta para a garantia da educação permanente, desprecarização do trabalho, perfil profissional adequado ao SUAS, planos de carreira, cargos e salários e preconiza o fim da terceirização dos contratos de trabalho. Assim, a NOB/RH/2006, em consonância com a PNST (BRASIL, 2012), aponta aos gestores que a precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público é ponto de fragilização da política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? **Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas: Editora da UNICAMP/Cortez, 1995.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. 1. reimp. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. BRASIL. Resolução n. 145 de 15 de outubro de 2004. Publicada no Diário Oficial da União em 26/11/2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS**. Resolução n. 01 de 25 de janeiro de 2007.

_____. Ministério da Saúde. Portaria n° 1.679, de 19 de setembro de 2002. Dispõe sobre a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast). **Caderno de Legislação em Saúde do Trabalhador**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a.

_____. Portaria n° 1.823, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, n° 165, Seção I, p. 46-51, 24 de agosto de 2012. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Portaria nº 2.437, de 07 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a ampliação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 07 de dezembro de 2005b. Disponível em: <<http://www.cerest.piracicaba.sp.gov.br/site/images/Portarian2437-RENAST.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Portaria nº 2.728, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_renast_2728.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

MENDES, J. M. R. e WUSCH, D. S. Serviço Social e a saúde do trabalhador: uma dispersa demanda. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 461-481, jul./set. 2011.

_____. Oliveira, P. A. B. Almeida, R. Santos, F. K. **A política de saúde do trabalhador e as transformações no mundo do trabalho**. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, Anais, disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Jussara_Paulo_Rosangela_Fabiane296.pdf> Acesso em: 13.07.2015.

SOUZA, M. L. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. São Paulo: Cortez, 1987.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**: uma questão em análise. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SEGURANÇAS SOCIAIS

LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO

Segurança refere-se a “estado, qualidade ou condição de seguro” (FERREIRA, 2004, p. 1.821) assim, a abordagem sobre seguranças sociais parte da perspectiva do acesso a direitos fundamentais, os quais são viabilizados por meio de políticas públicas. Este tipo de segurança se apresenta na contramão da mera promoção de ações individuais, fragmentadas, benemerentes e focalizadas, que reduzem ao assistencialismo àquilo que é de direito. Também demanda a garantia dos direitos humanos, que corresponde ao acesso “a necessidades essenciais da pessoa humana” (DALLARI, 2004, p. 13). A Declaração Universal dos Direitos Humanos no artigo 1º refere que: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Também afirma no artigo 2º que todo ser humano “tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades [...] sem distinção de qualquer espécie”. Assim, nenhuma pessoa poderá ter o acesso aos direitos inviabilizado, por questão de raça, etnia, geração, credo, capacidade física e/ou, psicológica, orientação sexual, identidade de gênero, território, opinião política, entre outros.

Considerando a cidadania como processo em construção, o qual se apresenta em “caminho tortuoso” (CARVALHO, 2006, p. 13), a partir da formação sociohistórica do Brasil, verifica-se que os direitos sociais humanos são aqueles “ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico” (SPOSATI, 2007, p. 443).

Nesta construção, emerge a crítica às práticas assistencialistas que preveem “destinatários” ou “beneficiários” das políticas públicas e, também, o “cidadão consumidor”, cujo acesso aos direitos é condicionado pela condição econômica. Pautase o reconhecimento dos usuários-cidadãos como sujeitos de direitos, superando a noção de meros destinatários de ajuda imediata.

No Brasil, a Constituição Federal (BRASIL, 2001, artigo 1º) apresenta entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito: “I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana”. Em meio às contradições presentes à materialização desses fundamentos, a CF afirma, de forma integrada, a garantia de direitos civis, políticos e sociais, os quais se constituem como estratégias ao enfrentamento das desigualdades sociais. Assim, ultrapassa-se a noção simplista “de que seus fundamentos poderiam estar determinados apenas pela lógica da manutenção da sociedade capitalista” (COUTO, 2010, p. 38) ou pela concepção de natureza humana, sem a devida apreensão de totalidade.

O reconhecimento e acesso à Política de Assistência Social (PAS), como direito social e política social pública, não contributiva, integrante do tripé da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social, constitui-se outro avanço na CF. Possibilita caminhos de ruptura com a perspectiva assistencialista, presente na trajetória histórica da assistência social, ao considerar três funções principais: Proteção Social, Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos, as quais são viabilizadas por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A Proteção Social (PS), NOB/SUAS, 2012, artigo 3º, inciso III, prevê a “oferta das provisões em sua completude”, as quais se materializam por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Tais provisões devem ser viabilizadas de forma conjunta e articulada, com vistas a contribuir para o enfrentamento às situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Nesta direção, a PAS prevê a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade.

A PSB visa à prevenção das situações de risco, “por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”, (PNAS, 2004, p. 33) e é ofertada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A PSE é destinada a indivíduos e famílias, em situação de risco pessoal ou social, que tiveram seus direitos violados ou ameaçados “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, entre outras” (PNAS, 2004, p. 37). Este tipo de Proteção é ofertado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

Concebida e viabilizada como direito social, a PS “se torna mais efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades” (JACCOUD, 2009, p. 69). Este processo ocorre em meio a um conjunto de contradições de ordem econômica, política e social. Assim, a PS é posta em xeque diante das artimanhas do sistema de acumulação capitalista, no qual o direito do cidadão se reduz ao “mérito da necessidade” (SPOSATI; CARVALHO: FLEURY, 2012, p. 24) de algo. Para ter acesso ao que é de direito, é necessário “ser portador de algo” ou comprovar a necessidade de algo, o que põe à prova o caráter de universal das políticas públicas, fundamentais à materialização dos direitos socioassistenciais. Estes se referem a “todos os direitos de proteção social de assistência social” (CNAS, 2005). Envolvem os direitos de equidade rural-urbana; social e de manifestação pública; de igualdade de acesso à rede socioassistencial; de renda; de garantia à convivência familiar, comunitária e social; de acessibilidade, qualidade e continuidade dos serviços, programas, projetos e benefícios acessados pelos usuários.

A garantia desses direitos exige intersetorialidade na gestão das políticas públicas, “como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas” (SPOSATI, 2006, p. 140). Requer o cofinanciamento da PS não contributiva, em todos os âmbitos da federação, e, também, o controle social democrático e a defesa dos direitos socioassistenciais, cuja participação efetiva dos sujeitos sociais, em especial dos usuários-cidadãos, constitui-se um desafio.

Estes direitos apresentam capacidade de materialização por meio de um conjunto de seguranças sociais referentes à “acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia e apoio e auxílio”, as quais estão afiançadas na PNAS (2005), Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11/11/2009) e SUAS (NOB/SUAS, 2012, artigo 4º), conforme segue.

A segurança de acolhida “é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços”, os quais são imprescindíveis à realização da PSB e PSE. Prevê, entre outros, instalações físicas adequadas e oferta de uma rede de serviços aos indivíduos e famílias usuários/as dos serviços socioassistenciais.

A segurança à renda diz respeito à “concessão de auxílios financeiros e de benefícios continuados”, destinados aos cidadãos e cidadãs não incluídos/as no sistema contributivo de PS, e que estejam em situação de vulnerabilidade.

A segurança ao convívio ou vivência familiar, comunitária e social corresponde a “oferta pública de rede continuada de serviços” que possibilite a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento, bem como o estabelecimento de vínculos e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

A segurança ao desenvolvimento de autonomia aponta para o “desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania”. Visa à PS e à conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, independência pessoal, qualidade nos laços sociais e protagonismo dos cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.

A segurança de apoio e auxílio “exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório”. Estes se constituem em benefícios eventuais, que podem ser acessados pelas famílias, seus membros e indivíduos.

Diante do exposto, verifica-se que as seguranças sociais, no âmbito da PAS, se constituem em direito social, imprescindível ao desenvolvimento do ser humano enquanto ser-cidadão. Sua materialização requer provisões sociais públicas e intersetoriais, com responsabilidade estatal e controle social democrático pela sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Política Nacional de Assistência Social - 2004**. Brasília: 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Tipificação dos Serviços Sócios Assistenciais**. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. Brasília: 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ª edição. Edição Reformulada. São Paulo: Moderna, 2004 (Coleção Polêmica).

ROJAS COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007, p. 435-458.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 31 de agosto de 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. NOB/SUAS, **Resolução CNAS Nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-033-19-11-2013.pdf/download>. Acesso em: 31 de agosto de 2015.

SEGURIDADE SOCIAL

TIAGO MARTINELLI

No Brasil, a consolidação do sistema de proteção pautado na Seguridade Social começou a partir da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pela Lei Orgânica da Seguridade Social, que define como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Tem como princípios e diretrizes a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1991).

A Seguridade Social brasileira, em seu sentido restrito, materializa-se através das políticas sociais de Assistência Social, Saúde e Previdência. Vinculada ao conceito de Proteção Social, coaduna-se sob uma perspectiva ampliada, a garantia dos Direitos Sociais. Ou seja, a proteção social brasileira deve estar implicada na integralidade da seguridade social e na efetivação das políticas sociais públicas.

A seguridade social se materializou, legal e institucionalmente, neste século XXI, em conformidade com as políticas econômicas de recorte teórico neoliberal propostas através das reformas estabelecidas no final do século XX. A legalidade estabelecida regula as relações entre sociedade e Estado, na perspectiva de atender à lógica do mercado. O sistema de proteção se configura na abertura dos cofres públicos, com a mínima participação da sociedade nas decisões e no direcionamento da aplicação das verbas para a gestão privada; ou seja, ocorre um retorno (através dos impostos e incentivos fiscais) financeiro para que a iniciativa privada aplique o dinheiro público em projetos sociais, ambientais e culturais.

A composição do sistema de seguridade social no Brasil, construída pelos segmentos da sociedade que defendem a perspectiva dos direitos públicos e universais e que não chega a sua plenitude, acaba por ser apropriada pela iniciativa privada, que a busca através do discurso das práticas “solidárias” (de “ajuda”), por meio de desenvolvimento de programas de ajuste social, dando um diferente direcionamento social, sensibilizando e mobilizando de forma fragmentada e despoliticizada, desestabilizando o que é público, ampliando as práticas de responsabilidade social empresarial. Passou a ser alvo do mercado, sob a retórica da precarização do Estado e as vantagens gerenciais da parceria empresarial.

A proteção social brasileira deve estar implicada na integralidade da seguridade social e na efetivação das políticas sociais públicas, principalmente abrangendo a todos sujeitos protagonistas nos processos de decisão, na participação, na transparência e na aplicação dos princípios democráticos e coletivos, visando à equidade e à justiça social (MARTINELLI, 2007).

Verificam-se alguns mecanismos que servem de desmonte da seguridade social no Brasil, dentre os quais se destacam: a despolitização, a tecnificação dos interesses públicos desqualificadores dos processos democráticos, no intuito da fragmentação do tripé das políticas, desconstituindo o princípio universalizante; o encurtamento da seguridade, ou seja, através dos discursos da globalização, reestruturação produtiva, desnacionalização do capital, visa-se a uma redução da força política da seguridade; e, por fim, o maniqueísmo de se ter um sistema de um tipo ou de se ter um sistema de outro tipo (VIANNA, 1999).

No entanto, com todo avanço constitucional, há contradições na realização da seguridade naquilo que refere a sua unidade no tripé das políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência. O financiamento, por exemplo, não se efetiva como orçamento da seguridade (apesar de previsto), pois há desvinculação de recursos para outras e finalidades. Outro exemplo se refere à dificuldade de estabelecer relação direta na execução das políticas, promovendo, assim, a intersetorialidade. Pode-se apontar, ainda, diferenças entre as políticas, como no controle social, nas condições de acesso, na necessidade de condicionar os usuários, na vinculação ao mercado de trabalho, na territorialização das políticas e na dicotomia estabelecida entre a universalidade e a focalização.

A implicação atual da seguridade social está justamente nas suas limitações contributivas da previdência social, do acesso restrito da assistência social e da efetivação da universalidade integral da saúde, conforme o relatado pela Secretaria Executiva do Seminário Nacional de Seguridade Social (2010). A seguridade social é campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores e “[...] exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões em cada conjuntura” (CFESS/CRESS, 2000).

Neste contexto de lutas e disputas é que a Assistência Social, mesmo que após a Previdência e a Saúde, consolida-se como direito social no âmbito da seguridade social. Portanto, merece destaque, aqui, a análise sobre a Assistência Social, que, inicialmente, inclui-se enquanto política de seguridade pela “[...] necessidade de dar à previdência social o caráter homogêneo de uma política contributiva de seguro social” e que acabou por reforçar a Assistência Social como política não contributiva. Além dessa peculiaridade, essa política se insere “[...] pelo campo dos benefícios e não dos serviços” (SPOSATI, 2009, p. 178), o que vem mudando desde

a instituição do SUAS, inclusive avançando para a tipificação dos serviços e mantendo a concessão de benefícios tanto eventuais como continuados.

Sendo assim, a condição não contributiva não deve implicar a individualização e o reforço de que a política de Assistência Social está fora da Seguridade Social; ao contrário, deve aludir os direitos garantidos e de identificação com a classe trabalhadora, inclusive daqueles que não têm acesso ao trabalho. A capacidade produtiva para o trabalho não pode ser motivo para exclusão - pelo contrário, deve incluir. Marca-se a defesa da política de Assistência Social enquanto mais uma política, e não a única, possível de se trabalhar na perspectiva de garantia e ampliação de direitos sociais, compondo o sistema de proteção social brasileiro.

Sendo assim, a seguridade social se constitui como uma arena de lutas que demanda formação de consciência crítica da classe trabalhadora em relação à desigualdade social no Brasil. Empregar a perspectiva ampliada para a seguridade social implica na abrangência do conjunto das políticas sociais e, também, no acesso e na cobertura de cada política. Esta construção deve contemplar os sujeitos protagonistas dos processos de decisão, participação, transparência e aplicação dos princípios democráticos e coletivos, visando à equidade e à justiça social.

A defesa de uma definição da seguridade social ampliada, na forma de sistema de proteções sociais integrais, vai além da Carta Constitucional. Propõe-se a constituir-se via direitos sociais, buscando a universalidade das políticas sociais públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio e dá outras providências, 1991.

CFESS/CRESS. **Relatório de Deliberações do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS**. XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, Maceió (AL), set. 2000.

MARTINELLI, Tiago. Sistema de proteção social brasileiro: entre o público e o privado. In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas** - Questão social e desenvolvimento no século XXI. Maranhão: UFMA, 2007. v. 1. p. 1-9.

SECRETARIA EXECUTIVA DO SEMINÁRIO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. Relatório do Seminário Nacional Preparatório. **I Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social**. Brasília, dez. 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Seguridade e Inclusão: bases institucionais e financeiras da assistência social no Brasil. In.: FLEURY, Sonia LOBAT; Lenaura de Vasconcelos Costa (Orgs). **Seguridade Social, Cidadania e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009 (Coleção Pensar em Saúde).

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN
JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

A assistência social se confunde, na história da humanidade, com as práticas pontuais de atenção aos segmentos considerados desajustados, tais como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, com transtorno mental, em situação de rua, denominados indigentes, migrantes, entre outros (RIZZINI e RIZZINI, 2004; MESTRINER, 2001; SPOSATI, 1994). Como política pública, resulta da atuação progressiva do Estado no enfrentamento da questão social, expressão da desigualdade de classes, das respostas institucionais, e das formas de organização e luta que ganham a esfera pública, na relação capital x trabalho. (CERQUEIRA FILHO, 1982). Sua estruturação é determinada pelo processo de mundialização do Estado de Bem-Estar Social, no segundo pós-guerra, sob a tríade do fordismo-keynesianismo-taylorismo, e de reestruturação do mundo do trabalho, com crescente instituição de sistemas de proteção social e de legislações trabalhistas, para garantias mínimas de reprodução social (ESPING-ANDERSEN, 1991; PEREIRA, 1999; SANDRONI, 1992). Os contextos sócio-históricos particularizaram os modelos de proteção social e, por conseguinte, a oferta de serviços sociais públicos, alguns mais residuais, outros mais universais, a depender das correlações de força no âmbito do Estado, como expressão das classes (POULANTZAS, 2000). No Brasil, a partir da década de 1930, o Estado inicia um descolamento de uma atuação institucional circunscrita aos aparelhos repressivos (SPOSATI et al., 1992). Com a Constituição Federal de 1934, há uma constitucionalização das provisões pontuais para o amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância. Nos períodos de ditadura, como forma de promover a harmonia social, foram criadas estruturas governamentais centralizadas para prestar, mediante auxílios, subsídios e subvenções do poder público, serviços de assistência aos trabalhadores e seus familiares.

Depreende-se, portanto, que, desde sua gênese até a Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social introduzido no Brasil esteve modelado pelo formato paliativo, excludente e fragmentado, configurando um modelo essencialmente meritocrático e corporativista (DRAIBE, 1989). Com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93, alterada pela Lei 11.435/11), à assistência social foi conferido o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Assim, o direito à assistência social é assegurado por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, a ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, de forma integrada às polí-

ticas setoriais, com a oferta de serviços, que devem ser prestados com qualidade e promover impactos sociais. Tendo por finalidade o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais e o provimento das condições para atender contingências sociais, adota como diretrizes a descentralização das ações, o incentivo à participação popular e à universalização dos direitos sociais. Assume como objetivos a integração da: I - proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; II - vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (artigos 1º e 2º da LOAS). Sob esta ótica, a assistência social, hoje, mostra-se como forma de relação histórica e contraditória das classes sociais frente à desigualdade social, e o Estado se apresenta enquanto Estado providência (protetor dos cidadãos), assim como o gestor das políticas de seguridade social, segundo os patamares civilizatórios introduzidos constitucionalmente (COLIN e FOWLER, 1999). Nesta perspectiva, a proteção social é garantida por meio da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais previstos na LOAS, com o propósito de responder às necessidades básicas e garantir as seguranças de renda, convivência familiar e comunitária e de provisão de acolhimento em situações específicas de risco pessoal e social (PNAS/04).

Os serviços socioassistenciais se constituem em atividades continuadas, que visam à melhoria de vida da população e cujas ações observam os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS (artigo 23). Zarifian (2001) define serviço como o processo que transforma as condições de existência dos indivíduos, implicando na ocorrência de um trabalho profissional qualificado. Todavia, diante do contexto tradicional, colocou-se como desafio central a padronização de nomenclaturas e respectivas provisões, visando à nacionalização deste direito (MUNIZ, 2005). Assim, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da resolução nº 109/09, estabeleceu as nomenclaturas e os conteúdos dos serviços, com um conjunto de descritores que os caracterizam. Os serviços são hierarquizados, conforme as proteções sociais básica e especial, e desenvolvidos nos equipamentos e nas modalidades diferenciadas de proteção. Essencialmente, o trabalho social gerado no âmbito dos serviços está direcionado à garantia do acesso aos direitos (socioassistenciais e demais direitos), ao fortalecimento de vínculos sociais nos espaços de convivência primária, considerando os diferentes arranjos familiares, e de sociabilidade, visando ao desenvolvimento de capacidade protetiva, a aquisição de conhecimentos, de bens materiais e imateriais, a produção e troca de aprendizados e saberes, na direção do protagonismo e da participação cidadã. O acesso aos serviços, compreendidos a partir da teoria crítica dos direitos humanos, su-

põe adoção de estratégias interventivas que revelem as contradições da realidade social, sobretudo da população usuária residente em territórios desiguais e mais vulneráveis, o que, potencialmente, permite a análise coletiva das condições de vida e o fortalecimento dos processos participativos de luta pela expansão e garantia de direitos. O trabalho social delimita como objeto de intervenção as situações de vulnerabilidade social e de risco (violações de direitos humanos) que demandam proteção social. Portanto, são fenômenos sociais que expressam desigualdade em suas várias manifestações, o que requer a estruturação da gestão do trabalho, como área de produção e difusão de conhecimentos críticos sobre o cotidiano vivido pelos usuários e os/as trabalhadores/as, atuação interdisciplinar, numa relação de complementariedade no trabalho e de aliança com a população – trabalho este a ser qualificado por meio de processos de educação permanente e que requer rigor teórico-metodológico nas intervenções, com compromisso ético-político (SILVEIRA, 2014). As intervenções realizadas nos serviços se diversificam, observando-se os processos socioeducativos que oportunizam reconstrução de projetos de vida, participação social, prevenção e interrupção de ciclos de pobreza e demais violações de direitos humanos.

Esta perspectiva demanda, para além da atuação interdisciplinar, a intersectorialidade, tendo em vista a identificação de fenômenos e situações transversais complexos, assim como as eventuais restituições de direitos e tutela do Estado, na mediação com o sistema de justiça, garantindo-se a especificidade da assistência social, que é justamente a proteção social não contributiva a quem dela necessitar. Sobressai o desafio da implementação da educação permanente, da desprecarização das condições de trabalho, da qualificação dos serviços socioassistenciais, com aprimoramento e cumprimento do pacto federativo, tendo como essência a qualidade dos serviços prestados, na direção da ampliação dos direitos e do sistema de proteção social, como uma das formas históricas de enfrentamento da desigualdade, e de garantia parcial de direitos à classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto et alii. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRUNO, Neiri C. **A construção dos serviços de assistência social como política social pública**. Tese de doutorado. PUCSP, São Paulo, 2011.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COLIN, Denise R. Arruda e FOWLER, Marcos B. **Lei Orgânica de Assistência Social anotada**. São Paulo: Veras, 1999.

COUTO, Berenice, RAICHELIS, Raquel, SILVA E SILVA, Maria Ozanira, YASBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil (SUAS)**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2013.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. IPEA/IPLAN, Brasília, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, nº 24, sert/91, São Paulo, 1991.

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

MIOTO, Regina C. T. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

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

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e de desorganização. **Dados**, nº 1, vol. 26, 1983.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**. CEBRAP, nº 22, out/88, São Paulo, 1988.

OLIVEIRA, Heloísa Maria de. **Assistência Social**: do discurso do Estado à prática do serviço social. UFSC, Florianópolis, 1996.

PEREIRA, Potyara A. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social**. CFESS/ABEP/UnB-CEAD, módulo I, Brasília, 1999.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RIZZINI, Irene e RIZZINNI, I e RIZZINNI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. São Paulo: Loyola, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. **La crise de L'État-providence**. Paris: Suil, 1981.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Nova Cultura, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. et al. **A assistência social nas políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, Aldaíza (coord.). **Cidadania ou filantropia**: um dilema para o CNAS. NEP-SAS/PUCSP, nº 01, agosto/94, São Paulo, 1994.

SILVEIRA, J. Profissões e Trabalho Social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. In: **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério e Desenvolvimento e combate à Fome. Brasília: MDS, 2014.

ZARIFIAN, Philippe. Mutação dos sistemas produtivos e competência profissionais: a produção industrial em serviço. In: SALERMO, M.S. (org). **Relação de serviço**: produção e avaliação. SENAC, São Paulo, 2001.

SISTEMA DE EXECUÇÃO SOCIOEDUCATIVO - SINASE

ANA PAULA MOTTA COSTA

SINASE é o Sistema de Execução Socioeducativo, instituído por meio de Lei 12.594/12. Trata-se de modificações e complementações ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8069/90, destinadas à regulação da execução das medidas socioeducativas, cumpridas por adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais.

Constata-se, após 25 anos de vigência do ECA, mesmo depois da promulgação da Lei do SINASE, que é amplo o espaço para a deliberação administrativa sobre a restrição de direitos dos adolescentes. Ainda que as medidas socioeducativas aplicadas judicialmente restrinjam direitos relacionados apenas à liberdade, vários outros direitos dos adolescentes são atingidos durante a execução, como a integridade física, a intimidade, a convivência familiar e comunitária, ou mesmo a própria dignidade como pessoa humana. Isso ocorre em razão de um histórico processo de institucionalização do controle sociopenal ilimitado e justificado em nome da proteção de pessoas consideradas incapazes em razão da idade (MENDEZ, 1996, p. 57-66).

Diante de tal realidade, desde o final dos anos 90, discutia-se sobre a necessidade de uma Lei de execuções de medidas socioeducativas que, como a Lei de Execuções Penais – LEP, estabelecesse parâmetros para o tratamento dos adolescentes.

No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA –, reconhecendo a necessidade, aprovou uma resolução instituindo o SINASE. Tal documento foi fruto de debate protagonizado pelo próprio CONANDA com a colaboração de especialistas de todo o País. No entanto, para que as diretrizes da resolução tivessem força normativa de Lei, foi necessário elaborar-se projeto de Lei, que, após longa tramitação, foi finalmente aprovado pelo Congresso Nacional e promulgado pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2012.

A Lei tem em seu conteúdo duas dimensões, as quais são inter-relacionadas: 1ª) trata da regulação de direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; 2ª) refere-se à instituição de um Sistema de Política Pública, organizador do trabalho das várias instituições, ao definir competências e funções.

No campo dos direitos dos adolescentes, pode-se dizer que a contribuição principal do SINASE se destina, por sua vez, a dois aspectos: redução de desigualdades de tratamento por parte da intervenção estatal; e previsão de atendimento dos adolescentes a partir de suas individualidades. Nos dois casos, a Lei afirma direitos, porque se contrapõe à violações por ausência de tratamento isonômico entre adolescentes em situações semelhantes e à ausência de reconhecimento de individualidades, dois problemas presentes na execução socioeducativa.

Salo de Carvalho, ao tratar da execução penal, reflete sobre a necessidade de legalidade e de respeito às garantias individuais durante a execução das penas. O autor discute sobre a judicialização da execução penal, como forma de reduzir o poder administrativo e limitar a deliberação sobre temas relativos aos direitos individuais das pessoas privadas de liberdade, submetidas ao poder do Estado (CARVALHO, 2003, p. 164-167).

É oportuno que a Lei 12.594/12 tenha previsto a necessidade de instituição de um processo judicial de execução (artigo 39 da Lei 594/12). Apenas o tratamento judicial não garante a observação de direitos, mas permite um controle maior sobre a execução administrativa, além do exercício do contraditório em sede dos processos de execução, o que colabora com a limitação do poder punitivo.

Merece destaque, também, a previsão de que as instituições executoras do SINASE normatizem seus regimes disciplinares. Isso é importante frente ao histórico, em especial das instituições de privação de liberdade, que sempre aplicaram sanções como forma de controle, sem respeito a direitos individuais.

Em complemento ao tratamento com maior isonomia e legalidade, encontra-se a previsão de individualidade. O princípio da condição peculiar de desenvolvimento foi previsto na Constituição Federal em afirmação da necessária equidade dos adolescentes em relação aos adultos. Conforme Flávia Piovesan, torna-se insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata: “faz-se necessária a especificação do sujeito de direitos, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade” (PIOVESAN, 2010, p. 47-50).

A Lei 12.594/12 possui a previsão expressa do Princípio da Individualização (artigo VI do artigo 35) e a necessidade da elaboração de um Plano Individual de Atendimento – PIA, como parâmetro legal para a execução socioeducativa (Título IV, artigo 52 e seguintes). Porém, não basta a consideração formal destes preceitos – risco que se corre, considerando-se o atual estágio de implantação da Lei. É preciso interpretá-los com o olhar de efetiva equidade e individualização e em benefício do adolescente, não de forma burocrática e massificada.

Tudo isso é necessário para a efetividade da medida socioeducativa, que só atinge resultado em relação ao sujeito a quem se dirige se o considera efetivamente

como pessoa, em sua individualidade cultural, social e emocional. A peculiaridade é uma especificidade que, quando reconhecida, permite a consideração do sujeito desde o seu lugar de fala, desde o seu mundo, desde sua realidade cultural (COSTA, 2011, p. 158-164).

O SINASE, como já referido, instituiu um Sistema de funcionamento das Políticas Públicas voltadas para adolescentes em cumprimento de medidas. Após a Constituição de 1988, a regulamentação da atuação do Estado em diversas áreas deve dar-se por meio de Sistemas, os quais têm em comum previsão organizativa e lógica internas, relação com outros Sistemas, hierarquia interpretativa, diferentes níveis de competência complementares e atuação dos órgãos de controle social.

Todos esses Sistemas de políticas públicas têm pontos de intersecção em suas respectivas atuações. Em relação ao SUAS, o ponto de contato com o SINASE se dá no plano da execução das medidas em meio aberto e na efetivação do PIA dos adolescentes egressos da medida de internação. No entanto, o eixo valorativo comum aos dois Sistemas deve estar na busca constante em efetivar direitos sociais do público em questão. Trata-se de meta comum e razão de existência de ambos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Salo de. **Pena e Garantias**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**. Da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

MÉNDEZ, Emílio Garcia. **Infância e Cidadania na América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**: perspectivas regional e global. In: _____; SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela (Org.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

MÁRCIA HELENA CARVALHO LOPES

SUAS – Sistema Único de Assistência Social – é o Sistema Público estatal brasileiro que regula, organiza, estrutura, planeja, coordena e executa a oferta dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional, sob a responsabilidade de todos os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. O SUAS concretiza e põe em ação a Política Nacional de Assistência Social; portanto, constitui-se em instrumento técnico, político e administrativo essencial à garantia do direito e acesso à assistência social pela população, preconizados pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1988, no capítulo da ordem social, integrando o tripé da Seguridade Social brasileira, assim descrita:

Art. 194. 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. (CF/1988)

A partir daí, a assistência social passa a ser compreendida como direito do cidadão e dever do estado, inserida no Sistema de Proteção Social brasileiro, sob a égide das diretrizes de Universalização, Descentralização e Participação Social. Tal conquista, ao mesmo tempo em que possibilitou o reconhecimento e a legitimidade do direito, desencadeou um processo difícil e complexo de construção de uma nova identidade social da Política de Assistência Social, que para muito além da norma jurídica, passa a ter o dever de assegurar que os direitos aos benefícios e serviços sejam efetivamente exercitados pelos usuários dessa política pública e cumpridos pelo estado, em nível nacional, como sistema único, articulado e comum.

Seguindo os preceitos de regulamentação constitucional em cada política pública, a assistência social só ganha tal configuração no texto da conhecida LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, número 8.742, sancionada em 07 de dezembro de 1993 e que estabelece em seu artigo 6º, a organização da política em sistema descentralizado e participativo:

Art. 6º. As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (CF/88).

Portanto, o conceito, a lógica de sistema, a primazia de responsabilidade do estado, a gestão compartilhada entre as esferas, a previsão de benefícios e serviços, a rede de entidades privadas, as competências e atribuições de cada esfera de governo, o financiamento e o controle social, na perspectiva de um sistema descentralizado e participativo, já estavam assegurados nessa lei federal, até então não implantada. Embora a LOAS date de 1993, somente em dezembro de 2003, na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, é deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil – o SUAS.

Por que Sistema? Por que sistema único, universal, republicano e federativo? Sistema é conceituado como

aquilo que permanece junto ou, ainda, a combinação de partes reunidas, para concorrerem a um resultado, ou de modo a formarem um conjunto. E, ainda, o conjunto de meios e processos empregados para alcançar determinado fim; conjunto de métodos ou processos didáticos (AURÉLIO, 1986).

Há, portanto, elementos constitutivos de qualquer sistema, independentemente de sua natureza ou complexidade, que orientam e dão consistência às suas finalidades, a saber: articulação, unidade, regras, fluxos, procedimentos comuns, hierarquia, continuidade, base conceitual e legal, objetivos, metodologias, processos relacionais e interinstitucionais, entre outros. Tais elementos são imprescindíveis no processo de desenvolvimento de um sistema, que deve responder às necessidades e demandas da realidade, dos indivíduos, das instituições, considerando, fundamentalmente, as diversidades, especificidades, cultura, território, contexto histórico político, econômico e social. Daí que sistema único não significa ser uniforme, transpor regras e conteúdos, mas assegurar unidade, perenidade, qualidade nos serviços prestados, construindo uma identidade comum e orgânica, com reconhecimento social.

Ao tratar de sistemas públicos, é preciso agregar todos os aspectos ligados à administração e gestão pública aos seus órgãos e estruturas, o que no caso brasileiro, mais uma vez, remete-se à CF/88, com grandes avanços no arcabouço legal, teórico e no modelo de gestão pública, que não se limitam às exigências burocráticas administrativas e financeiras, mas remetem aos significados do Estado Democrático de Direito, de sua responsabilidade perante toda a sociedade no cumprimento das atenções devidas a cada cidadão, reiteradas nos princípios e garantias fundamentais em todo o texto constitucional. Nesse contexto, inscrevem-se as políticas públicas e, particularmente, a assistência social, como um serviço público, de direito na proteção social brasileira e operado desde 2005, pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em todo o território nacional, federativo.

Consubstanciado na Lei federal 12.435/2011, o SUAS é um sistema de ges-

tão técnico-político complexo e em construção, que envolve estruturas verticais e horizontais de gestão e dos serviços, sujeitos e culturas institucionais, instâncias de deliberação e controle social, agentes públicos e trabalhadores, com a responsabilidade de operar as três funções básicas da assistência social: proteção social, vigilância social e defesa dos direitos socioassistenciais. Sob dois níveis de proteção, básica e especial, o SUAS organiza e oferta os benefícios e serviços socioassistenciais aos seus usuários, devendo afiançar as seguranças sociais de Acolhida, Convívio e Sobrevivência, incluindo a Renda.

O SUAS se materializa na realidade concreta da população usuária pela oferta dos benefícios e serviços, realizados por uma rede socioassistencial em unidades estatais e públicas não estatais, presentes nos 5570 municípios brasileiros, 26 estados, Distrito Federal e União. Os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e os CREAS (Centros de Referência Especializados da Assistência Social) se constituem nas unidades públicas do SUAS, integrando o conjunto dos serviços, equipamentos e entidades que compõem a rede socioassistencial municipal, regional, estadual e nacional, o que vai demarcando o sentido unitário do público e federativo. No entanto, um desenho de gestão e funcionamento de grande complexidade, que, apesar de pactuado entre todas as esferas e representações, explicita um campo contraditório, impregnado de valores morais, religiosos, éticos das mais diferentes matizes, onde emergem cotidianamente as contradições, incoerências e conflitos entre as várias concepções e práticas de políticas sociais no Brasil. A Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado Republicano está em construção.

Desde a sua origem em 2004, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, está assentado no tripé da gestão, financiamento e controle social, cujos conteúdos têm sido exaustivamente debatidos e desenvolvidos nos vários espaços de representação e controle social, em cada esfera de governo. Tanto as conferências, os conselhos, fóruns de gestores e da sociedade civil, como as instâncias de pactuação (CIT e CIBs), constituem e dinamizam o desenvolvimento e a implementação do SUAS em cada território brasileiro, onde a diversidade potencializa a unidade em favor dos propósitos de uma política de proteção social. E é também nesse contexto que o cumprimento dos pactos de aprimoramento da gestão intergovernamentais expressam o compromisso dos entes federados com a realização dos direitos socioassistenciais, garantindo legitimidade técnica e política nas ações, pela consolidação do SUAS, universal, republicano, federativo e participativo. Tais pressupostos são a base de sustentação de uma política pública marcada pela defesa intransigente dos direitos de cidadania, dignidade humana, justiça social e equidade, na perspectiva da proteção social distributiva.

“O esforço de construção do SUAS se assenta em um pacto republicano. Ele é, ao mesmo tempo, da nação, dos brasileiros e de todos os entes federados” (SUAS 10, 2015, pg 13).

REFERÊNCIAS

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Governo Federal, 1988.

Brasil. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**. Brasília: Governo Federal, 1993.

Brasil. **Lei 12.435, de 06/07/2011**. Altera a LOAS, lei 8.742 de 07/12/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República. Brasília, 2011.

Brasil. **Política Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: Governo Federal, 2004.

Brasil. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

Brasil. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da LOAS. In COLIN, Denise R; JACCOUD, Luciana. **Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas**: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Governo Federal, 2013.

Brasil. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da LOAS. In LOPES, Márcia H C; RIZZOTTI, Maria Luiza A. **Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Governo Federal, 2013.

Brasil. **Capacita SUAS Caderno 1 - Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Sociassistenciais do SUAS e a Implementação de Ações do Plano BSM**. Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2013.

Brasil. SUAS 10. **Diversidade no SUAS**: realidade, respostas, perspectivas. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Governo Federal, 2015.

COUTO, Berenice R; YASBEK, Maria Carmelita; SILVA Maria Ozanira S; RAICHELIS, R A (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SPOSATI, Aldaiza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes. Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS. UNESCO, 2009.

TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

MÁRIO LEAL LAHORGUE

Território é daquelas expressões que todos usam no cotidiano e que, ao mesmo tempo, possui uma longa história conceitual, isto é, tem significados complexos para várias ciências. Quando se reflete sobre território, pode-se pensar em diversos ramos do conhecimento que usam algum conceito de território, a exemplo da Geografia, Sociologia, Economia, Ecologia, Política e Antropologia. Etimologicamente, a expressão vem do latim *territorium*, significando uma grande área ou extensão de terra delimitada, parte da terra ou de uma terra sob alguma jurisdição. Portanto, a primeira coisa a ser lembrada é que *território* tem, sim, ligação com *terra*. Ora, terra tem múltiplos significados, mas facilmente associáveis com o nosso cotidiano, como: área ou localidade; grande extensão de terreno; local ou localidade em que se nasceu ou se habita; porção de terreno que pertence a alguém; lugar geograficamente delimitado e habitado por uma coletividade com história própria, etc.

O que se pode começar a deduzir? Que território é uma parte importante de nossas atividades como seres humanos, pois só podemos agir e estar em uma determinada porção de espaço. Estar no mundo é estar presencialmente em uma porção qualquer do espaço. Nós ocupamos lugares, sempre. Todos usamos, em maior ou menor grau, território(s). Portanto, faz parte do comportamento humano o uso do território.

Mas o que é este uso do território? É, na verdade, uma relação social, pois vejamos: quando um indivíduo, por exemplo, usa um pedaço de espaço, o que ele faz é se apropriar deste espaço. A apropriação de espaço, seja por um indivíduo, por um grupo, ou por um Estado é uma *territorialização*. Pois bem, apropriação é um ato de poder, por isso Claude Raffestin vai definir território como “um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1982, p. 144). O sentido de se projetar um trabalho, na verdade, é simples, pois reflete o fato de o território ser fruto da atividade humana. O território não é apenas o conjunto de coisas existentes em algum lugar; como diz Milton Santos (2006, p. 14), ele tem que ser entendido como território usado, pois o mesmo é o chão mais a identidade (e a identidade é, entre outras coisas, o sentimento de pertencer a um lugar). O território é, ao mesmo tempo, fundamento do trabalho, lugar de residência, das trocas materiais e do exercício da vida.

O que está sendo reforçado aqui é o território como faceta humana. Animais têm comportamentos territoriais? Sim, e o exemplo dos cães que urinam para demarcar área é uma evidência concreta disto. Mas o interesse aqui é a territorialidade humana, e territorialidade humana significa a tentativa de afetar, influenciar ou controlar ações e interações (de pessoas, coisas ou relações entre elas) através da afirmação ou tentativa de controle sobre uma área geográfica qualquer (SACK, 1983, p. 55). A territorialidade se manifesta de inúmeras maneiras e nas mais diversas escalas. Alguns exemplos podem ajudar a clarificar isto:

a) A moradia, mesmo a mais humilde, é uma afirmação de poder sobre uma área. É algo que nos pertence (e aqui não importa se é própria, alugada, ocupada, etc). Isto é tão verdadeiro que, por convenção social, só entramos na casa de outros quando somos convidados. Portas, cercas, muros. Tudo isto são marcações territoriais, são limites de até onde vai o poder de uma pessoa ou grupo sobre uma determinada área.

b) Mesmo dentro de casa há disputas territoriais. Um adolescente, quando fecha a porta do quarto para ficar sozinho, está demarcando área. É uma forma concreta de afirmar seu domínio sobre um território (e quando os pais – furiosos – mandam o filho abrir/destrancar a porta estão, na prática, reafirmando seu domínio sobre o mesmo território “disputado” pelo adolescente).

c) Limites. Marcações de poder territorial. Nada mais tradicional que fronteiras. Fronteiras funcionam da mesma maneira que o exemplo de uma habitação: como marcações de domínio sobre áreas. É claro que muda a escala de poder, pois fronteiras envolvem não só indivíduos, mas grupos diversos que, organizados em forma de Estados, marcam áreas como suas. No mundo atual, um Estado só é reconhecido, entre outras razões, quando suas fronteiras são reconhecidas pelos outros Estados. O direito de existir, para um Estado, é quase igual ao direito de delimitar fronteiras.

d) Em outras escalas, há diversas afirmações de poder que são explicitamente territoriais, pois envolvem controle sobre espaços. Hospitais e prisões são exemplos óbvios. Estar na prisão significa estar privado da liberdade de se dirigir a outros lugares.

e) Mas as fronteiras podem ser fluídas (no sentido de não totalmente fixadas por marcações visíveis) e, mesmo assim, estarmos na presença da territorialidade. Quando traficantes dominam uma comunidade, este domínio é territorial, pois ainda que não existam fronteiras rígidas, os moradores sabem: “ali, a polícia não entra”; “tal lugar é do traficante X”. Quase toda a afirmação de poder só se completa quando também é domínio de uma área.

Tendo em vista o explicado até aqui, como fica a Assistência Social nestas questões? A dimensão territorial é evidente, em primeiro lugar, no fato de a implantação dos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) ter sido incentivada dentro de uma lógica de organização territorial. Esta lógica é a de organizar o sistema no sentido de estar próximo ao cidadão e localizar-se em lugares de incidência de vulnerabilidade e riscos para a população. Pois bem, isto significa que a localização dos CRAS não deve ser aleatória, mas, sim, obedecer a uma lógica territorial. Estar presente também é uma forma de exercer algum tipo de domínio (poder) sobre uma área. A busca da universalidade da cobertura da Assistência Social só é possível com a localização, no território, dos Centros e, portanto, *saber onde estar* é tão importante quanto *saber o que fazer*, pois territórios podem separar ou juntar, segregar ou agregar, tudo dependerá de *como e onde* agimos.

De outra forma, pode-se destacar que o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais. Pois bem, desigualdades se manifestam também espacialmente, visto que a territorialidade não é um objeto, mas uma relação. No entanto, não só as desigualdades se manifestam espacialmente; nossas relações, quase todas elas, também, e o(a) Assistente Social deve estar atento a isto. Um exemplo: por que remoções são tão problemáticas? Porque quando pensadas sem a dimensão territorial, costumam falhar. A casa é apenas uma das dimensões do problema. As relações sociais são construídas também espacialmente. Um indivíduo constrói boa parte de suas relações primárias baseado na proximidade (uma evidente dimensão espacial). Assim, ter vizinhos, conhecer o dono do armazém da esquina, saber qual ônibus pegar e a distância do trabalho fazem parte da questão da habitação. Remoções, muitas vezes, destróem isto, destróem o sentimento de pertencimento a um lugar. Por isso, muitas vezes, há resistência. O que se busca não é só uma casa regularizada, formalmente bem construída e com água e luz oficiais. Mesmo que um indivíduo nunca racionalize estas questões, o que se busca é uma ligação com um lugar, uma ligação com um território. Esta é uma das dimensões da territorialidade humana, que devem ser levadas em consideração em qualquer intervenção na realidade social.

REFERÊNCIAS

- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1982. 269 p.
- SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton e BECKER, Bertha (orgs.). **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p.13-21.

SACK, Robert D. Human territoriality: a theory. **Annals of Association of American Geographers**. Washington, vol. 73, n° 1, p. 55-74, 1983.

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

AGNALDO ENGEL KNEVITZ

O exercício para uma descrição sobre “Trabalhadores da Assistência Social” requer o desafio de percebermos a relação intrínseca entre a historicidade da Política de Assistência Social no Brasil e a forma como este trabalho é desenvolvido por aqueles que a executam, explicitando diferentes momentos até os dias atuais.

A dominação econômica esteve presente na humanidade desde a descoberta da “posse”, gerando inúmeras desigualdades sociais e gerando um conflito de classes entre aqueles que detêm meios de produção e a classe trabalhadora. Na mesma medida, em contraponto, sempre houve uma assistência àquela parcela subalterna da população, e a constante luta por justiça social garantiu que, hoje, a Política Pública de Assistência Social seja um direito garantido pela Constituição.

Na época do Brasil Colônia, até meados do século XVIII, a assistência aos pobres foi ofertada numa lógica assistencialista, como esmola por grupos privados e religiosos, os quais obtinham isenções fiscais pelo Governo, que não tinha compromisso com esta área, com forte inspiração no modelo de Portugal. Este período da história é marcado por uma identidade destes trabalhadores associada a pessoas caridosas.

A forma como esta assistência era ofertada guarda relação com o fim da escravidão e com a transição do modo de produção agrário para o industrial. Na Era Vargas, dá-se um passo significativo com a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência e do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social, que, no entanto, mantinham o modelo assistencialista; neste período teve origem o primeiro-damismo na assistência social, o qual também atribuiu uma identidade àqueles trabalhadores.

Em 1936, criou-se a primeira Escola de Serviço Social em São Paulo, que buscava qualificar senhoras ligadas à Ação Católica Brasileira Paulista que atuavam junto a trabalhadores operários. Com a Constituição de 1946, que garantia o poder da União, Estados e Municípios, através da descentralização, ocorreu uma mudança na forma de relação entre governantes e a população; porém, a LBA seguiu se espalhando por todo território nacional, estimulando o voluntariado feminino baseado na caridade e na benemerência, sem a perspectiva desta política como um direito.

Fato importante na história foi o Golpe Militar de 1964, que marcou este período com o autoritarismo e com a retirada de direitos. Com isto, embora sem

alterações significativas na forma de condução da assistência, o acesso passou a ser mais burocratizado. Também a Previdência Social ampliou-se, além do surgimento do FUNRURAL, que promoveu a assistência também no meio agrícola. A LBA foi transformada em Fundação Pública ligada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e surgiram novas Instituições como a FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor, a CEME – Central de Medicamentos, o BNH – Banco Nacional de Habitação e o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Com o fim da Ditadura, os anos de 1984 a 1988 foram marcados por intensas mobilizações populares de movimentos sociais da classe trabalhadora, as quais resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, que nos rege até os dias atuais e reconheceu, em seus artigos 203 e 204, a Assistência Social como política pública de Seguridade Social, ampliando significativamente os direitos sociais, trazendo a proteção social como direito do cidadão e dever do Estado, estendendo a proteção social também àqueles não contribuintes da Previdência Social.

Embora a Constituição de 1988 possa ser considerada como uma ruptura da forma com que a Assistência Social era executada no País, a regulamentação desta política pública só se deu nos anos seguintes e mais recentes. Merece destaque, em 1993, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que define um modelo de gestão e de controle social, extinguindo o CNSS e instituindo o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, com composição paritária e caráter deliberativo. Em 1995, acontece a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, a LBA é extinta juntamente com o Ministério do Bem Estar Social e é criada a Secretaria de Estado de Assistência Social. Em 1998, tivemos a aprovação do primeiro texto para a PNAS – Política Nacional de Assistência Social, que supera a lógica da concessão como um favor e reconhece como um direito.

Em 2003, na quarta Conferência Nacional de Assistência Social, deliberou-se pela implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que mais tarde, em 2005, inicia sua implementação e traz grandes mudanças na configuração da Política de Assistência Social no Brasil, com base na matricialidade sociofamiliar e na territorialização dos serviços. Em 2004, a PNAS ganha nova redação e, em 2005, o CNAS aprova a NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Nos últimos 80 anos, por aproximadamente sete décadas, os trabalhadores da Assistência Social no Brasil eram majoritariamente Assistentes Sociais, sendo possível considerar que a história do Serviço Social brasileiro se relaciona com a evolução desta política, em especial através da produção de conhecimento que, através de pesquisas e dados da realidade, possibilitou nova metodologia de trabalho e contribuiu para a oferta desta política, buscando um atendimento integral aos cidadãos que dela necessitam. Com a implantação do SUAS, passamos a contar com um conjunto de trabalhadores de diversas áreas do conhecimento.

Como política pública que assegura direitos sociais, a definição de trabalhadores deve contar com equipe multiprofissional, que possa atuar de forma ampla, de modo a construir respostas profissionais às complexas e múltiplas demandas da realidade, que se objetivam nas necessidades sociais.

O SUAS prevê uma diversidade de profissionais de diferentes áreas. Embora com esta multidisciplinaridade, com o caráter atual da Política de Assistência Social, podemos afirmar que há um ponto comum entre estes trabalhadores, que reside num compromisso ético com a concepção de cidadania que articula direitos amplos, universais e equânimes, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais e pela igualdade de condições nos marcos de uma sociedade não capitalista com o enfrentamento da dramática questão social no Brasil, que se expressa na desigualdade social, pobreza, violência, barbarização e mercantilização da vida.

Os trabalhadores da Assistência Social, na atualidade, estão para além de executores de uma política pública e assumem uma identidade militante, comprometida com a defesa da assistência social como política de Seguridade Social. Com conhecimento técnico e compromisso ético, buscam a promoção da proteção social concebida como uma seguridade social ampliada, a qual inclui todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social, promovendo mudanças efetivas nas perversas condições de vida da classe trabalhadora.

Lefebvre (1991, p. 174), nos adverte que “se o real está em movimento, então que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição.” Neste sentido, é fundamental que o conjunto de trabalhadores da Assistência Social se mantenha em constante aprimoramento intelectual, com capacidade crítica e propositiva, organizando-se e lutando de forma coletiva e articulada, que é fundamental para que possam se constituir e se reconhecer como trabalhadores e atuar na perspectiva de efetivar a Política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais, evitando recorrer a práticas conservadoras assistencialistas e clientelistas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de Orientação Técnica – SUAS nº1 – Proteção Social Básica de Assistência Social**, Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**, Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **CREAS. Guia de Orientação n. 1**, Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **NOB/RH/SUAS**, Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **RESOLUÇÃO CNAS Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.**

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para Atuação do/a Assistente Social na Política de Assistência Social**. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais, Brasília, 2009.

_____. **O CFESS na Luta pela Assistência Social: sentido e compromisso**. CFESS Manifesta, novembro de 2005.

_____. Resolução CFESS nº 273/93. **Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais**. 13 de março de 1993.

_____. **Serviço Social é Profissão. Assistência Social é Política Pública**. CFESS Manifesta, dezembro de 2005.

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

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

PRATES, Jane C.; MENDES, Jussara M. R.; AGUINSKY, Beatriz G. **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implementação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

TRABALHO INFANTIL

ANA LÚCIA KASSOUF

O tema trabalho infantil, assim como o tratamento analítico dado não são tão recentes na literatura. Apesar de não ter se iniciado na revolução industrial, muitos historiadores apontam para um agravamento da utilização de mão de obra infantil nesta época. Já em 1861, o censo da Inglaterra mostrava que quase 37% dos meninos e 21% das meninas de 10 a 14 anos trabalhavam. Pesquisa recente feita por Tuttle (1999) mostra que crianças e jovens com menos de 18 anos representavam mais de um terço dos trabalhadores nas indústrias têxteis da Inglaterra no início do século XIX e mais de um quarto nas minas de carvão.

Os primeiros relatos do trabalho infantil no Brasil ocorrem na época da escravidão, que perdurou por quase quatro séculos no país. Os filhos de escravos acompanhavam seus pais nas mais diversas atividades em que se empregava mão de obra escrava e exerciam tarefas que exigiam esforços muito superiores às suas possibilidades físicas. O início do processo de industrialização, no final do século XIX, não foi muito diferente de outros países no tocante ao trabalho infantil. Em 1890, do total de empregados em estabelecimentos industriais de São Paulo, 15% era formado por crianças e adolescentes. Nesse mesmo ano, o Departamento de Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo registrava que um quarto da mão de obra empregada no setor têxtil da capital paulista era formada por crianças e adolescentes. Vinte anos depois, esse equivalente já era de 30%. Já em 1919, segundo dados do Departamento Estadual do Trabalho, 37% do total de trabalhadores do setor têxtil era crianças e jovens e, na capital paulista, esse índice chegava a 40% [Organização Internacional do Trabalho – OIT (2001)].

O trabalho infantil foi largamente discutido entre escritores e pensadores do século XIX, como Karl Marx, Alfred Marshall e Arthur Pigou. Entretanto, o tema passou a ser negligenciado por economistas durante muito tempo. O interesse em pesquisas e análises econômicas sobre o assunto só ressurgiu por volta de 1995. Dado que vem ocorrendo um declínio da incidência global de trabalho infantil por várias décadas, questiona-se, então, qual seria o fator responsável pelo aumento de interesse em pesquisas sobre o assunto. Basu e Tzannatos (2003) destacam como principal fator a crescente ênfase na redução da pobreza e na acumulação de capital humano para obter desenvolvimento, que faz com que o trabalho infantil seja visto como um impedimento ao progresso econômico.

No Brasil, a partir de dezembro de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional número 20, a idade mínima de 14 anos, que havia sido estabelecida na

Constituição de 1988, passa para 16 anos, salvo na condição de aprendiz entre 14 e 16 anos de idade. Estabeleceu-se, ainda, a idade mínima de 18 anos para aqueles envolvidos em trabalhos que possam causar danos à saúde e, especificamente, proíbe qualquer produção ou trabalho de manipulação de material pornográfico, divertimento e comércio nas ruas.

As estatísticas sobre o trabalho infantil levantadas em diversos países do mundo devem ser analisadas com cuidado, pois os valores podem estar subestimados ou superestimados. Os levantamentos de dados realizados, geralmente, contabilizam o trabalho efetuado por crianças na semana anterior à pesquisa. Entretanto, Levison et al. (2002) apontam que, se considerado o trabalho no ano, o número de trabalhadores infantis é bem maior. Isto ocorre, segundo os autores, pelo fato de uma parte do trabalho de menores ser sazonal e intermitente.

Existe, ainda, o problema de não se considerar o trabalho dentro do domicílio, largamente realizado por meninas, o que pode ser a explicação para o fato de haver uma maior porcentagem de meninos trabalhando. Em muitos países, como na Índia, o trabalho realizado por meninas dentro do domicílio é tão árduo que até as impede de estudar (BURRA, 1997).

Além de problemas de subestimação, existe também o de superestimação, que ocorre ao se considerar como trabalhador aquele que exerce atividades por uma hora ou mais na semana. Com essa definição, são consideradas economicamente ativas muitas crianças que trabalham, ainda que por um número reduzido de horas por semana, o que acaba nivelando o trabalho de risco exercido por menores durante longas jornadas, como o corte da cana-de-açúcar ou sisal, com uma simples ordenha de leite ou coleta de ovos na fazenda por alguns minutos por dia. Diante disso, a OIT diferencia o trabalho de menores e denomina de “child laborer” todas as crianças com menos de 12 anos exercendo qualquer trabalho e todas as de 12 a 14 anos que trabalham em atividades que não são de risco por 14 horas ou mais na semana, ou uma hora ou mais na semana quando a atividade é de risco.

Diante do exposto, fica evidente que não existe uma única definição de trabalho infantil. A maioria dos estudos, principalmente pela disponibilidade de dados, considera o trabalho de crianças por uma hora ou mais na semana. Entretanto, em pesquisas mais específicas, são utilizadas informações sobre o trabalho doméstico ou a população economicamente ativa de crianças, isto é, as trabalhando e procurando emprego.

Outro ponto importante é a própria definição de criança, que difere de um país para outro. Enquanto em algumas áreas a infância é relacionada à idade cronológica, em outras, fatores sociais e culturais também são considerados. Nos estudos sobre o trabalho infantil, geralmente, estabelece-se a faixa etária a ser analisada de acordo com a legislação vigente no local de estudo, que também difere significativamente de um país para outro.

Apesar de a incidência de trabalho infantil estar diminuindo, um grande número de crianças continua trabalhando, e por um período longo de horas. O Departamento de Estatística da Organização Internacional do Trabalho estimou, em 2008, que, mundialmente, existam em torno de 215 milhões de crianças entre cinco e 17 anos trabalhando. As maiores porcentagens são observadas na Ásia, na África e na América Latina. Enquanto a Ásia tinha a maioria dos trabalhadores infantis em termos absolutos, a África ocupava o primeiro lugar em termos relativos (ILO, 2010).

No Brasil, dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram um declínio acentuado no número de crianças e jovens trabalhando, principalmente, a partir da metade da década de 90. Em 1992, por exemplo, havia quase cinco milhões e meio de crianças entre cinco e 15 anos trabalhando, correspondendo a 14,6% dessa população. Em 2013, menos de um milhão e meio de crianças, ou 4%, trabalham nessa faixa etária. Nesse cálculo, considerou-se trabalhador aquele que havia trabalhado na semana anterior à entrevista, produzido alimento para consumo próprio, trabalhado na construção para uso próprio ou que não havia trabalhado na semana anterior por estar de férias ou ter tido algum problema de saúde. Assim, incluiu-se o trabalho remunerado ou não por uma hora ou mais na semana anterior à pesquisa, não incluindo as crianças e adolescentes procurando emprego ou realizando afazeres domésticos no próprio domicílio.

A redução do trabalho infantil, assim como o aumento da frequência escolar observados nas últimas décadas no Brasil, estão associados tanto às mudanças nas condições socioeconômicas das crianças e adolescentes como às diversas ações direcionadas ao combate do trabalho infantil, por parte de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, de sindicatos, do setor produtivo e de organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Alguns exemplos de ações são: a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a criação de comissões de combate ao trabalho infantil nas Delegacias Regionais do Trabalho e os programas sociais, como PETI e Bolsa Família.

Sabe-se, hoje, que não existe uma única política para eliminar o trabalho infantil e a sua persistência é uma evidência clara de que não há uma solução fácil. Entretanto, hoje, temos maior e melhor entendimento das causas e consequências do trabalho infantil.

REFERÊNCIAS

- BASU, K. e Z. Tzannatos. Child Labor and Development: An Introduction. **The World Bank Economic Review**, vol. 17, n.2, 2030.
- BASU, K. e Z. Tzannatos. The Global Child Labor Problem: What do we know and what can we do? **The World Bank Economic Review**, vol. 17, n.2, 2003.
- BURRA, N. 1997. **Born to Work**: Child Labor in India. New Dehli. Oxford University Press.
- ILO. **Accelerating Action Against Child Labour**. Geneva: ILO, 2010.
- LEVISON, D., J. Hoek, D. Lam e S. Duryea. **Implications of Intemittent Employment for Child Labor Estimates**. Working paper. Un. of Minnesota, H. H. Humphrey Institute of Public Affairs. Minneapolis, 2002.
- MARSHALL, A. **Principles of Economics**. 8th edition, Macmillan, 1920.
- MARX, K. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Editora Civilização Brasileira. 1968.
- OIT. 2001. **Combatendo o Trabalho Infantil**: Guia para Educadores, capítulo 1, IPEC. Brasília, DF.
- PIGOU, Arthur. **The Economics of Welfare**. Macmillan., 1920.
- TUTTLE, C. **Hard at Work in Factories and Mines**: The Economics of Child Labor During the British Industrial Revolution. Westview Press, 1999.

TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

RÔMULO PAES-SOUSA

MIRKA WENDT

Transferências de renda são formas específicas de proteção social envolvendo transferências monetárias de caráter contributivo ou não contributivo.

As transferências contributivas se referem aos mecanismos de proteção aos trabalhadores e dependentes frente ao desligamento temporário ou permanente desses trabalhadores da atividade de trabalho e, conseqüentemente, dos seus ganhos decorrentes. As transferências, nestas modalidades, compreendem aposentadoria, pensão e benefícios relacionados à suspensão ocasional da atividade de trabalho e são financiadas pelos empregados e empregadores do setor privado. No Brasil, a participação no mercado formal de trabalho implica a adesão compulsória ao Regime Geral de Previdência Social. Já os servidores públicos federais estão organizados sob o Regime Jurídico Único que ainda é fortemente subsidiado pelo Estado. Este último modelo é reproduzido nos níveis subnacionais a partir de estruturas previdenciárias próprias. Outras transferências vinculadas ao mundo do trabalho, mas financiadas por fontes distintas da previdência, são seguro-desemprego, incluindo o auxílio para o trabalhador resgatado de trabalho análogo ao escravo, e abono salarial.

As transferências não contributivas visam à proteção dos indivíduos vulneráveis independentemente de sua vinculação aos sistemas previdenciários. Estas transferências podem ser condicionadas ou não condicionadas para indivíduos ou famílias. No Brasil, os principais programas federais de transferência de renda não contributiva no âmbito da assistência social são: Programa Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência; Proteção Social à Pessoa Idosa e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada, i.e, refere-se às transferências financeiras para famílias que devem apresentar em contrapartida mudanças de atitude relacionada à melhora dos níveis de educação, saúde e nutrição de crianças e maior vínculo de suas gestantes com os serviços de saúde. O PETI, hoje integrado operacionalmente ao Programa Bolsa Família, é, também, uma transferência condicionada e busca prevenir o trabalho infantil em absoluto até que a criança atinja os 16 anos de idade; entre esta idade e os 18 anos que seja admitido ao trabalho somente na condição de aprendiz. Os programas de proteção social aos idosos e deficientes, também conhecidos como Benefício de Prestação Continuada (BPC Idoso e BPC Deficientes), destinam-se aos indivíduos que recebem valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e que sejam portadores de deficiência incapacitante para o

trabalho (BPC Deficientes). O benefício recebido por estes indivíduos é igual a um salário mínimo.

Os programas contemporâneos de transferência de renda não contributivos surgiram enquanto alternativa de proteção aos idosos que se encontravam descobertos pelos sistemas tradicionais de aposentadoria. Este foi o caso do esquema de aposentadoria não contributiva provida pelo Estado sueco para indivíduos com idade superior a 67 anos, a partir de 1913. Outro exemplo é o modelo de aposentadora universal implementado nas Ilhas Maurício na década de 50 do século passado. Outra forma de transferência de renda surgiu em alguns países da Europa após a 2ª Guerra Mundial: auxílio natalidade (*birth grant*), que visava cobrir as despesas iniciais do recém-nascido e pressupunham o registro do nascimento em data mais próxima ao parto. Dessa forma, esta modalidade se constituía em um dos casos iniciais de transferência condicionada de renda.

Outra vertente do surgimento das transferências está vinculada às políticas de alívio imediato de situações emergentes. O uso das transferências de renda em ações emergenciais de ajuda humanitária tem origem em intervenções da Cruz Vermelha no século XIX. Durante a Guerra Franco-Prussiana, de 1870 a 1871, as transferências foram usadas como estratégia de alívio imediato da fome e pobreza. Em datas mais recentes, destaca-se a ação coordenada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, na Etiópia, durante a fome nos anos 1984-85, conhecida como Programa Dinheiro para Comer (*Cash-for-Food Program*). Em seus fundamentos, o Programa empregava a teoria desenvolvida por Amartya Sen, indicando que a fome está relacionada à falta de acesso aos alimentos por parte dos mais pobres e não à capacidade de produção de alimentos de um país.

No Brasil, a antecipação do pagamento do Bolsa Família e do BPC integra o pacote de ações emergenciais do governo federal frente às situações de calamidade. Por exemplo, a antecipação do pagamento do Bolsa Família para os municípios atingidos pelas enchentes em Santa Catarina, em 2008. Logo em seguida, o BPC também adotou este procedimento, sendo que a regulamentação para este tipo de uso ocorreu em 2010. Dessa forma, todos os beneficiados do município atingido podem realizar o seu saque de forma antecipada. Através do cartão do programa Bolsa Família, famílias vinculadas a este programa, atingidas por calamidades, podem receber outras transferências ocasionais, como é o caso dos programas Aluguel Social, que são programas estaduais ou municipais destinados às famílias que não possuem habitação nem condições de arcar com aluguel de imóveis.

No seu surgimento, os programas de transferência introduziram mudanças na lógica de transferências financeiras. já que o modelo baseado em aposentadoria e pensões focava grupos populacionais específicos vinculados, de alguma maneira, ao mercado formal de trabalho. As transferências de renda de assistência social

passaram a cobrir outros grupos de indivíduos vulneráveis e até o grupo familiar todo.

ORIGENS DAS TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS

Em 1989, inicia-se, na Romênia, um programa de transferência condicionada para crianças visando aumentar a frequência escolar. Em 1993, em Bangladesh, inicia-se um programa destinado a promover a presença feminina no nível secundário (*Bangladesh Female Secondary School Assistance*). A transferência visava cobrir os custos associados à educação secundária de meninas, as quais deviam apresentar uma frequência superior a 75%, permanecer solteiras e demonstrar resultados nos testes escolares anuais superiores a 45%.

Na América Latina, os programas pioneiros de transferência de renda surgem no Brasil, enquanto programas subnacionais (Campinas e Brasília), em 1995, e no México, enquanto programa federal, em 1997. Ambos os programas brasileiros se chamavam Bolsa Escola, transferiam renda às famílias pobres, obtendo como contrapartida o maior compromisso das famílias com frequência escolar de até três filhos por família. Em 2001, o Programa Bolsa Escola é implementado em todo o Brasil seguindo o padrão desenvolvido por Campinas e Brasília. O programa mexicano *Progresá* exigia, como contrapartida das famílias, o zelo quanto à frequência escolar de crianças, visitas aos serviços de saúde e aumento do suporte nutricional. Posteriormente, em 2002, *Progresá* foi renomeado para *Oportunidades* sem contudo alterar substancialmente seu conteúdo. Em 2014, o programa sofre uma nova alteração quanto ao nome, passando a chamar-se *Prospera*, passando a agregar maior ênfase quanto à inclusão produtiva, mantendo suas demais características originais. Em seu surgimento, o Programa *Prospera* atendia 5,8 milhões de famílias.

Em setembro de 2003, surge, no Brasil, o Programa Bolsa Família, com base na fusão progressiva de quatro diferentes programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás – surgidos em 2001 – e Cartão Alimentação – surgido em 2003. O objetivo do PBF é combater a fome e a miséria, condicionando a transferência direta do benefício financeiro às ações da família, relacionadas a direitos sociais nas áreas da saúde, da alimentação, da educação e da assistência social. Em setembro de 2005, o Programa Bolsa Família atendia 13,9 milhões de famílias e pretende complementar-se aos ganhos do trabalho. Em novembro de 2015, destinava-se às famílias pobres e extremamente pobres, sendo as primeiras definidas enquanto famílias que possuem renda per capita inferior a 77 reais e as seguintes com renda per capita entre 77,01 a 154 Reais. Os benefi-

cios estão organizados da seguinte maneira: básico (77 Reais), variável (35 a 175 Reais), variável jovem (44 a 88 Reais), superação da extrema pobreza (valor igual à diferença dos ganhos médios da família em relação ao ponto de corte da extrema pobreza). Somente as famílias extremamente pobres têm direito ao benefício básico. Os benefícios variáveis estão relacionados à composição demográfica das famílias beneficiárias. O benefício variável corresponde a 35 reais vezes o número de crianças de até 16 anos, gestantes e/ou nutrizes até o limite de 5 benefícios. O benefício variável jovem corresponde a 44 reais vezes o número de menores entre 16 e 18 anos até o limite de dois benefícios.

A emergência dos programas contemporâneos de “transferência condicionada” ocorre ao final dos anos 80 do século passado, em países em desenvolvimento. Em 2014, 52 países possuíam programas de transferências condicionadas de renda. Na América Latina existiam 18 programas de transferência condicionada de renda muito semelhantes às experiências brasileiras e mexicanas.

A REVOLUÇÃO SILENCIOSA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No tocante à extensão de cobertura e expansão de direitos sociais, o PBF é comparável a quatro grandes iniciativas recentes em termos de política social da história brasileira: a extensão do direito previdenciário aos trabalhadores rurais não contribuintes, nos anos 1960; o surgimento da proteção social não contributiva por meio da Renda Mensal Vitalícia, na primeira metade dos anos 1970; a implantação do Sistema Único de Saúde, a partir de 1988; e a ampliação da cobertura do ensino básico nos anos 1990.

A consolidação do Bolsa Família trouxe como principais contribuições para a proteção social no Brasil:

1. Homogeneidade dos critérios dos programas de transferência condicionada de renda, então existentes, quanto aos critérios de elegibilidade, cadastramento, condicionalidades, forma de pagamento, modelo de gestão, participação social e financiamento. Dessa forma, eliminou-se a sobreposição de benefícios que produzia um modelo desigual no acesso dos interessados. Foi instituído um sistema de monitoramento e avaliação que inexistia nos programas que o precederam, além do estabelecimento de articulações com os setores de saúde, educação, assistência social e energia, que, anteriormente, competiam por públicos-alvo bastante semelhantes;
2. Atendimento amplo à população-alvo da assistência social, que teve acesso à proteção básica como a primeira camada de bens públicos;

3. Redução da pobreza, que é um dos componentes mais relevantes na redução da extrema pobreza – o outro é a renda do trabalho. Também houve aceleração da redução da desnutrição infantil no Semiárido e em populações tradicionais;
4. Impacto positivo na alteração das atitudes das famílias no que se refere à mortalidade de menores de 5 anos por causas ligadas à pobreza; nutrição de crianças; educação de crianças, sobretudo adolescentes no Nordeste; vacinação e consultas de pré-natal e empoderamento das mulheres na comunidade e no domicílio;
5. Definição de um padrão de referência para concessão de benefícios, modelo de gestão e de pagamento, em política pública para outras áreas: segurança, cultura e esportes;
6. Criação de um paradigma para o cadastramento de público-alvo de políticas públicas, o Cadastro Único, e de veículo para recebimento de benefícios financeiros públicos, o Cartão Bolsa Família.

O FUTURO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Períodos de expansão fiscal da primeira década do século XXI permitiram que a América Latina aumentasse de forma crescente suas políticas de proteção social. No caso brasileiro, as transferências de renda experimentaram crescimento constante, destacando-se das demais políticas sociais. Os períodos de crise econômica que atingiram grande parte do planeta passaram a apresentar forte retração das políticas de proteção social na Europa e colocar em debate a possibilidade de cortes em programas de proteção social, aí incluídas as transferências condicionadas. Os principais programas de transferência do Brasil apresentam vulnerabilidades distintas. O vínculo do BPC com o salário mínimo impõe uma grande pressão fiscal sobre o Governo Federal. Já o Bolsa Família, por ser um programa discricionário, está, sobretudo em tempo de crises, sujeito a alterações de conteúdo, embora isto não tenha acontecido até o ano de 2015.

Um tema em que o Brasil destoa dos demais países é a graduação. Trata-se da emancipação de famílias beneficiárias de transferências condicionadas. Foi uma questão relevante no período inicial de implantação do Programa, mas que logo substituído pela noção de direito que o programa assumiu. Na África, contudo, este tema tem proporções grandes, sendo revestido de tensões ideológicas, nas quais atores políticos relevantes acreditam na transitoriedade das transferências como processo de superação da pobreza. A experiência da América Latina mostra que os ciclos de superação da pobreza dependem mais da expansão econômica em si do que mecanismos intrínsecos aos programas de transferência.

REFERÊNCIAS

BARRIENTOS; Armando; HULME, David. **Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries**: Reflections on a Quiet Revolution, Brooks World Poverty Institute, Working Paper 30. 2008.

CAMPELLO, Tereza e Marcelo Côrtes Neri. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

FISZBEIN, Ariel & Norbert SCHADY, **Conditional Cash Transfers**. Reducing Present and Future Poverty, World Bank Policy Research Report. 2009.

PAES-SOUSA, Romulo, Ferdinando REGALIA & Marco STAMPINI. **Conditions for success in implementing CCT programs**: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean, IDB Policy Brief, No. 192. Inter-American Development Bank: Washington DC. 2013.

USUÁRIOS

MARTA BORBA SILVA

A Política de Assistência Social enfrenta o desafio de superação da concepção hegemonicamente constituída de ter ações voltadas “aos fragilizados”, aos “pobres”, aos sujeitos considerados “necessitados de filantropia”. Em suas principais regulamentações, desde 1988, tanto na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) quanto, mais recentemente, na Política Nacional de Assistência Social (2004), utiliza termos que definem os usuários da Política que, de certa forma, ainda os categorizam de forma estigmatizada.

Quanto ao primeiro texto, a LOAS os define conforme segmentos sociais e, além da segmentação, utiliza termos como “carentes”, ao designar as crianças e os adolescentes que necessitam da Política. Já no texto de 2004, a definição da PNAS:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p.27).

No Sistema Único de Assistência Social, há de se considerar certo avanço, ao vencer a segmentação dos usuários e definir as famílias e indivíduos como público-alvo; porém, associados a esses, estão os conceitos de risco e vulnerabilidade social para designá-los ou, até mesmo, poder incluí-los nos Níveis de Proteção Social, Básica e Especial da Política de Assistência Social. No entanto, avança propondo acesso universal a todos os indivíduos e famílias que dela necessitam, independentemente de estarem inseridos, ou não, no mercado de trabalho.

Em um processo contraditório, percebe-se que, aos usuários das políticas sociais e, mais especificamente, aos da Assistência Social, ainda é destinado o lugar da “subalternidade”. Alterar a lógica de que a Assistência deve ocupar-se dos pobres não é uma mudança apenas jurídica, constatada a partir do texto constitucional e demais legislações que dele decorrem, significa romper com paradigmas de práticas conservadoras e assistencialistas, que sempre negaram a lógica dos direitos e de cidadania. O principal desafio para a Política de Assistência Social

passa por realmente identificar seu usuário nos parâmetros que o possibilitem, na condição de protagonista, ser aquele sujeito pertencente à classe trabalhadora e que sofre as inflexões mais cruéis do sistema capitalista e que deve e pode assumir seu efetivo exercício político de cidadania na complexa trama das relações sociais.

O desapareço pela denominação “usuário” se dá até mesmo porque o uso do termo pode caracterizar a dependência em relação à busca pela Política de Assistência Social, em contraposição à busca de autonomia ou, até mesmo, trazer elementos que demonstram a visão de culpabilização dos sujeitos por essa condição de “usuário”, contraditoriamente à noção de busca por direitos.

A relação de referência que se percebe entre buscar os serviços e ser caracterizado de alguma forma por essa busca, seja pelas denominações que recebem, seja pelos motivos que os levam a estar na Assistência Social, delinea características que são próprias de um sentimento de destituição. As marcas deixadas em nossa sociedade de relações desiguais e de internalização por parte dos sujeitos subalternizados de que essa condição lhes é própria são muito significativas. Os serviços da Política de Assistência Social se constituíram, ao longo de sua história, como locais de busca de “ajuda” ou, mais recentemente, de expressão de direitos por parte das classes subalternas. Um dos pontos fundamentais desse processo é o entendimento de que os “usuários” desses serviços são sujeitos políticos, que estão em busca não somente de serviços ofertados, mas de políticas públicas efetivas. Esse entendimento, muitas vezes, não está expresso naquilo que esses sujeitos vão buscar. Seus cotidianos são marcados por incertezas e destituições, inclusive de cidadania. A simplicidade com que vivem em seu cotidiano, por vezes, não lhes permite essa percepção de sujeito político, de cidadão de direitos.

As denominações utilizadas pelos sujeitos reforçam o estigma que lhes é atribuído na sociedade e que lhes define “um lugar no mundo” (YAZBEK, 2009, p. 75), caracterizado pelas ausências e privações, seja de bens materiais, seja de poderes de mando e decisão.

É importante pontuar, também, a percepção por parte dos operadores da Política de Assistência Social para esse reconhecimento dos sujeitos demandatários como sujeitos capazes de superar essa condição subalterna, sujeitos capazes de reconstruir suas histórias de vida, de reconhecimento de sua identidade e cidadania por meio do incentivo às lutas contra as desigualdades e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais. Embora se entenda o espaço ambíguo existente no exercício dessa política, ou seja, de, muitas vezes, legitimar a pobreza e a subalternidade, também é importante reconhecer que é através delas que se inscrevem as possibilidades de espaços de lutas, reivindicações e conquista de direitos sociais para a classe trabalhadora.

A PNAS materializada no SUAS, sem dúvida, representa um avanço para a política de proteção social no País. No entanto, ainda é incipiente, no seu texto, o reconhecimento do protagonismo popular, enquanto finalidade precípua dessa política pública, com exceção para a expressão das formas de participação popular no controle social. Porém, os espaços formais já constituídos, de participação popular, também apresentam desafios: os espaços dos usuários, por exemplo, precisam ser ocupados em outra lógica, na qual se ultrapassem as questões corporativas, de interesses particulares, e se avance na defesa de direitos coletivos para essa população. Também sua participação na gestão dos serviços é outro desafio: deixar a condição subalterna que, historicamente, lhe foi atribuída, para contribuir enquanto sujeito de direitos.

Portanto, o caminho talvez mais complexo esteja no reconhecimento, pela própria Política, desses usuários enquanto sujeito de direitos, capazes de interferir nos processos de transformação de seus cotidianos e não apenas enxergá-los como sujeitos que lutam pela sua sobrevivência diária, na tentativa de garantir sua reprodução material e social (SILVA, 2014).

Nesse sentido, a Política de Assistência necessita rever sua atuação e ocupar-se com estratégias de trabalho democráticas, afirmando e reconhecendo seu usuário como um construto histórico no caminho do reconhecimento de sujeito de direito, protagonista coletivo de uma luta pela proteção social nesse País.

REFERÊNCIAS

YAZBEK, **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

SILVA, **Assistência Social e Seus Usuários entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

VÍNCULO FAMILIAR E COMUNITÁRIO

LUCIANA RODRIGUES
NEUZA MARIA DE FÁTIMA GUARESCHI

O fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários é firmado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como meta que perpassa todas as suas normatizações (BRASIL, 2012b). Tal compromisso aparece em diversos documentos oficiais que regulam e implementam a execução dos serviços socioassistenciais do país (BRASIL, 1993; 2004; 2005; 2012a; 2012b; 2013).

O vínculo, como ferramenta que possibilita ligar os sujeitos entre si (e entre as coisas inumanas), não é um “dado natural”. Ele é produzido, ou seja, performado pelas práticas que perpassam os diferentes campos do conhecimento que se detêm ao estudo da temática. No campo da psicologia, encontramos diferentes autores que abordam a noção de vínculo utilizando aspectos que vão desde os experimentos da etologia até os estudos psicanalíticos. Tais composições produziram concepções de vínculo que se espriam em campos distintos – como o da assistência social, no qual o vínculo é articulado ao exercício da cidadania, a partir de uma concepção de vínculo ligada à psicologia de referência psicanalítica e à psicologia social (BRASIL, 2013).

No campo da etologia, em meados dos anos trinta, encontramos uma das experiências pioneiras relacionadas ao estudo da proximidade entre os animais. Lorenz (1993), ao observar o comportamento das aves, notou que essas, após eclodirem de seus ovos, passavam a seguir um objeto em movimento (frequentemente a mãe), com o qual mantinham proximidade durante determinado período de tempo – processo que nomeou de estampagem. Já nos anos cinquenta, o clássico experimento desenvolvido pelo psicólogo Harry Harlow buscou investigar as respostas afetivas de filhotes de macacos com o objetivo de identificar os fatores envolvidos na formação do vínculo de apego (HARLOW; ZIMMERMANN, 1959).

A psicanálise também produziu inúmeros trabalhos ligados à importância do vínculo para a constituição dos sujeitos, principalmente na relação mãe-bebê (KLEIN, 1991; WINNICOTT, 1988; BOWLBY, 2002). Entre os estudos mais conhecidos estão as investigações de Bowlby (2002), que originaram sua Teoria do Apego. Baseado em correntes teóricas do desenvolvimento instintivo e experimentos observacionais realizados com filhotes humanos e não humanos (LORENZ, 1993; HARLOW; ZIMMERMANN, 1959), Bowlby (2002) circunscreveu o vínculo da criança com sua mãe como um produto que decorre da atividade “de sistemas comportamentais que têm a proximidade com a mãe como resultado previsível”

(BOWLBY, 2002, p. 221). Para o autor, o vínculo mãe-bebê não precisa de recompensas secundárias para acontecer – aspecto que diferencia suas investigações das discussões psicanalíticas que, na época, ligavam-se às relações objetais. Essas, ao contrário da proposição de Bowlby (2002), apontavam o amor e o apego como elementos conectados à satisfação de certas necessidades, como a alimentação.

As produções situadas no campo da psicologia social, com os trabalhos desenvolvidos com grupos, foram um contraponto à ênfase dos estudos psicanalíticos. Nos anos oitenta, Enrique Pichon-Rivière, propondo uma mudança em relação à centralidade intrapsíquica da psicanálise (pautada nas relações objetais), investiu na criação de uma psiquiatria social que denominou de Psiquiatria do Vínculo. A partir dela, demarcou a existência de três dimensões distintas, mas, ao mesmo tempo, interligadas para investigação dos tipos de relações que os sujeitos estabelecem em suas vidas: a dimensão do indivíduo, do grupo e da instituição ou sociedade (PICHON-RIVIÈRE, 1986).

Jacob Moreno (1974), ao compor trabalhos sobre psicoterapia de grupo, psicodrama e técnicas sociométricas, enfatizou a importância dos papéis e dos vínculos que decorrem de nossas relações. Ao investigar a organização dos grupos e a situação dos indivíduos que os constituem, propôs o uso da sociometria – ciência da medida do relacionamento humano e dos fenômenos sociais – como um método matemático que permitiria verificar as características psicossociais da população, a observação e medição da coesão entre indivíduos através da medida das atrações e rejeições que se estabelecem entre os membros de um mesmo grupo.

Essas diferentes concepções de vínculos, produzidas ao longo da história em diferentes campos do conhecimento, constitui um legado que compõe a concepção de fortalecimento de vínculos da PNAS. No documento a “Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos” (BRASIL, 2013), encontramos o convívio como forma e o vínculo como o resultado do trabalho na proteção social das famílias. Nesta direção, o convívio e os vínculos são compreendidos como um atributo humano entre sujeitos de direitos que permitem minimizar as vulnerabilidades e, por isso, deve ser assegurado pelos serviços locais em todas as fases da vida (BRASIL, 2013).

O vínculo é referenciado dentro de um “entendimento alargado” (BRASIL, 2013, p. 28) que atenta para sua importância nos ciclos de vida, desde o processo de vinculação mãe-bebê, a partir de autores como John Bowlby, Melanie Klein e Donald Winnicott, até a inter-relação dos processos de comunicação e de aprendizagem, com a psicologia social de Pichon-Rivière e Jacob Moreno. O fortalecimento dos vínculos também aparece como tradução afetiva, como algo que deve ter uma direção e uma intencionalidade na sua construção para que possa “promover bons encontros, que fortaleçam a potência de agir” (BRASIL, 2013, p. 32).

Nesse sentido, a convivência é entendida como possibilidade de mobilizar mudanças na vida das pessoas. É porque os sujeitos têm a capacidade de afetar e serem afetados que cada encontro pode possibilitar a expansão dos sentimentos de valorização e de potência que fortalecem os vínculos (BRASIL, 2013). Assim, as emoções, referidas no documento da Política como a força motriz das ações, são, também, produto dos encontros. Portanto, torna-se necessária a promoção de encontros que impulsionam a participação de espaços de decisões (que podem ser espaços para discussão de temas) e podem gerar mudanças em situações de subordinação e no sentimento de impotência (BRASIL, 2013).

A partir da tipologia dos vínculos sociais do sociólogo francês Serge Paugam (2008, apud BRASIL, 2013), também é demarcada a importância da investigação dos diferentes tipos de vínculo estabelecidos entre as pessoas – o que permitiria a compreensão de como “as redes derivadas dessas relações são mobilizadas por elas e o quanto influenciam suas ações” (BRASIL, 2013, p.39).

Ao seguirmos os documentos da Política, podemos dizer que o fortalecimento dos referidos vínculos é performado através da composição de elementos de diferentes campos da produção de conhecimento no intuito de efetivar a proteção social a quem dela necessitar – posto que, na PNAS, a “Proteção Social é [também] resposta para situações de vulnerabilidades relacionais” (BRASIL, 2013, p. 48).

Por fim, ao operarmos com as práticas que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários na PNAS, faz-se pertinente cultivarmos a seguinte interrogação: o que eles possibilitam movimentar em relação à garantia dos direitos sociais (RODRIGUES; CRUZ; GUARESCHI, 2013) e, ainda, o que movimentam em relação ao exercício da cidadania?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.742/1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/Lei_Organica_da_Assistencia_Social.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Vol.1. 1 ed. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional

de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Diário Oficial da União, 2012a.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF:** Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Vol.1. 1 ed. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Diário Oficial da União, 2012b.

_____. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculo.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica, 2013.

BOWLBY, John. **Apego e perda:** apego – a natureza do vínculo. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HARLOW, Harry F. e ZIMMERMANN, Robert. Affective Responses in the infant monkey. **Science**, v. 130, n. 3373, 1959, p. 421-432.

KLEIN, Melanie. **Inveja e gratidão e outros trabalhos** (1946-1963). Volume III das obras completas de Melanie Klein. Rio de Janeiro: Imago, 1991.

LORENZ, Konrad. Estampagem. **Os fundamentos da etologia.** São Paulo: UNESP, 1993, p. 357-365.

MORENO, Jacob L. A sociometria e a patologia do grupo. **Psicoterapia de grupo e psicodrama:** introdução à teoria e à práxis. São Paulo: Mestre Jou, 1974, p. 39-70.

PICHON-RIVIÈRE, Enrique. **Teoria do Vínculo.** São Paulo: Martins Fontes, 1986.

RODRIGUES, Luciana; GUARESCHI, Neuza M. de F. e CRUZ, Lillian R. A centralidade do vínculo familiar e comunitário nas políticas públicas de assistência social. In: CRUZ, Lillian R.; RODRIGUES, Luciana; GUARESCHI, Neuza M. de F. (Orgs.). **Interloquções entre a psicologia e a política nacional de assistência social.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p.11-22.

WINNICOTT, Donald W. **Os bebês e suas mães.** Rio de Janeiro: Imago, 1988.

VULNERABILIDADE SOCIAL

LÍLIAN RODRIGUES DA CRUZ
BETINA HILLESHEIM

Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o público usuário é definido como “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (BRASIL, 2004). O termo vulnerabilidade é utilizado reiteradas vezes no documento, sendo que, desde sua publicação, vários outros documentos foram elaborados com o intuito de auxiliar na implementação e consolidação da assistência social como política pública e direito social. Em todas as normativas que orientam a ação dos profissionais no campo socioassistencial, a expressão “vulnerabilidade social” está presente. Contudo, sua origem é anterior à PNAS.

A palavra vulnerável deriva do latim *vulnerabilis*, que significa causar lesão, provocar dano. Vulnerabilidade tem, portanto, uma conotação negativa, relacionando-se com a ideia de perdas. A incorporação do conceito ao campo da saúde se deu a partir dos estudos sobre HIV realizados por Mann, Tarantola e Netter (1993), na Escola de Saúde Pública de Harvard, os quais sugeriam indicadores de avaliação do grau de vulnerabilidade à infecção e ao adoecimento. Os indicadores propostos por esses pesquisadores incluíam a avaliação do cruzamento entre três planos de vulnerabilidade: individual (conhecimento do indivíduo sobre o agravo e a existência de comportamentos relacionados à ocorrência da infecção), programático (acesso e organização dos serviços de saúde, vínculo entre os usuários e os profissionais, existência de ações preventivas e de controle da saúde) e social (perfil da população da área de abrangência, considerando-se o acesso à informação, investimentos em serviços sociais e de saúde, acesso aos serviços, mortalidade infantil, condições de vida das mulheres, índice de desenvolvimento humano e relação de gastos com educação e saúde).

Nichiata et al. (2008) apontam que, a partir da década de 1980, o termo passa a ser amplamente utilizado na área da saúde, geralmente indicando condições de suscetibilidade dos sujeitos no que se refere a problemas de saúde. Tendo em vista as definições de vulnerabilidade utilizadas na área da saúde, pode-se dizer que o termo se refere a pessoas que apresentam alterações tanto no sentido de alguma situação de ‘normalidade’ física quanto de seu ciclo de vida ou condição social, gerando uma compreensão de que pertencem a grupos ‘deficitários’ ou que, de algum modo, sofreram prejuízos. Além disso, os descritores incluem uma dimensão ética, visando à proteção e defesa desses grupos. Há, ainda, uma vinculação estreita entre vulnerabilidade e risco, sendo que, em muitos estudos, são usados como sinônimos. Entretanto, são conceitos distintos: nos estudos epi-

demiológicos, o risco é um conceito bastante sólido, com um caráter analítico, que busca estabelecer associações entre eventos ou condições e controlar os graus de incerteza, enquanto que a vulnerabilidade é um conceito emergente, com um caráter mais voltado para uma síntese, isto é, estabelece uma elaboração mais concreta e particularizada no que se refere às articulações entre os fenômenos associados à condição de vulnerabilidade. Conforme Ayres (2001), o conceito de vulnerabilidade, ao enfatizar os elementos coletivos e o contexto das suscetibilidades aos agravos, voltando-se para a compreensão do fenômeno como um todo, busca superar os aspectos individualizantes e probabilísticos implicados no conceito de risco.

No campo das políticas de assistência social, é possível perceber outras concepções sobre vulnerabilidade social. Primeiramente, há uma concentração de estudos em torno do fenômeno da pobreza, os quais propõem abordar as diversas modalidades de desvantagem social, como esclarece a definição proposta por Abramovay et al. (2002). De acordo com essa definição, a vulnerabilidade social se refere à situação na qual os recursos e habilidades de um determinado grupo são insuficientes e/ou inadequados para manejar as ofertas sociais, as quais possibilitariam ascender a maiores níveis de bem-estar ou reduzir a probabilidade de deterioração das condições de vida dos atores sociais.

Destaca-se que as análises de vulnerabilidade social não são mapeamentos lineares, que se reduzam à pobreza como fator explicativo, mas se constituem como análises multifacetadas, que consideram diferentes elementos. Dessa maneira, a vulnerabilidade social se configura mediante a análise dos seguintes aspectos: (1) posse ou controle de recursos materiais ou simbólicos que possibilitem o desenvolvimento ou a mobilidade social dos sujeitos; (2) organização das políticas relativas ao Estado, vinculadas à inclusão de forma geral e, mais estreitamente, à inserção no mercado de trabalho e condições de acesso às políticas; (3) os modos pelos quais os indivíduos, grupos ou famílias organizam-se no sentido de responder aos diferentes desafios ou adversidades sociais, ocupando determinadas posições nos jogos de poder (Abramovay, et al., 2002).

Castel (1997), ao discutir a marginalidade, postula a existência de três zonas de distribuição dos indivíduos: a zona de integração – compreende indivíduos com condições de trabalho estável e uma significativa inserção relacional –, a zona de vulnerabilidade – caracterizada pela precariedade de trabalho e pela fragilidade dos vínculos relacionais –, e a zona de desfiliação ou de marginalidade – evidencia um duplo processo de desligamento dos indivíduos, referindo-se à ausência de trabalho e ao isolamento relacional. O autor identifica a miséria econômica como determinante da maioria das situações de marginalidade, mas entende que a pobreza, isoladamente, não é suficiente para definir quais sujeitos necessitam suporte, visto que a dimensão econômica não fornece suficientes informações sobre as condições dos mesmos.

Da mesma forma como apontado anteriormente em relação aos estudos da saúde, na PNAS as palavras vulnerabilidade e risco frequentemente aparecem juntas, não se notando discernimento entre elas e remetendo a uma complementaridade. Isso pode ser visualizado no documento, quando coloca que cabe à Política de Assistência Social “[...] conhecer os processos de vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil” (BRASIL, 2014, p. 16) ou, então, ao referir à exposição das famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

Nas Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (2012), evidencia-se a preocupação de explorar o conceito de vulnerabilidade e as relações com o risco. O documento se apoia em autores que reconhecem que o conceito é complexo, sendo a vulnerabilidade uma condição relacionada à inserção e estabilidade no mercado de trabalho, à fragilidade de suas relações sociais e à regularidade e qualidade de acesso aos serviços públicos ou outras modalidades de proteção social. O risco é tido, assim, como decorrente da não prevenção das situações de vulnerabilidade social.

Pode-se dizer que, no campo socioassistencial, há uma descrição ampla sobre o que compõe a vulnerabilidade social, entendida não como um estado, mas como uma condição que pode ser temporária. Dessa maneira, as ações da proteção básica têm como alvo as situações de vulnerabilidade social, preconizando ações voltadas para a atenção e prevenção a situações de risco.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam; et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESC, BID, 2002.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita. Sujeito, intersubjetividade e práticas de saúde. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 63-72, 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF**. Diário Oficial da União, 2012.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997.
- MANN, J.; TARANTOLA, D. J. M.; NETTER, T. W. (Org). **A AIDS no mundo: história social da AIDS (1)**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ABIA: IMS, UERJ, 1993.
- NICHIATA, Lucia Yasuko Izumi et al. A utilização do conceito “vulnerabilidade” pela enfermagem. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 16, n. 5, p. 923-928, out. 2008

SOBRE OS AUTORES

Aginaldo Engel Knevez – Assistente Social, Bacharel em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Especialista em Ética e Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Vice-Presidente do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS, 10ª Região na Gestão 2014-2017, Membro da Frente Estadual de Drogas e Direitos Humanos, Conselheiro no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre na Gestão 2013-2015. Desempenha suas atividades na Prefeitura Municipal de Osório junto ao Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Glória.

Aline Gazola Hellmann – Doutoranda em Economia do Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Sociologia pela UFRGS. Licenciada em Ciências Sociais/UFRGS. Pesquisadora do GT Avaliação de Políticas Públicas e do GT Política Industrial e Internacionalização do Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV).

Alzira Maria Baptista Lewgoy – Assistente Social. Professora e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da UFRGS. Tutora da Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Formação e Exercício Profissional em Serviço Social (GEFESS/UFRGS). E-mails: lewgoy@terra.com.br, alzira.lewgoy@ufrgs.br

Ana Lúcia Kassouf – Mestre em Economia Aplicada pela Esalq, Universidade de São Paulo, Doutora em Applied Economics pela University of Minnesota e Pós-doutoranda pela London School of Economics e University of Minnesota. Trabalhou como consultora de projetos da OIT, Banco Mundial, UCW, UNICEF e UNESCO. Atualmente, é professora titular do Departamento de Economia da Esalq, Universidade de São Paulo.

Ana Lúcia Suárez Maciel – Assistente Social, Especialista em Administração de Recursos Humanos, Mestre e Doutora em Serviço Social. Atualmente, é professora e pesquisadora da Faculdade de Serviço Social (Cursos de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Líder do Grupo de Estudos sobre Gestão Social e Formação em Serviço Social – FORMASS e Bolsista Produtividade do CNPq (Nível 2). E-mail: alsmaciel@gmail.com

Ana Paula Pereira Flores – Advogada; Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social (PPGSS/ PUC/RS (2016). Especialista em Direito e Gestão Pública Municipal pela Universidade de Caxias do Sul (UCS/2007). Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/2012). É servidora pública municipal da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul – RS. Membro integrante do Fórum Estadual dos Trabalhadores do SUAS – FET/SUAS – RS.

Ana Paula Motta Costa – Advogada, Socióloga, Mestre em Ciências Criminais PUC/RS, Doutora em Direito PUC/RS, com estágio doutoral na Universidade Pablo Olavide/Espanha. Professora da Faculdade de Direito da UFRGS e de outras instituições de ensino superior, em projetos específicos. Consultora de Projetos Sociais e pesquisadora, especialmente junto ao MDS, UNESCO, PNUD, IPEA e Ministério da Justiça. Foi gestora municipal de Assistência Social em Porto Alegre e Presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo FASE/RS.

Anajara Carbonel Closs – Mestre em Memória Social e Bens Culturais - Linha de Pesquisa - Memória, Cultura e Identidade. Dissertação com ênfase em Acessibilidade Cultural. Especialista em Gestão Cultural pelo SENAC/RS. Graduação em Jornalismo, Publicidade e Propaganda e Relações Públicas pela UFRGS. Produtora cultural da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com experiência na área da Acessibilidade, Pessoa com Deficiência, Cultura e Comunicação.

Berenice Rojas Couto – Possui Graduação em Serviço Social Pela UCPEL (1973) e Doutorado em Serviço Social PUCRS (2003). Atualmente é professora titular da FSS / PUCRS; Membro da Comissão Científica da Revista Textos & Contextos (Porto Alegre) - FSS / PUCRS; consultora ad hoc da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Membro Convidado - Secretaria Nacional de Assistência social e consultora Ad Hoc - Cortez Editora e Livraria Ltda. Tem Experiência na área de Serviço Social , com ênfase em Serviço Social e Política Social atuando principalmente Nos seguintes Temas: Assistência Social, Serviço Social, Direito social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e cidadania.

Betina Hillesheim – Psicóloga, Doutora em Psicologia (PUC-RS), docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2 – CAPS – Psicologia e Serviço Social.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995) e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é Pesquisador Pleno III do Fundação João Pinheiro, Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas.

Carla Bronzo – Possui graduação em Ciências Sociais(1987), mestrado em Sociologia pela (1994) e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005), com tese sobre o tema da pobreza e políticas de proteção social. Pesquisadora e professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro/MG, nos cursos de graduação, especialização e mestrado em Administração Pública. Desenvolve ações de estudos e pesquisas no campo da gestão social e na formulação, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais.

Denise Ratmann Arruda Colin – Assistente Social do Ministério Público do Estado do Paraná, onde atualmente ocupa o cargo de diretora do Departamento de Planejamento e Gestão junto à Subprocuradoria-Geral de Assuntos de Planejamento Institucional. Docente do Curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Exerceu a função de Secretária Nacional de Assistência Social junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de fevereiro de 2011 a abril de 2015. Exerceu a função de coordenadora da política estadual de assistência social junto à Secretaria de Estado de Trabalho e Promoção Social do Paraná de 2003 a 2009.

Dolores Sanches Wunsch – Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2005). Atualmente é professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Como Assistente Social, atuou na área de reabilitação profissional, previdência social, saúde do trabalhador e assistência social. É pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Saúde e Trabalho – NEST/UFRGS, com participação em pesquisas e estudos relacionadas à saúde do trabalhador e à proteção social. E-mail: *dolores.sanches@ufrgs.br*

Edval Bernardino Campos – Assistente Social, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (1998) e doutor em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2007). Professor do ensino superior desde 1983. Lecionando no curso de Serviço Social da EXTINTA Fundação Universidade Regional do Nordeste e da Universidade da Amazônia (UNAMA). Docente da Universidade Federal do Pará (UFPA) no curso de Serviço Social. Atualmente coordena o Grupo de Análise de Políticas Públicas e Políticas Sociais na Amazônia (GAPSA).

Eliane Cristina Lopes Brevilheri – Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. Assistente Social da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, lotada na 18ª Regional de Saúde (Cornélio Procópio/PR). Mestre e Doutoranda em Política Social e Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: *amaurieliane@bol.com.br*

Fabiane Konowaluk Santos Machado – Psicóloga, Pós-Doutoranda no Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Fátima Valéria Ferreira de Souza – Assistente Social (1989), formada pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre (1995) e doutora (2004) pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunta IV do Departamento de Fundamentos da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. De outubro de 2006 a abril de 2011 esteve cedida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) atuando como assessora técnica e Coordenadora Geral de Cooperação Institucional da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP).

Fernando Frota Dillenburg – Graduado em em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (1985), Mestre (2006) e Doutor (2011) em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas. Foi pesquisador colaborador da Universidade Estadual de Campinas (2012-2013). É professor adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência nas áreas de Economia Política e Filosofia, com ênfase em Teoria da Dialética.

Gislei Domingas Romanzini Lazzarotto – Psicóloga, professora do Departamento de Psicologia Social e Institucional do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coordenadora do Grupo de Extensão ESTAÇÃO PSI, integrante da Coordenação do Núcleo de Extensão e Pesquisa PIPA (Programa Interdepartamental de Práticas com Adolescentes em Conflito com a Lei); Mestre em Psicologia Social/PUCRS e Doutora em Educação/UFRGS.

Henrique Caetano Nardi – Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Diretor do Instituto de Psicologia. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Sexualidade e Relações de Gênero (NUPSEX) e do Centro de Referência em Direitos Humanos: Relações de Gênero, Diversidade Sexual e Raça (CRDH). Doutor em Sociologia pela UFRGS e Pós-Doutor na EHESS de Paris.

Joana Mostafa – Possui graduação e mestrado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (2007). Atualmente é analista de políticas públicas do Banco Mundial. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Crescimento, Desenvolvimento Socioeconômico e Políticas Públicas.

Jolinda de Moraes Alves – Graduada em Serviço Social pela UEL, Mestre em Serviço Social pela PUC-SP, Doutora em História e Sociedade pela UNESP – Assis/SP. Docente do Departamento de Serviço Social da UEL/PR. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL. Líder do

Grupo de Pesquisa (CNPq) “Gestão de Políticas Sociais”. Coordenadora do CapacitaSUAS/UEL. Ex-presidente do CMAS de Londrina/PR e autora do livro “Assistência aos Pobres em Londrina 1940-1980” Londrina: EDUEL, 2013.

Jucimeri Isolda Silveira – Docente do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR, Mestre em Sociologia pela UFPR e Doutora em Serviço Social pela PUCSP. Atualmente, exerce a função de Superintendente de Planejamento da Fundação de Assistência Social de Curitiba e é assessora editorial da Revista Gestão Social do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social. Atuou como consultora em junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo Pnud e como assessoria técnica da Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social do Paraná.

Jussara Maria Rosa Mendes – Assistente Social, Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Saúde e Trabalho-NEST. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da UFRGS.

Léa Maria Ferraro Biasi – Assistente Social com especialização em Supervisão de Programas de Bem Estar Social e Mestrado em Políticas Sociais. Experiência profissional em entidade não governamental de assistência social, Diretora de Assistência Social no âmbito municipal e estadual, Assessora de Entidades Sociais e Prefeituras Municipal e, atualmente, consultora da SAGI/MDS e Presidente do CEAS/RS.

Lígia Mori Madeira – Professora dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Ciência Política da UFRGS. Doutora em Sociologia pela mesma universidade. Recentemente, realizou estágio de pós-doutorado no Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science/LSE, como bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior/CAPEs. Membro do GT de Avaliação de Políticas Públicas do CEGOV.

Lílian Rodrigues da Cruz – Psicóloga, Pós-doutora em Psicologia Social e Institucional (UFRGS), Doutora em Psicologia (PUCRS), docente do Instituto de Psicologia – Departamento de Psicologia Social e Institucional – e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Loiva Mara de Oliveira Machado – Graduada em Ciências Contábeis (URCAMP) e Serviço Social (ULBRA-Canoas). Tem especialização em “Movimentos Sociais, Organizações Populares e Democracia Participativa” (UFMG), Mestrado e Doutorado em Serviço Social (PUCRS). Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA – São Borja). E-mail: *loivadeoliveira@yahoo.com.br*

Lucas Graeff – Doutor em Etnologia e Sociologia Comparada pela Universidade René Descartes, Paris V, Sorbonne (2010). Coordenador-adjunto do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais do Unilasalle desde 2012. Tem experiência nas áreas de Antropologia e Psicologia Social, com ênfase em Memória Social e Bens Culturais.

Luciana Leite Lima – Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Leciona e pesquisa na área de gestão e implementação de políticas públicas. Atualmente compõe o grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas e desenvolve pesquisa na área da análise da implementação de políticas públicas.

Luciana Rodrigues – Psicóloga, Mestre e Doutoranda pelo PPG em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Bolsa FAPERGS). Realizou doutorado sanduíche no *Department of Geography, Planning and International Development Studies, University of Amsterdam (UvA)*. É integrante do Núcleo e-politics – Estudos em Políticas e Tecnologias Contemporâneas de Subjetivação e tem pesquisado temas relacionados às políticas sociais.

Luciano D’Ascenzi – Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Antropologia Social e Bacharel em Ciências Econômicas, todos pela UNICAMP, e Master in Business Administration pela FGV. Integra o corpo técnico da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

Luciano Márcio Freitas de Oliveira – Sociólogo. Doutorando em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Integrante do grupo de pesquisa Gestão de Política Social e a Lógica Territorial (PROCAD/Casadinho – UEL/PUC-SP). Colaborador do Namargem: núcleo de pesquisas urbanas (CEM/UFSCar). luciano.sociais@gmail.com.

Mabel Mascarenhas Torres – assistente social, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Professora adjunta da Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL. Líder do grupo de Pesquisa “As expressões do Exercício Profissional desenvolvido pelo assistente social”, certificado pela CAPES. Coordenadora da pesquisa “Exercício profissional do assistente social: particularidade e conhecimentos mobilizados para sua efetivação”, financiada pelo CNPq.

Mailiz Garibotti Lusa – Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social (DSS-SSO) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É Assistente Social graduada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É vice-presidente da ABEPSS –SUL I (gestão 2015-2016) e 1ª Suplente da Seção Sindical do ANDES-SN/UFRGS.

Márcia Helena Carvalho Lopes – Assistente Social, especialização na área da Criança e Adolescente e mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1999). Foi Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina (1993-96), Conselheira Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina e Conselheira Estadual de Assistência Social do Paraná por duas gestões. Foi secretária Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004), Secretária Executiva, (2005-07) e Ministra (04-12/2010) deste Ministério. Foi Conselheira Nacional de Assistência Social - CNAS e dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (2004). Foi Presidente da Rede de Pobreza e Proteção Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2007).

Márcia Pastor – Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Mestre e Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR. E-mail: *marciapastor@sercomtel.com.br*

Marco Cepik – Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde atua como pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Doutor em Ciência Política, realizou estágio de pós-doutorado na Universidade de Oxford. Suas linhas de pesquisa são: 1) Segurança Internacional, 2) Inteligência Governamental e 3) Governança Digital.

Marcos Rolim – Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com graduação em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Foi professor visitante na Universidade de Oxford (UK), onde se especializou em segurança pública. É professor da Cátedra de Direitos Humanos do Centro Universitário Metodista (IPA) e consultor em políticas públicas. Integra o Conselho Administrativo do Centro Internacional de Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH), órgão vinculado à UNESCO, sediado em Buenos Aires (AR), e é membro fundador do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Autor, entre outros, de “A Síndrome da Rainha Vermelha, policiamento e segurança pública no século XXI” (Zahar, 2006).

Maria Angela Mattar Yunes – Psicóloga, Mestre em Psicologia do Desenvolvimento pela University of Dundee, Escócia, Doutora em Educação – Psicologia da Educação (PUC/SP) e pesquisadora do CNPq. É professora permanente no Programa de Pós-Graduação em Educação no Centro Universitário La Salle, UNILA-SALLE/Canoas, RS, e colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande/FURG.

Maria José de Freitas – Diretora do departamento de Benefícios Assistenciais da Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Maria Luiza Amaral Rizzotti – Assistente Social, Doutora e Pós-doutora em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora colaboradora da Universidade Estadual de Londrina no Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social. Membro do Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Sociais. Gestora da política de assistência social no município de Londrina no período de 2001 a 2008. Secretária Nacional de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o ano de 2010.

Maria Ozanira da Silva e Silva – Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA. Autora do livro “O Serviço Social e o popular”; Coordenadora e coautora dos livros: “Política social brasileira no século XXI”; “O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí”; “Avaliando o Bolsa Família”; “O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento” e “Os Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe”, todos publicados pela Cortez Editora, São Paulo.

Maria Regina Momesso – Atualmente, é pesquisadora e docente permanente da Pós-Graduação em Educação Sexual da UNESP de Araraquara. Docente de Língua Portuguesa, Literatura e Redação Técnica do CTI-FEB/UNESP de Bauru, SP. Coordenadora e Gestora do Projeto do Observatório da Educação “Linguagens, Códigos e Tecnologias: práticas de ensino de leitura e escrita na Educação Básica”, vinculado ao Programa do Observatório da Educação e fomentado pela CAPES/INEP/MEC e OBEDUC. Apresentadora e produtora do Programa Educativo de TV “Diálogos do Saber” da TV FIB (Faculdades integradas de Bauru).

Mário Leal Lahorgue – Licenciado em Geografia pela UFRGS, é Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Geografia – área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do instituto de Geociências da UFRGS, pertence ao Departamento de Geografia e ao programa de Pós-Graduação em Geografia desta instituição. Apesar de sua pesquisa estar mais direcionada à questão urbana, fazendo inclusive parte da equipe do INCT, Observatório das Metrópoles –núcleo Porto Alegre, também tem amplo interesse em epistemologia da Geografia, estudos de população e na divulgação da importância do entendimento do espaço (e do território) como variáveis fundamentais para a existência humana.

Marilene Maia – Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Professora do curso de Serviço Social da Unisinos. Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Social da Unisinos. Coordenadora do Observatório da Realidade e das Políticas Públicas do Vale do Rio dos Sinos, programa do Instituto Humanitas Unisinos - IHU. Articuladora do Fórum Estadual de Supervisão de Estágios/RS - 2014-2015.

Marla Fernanda Kuhn – Assistente social sanitária, Mestre em geografia com ênfase em análise ambiental. Docente na Universidade do Vale do Rio dos Sinos/UNISINOS, no curso de Serviço Social e como tutora na residência multiprofissional em saúde mental. Atua, na Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde de Porto Alegre na área de vigilância ambiental e do trabalhador.

Marlene Rosa de Oliveira Fiorotti – Assistente Social, mestre em Serviço Social pela PUCRS. Especialização em políticas sociais (UNB/CFESS) e Gestão do Cuidado (UFSC). Servidora pública do município de Viamão cedida para a prefeitura de Canoas. Diretora de Vigilância Socioassistencial no município de Canoas.

Marta Borba Silva – Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Trabalha na Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre-RS, onde exerce o cargo de Diretora Técnica. Autora do livro “Assistência Social e Seus Usuários: entre a rebeldia e o conformismo”, (Cortez Editora, 2014).

Marta Silva Campos – Assistente Social, Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP, professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Família do Diretório do CNPq.. Tem bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Mauro Meirelles – Doutor em Antropologia Social, Mestre em Educação e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, desenvolve atividades ligadas ao Núcleo de Estudos da Religião (NER/UFRGS). Tem experiência na área de Educação e Antropologia.

Mirka Wendt – Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Tampere (Finlândia) e Mestranda em Relações Internacionais na Universidade de Helsinki (Finlândia). É estagiária de pesquisa no Centro Mundial do PNUD para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+), tendo sido previamente estagiária na missão da Finlândia na ONU, em Nova Iorque.

Miriam Thais Guterres Dias – Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS). Docente no Curso de Serviço Social da UFRGS desde 2010. Servidora na Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul de 1982 a 2010. Presidente do CRESS/RS no período 2011-2014.

Nair Iracema Silveira dos Santos – Psicóloga, mestre (1992) e doutora (2002) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora associada do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com atividades no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional. Tutora do Programa de Educação Tutorial MEC/SESU.

Neuza Maria de Fátima Guareschi – Professora adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação

em Psicologia Social e Institucional da UFRGS. Coordenadora do grupo de pesquisa Estudos Culturais e Modos de Subjetivação e o Núcleo E-politics – Estudos em Políticas e Tecnologias Contemporâneas de Subjetivação. Pesquisadora PQ 1C CNPq.

Patrícia Lane Araújo Reis – Bacharel e Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com Especialização em Gestão do Terceiro Setor pela Fundação Irmão José Otão e Mestrado em Serviço Social pela PUCRS. Tem experiência como Conselheira Municipal de Assistência Social – Porto Alegre e Dirigente Voluntária da Associação Beneficente AMURT-AMURTEL.

Paulo de Martino Jannuzzi – Graduiu-se em Matemática Aplicada e Computacional pela Unicamp em 1985, Mestre em Administração Pública pela Eaesp/FGV em 1994, e Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas em 1998). Professor do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Potyara A. P. Pereira – Professora titular e emérita da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora 1A do CNPq. É graduada em Serviço Social e Direito e Mestre e Doutora em Sociologia, com Pós-doutorado em Política Social na Universidade de Manchester/Grã-Bretanha. Compõe o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da UnB. É líder do Grupo de Estudos Político-sociais (POLITIZA) do PPGPS/UnB e vice-coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Foi professora da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Priscila Pavan Detoni – Professora no Centro Universitário do Vale do Taquari de Ensino Superior (UNIVATES). Psicóloga, Mestre e Doutoranda em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações de Gênero e Sexualidade (Nupsex) e do Centro de Referência em Direitos Humanos: Relações de Gênero, Diversidade Sexual e Raça (CRDH).

Raquel Raichelis – Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Pós-doutora pela Universidade Autônoma de Barcelona, pesquisadora do CNPq, professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Profissão, cadastrado no diretório do CNPq.

Regina Célia Tamaso Miotto – Assistente Social, Doutora em Saúde Mental pela UNICAMP, professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da

UCPEL e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC. Pesquisadora na área de Família e Política Social e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Renata Bichir – Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), professora dos programas de graduação e pós-graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Rodrigo Stumpf González – Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Advogado, foi coordenador da Comissão Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB/RS. Associado e ex-presidente do conselho diretor do Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi membro e Coordenador Nacional do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua.

Rômulo Paes-Sousa – Médico, PhD em saúde pública pela Universidade de Londres (Inglaterra). É Diretor do Centro Mundial do PNUD para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), pesquisador-sênior associado no Institute of Development Studies (Inglaterra), pesquisador associado do CEGOV e professor honorário da FIOCRUZ. Foi Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009-2012) e Secretário de Avaliação e Gestão da Informação no mesmo ministério (2004-2007).

Rosa Maria Castilhos Fernandes – Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS, professora do Departamento de Serviço Social da UFRGS e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da UFRGS. Pesquisadora do CEGOV/UFRGS.

Sérgio Antônio Carlos – Assistente Social, Doutor em Serviço Social pela PUC-SP. É chefe e professor titular do Departamento de Serviço Social da UFRGS. Editor da revista Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento.

Silvia da Silva Tejedás – Graduada em Serviço Social pela ULBRA (1990), com especialização em Educação de Jovens e Adultos pela UFRGS (1993), Mestrado (2005) e Doutorado (2010) em Serviço Social pela PUCRS. Assistente social do Ministério Público do RS, onde coordena a Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos do Gabinete de Assessoramento Técnico, e professora da especialização em Direito da Criança e do Adolescente da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Simone Ritta dos Santos – Assistente Social graduada pela ULBRA/RS, Mestre em Antropologia Social pela UFRGS e Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Coordenadora da Vigilância Socioassistencial na Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC e professora do Curso de Serviço Social da UNISC.

Simone Rocha da Rocha - Professora adjunta na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e no Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense – UFF. Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS, foi Coordenadora Adjunta da Coordenação da Rede Básica na Fundação de Assistência Social e cidadania de Porto Alegre –FASC, Secretária Adjunta da Secretaria de Assistência Social e Prevenção da Violência – SEMASPV em Nova Iguaçu .

Tatiana Reidel – Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vice-líder do Grupo de Pesquisa e Estudos sobre Formação e Exercício Profissional do Serviço Social – GEFESS /UFRGS. Membro da Gestão ABEPSS 2015-2016 (Sul I). E-mail: *tatyreidel@gmail.com*.

Tiago Martinelli – Professor no Curso de Serviço Social, Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistente Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Mestre e Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

ÍNDICE DOS VERBETES E TEMÁTICAS CORRELATAS

A

ACESSIBILIDADE

- *Direitos Humanos*
- *Legislação*
- *Pessoas com Deficiência*

ACOLHIMENTO

- *Acesso às políticas*
- *Acolher*
- *Acolhimento nas Políticas Públicas*

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- *Ciclo de Políticas Públicas*
- *Estado/ governo*
- *Políticas Públicas*

ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *História da Assistência Social*
- *Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS*
- *Política Nacional de Assistência Social*

ATO INFRAACIONAL

- *Código de Menores*
- *Código Penal*
- *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA*
- *Serviço de Assistência a Menores - SAM*

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

- *Eficácia/ efetividade / eficiência*
- *Gestão*

B

BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: EVENTUAIS E PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

- *Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS*
- *Pessoa com deficiência*
- *Pessoa idosa*

BUSCA ATIVA

- *Famílias*
- *Ferramenta de Gestão*
- *Trabalho no SUAS*

C

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO)

- *Acesso à programas sociais*
- *Famílias de baixa renda*
- *Instrumento de gestão/ Unificação de Registro*
- *Programa Bolsa Família*

CENTRO DE REFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

- *Equipamento Social*
- *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF*
- *Situação de vulnerabilidade social*
- *Território*

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)

- *Proteção Social Especial*
- *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos - PAEFI*
- *Situação de Risco Social*
- *Território*
- *Violação de direitos*

CERTIFICAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Entidades de Assistência Social*
- *Filantropia*
- *Política Nacional de Assistência Social. Brasília*

CONDICIONALIDADES

- *Programa Bolsa Família*
- *Proteção Social Básica*
- *Transferência de renda*

CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Conferências*
- *Controle social*
- *Democracia*
- *Participação Social*

CONTROLE SOCIAL

- *Cidadania/ Participação Social*
- *Gestão democrática*
- *Políticas Públicas*

D

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

- *Gestão*
- *Lei do SUAS (Lei 12.435 de 6 de julho de 2011)*
- *Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – NOB-SUAS*

DESIGUALDADE SOCIAL

- *Classes Sociais*
- *Força de Trabalho*
- *Propriedade Privada*

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

- *Estratégia de gestão*
- *Território*
- *Vigilância Socioassistencial*

DIGNIDADE HUMANA

- *Direitos Humanos*
- *Estado Democrático de Direitos*
- *Liberdade e Igualdade*

DIREITOS HUMANOS

- *Constituição Federal*
- *Democracia*
- *Proteção aos Direitos*

DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

- *Direitos Sociais*
- *Política de Assistência Social*

E

EDUCAÇÃO PERMANENTE

- *CapacitaSUAS*
- *Educação no trabalho*
- *Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social (PNEP/ SUAS)*
- *Aprendizagem*

ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS)*
- *Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)*
- *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*

ESTADO

- *População*
- *Sistema de Governo*
- *Território*

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

- *Código de Menores do Brasil*
- *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)*
- *Política Nacional do Bem Estar do Menor*

ÉTICA

- *Liberdade*
- *Moral*
- *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*

ETNIA

- *Acesso*
- *Cultura*
- *Políticas Públicas*

EXCLUSÃO SOCIAL

- *Fenômeno Multidimensional*
- *Dimensões de Exclusão Social*

F

FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FMAS)

- *Financiamento e Orçamento das Políticas Públicas*
- *Gestão dos recursos*
- *Plano Plurianual de Assistência Social*

G

GÊNERO

- *Feminilização da Política*
- *Sexualidade*

GESTÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Descentralização*
- *Gestão da informação*
- *Planejamento, organização, execução*
- *Monitoramento e Avaliação*

GESTÃO DO TRABALHO SUAS

- *Política Nacional de Educação Permanente (PNEP)*
- *Norma Operacional Básica de RH/SUAS*
- *Trabalho*

I

IDOSO

- *Envelhecimento*
- *Estatuto do Idoso*
- *Política Nacional do Idoso (PNI)*

INCLUSÃO PRODUTIVA

- *Autonomia*
- *Geração de trabalho e renda*
- *Inserção profissional*

INDICADOR SOCIAL

- *Monitoramento e avaliação*
- *Vigilância socioassistencial*

ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

- *Fundo Nacional de Assistência Social(FNAS)*
- *Gestão descentralizada*
- *Serviço Público*

INTERDISCIPLINARIDADE

- *Trabalho dos profissionais*
- *Equipes*

INTERSETORIALIDADE

- *Descentralização Político-administrativa*
- *Territorialização*

J

JUDICIALIZAÇÃO (DAS POLÍTICAS SOCIAIS)

- *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*
- *Fragmentação do poder*

JUVENTUDES

- *Estatuto das Juventudes*
- *Programas e Projetos Sociais*

M

MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

- *Centralidade da família*
- *Familismo*

MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

- *Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS*
- *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA*
- *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE*

P

PARTICIPAÇÃO POPULAR

- *Cidadania*
- *Controle social*

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

- *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*
- *Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE)*
- *Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (CID-D)*

PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Lei de Diretrizes Orçamentares - LDO*
- *Lei de Orçamentária Anual - LOA*
- *Plano Plurianual - PPA*

PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

- *Gestão fiscal*
- *Orçamento Público*
- *Planejamento*

POBREZA

- *Pobreza multidimensional*
- *Transferência de renda*
- *Desigualdade social*

POLÍTICA SOCIAL

- *Ação do Estado*
- *Programas e Projetos e serviços sociais*
- *Direitos Sociais*

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

- *Filantropia/caridade*
- *Política Nacional da População em Situação de Rua*

POPULAÇÕES TRADICIONAIS

- *Movimentos Sociais*
- *Populações Indígenas e Quilombolas*
- *Resistência*

PROCESSO DE TRABALHO

- *Trabalho*
- *Elementos constitutivos dos processos de trabalho*

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

- *Condicionalidades*
- *Transferência de renda*

PROTEÇÃO SOCIAL

- *Seguridade Social*

Q

QUESTÃO SOCIAL

- *Resistência*
- *Relação Capital e Trabalho*
- *Sociedade Capitalista*

R

RURAL: MODO DE VIDA E TRABALHO

- *Cotidiano rural*
- *Modo de vida*

REDE SOCIOASSISTENCIAL

- *Proteção social básica*
- *Proteção social especial*
- *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*

RESILIÊNCIA

- *Resiliência comunitária*

RISCO SOCIAL

- *Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*
- *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*

S

SAÚDE DO TRABALHADOR

- *Política Nacional de Saúde do Trabalhador;*
- *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos –NOBRH-SUAS/2006;*

SEGURANÇAS SOCIAIS

- *Segurança de acolhida;*
- *Renda;*
- *Convívio ou vivência familiar, comunitária e social;*
- *Desenvolvimento da autonomia e apoio e auxílio*

SEGURIDADE SOCIAL

- *Políticas Sociais Públicas*
- *Proteção Social*
- *Assistência Social, Saúde e Previdência Social*

SERVIÇOS SOCIASSISTENCIAIS

- *Modelos de Proteção Social*
- *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

- *Direitos dos Adolescentes*
- *Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA*
- *Lei de Execuções Penais – LEP*
- *Sistema de Execução Socioeducativo - SINASE*

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

- *Sistema Público*
- *Gestão da política de assistência Social*

T

TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

- *Espaço*
- *Lugares*

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- *Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*
- *Profissionais da Política de Assistência Social*
- *Ética e Competência*

TRABALHO INFANTIL

- *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios*
- *Crianças e adolescentes*

TRANSFERÊNCIA DE RENDA

- *Condicionalidades*
- *Programa Bolsa Família*
- *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*

U

USUÁRIOS

- *Cidadão de direitos*
- *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*

V

VÍNCULO FAMILIAR E COMUNITÁRIO

- *Tipologia dos vínculos sociais*
- *Convívio*

VULNERABILIDADE SOCIAL

- *Proteção Social Básica*
- *Público beneficiados*

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

O “**Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**” é uma construção coletiva com 71 verbetes que mobilizou 73 autores e autoras – pesquisadores, trabalhadores, gestores, conselheiros, especialistas de diversas áreas e militantes no campo das políticas sociais – de diferentes trajetórias profissionais e com produções específicas. É composto por um coletivo que aceitou o desafio de discorrer sobre os verbetes sugeridos, atendendo à perspectiva interdisciplinar e intersetorial, tão pertinente e emergente para o trabalho no âmbito do SUAS. A dimensão crítica atribuída a esse Dicionário, deixa explícita a sua intencionalidade com opções epistêmicas e metodológicas na organização e desenvolvimento dos seus conteúdos. Em *Pedagogia do Oprimido* (1985, p. 106), Paulo Freire nos diz que “(...) a natureza da ação corresponde à natureza da compreensão. Se a compreensão é crítica, ou preponderantemente crítica, a ação também o será.” Nessa perspectiva, não pode haver conhecimentos descontextualizados, pois é a realidade social que coloca em discussão, no âmbito da formação humana, os “temas”, cujo interesse geral lança questões e busca respostas para as nossas ações no mundo. Neste caso, questões para pensarmos a Política de Assistência Social.”

As organizadoras

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.